

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

N.24

www.sercivil.go.cr

Junio 2009



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. 2296-9570. 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:

Profesionalización del empleo público	5
---	---

Consejo Editorial

ENTREVISTA

Ramón Ventura Camejo. El Servicio Civil en la República Dominicana	9
--	---

José Joaquín Arguedas Herrera, Ruth Piedra Marín

ACONTECER INSTITUCIONAL

Nuevas tendencias en la organización de los sistemas de empleo público	19
--	----

Ruth Piedra Marín

ESTADO Y FUNCIÓN PÚBLICA

Marco conceptual de las actividades políticas	25
---	----

Flory Fernández Chaves

Implicaciones de la apertura comercial para el Régimen de Servicio Civil	41
--	----

Alberto Delgado Paniagua

RECURSOS HUMANOS

Los dilemas de la Gestión Pública vista desde la ética pública La Costa Rica del 2006-2007	85
--	----

Carlos Carranza Villalobos
Julio César Solís Moreira

Los males de los nombramientos docentes Cuando las leyes no son una excusa.....	106
---	-----

Jimmy Bolaños González

La responsabilidad ética y social del relacionista en la formación de la opinión pública	121
--	-----

Harold Hütt Herrera



JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

La reasignación de puestos	131
Mauricio Álvarez Rosales	
Las amonestaciones verbales.....	136
Oralia Torres Leytón	

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

El Futuro de la Administración	141
El Servicio Civil de Carrera en Latinoamérica. Diagnóstico, Causas y Propuestas	141
Administración de Recursos Humanos El Capital Humano de las Organizaciones	142
Guía de Autoevaluación para la Administración Pública Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión	142
Nuevos documentos disponibles en el Centro de Información del Servicio Civil (CISECI).....	143
A nuestros colaboradores	145
Consejo Editorial	



EDITORIAL: PROFESIONALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

La profesionalización de las funcionarias y funcionarios públicos es un tema que ha adquirido gran relevancia en el contexto del empleo público, generando una sensible preocupación en quienes dirigen los sistemas de servicio civil y carrera administrativa en Hispanoamérica.

Países como España, Argentina, Brasil, Colombia, México y República Dominicana, han iniciado un proceso de transformación tanto en sus legislaciones como en sus estructuras político-administrativas para dotar al Estado de personal técnico y profesional acorde con las demandas de la ciudadanía.

El caso más reciente es el de República Dominicana, cuyo testimonio relata el Secretario de Estado de la Función Pública de esa Nación, Ramón Ventura Camejo, principal líder del proceso de profesionalización, en esa nación del Caribe. En República Dominicana se pasó de una Oficina Nacional de Personal a un ente con liderazgo técnico-político, que aglutinó todos los sistemas de empleo público existentes (gobierno central, asamblea legislativa, municipalidades, instituciones autónomas).

Pero la profesionalización no se queda allí. Julio César Fernández Toro, Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD- ha señalado, en distintos foros, que en la Región se está experimentando una ampliación de lo público. El Estado está recuperando su responsabilidad sobre la resolución de los problemas y, en esa medida, los sectores que inciden en la definición de las políticas públicas se han extendido dramáticamente.

Según su visión, el Estado ya no tiene la monopolización de lo público; circunstancia que depara competencia y un mayor nivel de exigencia en la calidad de los servicios públicos. Ante ello, los políticos están obligados a tomar decisiones oportunas, lo que implica que la ciudadanía y, más aún, quienes están en posiciones de ejercer el gobierno, deben revisar con más cuidado su forma de gobernar.

En este mismo sentido, Fernández Toro ha llamado la atención sobre una nueva variable institucional: “el buen gobierno”. Desde su óptica, lo que se requiere es adoptar aquellas políticas institucionales que garanticen realmente el cumplimiento de objetivos de los gobiernos. De manera que, los Estados y sus administraciones públicas tienen que formular políticas tendentes a la funcionalidad y eficiencia del gobierno. Hay un efecto real sobre cómo nos organizamos en el Estado, y es a través de los resultados políticos, económicos y sociales de los países.



Lo anterior implicará una mayor toma de conciencia acerca del proceso de formulación de políticas públicas institucionales, así como los procedimientos requeridos para su evaluación y seguimiento.

Los expertos indican que, en la actualidad, se requieren estrategias para consolidar el buen gobierno. Se trata de contar con estructuras más flexibles, aprovechar los beneficios de las tecnologías de Infocomunicación dentro del gobierno digital, apuntar al logro de una gestión por resultados para el desarrollo, promover una gestión pública de calidad y contar con recursos humanos idóneos. Todo ello implica ir más allá de la simple creación de sistemas de carrera en el ámbito del empleo público.

El caso de República Dominicana, es tan solo un primer paso; otros países de la Región le apuntan también a una mayor profesionalización de la Función Pública como medio para promover su desarrollo económico y social. Sin embargo, este propósito lleva implícito, entre otros factores, una nueva visión estratégica y de cultura organizacional, la capacitación permanente y la existencia de salarios competitivos.

El buen gobierno está concebido como una cultura de gestión, monitoreo y evaluación de la calidad. El sistema de empleo público debe facilitar la existencia de un gobierno ágil, pero ante todo, posicionar la función de éste en su entorno interno y externo. Una condición básica para lograrlo es concentrar la rectoría del empleo público en un solo órgano, que permita una armonización de todos los sistemas que intervienen e interactúan en su gestión.

La crisis económica global que hoy nos afecta, unida a los desastres naturales y el aumento en la violencia, ha puesto en la mira de la opinión pública, el servicio que el Estado ofrece a sus ciudadanos, quienes esperan de éste respuestas claras y concretas que le devuelvan su credibilidad y razón de ser.

Desde esta perspectiva, es deber del servicio público velar porque haya niños mejor educados, ciudadanos más seguros en sus alamedas, alimentos más nutritivos en los barrios pobres, playas más limpias y agua pura en los ríos, profesionales de mejor calidad, bosques más densos y verdes, ancianos más saludables; sin tener que pagar por esos servicios más que los tributos a los que todos estamos obligados.



REVISTA
DE SERVICIO CIVIL

ENTREVISTA

EL SERVICIO CIVIL EN REPÚBLICA DOMINICANA



RAMÓN VENTURA CAMEJO
SECRETARIO DE ESTADO

SECRETARÍA DE ESTADO DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ruth Piedra Marín
José Joaquín Arguedas Herrera

Con la promulgación de la **Ley No. 41-08**, el Congreso Nacional de República Dominicana, dio pasos agigantados en el fortalecimiento de la Función Pública de ese país. Con esta nueva Ley se establece un sistema de méritos que unifica actividades de empleo público, modernización del Estado, capacitación y evaluación del personal estatal, bajo el control y la administración de una **Secretaría de Estado de Administración Pública**.

Los congresistas dominicanos justificaron la promulgación de esta Ley en el hecho de que la globalización, la internacionalización de los mercados y los avances tecnológicos, han obligado a que el derecho de la función pública y el régimen de gestión de recursos humanos que le sirve a los Estados de soporte, se encuentren sometidos a un profundo proceso de revisión y modernización de su contenido, tanto jurídico como administrativo.

La **Secretaría de Estado de Administración Pública** se constituye en el órgano rector del empleo público y de los distintos sistemas y regímenes previstos por la presente Ley 41-08, del fortalecimiento institucional de la Administración Pública, del desarrollo del gobierno electrónico y de los procesos de evaluación de la gestión institucional.

El éxito de esta iniciativa se debe al liderazgo de Ramón Ventura Camejo, Secretario de Estado de la Función Pública de República Dominicana y Presidente del Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), quien tuvo una activa participación desde su cargo como diputado y senador de República Dominicana y estuvo al frente de la Oficina Nacional de Administración de Personal, sin duda un perfil necesario para impulsar este tipo de proyectos.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

El Señor Ramón Ventura Camejo participó en la aprobación de la primera Ley de Función Pública en 1991, comprometiéndose con su aplicación y luego con su modificación y adecuación, recurso indispensable para definir la estrategia de vista pública que se necesita para consensuar los proyectos.

Con el objeto de conocer de esta experiencia sobre la profesionalización de la función pública en República Dominicana, Ramón Ventura Camejo presenta un sumario desde la perspectiva de las estrategias y acciones encaminadas en su Administración Pública para la implantación de un sistema meritocrático de ingreso, permanencia y desarrollo de los servidores públicos.

¿Qué les hizo pasar de ese esquema que tenían ustedes de ONAP a pensar en una Secretaría de la Función Pública? ¿Cómo se desarrolló esta experiencia? ¿Qué orientó esa lucha para impulsar la ley que creó este Secretaría?

Después de incansables esfuerzos, entre los años 1966 y 1990, dedicados a instaurar en el país un Sistema de Servicio Civil y habiendo presentado nueve proyectos de ley a las cámaras legislativas, desde la antigua Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), no se logró sensibilizar a los congresistas para que dieran el visto bueno a los proyectos presentados. Se argumentaba que no estaban dadas en el país las condiciones para adoptar este modelo de modernización de la función pública.

En mayo de 1991, los intentos por dotar al país de un régimen laboral para los servidores públicos, y de un sistema cuyo fin es la profesionalización de la administración pública, pasaron a formar parte de la concreta realidad dominicana, al ser promulgada la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la cual fue posteriormente desarrollada en marzo de 1994, cuando fue aprobado el reglamento de aplicación.

Las normas jurídicas, en que se enmarcaba el Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa en la República Dominicana, eran las siguientes: Ley No. 14-91, de Servicio Civil y Carrera Administrativa del 20 de mayo de 1991, Reglamento No. 81-94, del 29 de marzo de 1994, Decreto Núm. 586-96, Mod. Decreto Núm. 468-05, Decreto Núm. 538-03, Decreto Núm. 369-04, Decreto Núm. 668-05.

Si bien el criterio de gradualidad que se expresa en el modelo de carrera administrativa que se había adoptado en el país, sumado a algunos defectos de la legislación, no permitió un avance suficiente. Estábamos disconformes con los logros obtenidos en la implantación de la carrera administrativa, por lo que entendimos pertinente avanzar en una reforma legal del sistema que permitiera renovar el marco jurídico y superar así algunas posibles debilidades.

Basados en estas premisas, establecimos un plan de acción en la búsqueda de la modificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que regía la gestión de la función pública dominicana.

¿Qué factores impulsaron la propuesta de modificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa?

La praxis nos venía demostrando, luego de 17 años de que fuera promulgada la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que se requería de una modificación por medio de la cual se pudieran incorporar a la administración pública dominicana novedosos conceptos, criterios y principios de gestión que modelarán las demandas de un Estado moderno, enclavado en un marco de globalización o libre mercado, que deja poco espacio para la improvisación y la ineficiencia.

Sin embargo, una primera etapa consistió en la elaboración de un diagnóstico detallado del conjunto de debilidades e insuficiencias de la ley hasta ese momento vigente y que dificultaban el logro de sus propios objetivos. El propósito inicial era identificar las incoherencias y limitar el área de la reforma a los elementos incuestionables e indiscutidos.

Ese primer diagnóstico fue objeto de una amplia difusión interna en el seno de la administración pública, en específico a nivel de los encargados de recursos humanos.

El referido diagnóstico reveló carencias de la Ley, dentro de las cuales se puede resaltar el carácter excesivamente excluyente, pues la misma en principio solo era de aplicación a los órganos centralizados de la Administración Pública, dejando fuera a los llamados descentralizados, autónomos, especiales y otros; también se destaca la debilidad institucional del órgano rector del sistema, la ONAP, el cual se ubicaba en un nivel de tercera categoría en la estructura básica de la Administración Pública, lo que no le permitía intervenir adecuadamente los demás órganos.

Otro aspecto de gran relevancia se refería al régimen laboral, el cual resultaba incoherente, insuficiente, contradictorio y excluyente; se evidenciaba también la ausencia de mecanismos de control y responsabilidades que garantizaran la efectiva aplicación de su contenido; por otro lado, se hacía omisión de los principios rectores que sustentaban la profesionalización de la función pública.

En este mismo orden, la Ley se orientaba en un criterio excesivo de gradualidad para la implantación de la carrera administrativa en los organismos públicos, pues debía preceder un decreto de incorporación. De la misma forma, el principio de estabilidad que, como hemos afirmado es la base de la profesionalización de los servidores públicos, resultaba contradictorio, ya que el artículo 28 permitía la cancelación injustificada de los servidores de carrera, siempre que fueran debidamente indemnizados.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

Si bien el artículo 42 establecía la posibilidad de que los servidores activos ingresaran a la carrera administrativa, el mismo no establecía un límite, por lo que una disposición que debió tener un carácter transitorio, se convirtió en el mecanismo natural de ingreso a la carrera, cuando lo debió ser el concurso de libre competencia.

Además, se destacó la ausencia de sistematización de los distintos subsistemas técnicos de gestión de recursos humanos, así como la falta de regulación del subsistema de planeación de recursos humanos. De la misma forma no estaban presentes criterios que permitieran desarrollar modelos de gestión modernos que ayudaran a la administración pública a responder con mayor eficacia a los requerimientos de la ciudadanía.

No se incluyeron los recursos administrativos y contencioso-administrativos que se pueden incoar como consecuencia de los conflictos que se susciten en materia del régimen de Función Pública, ni ciertas situaciones administrativas que permitieran gestionar el talento humano con mayor flexibilidad y provecho, es el caso de la coordinación o comisión de servicio.

¿Cuál fue la estrategia para la aprobación de la Ley?

La estrategia adoptada para laborar la cuestión de la normativa de la Función Pública fue basada en la prudencia, en un país donde, por tradición, el clientelismo político tiene un peso específico, cualquier propuesta de cambio debía ser objeto de un consenso logrado con paciencia, perseverancia y pasión.



Hubo varias estrategias adicionales, la primera fue la Elaboración del Proyecto. Para el año 2003, con los auspicios de la Unión Europea, a través del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME), técnicos dominicanos elaboraron la Propuesta de Ley de Función Pública, con la opinión de consultores internacionales y con la participación de los distintos actores institucionales.

Realizamos una inclusión de tendencias internacionales, especialmente en las recomendaciones de la Carta Iberoamericana de Función Pública; también acudimos a una discusión Interna. Una vez elaborado el proyecto de Ley fue sometido a discusión a lo interno del órgano rector, la ONAP, y con los encargados de recursos humanos de las distintas dependencias del gobierno, con el propósito de unificar criterios e ir perfeccionando la propuesta.

Fue de gran relevancia contar con opiniones de consultores internacionales, recurrir al diálogo Nacional así como a otros foros de debate dentro de los que destacan reuniones con agrupaciones de la sociedad civil como Participación Ciudadana, Fundación Institucionalidad y Justicia, con las cuales se propiciaron debates acerca del tema de la carrera administrativa.

Decidimos compartir con todos los involucrados los fundamentos teóricos y doctrinarios del tema, así como las corrientes modernas que lo acompañan, de esta manera realizamos seminarios con Legisladores y cabildeo político.

Luego de ser aprobada por la Cámara de Diputados, con el informe favorable de la Comisión, los pronunciamientos de apoyo de las distintas bancadas y por votación unánime, pasó al Senado, siendo allí aprobada de manera unánime también. Posteriormente se dio su promulgación.

¿Qué contenidos incluye la Ley?

La Ley de Función Pública contiene los principios y las definiciones que sirven de marco y orientación al sistema de empleo público y al régimen de carrera administrativa, lo cual permitirá la adecuada comprensión de su contenido, tan importante para la aplicación de este tipo de legislación.

La Ley asume como regla la característica de incluyente, y por excepción excluye a aquellos órganos de la Administración que por la naturaleza jurídica de sus funciones así corresponde. Además, se elimina el criterio de gradualidad y se dispone desarrollar de manera inmediata la carrera administrativa en todas las dependencias que conforman su ámbito de aplicación, otorgando al órgano rector un plazo de ocho años para culminar con la incorporación de los servidores activos.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

Contiene también la sistematización de los distintos subsistemas técnicos que permiten una adecuada gestión de los recursos humanos, tomando como base la planeación de los recursos humanos a partir de la descripción de los cargos presupuestados.

Se aprobó un conjunto de disposiciones encaminadas a reposicionar jerárquica e institucionalmente el órgano rector de la función pública y al diseño y rediseño de los órganos de la Administración Pública. Al hilo de esta línea de pensamiento se convirtió la Oficina Nacional de Administración y Personal en la Secretaría de Estado de Administración Pública, a la cual se le adicionó la atribución de desarrollar modelos de gestión de calidad y evaluar el desempeño de las instituciones públicas. En este mismo orden, se fortaleció el vínculo del órgano rector de la profesionalización de Función Pública con las oficinas institucionales de Recursos Humanos, las cuales, a partir de esto, dependen técnicamente de dicho órgano rector.

Se hizo un replanteamiento del sistema de capacitación y desarrollo de los servidores públicos, imprimiéndole criterios estratégicos, ya que, además de ser obligatoria para todos los servidores públicos, constituye la base principal de la promoción de los servidores de carrera; además, le otorga al órgano responsable un mayor nivel de independencia para la formulación y ejecución de los planes y programas de formación.

También se le da mayor fuerza a las comisiones de personal, y aunque se mantiene su naturaleza conciliadora, se le atribuye carácter vinculante a los acuerdos que en el marco de ella asuman las partes en conflicto. Hemos incluido nuevos conceptos y modelos de gestión pública relacionados con la evaluación y la calidad de la gestión institucional, el desarrollo de la carrera del directivo público, establecimiento de cuadros de mando integral, etc.

Bajo el convencimiento de que es necesario fortalecer y desarrollar la carrera administrativa, se incluyen disposiciones que hacen más riguroso el proceso de ingreso y dan mayor garantía al principio de estabilidad que ampara a los servidores de carrera.

Se acogió un régimen laboral más garantista para los servidores y que da mayor control al Estado, a partir de la reconfiguración del régimen de derechos, se establece la responsabilidad civil de los funcionarios públicos que, como consecuencia de la violación de la Ley, ocasionen un daño a los servidores públicos, se corrigen algunas dificultades en relación con las vacaciones, la indemnización económica, la organización laboral, etc.

Se establecen plazos para la tramitación del pago de indemnización económica de los servidores públicos; se establecen serias limitaciones para la cancelación de las empleadas embarazadas; se prohíbe definitivamente la cancelación de servidores de carrera, salvo que sea por motivos establecidos en la propia ley; se establece como un motivo de cancelación de servidores de carrera resultados insatisfactorios en dos evaluaciones del desempeño consecutivas.

Además, se establecen normas con las que se articulan mecanismos de control que permitirán una aplicación más eficaz de la Ley, se contemplan algunas disposiciones dirigidas a proteger a los servidores públicos que califican para pensión o jubilación del Estado, estableciendo la prohibición de que estos sean sacados de nómina, así como la prohibición de que, aunque sean enviados a sus casas, sean mantenidos en la nómina con sus salarios íntegros, y manda a que sean agilizadas las pensiones que corresponden.



¿Retos y perspectivas futuras?

Dado el movimiento de opinión que generamos en el proceso de discusión de la propuesta legislativa, el tema de la profesionalización de la Función Pública tiene gran actualidad en el país, ocupa un lugar importante en la agenda nacional, y de la misma manera existe gran expectativa en relación con la aplicación de la normativa

Nos encontramos en la fase final de la elaboración de los reglamentos, y de la misma manera que lo hicimos con la propuesta de Ley, hemos llevado a cabo una labor de discusión y consenso con los actores involucrados

Hemos elaborado un plan de aplicación del contenido de la Ley de Función Pública, con el propósito de tener claras las acciones a desarrollar, los plazos, y los indicadores que permitan medir los niveles de avances.

Dicho plan ha sido integrado al Plan Estratégico de la institución, el cual hemos hecho público recientemente y se fundamenta en cuatro ejes fundamentales, a saber: Profesionalización de la Función Pública, Gestión de calidad y el Desempeño Institucional, Fortalecimiento Institucional y Fortalecimiento interno de la SEAP

No pretendemos que nuestra experiencia sirva para dar lección a otros países, pero sí podemos compartir la pasión, la perseverancia y la paciencia con que hemos llevado nuestro proceso, y hacerlos conocedores del entusiasmo que continua acompañando nuestros pasos por el sendero de la profesionalización de la Función Pública, como instrumento genuino de la calidad de los servicios públicos que se ofrecen a los ciudadanos.

**“Por la ignorancia se desciende a la servidumbre,
por la educación de asciende a la libertad” (Diego Luis Córdoba).**



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

ACONTECER INSTITUCIONAL



NUEVAS TENDENCIAS EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE EMPLEO PÚBLICO



Con el objetivo de identificar experiencias exitosas de diferentes sistemas de empleo público de Latinoamérica y proponer acciones estratégicas, para el mejoramiento de la organización de la función pública de Costa Rica, la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) organizó el Seminario-Taller “Nuevas Tendencias en la Organización de los Sistemas de Empleo Público”, el 13 de febrero de 2009, en el Hotel Crowne Plaza Corobicí. La actividad fue auspiciada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), FLACSO-Guatemala, la Presidencia de la República de Costa Rica, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y la Comisión de Eficiencia para la Reforma del Estado (CEARE).

El Seminario Taller fue inaugurado por el Viceministro de la Presidencia Roberto Thompson Chacón, quien destacó que la Función Pública, en estos momentos de crisis global, ha recobrado la atención de toda la ciudadanía.

“El Gobierno de la República anunció recientemente el Plan Escudo; un conjunto de medidas que reúne los esfuerzos adoptados para combatir los efectos de la crisis internacional y que esperamos nos permita continuar caminando por la senda del desarrollo”, mencionó Thompson Chacón.

“En este sentido, para el sector público costarricense éste es uno de sus mayores retos: consensuar, actuar con eficiencia, compromiso y mística y luchar fuertemente contra cualquier acto de corrupción”, enfatizó.



Por su parte, el Director General de Servicio Civil, José Joaquín Arguedas Herrera, indicó que esta actividad forma parte de uno de los objetivos pertenecientes al “Plan de acción regional de fortalecimiento y modernización de los Servicios Civiles y la Función Pública en Centroamérica y República Dominicana”, el cual establece en su OBJETIVO 2: “Situación la profesionalización del Servicio Civil en la agenda Política y conseguir su valoración positiva por los ciudadanos”.

“A nivel local, esta actividad será un insumo para la tarea asignada a la Comisión de Eficiencia Administrativa de Reforma del Estado (CEARE), así como para la toma de decisiones técnico-políticas en el futuro cercano, para el mejoramiento de la Administración Pública”, señaló Arguedas Herrera.

“Conviene aceptar una situación: Costa Rica carece de un órgano con funciones de rectoría política en materia de empleo público” argumentó Arguedas, al tiempo que destacó las conclusiones que la Contraloría General de la República publicó en la Memoria Anual del año 2007, en la que se señala “... en la Administración Pública costarricense coexisten diferentes instrumentos reguladores en un medio carente de una rectoría política clara, creada con normas expresas e instituciones con competencias con diversos ámbitos, lo cual no favorece la visión sistémica que garantice los preceptos constitucionales...”.

Conclusiones, que en criterio de Arguedas Herrera, son consecuentes con temas discutidos dentro de la Subcomisión de Empleo Público del CEARE; “de ahí la necesidad de promover la constitución de dicha rectoría, a efecto de fortalecer el régimen de empleo público costarricense y de garantizar el fiel cumplimiento de los principios constitucionales de eficiencia en la administración pública y de protección de los derechos de los servidores públicos”, enfatizó.

Ruth Piedra Marín

La sesión incluyó en su primera parte la participación de cuatro expertos internacionales sobre empleo público: Julio César Fernández-Toro, Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); Ramón Ventura Camejo, Secretario de Estado de Administración Pública de República Dominicana, Gregorio Montero Subsecretario de Estado de Administración Pública y Rolando Castillo, Director Regional del Plan Regional para el fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función pública en Centroamérica y República Dominicana –AECID-FLACSO.



José Joaquín Arguedas, Ramón Ventura, Jorge Mora (FLASCO-CR) Rolando Castillo, Gregorio Montero y Julio César Fernández Toro

La segunda parte consistió en un taller en el que participaron representantes de distintos sectores nacionales: funcionarios y funcionarias públicos, académicos, sindicatos, partidos políticos y representantes de otras organizaciones de la sociedad civil. Fue una intensa pero productiva jornada.

RESULTADOS DEL TALLER



Además de las cuatro conferencias realizadas en horas de la mañana, durante la tarde se realizó un taller en el que se establecieron tres grupos de trabajo de aproximadamente veinte personas cada uno.

Según explicaron María Gabriela Mora Arce, Productora Ejecutiva del Seminario y Ferdinando Goñi Ortiz, Coordinador Académico. “Cada equipo contó con una persona responsable de dirigir la discusión y otra responsable de la relatoría. El trabajo de los grupos fue dinámico y permitió obtener resultados concretos, indicó Goñi Ortiz”.

Para el equipo No. 1 se contó con la coordinación del señor Jaime Ordóñez, Director del Instituto Centroamericano de Gobernabilidad (ICG), Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica; para el equipo No. 2 con los señores Leonardo Castellón y Diego Mora del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y para el equipo No. 3, con el señor Jorge Mora, Director de FLACSO-Costa Rica y Coordinador de la CEARE.

Los grupos debían trabajar sobre la base de tres preguntas:

1. ¿Cuáles son las tendencias internacionales que con mayor urgencia y pertinencia se deben tener en cuenta en Costa Rica, en torno a la organización de sistemas de empleo público?
2. De acuerdo con el panorama nacional e internacional actual, ¿cuáles son los desafíos más relevantes que se le presentan al sistema de empleo público costarricense?
3. ¿Cuáles acciones son impostergables y tendrían mayor sentido estratégico para ser ejecutadas en torno a la organización del sistema de empleo público costarricense?



Dentro de las principales iniciativas propuestas por las y los participantes están:

- Necesidad de Promulgar una Ley de Empleo Público que permita uniformar las condiciones del empleo público en diferentes regímenes (gobierno central, instituciones autónomas, semiautónomas, régimen de seguridad social, etc.);
- Crear un instituto de empleo público con autonomía administrativo-financiera y un instituto de formación y capacitación de funcionarios públicos;
- Definir un modelo general de la rectoría en el empleo en el sector público, que resuelva de manera transparente y efectiva la gestión del talento humano, con una clara orientación hacia la calidad considerando la participación social;
- Crear, consecuentemente con lo anterior, un sistema de evaluación de la función pública por resultados, que son la concreción fáctica de las metas objetivos y estrategias definidos en la planificación pública.

**“Solo una vida vivida para los demás merece la pena ser vivida”
(Albert Einstein).**



REVISTA
DE SERVICIO CIVIL

FUNCIÓN PÚBLICA
Y ESTADO

MARCO CONCEPTUAL DE LAS ACTIVIDADES POLÍTICAS

**FLORY FERNÁNDEZ CHAVES.
COSTA RICA**

Antropóloga y Administradora de Negocios,
Máster en Administración de Cooperativas,
Doctora en Gobierno y Políticas Públicas.
Profesora en varias cátedras de la carrera
de Administración de Negocios en la
Universidad de Costa Rica.

Resumen

En un intento por caracterizar conceptualmente el marco dentro del que se puede llevar a cabo cualquier actividad política, en el artículo se describen dos dimensiones consideradas fundamentales como son: la evolución de la naturaleza y las funciones del Estado, y la importancia del poder político para regular las relaciones que se desarrollan entre los diversos grupos humanos.

1. Introducción

A lo largo del tiempo, dentro del marco político se han incluido diversos aspectos de la vida en sociedad, tales como éticos, morales, institucionales, principios para el buen gobierno de los Estados, consejos para el manejo del poder, relaciones entre los diferentes grupos internos y externos a una sociedad, indicaciones para el manejo de conflictos, valores predominantes en las distintas clases sociales, toma de decisiones sobre asuntos de interés público, etc.

Una de las principales consecuencias de la inclusión de aspectos tan disímiles y a veces contradictorios es que genera ambigüedad en la concepción del término “política”, imposibilitando una acepción conceptual unívoca del mismo por parte de todos los interesados en el fenómeno político y dificultando el establecimiento de límites precisos que lo separen de otro tipo de fenómenos, como los sociales y los económicos.

Al final, aunque la definición conceptual que se adopte del término política y la delimitación del campo político viene a ser solamente una perspectiva ideológica, que se toma con base en la visión del mundo o ideología de cada cual, un aspecto en el que está de acuerdo la mayoría de los pensadores, es que la política y el campo político tienen que ver con el Estado, con el poder y con la forma de regular las relaciones entre los diversos grupos de la sociedad.

2. Evolución de la naturaleza y las funciones del Estado

En este apartado, como punto de partida y ejemplo para la evolución de la naturaleza y las funciones del Estado, se parte de la conceptualización presentada por el Banco Mundial en su informe de 1997 sobre el desarrollo mundial; se comentan sus implicaciones para la autonomía de los Estados, se analizan las posibles funciones según al Estado se le conciba como benefactor, empresario o facilitador, con situaciones particulares en cada caso, y se termina haciendo unas consideraciones acerca de la necesidad de contar con un marco institucional adecuado.

El término Estado es introducido por Maquiavelo en su libro “El Príncipe” para designar el nuevo status político: “stato”, el cual posee elementos que lo diferencian de otro tipo de organizaciones humanas. Para su estudio utiliza el método histórico e inductivo, de la observación y la motivación psicológica, y su aporte metodológico es el método psicológico.

Según Pacheco (“Introducción a la teoría del Estado”: 1990), el Estado moderno va surgiendo en Europa poco a poco, a partir de las poliarquías predominantes durante el Renacimiento, debido especialmente a algunos factores como la organización de los ejércitos, el establecimiento de los sistemas tributarios generales, el surgimiento de la burocracia y de los funcionarios encargados de su administración, las formas incipientes de producción industrial, la voluntad de poder de los monarcas y la unidad jurídica dentro de sus territorios.

Para Heller (“Teoría del Estado”: 1985) el Estado se manifiesta como una unidad de acción, que se realiza por medio del establecimiento racional de una organización, que contempla los modos de cooperación y el ajuste del accionar colectivo a las condiciones cambiantes de la naturaleza y la cultura. Considera la teoría del Estado como ciencia cultural, con la comprensión como forma propia de conocimiento y al Estado como formación social, susceptible de ser estudiado por el método dialéctico de la comprensión de la realidad.

De acuerdo con Fayt (“Derecho Político”: 1988), la estructura del Estado tiene como elementos esenciales: el poder, el ordenamiento jurídico, la población y el territorio, y como elementos modales: la soberanía como cualidad del poder y el imperio de la ley como cualidad del ordenamiento jurídico basado en la Constitución.

Mientras que López Portillo y Pacheco (“Génesis y teoría general del Estado moderno”: 1976) identifican los elementos del Estado como notas genéricas: la población, el territorio, la organización política, el gobierno y un orden normativo, y como notas específicas: la soberanía, los derechos individuales, la del Estado representación política, la división de poderes, el Estado de derecho y la personalidad jurídica del Estado.

Con respecto al Estado como objeto de estudio, a los investigadores de la Ciencia Política les interesa principalmente sus objetivos, las instituciones de que dispone para el ejercicio de sus funciones, las políticas que promueve en los diversos campos de su acción, las reglas que utiliza para el manejo de las relaciones con sus miembros y los de los otros Estados y de organizaciones mundiales supraestatales.

De ese modo, el concepto de Estado y sus funciones varía en su cobertura y amplitud según el autor o autores que lo analicen, ya que cada uno elabora sus respectivos tratados según la importancia dada a los elementos componentes del objeto de estudio, seleccionando las fases de la realidad con mayor significación, de acuerdo con sus particulares intereses y propósitos.

Por ejemplo, el informe de 1997 del Banco Mundial sobre el desarrollo mundial está dedicado al análisis, tanto de la eficacia como del papel que le corresponde al Estado, para lo cual se investiga qué debe hacer el Estado y cómo debe hacerlo, para mejorar su actuación en un mundo que cambia rápidamente. Un mundo que necesita la presencia constante de un Estado eficaz, encargado principalmente de promover, alentar, catalizar o complementar las actividades, desarrolladas a cargo de diferentes instituciones de la sociedad civil (1), antes que encargarse de llevarlas a cabo él mismo, bajo la forma de un Estado empresario.

En ese sentido la estrategia del Banco Mundial es doble:

“Lo primero es articular las actividades del Estado de forma que estén en consonancia con su capacidad. Muchos Estados tratan de hacer demasiado con unos recursos y una capacidad insuficientes. Si consiguen concentrarse en las actividades públicas fundamentales que son imprescindibles para el desarrollo, su eficacia aumentará. En segundo lugar, a más largo plazo, hay que buscar formas de ampliar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas. En el Informe se hace particular hincapié en los mecanismos que ofrecen a los funcionarios públicos incentivos para hacer mejor su trabajo y actuar con mayor flexibilidad, pero que al mismo tiempo contienen salvaguardias para impedir la arbitrariedad y la corrupción.”
(Banco Mundial 1997: iii)

Por ello se replantea un cambio de orientación, donde se pase de destacar lo cuantitativo, medido en términos de la magnitud del Estado y del ámbito de sus intervenciones, a resaltar lo cualitativo en términos de su eficacia para atender y resolver adecuadamente las necesidades de sus ciudadanos.

Para acomodar la función del Estado a su capacidad, se plantea que su primera función sea la de asentar bien los cimientos, centrándose en establecer un ordenamiento jurídico básico, mantener políticas no distorsionantes, invertir en infraestructura y servicios sociales básicos, proteger a los grupos más vulnerables y defender el ambiente.

En ese orden de ideas, se propone una clasificación de las funciones del Estado, desde:

Una intervención **mínima**, con el suministro de bienes públicos (defensa, orden público, derechos de propiedad, gestión macroeconómica y salud pública) y protección de los pobres (con programas de lucha contra la pobreza y socorro en casos de catástrofe), pasando por:

Una intervención **moderada** para abordar las externalidades (educación básica y protección del ambiente), regular los monopolios de los servicios públicos (con políticas antimonopolio), corregir la información imperfecta (seguros, reglamentación financiera y protección al consumidor) y ofrecer seguros sociales (pensiones con efectos redistributivos, subsidios familiares y seguros de desempleo), hasta:

Una intervención dinámica con coordinación de la actividad privada (fomento de los mercados e iniciativas relativas a todo un sector) y redistribución de activos.

Para aumentar la capacidad del Estado, mediante la revitalización de las instituciones públicas, se sugiere el ofrecimiento a los funcionarios públicos de incentivos, que mejoren su rendimiento a la vez que impidan el posible surgimiento de arbitrariedades, junto con el uso de normas y controles eficaces, más competencia por méritos y con remuneraciones adecuadas, y consultas para la participación ciudadana, acercando el Estado a la sociedad.

Con respecto a tal conceptualización del Estado, en la presente investigación se considera que si bien la influencia actual de prevalencia de conceptos neoliberales ha reducido algunas de las áreas tradicionales de intervención estatal, no por ello ha disminuido el tamaño del Estado, sino que simplemente ha cambiado la naturaleza de sus actividades, pasando de ser ejecutor a convertirse en regulador de los sistemas económicos.

Desde el punto de vista de la corriente conceptual economicista, por un lado, se limitan las funciones del Estado en los aspectos sociales, y por otro, se le reconoce un papel necesariamente activo e interventor en las actividades económicas; por lo que las instituciones que, en el nivel internacional elaboran directrices, como el Banco Mundial, tienen la posibilidad de influir, ya sea directa o indirectamente, en las orientaciones seguidas por las políticas públicas de los Estados nacionales.

El inconveniente de situaciones como la descrita estriba en la pérdida de autonomía en la toma de decisiones por los propios interesados, dado que pareciera que la única opción consiste en aceptar o no lo propuesto por dichos organismos, en vista de la carencia de contar con un proyecto propio.

Por ello, cualquier modelo del papel del Estado, propuesto por organismos internacionales o por cualquier otra instancia foránea, debería ser confrontado con cada realidad nacional, para determinar si a la luz de sus condiciones particulares es factible de ser aplicado adecuadamente. Lo anterior por cuanto el papel desempeñado por el Estado en la economía puede analizarse tomando en cuenta dos variables principales: su participación en la inversión y el consumo nacionales, y su participación en la promoción activa de la acción económica; según sean estas altas o bajas.

Si las dos son bajas se cae en el Estado gendarme; si las dos son altas se pasa al Estado benefactor; si la primera es alta y la segunda baja se cae en el Estado empresario y si la primera es baja y la segunda alta se convierte en el Estado facilitador.

Tipo de Estado	Participación en la promoción activa de la acción económica		Participación en la promoción activa de la acción económica
		Alta	Baja
Participación en la inversión y el consumo nacionales	Alta	Benefactor	Empresario
Participación en la inversión y el consumo nacionales	Baja	Facilitador	Gendarme

La nueva posición adoptada por el Banco Mundial en el Informe comentado, abandona el enfoque economicista tradicional, pues pasa de enfatizar principalmente en las prácticas y relaciones de carácter meramente instrumental, a tomar en cuenta quién define las políticas, a quiénes y cómo los impactan, incluyendo aspectos políticos y de relaciones sociales no considerados anteriormente.

Así, el papel del Estado se orienta a la canalización de sus recursos para el desarrollo de grupos, que por sí mismos se les dificulta la incorporación a una sociedad más justa y equitativa con todos sus integrantes, con la facilitación de las condiciones adecuadas, para que los diferentes grupos puedan actuar competitivamente en el mercado.

Supuestamente de ese modo se convierte en un organismo subordinado a los intereses de la sociedad civil, preparado para satisfacer y complementar las necesidades de los integrantes de su sociedad, además de reducir las contradicciones y controlar los conflictos sociales, estableciendo sistemas de naturaleza general previamente aceptados por los integrantes de todos los grupos.

Dicha posición es adoptada “dinámicamente”, en el sentido de que la esfera de la intervención estatal debe adecuarse a las condiciones de cada momento histórico, tomando y dejando actividades, según las necesidades del desarrollo nacional en cada etapa por la que atraviesan los países.

Por ejemplo, el modelo de Estado **“benefactor”** se caracteriza por depender de recursos económicos y orientarse a brindar recompensas y beneficios de todo tipo a los ciudadanos, los que tienden a buscar la seguridad; con el resultado psicológico de depender del Estado, pretender la búsqueda de satisfacción de sus necesidades de mantenimiento y, como resultado de su desempeño, brindar una cooperación pasiva.

Un modelo de desarrollo caracterizado por un intervencionismo estatal paternalista fuerte, produce instituciones encargadas de llevar a cabo sus planes, o de vigilar que otras lo hagan; por lo que si bien la acción política es una respuesta lógica a los incentivos que crean las instituciones, el mismo comportamiento político puede transformarlas, dentro de un proceso de mutua afectación.

Si bien no se pueden desconocer las bondades democráticas de dichas instituciones, al menos en sus fases iniciales, tampoco se pueden ignorar sus actuales vicios de burocratismo, duplicaciones, descoordinaciones, despilfarros en el uso de los recursos, privilegios indebidos para terceras personas, etc., factores que atentan contra su legitimidad original y ocasionan pérdida de gobernabilidad desde el punto de vista democrático.

Las demandas excesivas de las sociedades al Estado por: alimentación, vivienda, educación, salud, empleo, etc., en muchos casos, se ven incrementadas por la incapacidad de los gobernantes electos de cumplir con lo señalado en los programas de gobierno, con lo cual demuestran su desconocimiento de la realidad de sus respectivos países, pues ofrecen más de lo que efectivamente pueden llegar a cumplir con las instituciones, con el agravante de que las reglas del juego no son claras y cambian constantemente para beneficio de los sectores más poderosos; además de que muchos políticos olvidan que se debe gobernar con el ejemplo y hacen precisamente lo contrario, dando pautas negativas, que contribuyen a deslegitimar la acción del Estado y sus instituciones.

Lo anterior, aunado a otros vicios de las democracias, particularmente las latinoamericanas, como son la posible injerencia de las fuerzas armadas, el exagerado protagonismo presidencial, con la excesiva concentración administrativa en los niveles superiores del Poder Ejecutivo y el consecuente debilitamiento de otras instancias como las del régimen municipal, lo mismo que la notoria ausencia de participación ciudadana en los asuntos públicos, hace que unas instituciones adecuadas se conviertan en un requisito necesario, pero no suficiente para alcanzar una gobernabilidad democrática permanente y satisfactoria.

Es por ello que el problema con el sistema político de la democracia, las instituciones y la gobernabilidad democrática, es similar en cualquier otro sistema político, donde la realidad siempre supera al pensamiento: por más concienzudo que se haya sido al concebir la democracia y sus respectivas instituciones, siempre quedan sin contemplar elementos importantes como los mencionados, que afectan su funcionamiento.

Ahora bien, bajo el modelo del Estado **“empresario”**, dentro de algunas posibles funciones que la comunidad asigna al Estado se encuentra la productora, que puede o no competir con la gestión empresarial privada, y que es ejecutada cuando desarrolla actividades para producir bienes y servicios como puertos, carreteras, puentes, sistemas de acueductos y alcantarillados, energía eléctrica, telecomunicaciones, correos, gasolina, asistencia técnica a campesinos, crédito bancario a pequeños empresarios, etc.

Pero, dado el fracaso generalmente reconocido de la intervención estatal en muchas de las actividades económicas del Estado empresario en calidad de gestor, se ha producido una oposición activa a que el Estado medie políticamente y de una manera protagónica el desarrollo económico de los países.

De manera que, actualmente se prefiere que el Estado oriente sus funciones hacia las actividades de tipo distributivo, donde puede ayudar a subsidiar o complementar el nivel de vida de sus ciudadanos, por medio de la prestación de servicios de salud, educación, vivienda, seguridad y asistencia social, etc.; o a las de tipo de extracción de recursos, imponiendo tributos para financiar otras actividades o fijando precios a la venta de determinados bienes y servicios.

Así, una de las tendencias conceptuales actuales gira alrededor de que las principales funciones del Estado deben ser las tradicionales: mantener la ley y el orden, encargarse de la seguridad nacional, acuñar la moneda, regular su valor en relación con las monedas extranjeras y brindar cualquier otro bien o servicio que, por su naturaleza, sea imposible de desarrollar por la iniciativa privada.

Así, se cambia el papel del Estado y se pasa a un Estado **“facilitador”**, que ayuda a eliminar las barreras al comercio y a los flujos financieros, permitiendo la expansión de los mercados de capital, bienes, servicios, trabajo e información, allende las fronteras de los respectivos países, pero encargándose siempre de aquellos campos económicos y sociales, donde por las fallas del mercado o por las externalidades (2) inherentes a las actividades mismas, no sea posible la asignación de los costos a quienes disfrutan de ellas. Igual sucede en el caso de ciertas industrias básicas, donde las empresas privadas no pueden realizar por sí mismas las inversiones necesarias, ya sea por el monto implicado o por la complejidad de la tecnología involucrada, de modo que se requiere el apoyo del Estado para su funcionamiento.

En ese orden de ideas, los Estados deben deshacerse de la mayoría de sus servicios públicos, disminuyendo las acciones realizadas de un modo directo y transfiriendo sus actividades sustantivas a diferentes tipos de instituciones de la sociedad civil.

Solamente que, para poder efectuarlo de una forma adecuada, debe antes definirse de manera consensuada, cuáles actividades deben salir de la esfera estatal y cuáles no, y para las que se considere que sí deben hacerlo, debe entonces definirse bajo qué términos legales, económicos y financieros lo harán.

Por ejemplo, ese traslado lo permite la figura de concesión de obra pública, en la cual, sin pérdida del dominio por parte del Estado, la ejecución del acto productivo queda a cargo de empresas privadas o de organizaciones no gubernamentales encargadas de prestar el servicio, y el Estado les paga por prestarlo o les permite cobrar por el mismo, durante un período limitado.

Con esta figura se supone que se superan los tradicionales defectos y vicios de la acción estatal, como son el paternalismo, la burocracia, la ineficiencia, la corrupción, etc.; ya que son sustituidos por una actividad privada que usa racionalmente los recursos disponibles, sean éstos humanos, materiales o financieros, pues cualquier uso inadecuado iría en contra de su objetivo primario, cual es desarrollar una actividad que sea rentable.

Es así como en el ámbito privado el criterio que prevalece es el de la eficiencia (usar la mínima cantidad de recursos para la producción de bienes o servicios) antes que el de la eficacia (lograr la producción de bienes o servicios adecuados para la sociedad), ya que si se es ineficiente se estaría atentando contra la obtención de utilidades, principal razón de ser, y estrictamente necesaria para garantizar la sobrevivencia en el largo plazo.

Pero, para que se aumente la eficacia en la prestación del servicio o la realización de la actividad, el Estado debe establecer los sistemas de control y regulación necesarios y suficientes para que las empresas encargadas lo hagan de una manera efectiva, es decir, eficiente y eficaz; y, de ese modo, se pueda alcanzar la efectividad del sistema económico y social como un todo.

En ese sentido, la intervención del Estado **“facilitador”** para regular las actividades concesionadas es imprescindible, en aras de mantener la calidad del servicio, y adecuarlo a las necesidades nacionales de largo plazo, tomando en cuenta las diferencias regionales y sectoriales de cada actividad. De modo que dicha regulación vaya más allá del simple control, y establezca una intervención estatal que oriente, canalice y fiscalice las actividades concesionadas, con base en un conjunto bien definido de leyes y reglamentos, lo mismo que de posibles acciones coercitivas para los casos que se desvían de lo esperado.

Lo anterior, sin caer en el exceso de ocasionarles los mismos problemas que padecen actualmente las instituciones estatales, por exceso de regulación, que origina cuellos de botella, trabas burocráticas, legales y de otros tipos, y que obstaculizan cualquier posibilidad de un desarrollo efectivo (eficaz y eficiente) de actividades superreguladas.

Como complemento de dicha actividad reguladora, la sociedad civil debe también poner de su parte, exigiendo calidad proporcional al precio cobrado, ya sea de manera individual, o colectiva, mediante agrupaciones de consumidores, asociaciones solidaristas, sindicatos, o empresas cooperativas, lo mismo que cámaras patronales o empresariales.

Esa sería una manera adecuada para que el Estado aumente su eficiencia, no su eficacia, ya que desde el momento en que se preocupa realmente por la utilidad social y el sentido redistributivo de sus actividades, está siendo eficaz, aunque sea ineficiente. Pero también, a la inversa, el Estado puede ser eficiente sin ser eficaz, si en el desarrollo de sus actividades usa productivamente los recursos disponibles, pero no obtiene resultados que satisfagan los objetivos de la comunidad o porque desvía el esfuerzo de sus gestiones hacia intereses diferentes de los verdaderos intereses del bien común (3).

En ese orden de ideas es importante que los países tengan un desarrollo institucional apropiado, que garantice el sostenimiento en el largo plazo de los avances en la gestión pública, lo mismo que el uso adecuado y efectivo de los recursos humanos, naturales y económicos disponibles para el desarrollo sostenible.

3. El poder político y las relaciones entre los grupos sociales

Por último, para comprender el poder político y su papel en la regulación de las relaciones entre los diversos grupos que componen las sociedades humanas, en este apartado se hace la diferencia entre su denotación y su connotación, su relación con la autoridad formal, las fuentes de su legitimidad, las clasificaciones utilizadas, las posibles reacciones obtenidas, la relación con el Estado, las tácticas para obtener poder político y su estructura en las sociedades modernas. Para explicar las relaciones entre los seres humanos, se acude a palabras como autoridad y poder, pues son conceptos básicos que ayudan a entender cómo se puede prescribir, dirigir o coordinar las actividades que se desarrollan entre los grupos sociales y los individuos que los integran.

En un sentido muy general, la palabra poder tiene dos denotaciones principales: 1) la capacidad para bien o para mal, tanto si se ejerce como si no, de producir una determinada opinión, conducta o comportamiento y 2) la influencia, ejercida por cualquier medio (emulación, sugerencia, persuasión o coerción) y de manera intencionada, por parte de un individuo o de un grupo sobre otros individuos o grupos.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

El problema con el vocablo no es tanto la denotación puntualizada, sino su connotación negativa, vinculada con términos como dictadura, despotismo, arbitrariedad, egoísmo, dominación, manipulación, explotación, ilegitimidad, ilegalidad, corrupción, etc.

Como capacidad de un individuo o de varios de influir en las opiniones, las acciones y los comportamientos de otra persona o grupos de personas, el poder en general ha sido muy importante a través de la historia, para regular las relaciones entre los integrantes de los diferentes conjuntos de las sociedades humanas, principalmente por medio de instituciones tales como la familia, la religión, la educación, el trabajo, la legislación, etc.

En tales instituciones se desarrollan funciones y actividades de diverso tipo, que generalmente requieren de una estructura organizativa, la cual contiene una combinación de puestos dotados de autoridad formal (basada en fundamentos legales), para cumplir los propósitos perseguidos y a los que se dota de derecho propio para ejercer discrecionalidad en la toma de decisiones correspondientes a su naturaleza.

Cuando no se posee tal autoridad formal, los individuos y los grupos tienden naturalmente a regular las relaciones de poder entre ellos con base en otras características, tales como la fuerza física, la personalidad, el carisma, la tradición, el conocimiento, la sabiduría, el dinero, los recursos y la información.

Por la ocurrencia de tales situaciones es que comúnmente tiende a confundirse la autoridad con el poder; a pesar de ello debe quedar claro que puede existir autoridad sin poder para ejercer el derecho que se posee, como cuando los encargados no pueden lograr formalmente que sus órdenes se cumplan; o bien, poder sin autoridad formal que respalde el ejercicio de tal poder, como cuando los subordinados impiden realizar algo a los superiores.

Entre ambos casos extremos la combinación ideal es la de tener autoridad con poder para ejercerla; en ese sentido: *“autoridad sería el ejercicio institucionalizado del poder (...) (y) hace referencia a la rutinización de la obediencia y a su conexión con los valores y creencias que sirven de apoyo al sistema político del que se trate. Dicho de otra forma, el poder se convierte en autoridad cuando logra legitimarse.”* (Del Águila 1997: 26 y 27). Dicha legitimidad puede provenir de fuentes diversas y ser de variada naturaleza, tales como: del consenso del grupo por considerar un poder y una autoridad como legítimos, de los valores religiosos de los diversos grupos humanos, del origen divino de los gobernantes, de los valores tradicionales de la comunidad, de la personalidad carismática de los que ejercen el poder y además cuentan con la autoridad para ejercerlo y de los sistemas legales aprobados y aceptados por lo gobernados.

Entre las múltiples clasificaciones del poder, una manera muy conocida es la realizada por John R.P. French, Jr. y Bertram Raven en 1959, quienes en su libro “The bases of social power”, identifican cinco tipos principales de poder: tres basados en la posición: el de recompensa, el coercitivo y el legítimo, y dos basados en la persona: el referente y el de experto:

- 1.** Poder de recompensa: surge de la capacidad que se posee de brindar premios psicológicos o económicos, para satisfacer necesidades o deseos, a cambio de adhesión y obediencia a las directrices recibidas. Se presenta cuando una persona o grupo tiene poder sobre otra persona o grupo, porque los primeros tienen control sobre las recompensas que los segundos desean.
- 2.** Poder coercitivo, coactivo o punitivo: se basa esencialmente en el temor al castigo u otro tipo de resultados indeseables para la satisfacción de necesidades, por la desobediencia a las órdenes o el desacuerdo con las directrices recibidas. Se presenta cuando una persona o grupo tiene poder sobre otra persona o grupo, porque los primeros pueden aplicar alguna clase de castigo sobre los segundos.
- 3.** Poder legítimo: emana directamente de la posición jerárquica en las organizaciones, está estrechamente ligado con los papeles formalmente asignados y se deriva de los sistemas culturales de derechos, obligaciones y deberes relacionados, ya sea con la institución de la propiedad privada, en el caso de las empresas privadas, o, con la institución del gobierno representativo, en el caso del aparato estatal. Se presenta cuando una persona o grupo se somete a otra persona o grupo, porque los primeros sienten que los segundos tienen el derecho de ejercer su poder sobre ellos en ciertos dominios.
- 4.** Poder natural, inherente o referente: se basa en los deseos de identificación con alguien por su liderazgo carismático, sus recursos deseables, su reputación admirable, sus nobles ideales, su capacidad oratoria u otras características personales dignas de imitación como competencia, equidad, honradez, etc. Se presenta cuando una persona o grupo siente admiración por otra persona o grupo, porque los segundos poseen alguna característica deseada por los primeros.
- 5.** Poder de experto: surge de la competencia, la experiencia, la pericia, la destreza o el juicio, confinada exclusivamente a un campo de especialización del conocimiento, que brinda información o proporciona habilidad para mejorar la eficacia o incrementar la eficiencia en la satisfacción de las necesidades. Se presenta cuando una persona o grupo tiene poder sobre otra persona o grupo, porque los primeros poseen alguna clase de conocimiento que puede ser útil para los segundos.

Ante esos tipos de poder se dan diversas reacciones por parte de las personas afectadas, las cuales, según Amitai Etzioni (“A comparative analysis of complex organizations”: 1975), pueden ir desde el compromiso (cuando, frente al poder referente o de experto se está dispuesto a ir más allá de las órdenes con tal de alcanzar la eficacia) y el cumplimiento (cuando, frente al poder recompensa o el legítimo, en una estricta relación de intercambio se hace exactamente lo que se pide, pero no más) hasta la franca resistencia (cuando, frente al poder coercitivo se despliega una oposición activa a las directrices recibidas).

De las muchas definiciones que se han dado sobre el poder a lo largo de la historia, Andrade (1983: 59 a 62) ha deducido que según los diversos aspectos que cada investigador destaque del concepto sus ideas pueden clasificarse en dos grupos principales:

- La tesis relacional: arranca del principio de que el poder es una relación entre seres humanos, dada en función de dos tipos de conducta humana, una determinante y otra determinada; lo considera como la acción de conductas sobre conductas; lo concibe en función de acciones concretas; lo comprende como actitud orientada hacia los demás; lo ve como causa en el sentido de receta para la acción; se presenta como relación bilateral donde un sujeto produce una conducta en otro y lo mide por su efectividad en el resultado.
- La tesis sustantiva: visualiza al poder como una sustancia en el sentido de algo que se puede poseer; lo considera como la capacidad para obtener determinados resultados; lo concibe en función de la posibilidad de que una acción se produzca; lo comprende como situaciones que pueden agotarse en sí mismas; lo ve como causa en el sentido de condición necesaria y suficiente; se presenta como una existencia que bien puede no manifestarse y lo mide por su posibilidad de obtener un resultado.

Con respecto al poder político en particular, uno de sus aspectos fundamentales es que está estrechamente relacionado con el monopolio del Estado para el ejercicio legítimo de los medios de coacción física sobre los gobernados, en tanto éstos lo consideran válido por alguna razón y lo aceptan de una manera conforme, a la vez que autorizan su obediencia a las reglas establecidas para su convivencia como ciudadanos del Estado-nación del que forman parte.

Desde ese punto de vista, “el poder político en su forma decisoria suprema corresponde, en sociedades históricas más o menos evolucionadas, al Estado” (Kaplan 1983: 143), poder ejercitado en un contexto político propiamente dicho. Posición extrema que se contrasta notablemente con otras donde todo tipo de poder es poder político.

Una posición intermedia es la sostenida por Andrade, para quien un poder puede ser considerado poder político siempre y cuando se presente en relaciones vinculadas con la idea de grupos sociales; de modo que:

“poder político es aquel que se manifiesta con relación a la acción en el interior de un grupo o de diversos grupos entre sí, siempre que dichas acciones tengan un impacto, así sea mínimo, en las relaciones generales de la colectividad en la que tales grupos se encuentran inmersos.” (Andrade 1983: 65)

Posición similar es la mantenida por Rafael del Águila (1997: 23) al concebir el poder en términos relacionales entre los que obedecen y los que mandan, donde la autoridad y la legitimidad de los que mandan están en gran parte basadas más en ideas, creencias o valores que en posesiones de fuerza o de violencia o de castigo.

Entre las tácticas utilizadas para obtener poder político se encuentran el intercambio social, la formación de alianzas y redes, la identificación con autoridades superiores, el acceso a los criterios para la toma de decisiones, el control del flujo de la información, la inclusión o exclusión de temas en las agendas, el servicio y el apoyo selectivos, el control de los procesos burocráticos, el acceso a la distribución de los recursos escasos y el manejo de los símbolos de status.

En términos de la estructura del poder político, Andrade (1983: 66) considera que está en función principalmente de la distribución efectiva que dicho poder tenga entre los diversos grupos que componen una sociedad, no desde el punto de vista jurídico o legal, sino desde el punto de vista del grado de su participación en la estructura real del poder.

En las sociedades modernas dicha estructura del poder político puede abordarse desde diferentes perspectivas, como la concepción elitista de Gaetano Mosca, quien en una fecha tan temprana como 1896, la plantea en términos de gobernantes y gobernados, donde los primeros constituyen una minoría organizada o clase dirigente, detentora de fórmulas políticas para justificar sus actos, tanto moral como jurídicamente ante los segundos.

“La primera, que siempre es la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él. La segunda, más numerosa, es dirigida y regulada por la primera de una manera más o menos legal, o bien de un modo más o menos arbitrario y violento, y recibe de ella, al menos aparentemente, los medios materiales de subsistencia y los indispensables para la vitalidad del organismo político.” (Mosca 1992: 23)

La denominada concepción pluralista de la estructura del poder social, como el caso de Robert A. Dahl, para la cual en vez de una concentración del poder político en un solo grupo social, lo que se evidencia -en las modernas sociedades industriales- es una dispersión del mismo entre grupos con intereses diversos, y a veces contradictorios, producto de la alta movilidad social existente en ese tipo de sociedades.

Para Dahl *“no cabe duda que la diversidad de opiniones es un hecho de la sociedad humana; no hay ninguna sociedad conocida en la que todos los miembros estén siempre de acuerdo con todas las políticas, y esto hace imprescindible que todas las organizaciones sociales posean algunos medios, aunque sean primitivos, para resolver los conflictos sobre objetivos.”* (Dahl 1992: 88)

La concepción pluralista de la estructura del poder social para manejar las relaciones entre los diversos grupos sociales que componen una sociedad, requiere la superación de las maneras tradicionales de concebir el poder como algo que se ejerce en una forma vertical desde unos pocos hacia los demás miembros de la sociedad, para guiarse por nuevas formas de relación. Estas formas de relación deben dejar atrás el comportamiento egoísta de unos pocos y pasar a un proceso más holístico, donde cada grupo social participe en diferentes aspectos de los procesos decisorios en función de sus capacidades, necesidades e intereses particulares, y eliminar así, los sentimientos de ansiedad e insatisfacción derivados de su exclusión en las decisiones que los afectan directamente.

Para matizar la incertidumbre y el conflicto, naturales, inevitables y derivados de capacidades, necesidades e intereses contrapuestos, el Estado debe actuar como mediador del proceso para llegar a un acuerdo entre las partes involucradas e identificar soluciones alternativas que disminuyan la incertidumbre, incrementen la dependencia entre los grupos y aumenten la disposición de recursos.

4. Notas:

(1) Conjunto de grupos humanos, organizados formal o informalmente, que se presentan como instancias intermedias entre la persona individual aislada y el conjunto de instituciones que conforman el Estado.

(2) “Se habla de externalidades o efectos externos cuando las acciones de una persona o de una empresa perjudican o benefician a otras, sin que esa persona o empresa pague o reciba indemnización.” (Banco Mundial 1997: 28).

(3) Conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a los seres humanos su completo y rápido perfeccionamiento. Es el principio de legitimidad del Estado.

5. Bibliografía

- Andrade, Eduardo. **Introducción a la Ciencia Política**. México, Editorial Harla, 1983.
- Banco Mundial. **Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación**. Banco Mundial, Washington, D.C., 1997.
- Bunge, Mario. **Ciencia y desarrollo**. Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte, 1984.
- Crick, Bernard. **En defensa de la política**. Madrid, Taurus Ediciones, S.A., 1968.
- Dahl, Robert A. **“La poliarquía.”**, en: Batlle, Albert. Diez textos básicos de ciencia política: 77-92. Barcelona, Editorial Ariel, 1992.
- Del Aguila, Rafael. “La política: el poder y la legitimidad.”, en: Del Águila, Rafael (Editor). **Manual de Ciencia Política**: 21-34, Madrid, Editorial Trotta, S.A., 1997.
- Dowse, Robert y Hughes, John. **Sociología política**. Madrid, Alianza Editorial S.A. 1975.
- Duverger, Maurice. **Sociología política**. Barcelona, Ediciones Ariel, 1968.
- Etzioni, Amitai. **A comparative analysis of complex organizations**. New Cork, The Free Press, 1975.
- Fayt, Carlos. **Derecho Político** (Tomos I y II). Sétima edición inalterada, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1988.
- French, John R.P. y Bertram Raven. “The bases of social power”, en: **Group Dynamics**. Cartwright, D. y Zander, A.F., eds. Studies in social power. Ann Arbor: University of Michigan, Institute for Social Research, USA, 1959.
- Gueguen, John A. O.W. **Kuusinen: Fundamentos del marxismo-leninismo**. Madrid, Editorial Magisterio Español, S.A., 1981.
- Heller, Hermann. **Teoría del Estado**. Décima primera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- Hernández, Rubén. **Instituciones de Derecho Público costarricense**. Segunda reimpresión, San José, Editorial EUNED, 1995.

Hook, Sidney. **Poder político y libertad personal. Estudios críticos sobre la democracia, el comunismo y los derechos civiles.** México, UTHEA, 1968.

Ilchman, Warren F. y Uphoff, Norman Thomas. **La Ciencia Política en la economía dinámica.** México, Editorial Limusa-Wiley, S.A, 1971.

Kaplan, Marcos. **Estado y sociedad.** Segunda reimpresión, México, UNAM, 1983.

López Portillo y Pacheco, José. **Génesis y teoría general del Estado moderno.** Segunda edición, México, Textos Universitarios S.A., 1976.

Maquiavelo, Nicolás. **El príncipe.** Decimoquinta edición, México, Editorial Porrúa, 1977.

Merkel, Peter H. **Teorías políticas comparadas.** México, Editorial Roble, 1968.

Messner, Johannes. **Ética social, política y económica a la luz del Derecho Natural.** Madrid, Ediciones Rialp, S.A., 1967.

Meynaud, Jean. **Introducción a la Ciencia Política, Madrid,** Editorial_Tecnos, S.A., 1960.

Mosca, Gaetano. "La clase política", en: Batlle, Albert. **Diez textos básicos de Ciencia Política:** 23-36. Barcelona, Editorial Ariel, 1992.

Pacheco, Francisco Antonio. **Introducción a la teoría del Estado.** Tercera reimpresión, San José Editorial EUNED, 1990.

Raphael, D.D. **Problemas de filosofía política.** Madrid, Alianza Editorial, S.A., 1983.

Sartori, Giovanni. **Elementos de teoría política.** Madrid, Alianza Editorial, 1992.

Sartori, Giovanni. **La democracia después del comunismo.** Primera reimpresión, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

**"Siempre hay esperanza y oportunidad para cambiar,
porque siempre hay oportunidad para aprender"
(Virginia Satir)**

IMPLICACIONES DE LA APERTURA COMERCIAL PARA EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL (*)

ALBERTO DELGADO PANIAGUA. COSTA RICA.

Contador Público Autorizado, Magíster en Economía y Banca y Finanzas, Profesional de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica. Con el presente se hizo ganador del primer lugar en el concurso de investigación Premio ICAP (Instituto Centroamericano de Administración Pública) 2008

Dedicatoria: A mi hijo Ernesto

AGRADECIMIENTO

A mis compañeros de Área: Don Oscar Sánchez que siempre me ha alentado en las modestas iniciativas que he presentado, Ferdinando Goñi cuya atenta orientación hace que lo vea más como amigo que como jefe, Anabelle Rodríguez, Sergio Ulloa, Rocio Torres y Luis Zamora, quienes me han premiado con su paciencia y apoyo cada vez que los he necesitado e incluso a veces sin pedírselo, y muy especialmente a Juvenal Ramírez, cuyas revisiones y correcciones han sido aportes invaluable que merecen el mayor reconocimiento. También a Doña Rethelny Figueroa de Jain, por sus valiosos aportes para la edición final de éste documento.

1. De la globalización al Régimen del Servicio Civil

El proceso de globalización se ha manifestado de varias formas, una de las más visibles ha sido la apertura comercial, que para muchos países de la región centroamericana y del Caribe, se ha traducido en acuerdos puntuales, tratados bilaterales y tratados multilaterales. De una forma u otra, la apertura comercial e incluso su ausencia, ha estado moldeando el desarrollo económico de estos países.

Ante esta situación, los responsables de los Regímenes de Servicio Civil (RSC), deben saber leer las implicaciones de este fenómeno en su quehacer, a fin de responder con eficiencia y eficacia a los nuevos desafíos que la sociedad plantea, lo cual es el objeto del presente trabajo.

(*) Este trabajo fue publicado originalmente en la Revista Centroamericana de Administración Pública (54-55), enero-diciembre 2008, San José, Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), 2008.

Por motivos de extensión, el tema se plantea para el caso concreto de Costa Rica, pero tratando, hasta donde resulte factible, que su abordaje sea tan abierto y pueda ser útil para realidades cercanas, como lo son los casos de las hermanas naciones centroamericanas, Panamá y República Dominicana, toda cuenta que las realidades internas y los procesos de apertura vividos en dichos países, si bien no son idénticos, sí son similares.

La investigación inicia con la identificación de las principales manifestaciones de la apertura comercial en la economía costarricense, como lo es el urgente reclamo de mayores y mejores condiciones de competitividad, para luego asociarlas, desde una perspectiva pragmática, con la actividad sustantiva de la gestión del talento humano en el Estado y, más específicamente, en las instituciones cubiertas por el RSC, a fin de plantear los principales desafíos que, para dicho Régimen produce este fenómeno, muchos de los cuales están asociados con la productividad.

La identificación de los antecedentes de la apertura comercial, se realiza principalmente con fuentes documentales; para la asociación con la gestión del talento humano se combina el apoyo documental con el análisis del acontecer noticioso de los últimos meses y, para el planteamiento de los desafíos para el RSC, se agregó el aporte directo de expertos conocedores del tema, particularmente del RSC. Con esto se ha tratado de dar un adecuado respaldo a la información que sirve de base a la investigación, a la vez que se le dota de la flexibilidad y actualidad necesarias para responder a la expectativa que implica estudiar un tema de tanta vigencia, que además está orientado hacia el futuro cercano.

El estudio parte de que la apertura comercial es una realidad, como apunta Cascante (2007), al referirse a la calificación obtenida por Costa Rica en el Índice Mundial de Globalización (IMG) durante el 2007:

“Según este índice, Costa Rica ocupa el puesto 39 [de un total mundial de 72 naciones consideradas] solo superado por Panamá. En relación con las nueve restantes economías latinoamericanas consideradas por el IMG 2007, Costa Rica está por encima de Chile (39), México (49), Colombia (50), Argentina (54), Perú (58), Brazil (sic) (67), Venezuela (68), liderando en áreas tales como contactos personales y conectividad tecnológica. Tal mención es la segunda que recibe Costa Rica, toda vez que en noviembre de 2007 la organización Latin Business Chronicle ubicó a Costa Rica en el puesto 2 en el Índice Latinoamericano de Globalización 2007, seguida por Nicaragua (5), El Salvador (7), Guatemala (14)” (1)

Por lo tanto, no se cuestiona si la apertura se va a dar o si es positiva o negativa, sino que se asume su existencia y a partir de ello, se escudriñan los desafíos para el RSC, haciendo énfasis en el funcionario público y no necesariamente en las instituciones donde trabaja; igualmente la atención se dirige hacia la apertura comercial en general y no indefectiblemente hacia un tratado de libre comercio en particular.

La apertura también genera desafíos para la institucionalidad nacional que superan en mucho los ámbitos del RSC. Por ejemplo, en Costa Rica, ante las dificultades del sistema político regular de aprobar por las vías parlamentarias normales un tratado comercial (el caso del Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, también conocido por sus siglas en inglés como CAFTA), en octubre del 2007 se tuvo que someter a una consulta popular, y aún después de que en dicho referéndum se aprobara, el país ha tenido que invertir tiempo en un proceso de discusión de leyes complementarias que, ha consumido muchos meses (2).

Esta característica de Costa Rica, de extenderse en discusiones sobre asuntos estratégicos, contrasta con situaciones como la del vecino Panamá, donde el Presidente anunció el 24 de mayo del 2006 la decisión de ampliar el Canal, lo cual se aprobó por referendo el 22 de octubre del 2006 y para el 3 de setiembre del 2007 se da inicio a la construcción de dicha obra, por un valor que supera los \$5.000 millones. Es decir, mientras en Costa Rica se discuten, más extensiva que intensivamente, asuntos de importancia media en el contexto histórico del desarrollo, se tienen vecinos que toman decisiones realmente de avanzada en el devenir de los tiempos y proceden a su ejecución.

Por los alcances de la investigación, estos desafíos nacionales, así como los pertinentes al sector privado, quedan excluidos del análisis, sin que por ello se omita que la resolución de los mismos, como parte de la realidad única temporal del país, sea necesaria para el desempeño competitivo de Costa Rica en el concierto económico mundial. No obstante, como ya se ha venido esbozando, la discusión sobre competitividad sí se aborda, particularmente en lo relativo a la gestión del talento humano.

Para el presente trabajo, se parte de la acepción económica del término globalización, en tanto apertura comercial, entendiéndose ésta como la “Tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales” (Real Academia Española, 2001, p. 1139). Definición que, al ampliarla en su dimensión social, cultural y funcional, permiten llegar a afirmar que:

“Entendemos el fenómeno de la globalización, como un proceso, por el que la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo unifica mercados, sociedades y culturas, mediante transformaciones sociales, económicas y políticas que les dan carácter global. El énfasis de la globalización está puesto en el comercio internacional y el intercambio cultural.”

“La práctica de Recursos Humanos en las diferentes latitudes del planeta no puede, en consecuencia, tratarse como un compartimiento aislado de ese entorno global en el que tienen lugar las relaciones empresariales y las funciones públicas de los países de diversas condiciones geopolíticas, económicas, sociales y culturales. Quiérase o no, el talento humano constituye una realidad inserta en paradigmas más amplios, sin los cuales no podría explicarse, contextualizarse, ni gestionarse, para ponerlo al servicio de la estrategia y los objetivos de organización alguna.”(Arguedas, 2008, p. 5)

Por otro lado, el Régimen de Servicio Civil se identifica con la especificación que plantea el título XV de la Constitución Política:

“Artículo 191º. Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración. Artículo 192º. 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 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 de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.” (Costa Rica, 1949, p. 69).

Los artículos constitucionales citados, son retomados más adelante en cuanto a la independencia del Régimen, la trascendencia del concepto de eficiencia, las deducciones a partir de la idoneidad comprobada, particularmente en una dimensión permanente que permite llegar hasta la noción de empleabilidad como contraposición a la estabilidad, todo lo que en conjunto contribuye a la mayor competitividad, reclamada a la función pública de cara a la apertura comercial.

Por su parte, la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) se visualiza como la institución rectora del Régimen de Servicio Civil en Costa Rica y como tal, es la: *“encargada de orientar la aplicación de la doctrina, los principios, las normas estatutarias y las políticas de Servicio Civil, en los diferentes organismos del Poder Ejecutivo, así como, de asesorar, controlar y mantener una posición de liderazgo técnico en la administración de personal de cada uno de ellos. En sentido más general, podemos decir que la Dirección General de Servicio Civil es la institución administradora del Régimen de Servicio Civil, en la medida que es la responsable de que sus principios doctrinarios, filosóficos, técnicos y jurídicos se desarrollen efectivamente en la práctica administrativa.”(Ramírez, 2007, p. 13).*

Como institución rectora y administradora del RSC, a la DGSC le corresponde ejercer el papel pionero en el planteamiento y desarrollo de iniciativas relativas a dicho Régimen. Por ello, para efectos del presente trabajo, las implicaciones de la apertura comercial en el RSC, se analizan

en relación directa con la DGSC y los planteamientos respectivos, se esbozan en función de la realidad operativa de dicha entidad, sin tolerar posiciones conformistas, sino por el contrario, enfrentándola constantemente a su autocuestionamiento.

1.1 La posición oficial de la Dirección General de Servicio Civil

Ante la apertura comercial, el Director General de Servicio Civil, refiriéndose al lugar que le corresponde a la institución en el contexto de la globalización, ha manifestado que:

“la Dirección General de Servicio Civil, como órgano encargado de regir las relaciones de empleo y la gestión de personas en el ámbito del Régimen de Servicio Civil, ha emprendido el reto de redimensionar el sistema de administración de recursos humanos de su ámbito, para adaptarlo a las necesidades y circunstancias actuales. La consecuencia teórica a que nos lleva este proceso de cambio es que los unidades de Recursos Humanos deben convertirse en proveedoras de servicios especializados para los directivos de la organización, que son sus clientes internos.”
(Arguedas, 2007, 6)

Dentro de esta concepción, lo que regularmente se ha considerado como las funciones de gestión del talento humano, por medio del debate, evolucionan para resurgir con nuevas actividades que respondan al reclamo de los tiempos y las circunstancias. De esta manera, la DGSC ha planteado entre sus prioridades, el diseño e implantación de un Modelo para la Desconcentración, Descentralización y Desregulación de la Gestión del Talento Humano, mismo que es consecuente con el Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Denango Obregón 2006-2010; plan que, en su apartado sobre Mejoras en áreas críticas de servicio a la ciudadanía y a la actividad económica del país a cargo de dependencias del Poder Ejecutivo para agilizar, simplificar y elevar la calidad de dichos servicios, al referirse a la Dirección General de Servicio Civil, señala: “Su reforma tiende a su fortalecimiento como ente rector; a la descentralización y desregulación de los servicios; y a la implantación de un modelo de gestión del talento humano de acuerdo a las necesidades de la función pública” (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica – MIDEPLAN-, 2006, p. 94).

La realización del diseño del citado Modelo, esta amalgamada con otros dos proyectos: la Implantación de un Sistema Automatizado de Gestión del Talento Humano y del Empleo y la Implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad en el Servicio Público para la Modernización y Fortalecimiento de la DGSC y las instituciones públicas. Sobre ellos se hará referencia más adelante. En su conjunto, estos proyectos están programados para que estén resueltos en los primeros meses del 2010.

En adición, es importante resaltar que para la celebración del 55 aniversario de la DGSC de Costa Rica, por realizarse el 30 de mayo del 2008, la institución ha establecido como tema central el “Régimen de Servicio Civil como impulsor del desarrollo económico. Desafíos ante la transformación del Estado y la Apertura Comercial”. La definición de este tópico como eje temático, automáticamente implica la invitación a las oficinas de Recursos Humanos dependientes del Régimen a realizar actividades alrededor del mismo y, a su vez, propiamente la DGSC organizará jornadas de discusión sobre este tema, en el marco de la celebración del día del funcionario público, que coincide con la fecha de este aniversario. De esta forma, se esperaría ahondar en las implicaciones que la apertura comercial tiene para el RSC y eventualmente identificar algunas acciones a seguir.

De lo expuesto, se tiene que aún con otros términos, la DGSC perfila el desarrollo de estrategias que señalan al incremento de la competitividad del país, en el tanto orienta la gestión del talento humano del RSC, hacia una mayor productividad. No obstante ello, más adelante se identifican puntos adicionales que deben sumarse a este esfuerzo país para sobrellevar la apertura.

1.2 La apertura en el contexto del Régimen del Servicio Civil

Sandí (2008) señala que, entre los desafíos para la región centroamericana ante la globalización, están la adecuada gestión macroeconómica, la excelente lectura del entorno, el aumento en el gasto social y de infraestructura y mejorar la inversión en capital físico y humano (3), lo cual por su naturaleza, comprende la esencia de la gestión del RSC.

El alto potencial o valor del talento humano costarricense es abiertamente reconocido por empresas como Intel, cuando su Gerente de Relaciones Corporativas afirma que:

“Hoy tenemos una megaplanta donde se producen los procesadores más poderosos y rápidos del mundo. Lograrlo no fue fácil, requería de la confianza de la corporación, pero gracias al recurso humano costarricense lo hicimos. (...) El país provee el 100% de la tecnología que vende Intel para que Internet funcione”. (Blanco, citada por Fallas, 2007) (4).

Por otro lado, el estudio América Central: Crecimiento económico e integración, elaborado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), concluye que

“Si las instituciones relacionadas con las empresas y la gobernabilidad mejoran su calidad (...) el crecimiento económico de Costa Rica crecería en 0,5 puntos porcentuales más cada año (...) la poca eficiencia de las instituciones de gobierno no ha permitido a los países de la región beneficiarse de la gran apertura de la región” (Ulett, 2007) (5).

Esta limitación en la eficiencia institucional también ha sido denunciada por Monge (2004) quien, al analizar los motivos por los que si bien Costa Rica tiene una mejor posición que sus vecinos centroamericanos, su índice de competitividad es inferior a la de sus principales socios comerciales, agrega:

“fundamentalmente a problemas de eficiencia de las instituciones públicas (...) [destaca la importancia de contar con] instituciones eficientes y estabilidad económica como requisitos necesarios para lograr tasas de crecimiento sostenidas por parte de países que, como Costa Rica, se encuentran implementando una estrategia de desarrollo basada en su integración a la economía mundial” (p. 351).

En relación con la pertinencia de asociar el éxito de la apertura con el desempeño del RSC, se tienen experiencias geográfica y culturalmente distantes, como Asia oriental, donde se han identificado grados de desarrollo sostenido en su economía, asociados entre otros, con el desarrollo del talento humano y una burocracia eficiente (Hirono, 1998, p. 169).

Se impone pues, visualizar al funcionario público con una perspectiva de avanzada, siendo parte de una elite, que no resta, sino que suma a la competitividad país, en la cual contar con una profesión es apenas el punto de partida, donde no basta con ser multidisciplinario, sino que también se requiere ser transdisciplinario, es decir, que el abordaje de los temas corte más allá de una disciplina. Es a partir de ello que la gestión pública contribuirá a la economía del conocimiento que, más que en los bienes, se basa en los servicios y, por lo tanto, no requiere tanto de un profesional que salga de la universidad a aplicar un bien, sino que “aplique saber al saber”.

Por lo tanto, partiendo de que uno de los elementos determinantes (y probablemente el principal) para el éxito de la operación de las instituciones, es la gestión del talento humano y que el RSC precisamente gestiona el talento humano de una gran parte de las instituciones del país, a lo que se adiciona el hecho que el profesional costarricense es reconocido por su alto nivel de calidad; se concluye que el apoyo o la orientación adecuada a dicho personal para su eficiente desempeño en las instituciones, puede contribuir a formar parte de ese 0,5 puntos porcentuales de crecimiento anual en la producción, ya sea para satisfacer la demanda interna o para atender la demanda externa de bienes y servicios y las exigencias del mercado abierto.

1.3 La apertura comercial antes y durante los Tratados de Libre Comercio

A partir del año 2002, la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA) ha puesto el tema de la apertura económica en un lugar privilegiado de la agenda nacional, sin embargo, la integración nacional con la

economía internacional es un proceso que lleva varias décadas de gestación, donde lo particular de los últimos años, es que ha tomado un ritmo más acelerado y agresivo, tocando sectores que hasta ahora habían estado reservados y que, en alguna forma, la idiosincrasia nacional casi había asumido que no era viable cuestionar, tales como los monopolios estatales.

En ese sentido, Anabelle González (2005) plantea que:

“Costa Rica forma parte desde hace más de cuarenta años de un esquema de integración económica con los demás países centroamericanos y tiene un convenio comercial que data de hace más de 30 años con Panamá (...) todos estos son, junto con los Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) los principales instrumentos jurídicos de Costa Rica en el ámbito del comercio internacional” (p. 3).

El primer tratado de libre comercio debidamente firmado, fue con México, y entró en vigencia desde enero de 1995; se caracterizó por estar suscrito entre dos países latinoamericanos en vías de desarrollo. En los años siguientes, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras también negociaron tratados similares con los vecinos aztecas.

La historia de los TLC continúa con la entrada en vigencia en febrero del 2002, del respectivo tratado entre Centroamérica y Chile. Este caso tiene la singularidad de que, a pesar de haber sido una negociación conjunta, la aplicación se hace de manera bilateral, es decir, individualmente, entre cada nación centroamericana y Chile.

Apenas un par de meses después, en marzo del 2002, rige un nuevo tratado comercial, esta vez entre Centroamérica y República Dominicana, similar al tratado con México en cuanto a su negociación conjunta pero de aplicación bilateral.

El 2002 ha sido el año más productivo en implementación de tratados comerciales, pues para noviembre del mismo, entró en vigencia el TLC entre Costa Rica y Canadá, que marcó el paso para firmar el primer acuerdo de este tipo con un país desarrollado y que también dio pie a futuras negociaciones entre éste país del norte y las demás naciones centroamericanas.

Para Costa Rica, la firma del TLC con Canadá incluyó la negociación de otros dos acuerdos en materia laboral y ambiental, situación que le dio una nueva perspectiva de negociación a los tratados de apertura comercial y que puede ser muy útil en el contexto actual del 2008, en que se están dando negociaciones con miras a firmar un nuevo acuerdo comercial, esta vez con la Unión Europea.

Para marzo del 2004, se finiquitan las negociaciones de otro TLC, esta vez entre Costa Rica y el CARICOM o Comunidad del Caribe, que comprende a Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Cuyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Surinam.

Tal como se señaló anteriormente, el TLC entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA), es el que ha dado más protagonismo al tema de la apertura comercial, tanto en su negociación entre el 2002-2004, como en su aprobación que, para el caso de Costa Rica, implicó la realización de un referéndum nacional el 7 de octubre del 2007, y cuyo proceso requirió una larga discusión de las 12 leyes complementarias que están en trámite en la Asamblea Legislativa.

Costa Rica también ha manifestado su intención de entrar en negociaciones con el foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation ó APEC), creado en 1989 y que en la actualidad comprende 21 economías que conforman el 56% de la producción mundial y el 46% del comercio global. Este foro se caracteriza porque en él sólo participan países que estén completamente comprometidos con el libre comercio, no tiene un tratado formal, sus decisiones se toman por consenso y funciona con base en declaraciones no vinculantes (Wikipedia, 2008).

Adicionalmente, se tiene un gran interés por parte de la Unión Europea en firmar un TLC con Centro América (C.A.) que, más que centrarse en los 40 millones de consumidores de esta región, está dirigido a los 816 millones de clientes potenciales que habitan en el resto de América, pues desde C. A. los europeos tendrían mayor facilidad para atender ese mercado, que si lo hace desde el otro lado del océano. Por eso la Unión Europea, antes de firmar cualquier Tratado de Libre Comercio con C. A., lo que requiere es el libre tránsito de mercancías en la región, dado que como se ha indicado, el objetivo no es C. A. sino que es América como un todo, situación que hace prever la firma de un nuevo tratado comercial conjunto con el istmo.

Para la segunda ronda de negociación con los europeos, por realizarse en Bruselas, Bélgica, del 25 al 29 de febrero, se han esbozado tres ejes temáticos, el comercial, el político y el de cooperación. En lo particular, para el RSC, revisten particular importancia los dos últimos por cuanto, según manifiesta el jefe negociador de la Unión Europea, en relación con estos ejes temáticos se verá:

“En diálogo político, cómo se va a organizar ese diálogo en derechos humanos, desarrollo sostenible y buena gobernanza. Y en cooperación veremos textos sobre temas como democracia, derechos humanos, buena gobernanza justicia, libertad y seguridad” (Aguiar, 2008) (6).

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

Ante ello, los temas que se resuelvan en materia política y de cooperación pueden afectar tanto el funcionamiento del Régimen del Servicio Civil en cuanto a la concepción de buen gobierno, como las fuentes de cooperación que en algún momento han sido de utilidad para ciertos fines específicos.

Además, ya el Gobierno del Dr. Óscar Arias Sánchez ha hecho ver claramente su intención de entrar en negociación de un TLC con China y así lo reconoció en la gira realizada entre el 20 y 29 de octubre del 2007 a las ferias de Cantón y Beijing, en las que 53 empresas nacionales se hicieron presentes con sus productos, en un intento de acercarse a los 1.300 millones de consumidores de esa nación. Como parte de la gira, se inauguró la oficina de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) en Beijing, que tiene entre sus funciones, impulsar la negociación de un tratado de libre comercio con China. (Delgado, 2007).

En este proceso de negociaciones internacionales, donde se han discutido y resuelto temas que trascienden lo comercial, no se ha identificado una posición activa de parte de los representantes del RSC, lo cual representa un riesgo importante de que eventualmente se resuelvan asuntos que afecten a dicho Régimen sin que éste haya sido considerado. Pero, quizás lo más preocupante es que por la pasividad ante el tema, se hayan perdido oportunidades de mejora, que le puedan ser útiles al RSC para asumir el papel protagónico que le corresponde ejercer en el acontecer del empleo público y la gestión del talento humano nacional, aprovechando la coyuntura de los tratados comerciales, que como se presenta en este trabajo, requieren múltiples aportes del citado Régimen. Superar esta omisión es el primer desafío para el RSC ante la apertura comercial con países de diferentes latitudes y dimensiones económicas.

Se concluye esta sección resaltando que el proceso de apertura comercial implica comprometer al país en un esfuerzo de competitividad internacional, del cual la fuerza laboral del sector público no solo no está excluida, sino que necesariamente es invitada especial, pues por su condición estratégica en cuanto a potenciar la productividad país, resulta punto central para sobrellevar con éxito semejante aventura. Amén de ello, el proceso de apertura también ofrece oportunidades de desarrollo para el RSC propiamente dicho, las cuales a la fecha no se identifica que hayan sido aprovechadas, dada su ausencia en las diversas mesas de negociación de los diferentes tratados comerciales, situación que conviene superar en el futuro inmediato.

2. Respecto a los recursos

La escasez de recursos es la fuente del problema económico y, a partir del cual se desarrolla toda la teoría económica. Por más que una nación cuente con recursos, necesariamente llega el momento que debe elegir entre atender (o al menos priorizar) algunas necesidades en perjuicio

de otras. En el caso de Costa Rica, lamentablemente, el órgano rector del RSC, durante mucho tiempo apenas ha contado con el respaldo presupuestario básico para su operación, sin mayores posibilidades de desarrollo. Es así como, en promedio, durante los últimos tres años (2005, 2006 y 2007), el 84% del presupuesto ha respondido a salarios y un 8% a servicios, que básicamente consiste en el alquiler de las instalaciones que ocupa.

Con el 92% de los recursos comprometidos, el margen de maniobra para crecer o generar nuevas iniciativas, realmente resulta reducido. Por esto, a continuación se trata la necesidad de analizar la brecha entre el valor y el precio (entiéndase las definiciones salariales); se agrega un apartado sobre la necesidad de distinguir y apoyar estrategias y la consecuencia que ello tiene en materia de recursos y, finalmente, se trata la urgente necesidad de invertir en investigación y desarrollo en talento humano, como estrategia ineludible para insertarse exitosamente en un mundo competitivo como lo es el globalizado.

2. 1 Brecha entre el valor y el precio

El RSC tiene una alta ponderación teórica y jurídica en el Estado costarricense de derecho, tanto así que, como ya se mostró, está sustentando en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política y, a partir de ahí, en una serie de leyes y decretos que lo regulan. Más aún, las resoluciones de la DGSC, si bien son de aplicación solo para las instituciones sujetas al Régimen, también sirven de referencia para muchas otras instituciones del sector público que no están dentro de su ámbito jurídico – administrativo, pero que han encontrado en el respaldo técnico, legal y moral de la actuación de la DGSC, una base objetiva y confiable para resolver sus situaciones particulares.

Es así como, tanto por su origen como por sus implicaciones en la eficiencia administrativa de las instituciones públicas, la DGSC tiene un muy alto valor teórico y relevante posicionamiento social como institución fundamental para la gobernabilidad democrática, la profesionalización y transparencia de la función pública. Sin embargo, en materia remunerativa, el precio pagado a los servicios recibidos por dicho Régimen son significativamente inferiores a su valor real.

La necesidad de mejoras económicas en el RSC han sido reconocidas por el Ministro de Competitividad (Woodbridge, 2007), al señalar *“La competitividad depende de la infraestructura física y humana (...). Se debe capacitar a la gente y pagar mejores salarios.”* (7).

Por su parte, uno de los principales diarios de circulación nacional ha denunciado más abiertamente la inaceptable disparidad de niveles salariales en perjuicio de los trabajadores del Régimen de Servicio Civil, (8) de modo que, en un mismo país, que goza de altos niveles culturales y de desarrollo jurídico, se dan grandes brechas entre los salarios de los funcionarios que laboran

en la gestión pública, ejerciendo cargos regulados por el Régimen de Servicio Civil, frente a sus homólogos de otras instituciones estatales.

Como justificación (de esta injustificable disparidad), se dan argumentos diversos, particularmente conceptuales y teóricos que fundamentan las fijaciones salariales del sector privado en la preparación, capacidad, productividad, oferta y demanda laboral y del sector público en la relación estatutaria o las convenciones colectivas. Sin embargo, estas argumentaciones le resultan de poca utilidad al funcionario público para enfrentar sus necesidades económicas y las de su familia.

Es entonces, cuando el funcionario, en su condición económica y familiar personal, voltea la mirada hacía otras opciones laborales y aparece el fantasma de la movilidad laboral por los pasillos de oficinas de ministerios y dependencias que salarialmente no son competitivas. Son estas mismas oficinas, a las que luego se pretende exigir altos niveles de eficiencia en la resolución de los asuntos que se le encomiendan, sin contar que constantemente pierden mucho del personal más calificado y que parte importante de su personal actual, son profesionales relativamente inexpertos que están desarrollando su empleabilidad (ver este concepto más adelante) para luego buscar otro mejor salario, es decir, que no necesariamente se han llegado a identificar con la razón de ser del servicio público que brindan. Urge agregar que, dentro de la racionalidad occidental, no hay motivo para censurar a un funcionario que aspire a una mejor condición económica para él y su familia.

Curiosamente, estas exacerbadas diferencias, en lo absoluto han sido objeto de limitación para que los más favorecidos por ellas, sigan abonándolas, sin reparo de las implicaciones que ello tenga para los habitantes, que de una forma u otra, acaban pagando sus altos salarios. Por ejemplo, a inicios del 2008, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) anunció el incremento de entre un 20% y un 40% del salario de sus gerentes, por considerar que los sueldos de dichas posiciones estaban por debajo de los pagados en otras entidades, como las del sector financiero u otras empresas prestatarias de servicios similares. El sustento de dicho aumento se resume en que “En un mercado de apertura, usted tiene que ser competitivo con el trabajo y con los salarios. Si usted ha creado y desarrollado profesionales de alta calidad, desearía que esa inversión no se le vaya” (9).

Esta argumentación y aumento de salarios los hace el ICE aún cuando para el 2007, su Presidente Ejecutivo tenía un salario de ₡ 3,6 millones, lo cual supera en varias veces el mayor salario de las instituciones pertenecientes al RSC.

No se trata de negar aquí los argumentos, en este caso del ICE, para justificar los aumentos de salarios de sus gerentes, sino de llamar la atención sobre una incongruencia manifiesta, esto es que si dichos argumentos son aplicables para esa entidad, con más razón lo son para los funcionarios de otras altas posiciones, que incluso tienen facultades de regulación sobre el mismo ICE, como el Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Economía y el Ministerio de la Presidencia.

El tema también se puede ver desde la perspectiva de lucha contra la corrupción, pues mucho se habla en todo el medio nacional y en la teoría de gestión del talento humano en el servicio público, de la urgencia de combatir la corrupción, sin embargo, el impulso de las palabras se desvanece ante el primer ajuste presupuestario para dignificar los salarios de los funcionarios públicos, al grado de pretender implícitamente que la vocación de servicio público deba de ir aparejada a la vocación de filántropo, en el sentido de que debe ser el sector laboral de la sociedad que, aparte de estar dispuesto a trabajar eficientemente por el bien de su país, también debe de estar dispuesto a hacerlo a costa de someterse él y su familia, a subsistir en condiciones económicas, que implican renunciar a la posibilidad de ahorro, educación, vivienda, vacaciones anuales, vehículo, posibilidades a las cuales, los servidores de cierto rango de otras entidades del sector público, como ya se indicó, que no están sujetas al Régimen de Servicio Civil, sí aspiran y reclaman sin reparo de ninguna especie. Es decir, la lucha contra la corrupción debe considerar niveles básicos de equidad salarial entre funcionarios que realizan labores de naturaleza similar, a fin de evitar que discriminaciones sin ninguna justificación induzcan innecesariamente a tentaciones.

No obstante lo anterior, es más que rescatable el avance significativo que en esta materia se dio recientemente con la resolución DG-280-2007 del 29 de noviembre del 2007, que considerando las investigaciones salariales de los grupos profesional y gerencial del Título I del Estatuto de Servicio Civil, mostró un deterioro de las retribuciones de dichos funcionarios y la Comisión de Política Salarial del Sector Público, acordó asignar a la Escala de Sueldos de la Administración Pública, las clases de puestos creadas mediante el artículo 2º de la Resolución DG-279-2007, lo que implica la: *“Implementación de un nuevo Modelo Ocupacional Salarial que permita un posicionamiento al Percentil 50 del Sector Público, de conformidad con los resultados del estudio y propuesta presentada por la Dirección General del Servicio Civil y Ministerio de Hacienda(...) La propuesta además contempla un cierre de brechas y posicionamiento de este sector profesional y gerencial que se pagarán de la siguiente forma: Percentil 30 en el primer semestre del año 2008, Percentil 35 en el segundo semestre del año 2008, Percentil 40 en el primer semestre del año 2009, Percentil 45 en el segundo semestre del año 2009, Percentil 50 en el primer semestre del año 2010”* (DGSC, 2007, p. 3) (10).

En suma, con esta resolución, se pretende llevar los salarios de los profesionales del RSC que, en muchos casos, estaba por debajo del percentil 35, al menos al percentil 50, situación que merece la reiteración de afirmar que ha sido un logro excepcional en lo que a la historia del RSC respecta en las últimas décadas. Sin embargo, este éxito, más que dar por satisfecho el desafío, debe de servir de motivación, bajo la premisa de que sí se puede, para en un futuro, insistir en superar el percentil 50 y hacer que el ejercicio de la función pública, esté salarialmente valorado en consonancia con la ponderación que los fundamentos legales y normativos lo hacen.

Se concluye este apartado resaltando que, para que el RSC responda ante los altos niveles de eficacia y eficiencia que reclama el entorno competitivo impuesto por la apertura comercial, debe reconocerse la necesidad, de que la remuneración del talento humano destacado en las organizaciones bajo su cobertura esté acorde con dichas expectativas. Por lo tanto, es imperativa una reforma de los regímenes salariales de todo el sector público, a fin de que las diferencias estén debidamente justificadas por motivos de productividad, pero en igualdad de oportunidad para todos aquellos que laboran en el Estado, es decir, sin las condiciones de privilegio institucional actuales.

2.2 Distinguiendo y apoyando estrategias

Uno de los grandes problemas que se han identificado en la gestión pública, es la dificultad de que las instituciones centren la atención en las decisiones y acciones estratégicas que les permita dar el salto cualitativo y cuantitativo que las condiciones cambiantes del mundo requieran. A esta situación hace alusión el Ministro de Competitividad cuando afirma que “En esa Institución [refiriéndose a la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA)] se le da igual importancia al permiso para construir un gallinero de 25 gallinas que el dragado del muelle de Caldera”. (Woodbridge, 2007, 24 de diciembre) (11).

La alta congestión de labores de diversa cuantía e impacto, en una condición de limitación de recursos, atenta contra la eficiencia de la gestión de cualquier institución y, por consiguiente, limita su capacidad para responder a los agresivos desafíos que le plantea el entorno.

La DGSC también ha sufrido este fenómeno de dispersión y saturación, lo que ha motivado que en febrero del 2008, se realizara una Reformulación del Plan Institucional 2008-2010, que comprendió un replanteamiento de todas las estrategias, compromisos, proyectos y acciones estratégicas y operativas, a fin de darles una mayor coordinación y hacer un mejor uso de los limitados recursos disponibles.

Retomando el ejemplo citado de SETENA, se tiene que dicha entidad, ha contado con la suerte de que en el 2007 fue descubierta en la conciencia gubernamental como una entidad esencial para el desarrollo costarricense y del cual en mucho depende la competitividad nacional, por lo que se le aprobó un incremento del 147% en su presupuesto y se le aumentó el personal en un 75%.

La insistencia en referirse al caso de SETENA, está en que las justificaciones esbozadas para respaldar el fuerte apoyo que se le ha dado, son igualmente válidas para la DGSC, pues se argumenta que se pretende que sea una institución lo suficientemente fuerte para garantizar el desarrollo y atender las demandas del ritmo de aumento de la inversión extranjera, por lo que se mejoró el equipo tecnológico, se aumentaron los salarios, se reforzó la capacitación al personal, y se redujeron los trámites. Todo esto por cuanto mientras Costa Rica vivía un proceso de desarrollo y crecimiento, la institución se había quedado sin capacidad para tramitar todas las demandas que se le hacían. (Herrera, 2007, 21 de agosto, p.26A) (12).

Por ello, un importante desafío para la DGSC consiste en su visualización y proyección como parte activa del desempeño económico nacional, ello sin perder la perspectiva de su naturaleza sustantiva que, al centrarse en el talento humano, atiende el componente productivo más valioso de cualquier país y que requiere la correcta valoración del ingreso (entiéndase ingreso económico – social) generado por la DGSC, lo que le permitirá demostrar, que es una institución altamente rentable desde la perspectiva económico – social.

Este tema es atendido por la teoría económica como la Internalización de Externalidades Positivas, que consiste en computar las consecuencias favorables para un tercero (ejemplo la sociedad), de una acción ante un cliente (interno o externo), realizada por un agente económico (en este caso la DGSC) y cuyos beneficios regularmente no se reflejan exacta y transparentemente como parte de los resultados positivos del accionar de dicho agente.

La adecuada interpretación de esta realidad económica subyacente que, con demasiada frecuencia, es omitida puede apoyar la labor sustantiva o, eventualmente, reorientarla para ser más eficiente en cuanto a los servicios ofrecidos. Una de las implicaciones de aprender a hablar en este lenguaje de rentabilidad institucional, es que se mejora la capacidad propositiva de presupuesto, con lo se incrementan las probabilidades de que las autoridades económicas ponderen más y mejor, la importancia de destinar recursos a la DGSC.

Consecuentemente, en esta apartado, el desafío identificado para el RSC consiste en lograr para el ente responsable de su administración, es decir, la DGSC, las mejoras presupuestarias necesarias para replantear su funcionamiento en el nivel estratégico que exigen las condiciones actuales, tal

como en su campo lo ha logrado la entidad usada como ejemplo (SETENA), con motivaciones que son igualmente válidas para la DGSC, en el tanto que, como institución, también está llamada a trabajar al más alto nivel en el desarrollo de la competitividad internacional del país ante la apertura comercial.

2.3 Inversión en investigación y desarrollo

Los dos apartados anteriores, Brecha entre el valor y el precio y Distinguiendo y apoyando estrategias, tienen en común el planteamiento de la necesidad de invertir más recursos económicos en el Régimen de Servicio Civil para responder a las implicaciones de la apertura económica. El presente apartado Inversión en investigación y desarrollo completa la trilogía de requerimientos de recursos, esta vez ya no referido a la remuneración de los funcionarios públicos ni a la inversión en la necesidades estructurales del Régimen de Servicio Público, sino más bien, a la orientación interna de parte de esos recursos en lo que está identificado como motor del desarrollo.

“La creciente competencia internacional no es el mero resultado de la existencia de menos barreras al comercio. Otro factor importante es el acelerado ritmo de inversión e innovación. Los cambios tecnológicos y sociales se han acelerado en las últimas décadas, periodo en el cual los países de altos ingresos gastaron de 2 a 3 por ciento o más de su PNB en investigación y desarrollo. (Streeten, 1998, p. 151).

Se pueden encontrar múltiples argumentos y demostraciones de la relación entre competitividad y crecimiento con la investigación y desarrollo, donde los porcentajes sugeridos de inversión fluctúan del 1 al 7 por ciento. Pero, para fines prácticos, siguiendo la referencia anterior se tiene que, en el caso de la DGSC, que cuenta con 181 funcionarios activos, ello implica que solo en el Órgano Rector del Régimen del Servicio Civil de Costa Rica destinarían entre 3,6 y 5,4 funcionarios a tiempo completo a la investigación y desarrollo.

Si este esfuerzo se pudiera materializar y extender a las demás instituciones homologas de Centro América, Panamá y República Dominicana, se podría crear una valiosa red de aproximadamente 32 investigadores regionales en materia de gestión del talento humano, dedicados a tiempo completo, que permitieran generar iniciativas atinentes para satisfacer la mayoría de los problemas a que se enfrenta el Servicio Civil en la región. Este es pues, otro desafío para el RSC.

Por lo tanto, ya sea desde la perspectiva de la asignación presupuestaria, la necesidad de afinar estrategias a atender con dicho presupuesto, o de los recursos destinados a investigación, el tema de la suficiente dotación de recursos, es materia urgente que debe atender y resolver la DGSC, sin que ello signifique traicionar su vocación humanista por una economicista, sino simplemente adaptarla para reconocer las realidades en las cuales se desenvuelve y que necesita para ser efectiva en su misión.

3. Capacitación

La excelencia en la gestión pública, más que una aspiración, debe de verse como un derecho de los habitantes y un deber de los funcionarios. Se usa el término excelencia en el tanto que su connotación es lo suficientemente amplia como para comprender la eficacia, eficiencia, ejecutividad, calidad y otros adjetivos cuya implementación en la institucionalidad nacional, puedan ser factores coadyuvantes y determinantes para alcanzar la competitividad que el país requiere en el agresivo mercado abierto. En esta visión, ningún nivel de mediocridad es aceptable, por el contrario, las expectativas de gestión pública deben fijarse a partir de la excelencia.

El llamado a la excelencia, en el contexto actual, requiere la atención cuidadosa de la teoría avanzada sobre gestión pública, pero siempre muy atenta a la ejecutividad que impone la rapidez de los cambios globales. Es decir, el desarrollo del liderazgo, el ejercicio responsable de autoridad y la conciente aplicación del concepto de responsabilidad, deben pasar a ser parte de la vida diaria de los distintos funcionarios públicos y, particularmente, de los que se desempeñan en mandos medios y altos.

Por lo tanto, no es posible que sigan dándose casos de funcionarios que cómodamente prefieren refugiarse en procedimientos y trámites engorrosos, antes que asumir la responsabilidad que la investidura de su cargo le impone. Debe desterrarse “el peligroso sofisma de que, en esta materia, es preciso elaborar primero reformas integrales para echar a andar. Estos ejercicios teóricos nos han costado tiempo, dinero improductividad y desconfianza”. (La Nación, 2007, 29 de agosto, 32A) (13).

La excelencia, entendida como la gestión sobresaliente en calidad, sí es posible y se tienen muestras de ello en acciones como las del Ministerio de Salud al abordar el tema de los rellenos sanitarios en forma técnica, con la cooperación de las universidades estatales; el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, al erradicar el vergonzoso episodio de los gavilanes que cobraban por tramitar las licencias de conducir y la Dirección General de Migración y Extranjería al simplificar significativamente la emisión de pasaportes.

Pero los casos puntuales (y a veces aislados) no son suficientes para los cambios que el país demanda en la gestión pública, a fin de atender las demandas de un sector productivo que no debe correr, sino volar, para competir en el escenario de la globalización. La excelencia en la gestión pública debe pasar de ser la excepción a ser la regla, y el abordaje natural de estos temas requiere de capacitación, pues resulta el camino más cercano para lograr el cambio en el talento humano. Por ello se insiste en la capacitación, pues:

“dada la importancia estratégica de los servicios públicos en un entorno económico como el que se le abre al país con dicha apertura económica, [se enfatiza en la] necesidad de una educación de calidad para dar respuesta a (...) los desafíos para el funcionario público y el Régimen de Servicio Civil en Costa Rica. Una economía como la nuestra necesita mucho más de un funcionario público de carrera y bien preparado, que una economía con otras características y exigencias.” (Rodríguez, 2008) (14).

Aquí surge un reto esencial para la Dirección General de Servicio Civil, particularmente para su Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES): orientar su oferta formativa hacia el desarrollo de iniciativas y la ejecutividad del funcionario público, con una perspectiva agresivamente competitiva, pues en definitiva, lo que está en competencia ya no son solamente los empresarios o agentes privados, sino el país como un todo y, dentro de él, el servidor público no puede omitir la necesidad de ser competitivo respecto a sus iguales de otros países, donde sí puede que brinden servicios de excelencia al inversionista.

3.1 Empresas como socios en capacitación

La apertura de mercados ha contribuido al crecimiento de la producción nacional, lo que se ha traducido en un mayor requerimiento de mano de obra calificada para el sector productivo, condición que ha topado con una realidad limitada de capacidad de respuesta por parte de las entidades que, en primera instancia, están llamadas a atender dichos requerimientos.

Efectivamente, en los últimos meses, diversos sectores productivos, como la Unión de Cámaras de la Empresa Privada (UCCAEP) y la Cámara de la Construcción, entre otras, han manifestado reiteradamente su inconformidad ante la falta de personal técnico que enfrentan para el desarrollo de la actividad empresarial. Estos faltantes se dan en diferentes campos, como soldadores, electricistas, agentes de ventas, operarios de producción, mecánicos, agentes de servicio al cliente, cocineros y expertos en gastronomía internacional.

Ello ha motivado que la UCCAEP, planteara al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), que la Unión de Cámaras asuma la formación del personal requerido, incluso facilitando sus instalaciones para efectos de brindar la capacitación y realizar las prácticas que requieran los estudiantes y que dicha formación sea financiada y certificada por el INA. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que los empresarios, por ley están obligados con el pago de la planilla de sus empleados, a realizar un aporte al presupuesto del INA. (Fallas, 2008, 13 de febrero, p. 23A) (15).

La Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), se ha sumado al reclamo, al denunciar el rezago en el estímulo de carreras de alta demanda, situación que generó el déficit de personal calificado que ahora enfrenta el sector productivo. Ante esto, el INA ha aceptado “que algunos de los programas están desfasados, pero declaró que la institución es incapaz de preparar la cantidad de técnicos requeridos” (Fallas, 2008, 11 de febrero, p 25A) (16).

Otra alternativa para satisfacer los requerimientos de personal técnico calificado, se identifica con la formación que brindan los colegios técnicos a los jóvenes que cursan sus estudios en ellos.

Ambas alternativas de formación de la juventud para satisfacer los planteamientos del sector productivo, entiéndase, el INA y los colegios técnicos profesionales (como dependientes del Ministerio de Educación), constituyen organizaciones que se encuentran dentro del ámbito de acción de la DGSC y, en ambos casos, en la actualidad se cuenta con una cantidad importante de nombramientos pendientes de resolver (que suman aproximadamente, para el caso del INA, 800 plazas y en el caso del Ministerio de Educación 3.200 vacantes, ello sin contar otra cifra importante de nombramientos interinos).

La resolución de los nombramientos pendientes no es la panacea que logre evacuar de forma inmediata la limitante denunciada por los sectores productivos y afines, pues además del personal que forme a los nuevos técnicos, también se requiere la actualización de planes de estudios, la infraestructura y el tiempo de capacitación. Sin embargo, ello no priva que desde la perspectiva de la función pública y, específicamente de la DGSC, el evacuar, de manera prioritaria, los concursos que tienen relación directa con la formación del talento humano requerido por el sector productivo, es una forma efectiva de contribuir a los desafíos que el país debe responder ante las mayores y cada vez más exigentes demandas del mercado abierto.

3.2 Superando Paradigmas en el Incentivo de Idiomas

El cultivo de habilidades basadas en el conocimiento se ha convertido en una condición básica del desarrollo, particularmente en el contexto económico de la globalización, pues como destaca Monge (2004):

“La globalización es un proceso mundial y, dentro de ella, la liberalización de los flujos de comercio e inversión impone cada día mayor presión a los diferentes países para ser más competitivos (...) hablar de retos y oportunidades en el contexto de la globalización y la EBC [Economía basada en el conocimiento], equivale a hablar del tema de competitividad, no limitándose al enfoque tradicional de la competitividad, sino también incluyendo los nuevos elementos de eficiencia que caracteriza a la economía basada en el conocimiento”(p. 347).

Entre los elementos del conocimiento que más reclama el sector productivo de Costa Rica, está el dominio de otros idiomas, que por tradición se ha visto como el dominio del inglés, no obstante cada vez se oye más hablar de la necesidad de terceros idiomas, como el mandarín. En todo caso, los requerimientos de idiomas ya se han convertido en el requisito de moda en las contrataciones de una gran cantidad de puestos de trabajo. Así se nota en la mayoría de los anuncios de empleos

que se publican en los diarios nacionales y lo evidencian las ferias de empleo bilingües, donde han participado empresas como Sykes, Intel, Procter and Gamble, Hewlett Packard, también lo manifiestan entidades privadas y públicas como el Instituto Nacional e Estadística y Censos y ha sido motivo para que varios centros de educación vuelquen su oferta académica hacia el inglés y otras lenguas, como estrategias para atraer estudiantes o firmar convenios con empresas e instituciones.

No obstante los diversos esfuerzos que, en el nivel nacional se han estado articulando para atender la urgente necesidad de otro idioma, particularmente referido el inglés, los frutos aún parecen distantes para satisfacer las demandas de los sectores productivos (especialmente de servicios). Sin embargo, dado el motivo del presente trabajo, es necesario voltear la mirada hacia la atención que dicho tema recibe a lo interno del Régimen del Servicio Civil, para identificar una amplia brecha entre los impulsos o, al menos intentos, del sector privado y las modestas iniciativas para capacitar al servidor público.

Dado el carácter pragmático de este estudio, debe reconocerse que los medios de que dispone el RSC son más limitados que los que están al alcance del sector privado, por lo que es necesario hacer un mayor uso de la imaginación para potenciar los escasos recursos accesibles, a fin de que los servidores públicos no queden sentenciados a un rezago que los convierta en los neoanalfabetas de las condiciones bilingües que imponga el entorno en un futuro cada vez más cercano. De hecho, ya se dan casos de capacitaciones, pasantías y proyectos, cuya realización se ven limitados por la falta de disponibilidad de personal bilingüe en instituciones públicas.

La primera alternativa identificada para estimular el aprendizaje de idiomas, es una redefinición del instrumento de reconocimiento de carrera profesional en lo atinente al estímulo del efectivo aprendizaje de otro idioma.

En ese sentido, de la revisión de la normativa que regula el reconocimiento del estímulo por carrera profesional, se tiene que la resolución DG-080-96 de la DGSC, del 3 de octubre de 1996, en su artículo primero establece:

“Denomínase Carrera Profesional a uno de los procedimientos de la Administración de Recursos Humanos del Estado por medio del cual se concede un incentivo económico a los funcionarios que laboran en el Poder Ejecutivo y que posean como mínimo el título universitario de Bachiller (...) El incentivo se concederá con base en grados académicos, capacitación recibida (...) (p. 3)”.

El artículo quinto de la misma resolución agrega que “La suma máxima que se podrá otorgar por cada actividad de capacitación recibida será de 5 (cinco) (p. 5)”. Normativa que, para efectos prácticos se termina de afinar con el oficio circular AI-CCD-194-2003, del 08 de agosto de 2003, Directrices sobre el reconocimiento de actividades de Capacitación, que en lo pertinente (centrándose en el inglés) señala:

“Las actividades de Capacitación estructuradas en módulos, como por ejemplo, los cursos de idioma Inglés dados por la Universidad de Costa Rica y el Instituto Tecnológico de Costa Rica, deben valorarse como una sola actividad y, en esa medida, se les concederá una puntuación máxima de cinco (5) puntos por concepto de carrera profesional” (p.3).

Consecuentemente, se tiene que el reconocimiento para efectos del beneficio de carrera profesional, de la capacitación recibida en idiomas (que en este caso se ha referido al inglés), se hace con base en una normativa que se aplica de manera idéntica a la de otras capacitaciones que no necesariamente implican el desarrollo y dominio de una habilidad o conocimiento como lo es un idioma. Si a esto se suma que el aprendizaje del idioma es una labor que implica altos grados de esfuerzo y dedicación que superan por mucho las horas lectivas y que las limitaciones presupuestarias del RSC hacen que las opciones de capacitación sean limitadas, resulta imperativo diferenciar el reconocimiento del aprendizaje de idiomas de otros tipos de capacitación, para lograr su efectivo estímulo, que sea consecuente con el interés que el país como un todo le está tratando de dar a dicho aprendizaje, para responder a las necesidades actuales del entorno.

En ese sentido, se plantea la necesidad de realizar una nueva resolución de la DGSC que, considerando los argumentos expuestos en cuanto a prioridades nacionales de capacitación, establezca normas para la aplicación de la Carrera Profesional para el aprendizaje efectivo de la lectura, escritura y conversación de otro idioma. Estas normas no necesariamente deben estar regidas por la cantidad de horas de capacitación recibidas, sino por el efectivo cumplimiento del objetivo buscado y podrían sustentarse en certificaciones de niveles de dominio del idioma, emitidas por entidades debidamente acreditadas y reconocidas en el medio. En ese sentido, se conocen antecedentes como los del Banco Central de Costa Rica, que ya hacen uso de instituciones acreditadas para certificar el nivel de inglés de los aspirantes a concursos internos.

Más aún, como el conocimiento del idioma es una habilidad que puede verse afectada por el uso o desuso que se haga del mismo, la normativa por emitir podría incluir que la certificación deba de actualizarse cada cierto tiempo (por ejemplo, cada dos o cuatro años), para mantener el interés en el funcionario público en conservar o superar el nivel alcanzado del aprendizaje del idioma.

En suma, la capacitación en las diversas acepciones aquí desarrolladas y a las cuales de seguro se le pueden agregar otras más, debe resurgir con mayor fuerza y brillo, para ser el faro que ilumine el camino del progreso que ofrece la apertura; ello implica romper con algunos mitos profundamente arraigados en la cultura nacional y de la función pública, pero que necesariamente deben ceder ante la urgencia del cambio, pues el mismo no es un capricho, sino una condición de sobrevivencia del RSC y de responsabilidad para con la ciudadanía.

4. Condiciones de trabajo

Las condiciones de trabajo del funcionario público son elementos que tradicionalmente han marcado la diferencia entre éstos y los trabajadores del sector privado, por lo que cualquier planteamiento respecto a ellas, debe analizarse con mucho cuidado pues por su naturaleza puede ser tema sumamente sensible. Sin embargo, ello no es limitante para buscar nuevas formas de interpretar dichas condiciones y adecuarlas para que respondan de mejor manera a las condiciones del competitivo entorno globalizado.

4.1 Empleabilidad más que Estabilidad

El trabajo en el Régimen de Servicio Civil se ha caracterizado por su estabilidad, lo que para efectos prácticos también se denomina como trabajo de por vida o inamovilidad laboral. Ahora, dicho concepto intrínseco en el contrato de trabajo psicológico, esta mutando al de empleabilidad, entendida como las facilidades para que los funcionarios desarrollen capacidades que les permita desempeñarse en diversas posiciones, con lo que se pretende garantizar la obtención de empleo en todo momento, más que la permanencia en un único puesto de trabajo.

Este concepto, de empleabilidad se desprende de otro que rige el servicio público, cual es la idoneidad, pero en una perspectiva de largo plazo, donde:

“La profesionalidad de la función pública depende no solo de una adecuada selección inicial, sino también un seguimiento sistemático de las capacidades de las personas a lo largo de su carrera administrativa [por lo que] la idoneidad de los servidores se divide en dos tipos: Idoneidad previa: La que debe demostrar en el inicio, todo servidor que pretende optar en forma libre y voluntaria por un cargo público. Idoneidad permanente: Corresponde a la superación académica, actitudinal y cognoscitiva, que los servidores deben conservar y mejorar mediante la capacitación y actualización de sus condiciones, para el desempeño eficiente en cargos de la función pública.” (Arguedas, 2008, pag. 10).

Recientemente Isabel Román (2007, 23 de diciembre), investigadora del Programa Estado de la Nación, ha vuelto a poner el tema de la empleabilidad sobre la mesa y en una forma más amplia ha indicado que ahora de lo que se trata es que:

“las personas mejoren su capacidad de generar ingresos mediante el ‘reciclaje formativo’ y la ampliación de estudios. Se habla entonces, ya no tanto de seguros de desempleo como antes, sino de ‘seguros de empleo’ que toman en cuenta el conjunto de la vida laboral, no solo un momento determinado. Se busca alentar a las personas para que dediquen tiempo a fortalecer su propia empleabilidad a través de programas de aprendizaje continuo que les

permitan ir mejorando su calificación laboral (...) El Estado Bienestar se renueva así en su papel, ya no para atender riesgos y efectos negativos a posteriori, sino para preverlos con políticas activas de empleo, que ayuda a las persona a ayudarse a sí mismas y que implica cambios en las relaciones entre trabajadores y empleadores, pues ya no solo se trata de negociar salarios y condiciones laborales, sino también de acordar períodos para que el empleo pueda combinarse con proceso de formación en contextos que promuevan a la vez deberes y derechos entre las partes involucradas.” (17).

Bajo esta perspectiva, el tema de la profesionalización de la función pública toma mayor vigencia, como el actuar de una Administración Pública bajo la orientación, y no del dominio, de la autoridad política. Lo anterior implica necesariamente, independencia y objetividad en su accionar, con una estabilidad sustentada en la empleabilidad que, al tener su asidero en la idoneidad permanente, requiere de una actualización constante en capacitación de competencias, que le garanticen al funcionario la posibilidad de adaptarse a los cambios de la apertura mundial.

Pero la capacitación por competencias representa un cambio paradigmático en la función de capacitación, pues

“Las competencias son procesos complejos que integran componentes de carácter individual y colectivo para la resolución de problemas y la realización de actividades, permiten una adecuada adaptabilidad a las condiciones cambiantes del contexto laboral (funcionales, tecnológicas, estructurales, culturales, sociales, etc). Las competencias contribuyen al logro de los objetivos, y por lo tanto, al incremento en el desempeño.”(Arguedas, 2008, 12).

Por lo tanto, la capacitación en competencias, que permitan desarrollar la empleabilidad, es otro de los desafíos planteados para el RSC, ante los cambios inducidos como parte del proceso mundial de apertura, en el que como indica Barrientos (2008), la democracia se valora contra sí misma y ello implica una comparación con el desempeño del funcionario público que, debe redimensionarse no solo como aporte al desarrollo del país, sino también como impulsor de la recuperación de la confianza al sistema democrático, conjuntamente con el desarrollo de la capacidad gerencial (2008, 15 de febrero) (18).

4.2 Flexibilización del trabajo

El traspaso de las fronteras económicas está acompañado del traspaso de las barreras horarias de los países y de los hábitos laborales de las culturas. Es así como los empresarios requieren cubrir puestos de trabajo durante 24 horas en 365 días al año (y para los años bisiestos como el presente, la demanda se amplía a 366 días).

Concientes de esta situación, parte del sector estatal que ha estado más estrechamente vinculado a la actividad productiva nacional, ha visto ampliar sus horarios en forma que hace unas décadas era impensable. Efectivamente, los bancos públicos han ampliado sus horarios desde las 7:00 a.m. hasta horas de la noche y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) también ha adecuado de manera significativa la atención a sus clientes.

Pero estos casos, más que la excepción, están llamados a ser el ejemplo a seguir en un mercado cada vez más urgido de soluciones sin dilación, donde el tiempo es dinero en efectivo, que se gana o se deja de ganar, es decir, se pierde.

Arguedas (2008) apunta que “En este contexto, la flexibilidad laboral se perfila como la orientación que debe asumir el sistema de recursos humanos público, aplicable especialmente en contextos donde la gestión de las personas no esté enmarcada por la rigidez normativa y procedimental.” (p. 8). A lo que agrega que la flexibilidad se puede ver desde su perspectiva numérica, es decir, la capacidad de ajustar el número de trabajadores o de horas de trabajo a los requerimientos, desde la óptica funcional que implica la facilidad de reorganizar las tareas, la visión salarial, referida al margen de maniobra que permita retribuir el esfuerzo y rendimiento individual de los funcionarios y la flexibilidad física o de distanciamiento de la contratación del trabajo por medio de figuras mercantiles.

En ese mismo sentido, Longo afirma:

“Las demandas de alta calificación técnica coexisten en el mundo del trabajo contemporáneo con las de flexibilidad. El carácter dinámico de los entornos en los que muchas organizaciones se mueven acentúan las necesidades de adaptación al cambio y un excesos de especialización podría jugar en su contra. Disponer de activos humanos adaptables es, cada vez más, una fuente de ventaja competitiva en el mundo empresarial En las administraciones públicas, las crecientes necesidades de eficiencia y optimización de recursos escaso van en la misma dirección.” (2004, p. 260)

A todos estos planteamientos, se agrega la flexibilidad en el lugar físico de trabajo, que como señala Delgado (2008) el desarrollo de los modelos económicos y el avance de la tecnología, han marcado pautas en la transformación de las condiciones laborales, a las que los trabajadores deben responder para ser competitivos. Es así, como el teletrabajo ha dejado de ser una visión futurista tratada en los textos universitarios, para integrarse a la realidad laboral de algunas empresas e instituciones, donde los funcionarios, en determinados momentos, negocian con sus superiores la posibilidad de laborar en sus casas, a fin de atender con una mayor calidad –conseguida en menor tiempo– asignaciones de trabajo que regularmente resulta difícil resolver en la jornada

regular dentro de las oficinas, en medio de inevitables distracciones. Incluso se dan casos en que son las mismas jefaturas las que recomiendan a sus colaboradores esta opción, ante la urgencia de finiquitar determinada tarea. Por ello, es conveniente que la DGSC, como Órgano Rector del Régimen de Servicio Civil, se aboque a valorar esta modalidad de trabajo, de manera que sea el impulsor de las condiciones y regulaciones mínimas de la misma, antes de que se popularice y autorregule, a la buena fe de cada cual.

Algunos elementos que podrían considerarse para el RSC son:

1. Valoración de los beneficios económicos que el Teletrabajo genere, tanto a la institución como al trabajador: reducción de tiempo efectivo para la obtención de resultados, ahorros en alquiler del espacio físico necesario por trabajador, necesidades de mantenimiento de dicho espacio, gastos indirectos como agua y electricidad, pasajes, alimentación y vestido, entre otros.
2. Definición y actualización periódica, de los criterios para determinar las labores susceptibles de aplicación de esta modalidad de trabajo, pues pueden darse casos en los que del todo no sea deseable su utilización y otros en los que resulte sumamente rentable.
3. Resolución de las condiciones físicas que se deben cumplir para implementar el Teletrabajo y la medida en que las instituciones puedan (y deban) contribuir a dotar dichas condiciones, como parte de las Obligaciones de los Patronos establecidas en el Capítulo V del Título II del Código de Trabajo, lo cual incluso podría abarcar temas como riesgos laborales y seguros de equipos de trabajo en la casa del funcionario.
4. Análisis jurídico de los cambios laborales, a fin de determinar si las modificaciones internas requeridas en los contratos de trabajo, pueden hacerse vía resoluciones de la DGSC, o si es necesario hacerlas por medio de decretos ejecutivos o de aprobación legislativa.

En todo caso, es altamente conveniente el estudio de experiencias similares en otras instancias (empresas privadas, instituciones descentralizadas, organismos internacionales, instituciones en otros países, etc.), a fin de identificar situaciones que puedan ser útiles para el RSC, particularmente en lo relativo a la medición y control de los resultados, que es uno de los aspectos críticos del éxito de este tipo de iniciativas.

La implicación en este particular para el RSC, se resume como el planteamiento o impulso de las condiciones, incluyendo normativa que tienda a flexibilizar la relación de trabajo en todas sus acepciones, respetando (y en el caso respectivo adecuando) las condiciones legales aplicables, de manera que se pueda responder a las demandas de la globalización (19).

Estos dos desafíos identificados en cuanto a las condiciones de trabajo, a saber, empleabilidad y flexibilización, son solo dos ejemplos que invitan al monitoreo constante, de las diversas aristas posibles de redefinición, ante los aportes a la competitividad país, exigida a la función pública para responder a la caída de las fronteras comerciales.

5. Casos crónicos

En las instituciones se suelen dar limitaciones que, por su constancia en el tiempo y trascendencia, se pueden catalogar como crónicas, por lo que su resolución, además de implicar un importante avance en la gestión, representan el descongestionamiento de cargas y desembarazo de efectos negativos de la imagen ante terceros e incluso, pueden traducirse en la creación o reforzamiento de elementos sumamente positivos de dicha imagen. La reducción de los plazos de resolución de los concursos de reclutamiento y selección para acceder a cargos públicos, apunta a limpiar la imagen, mientras que lo que se ha titulado como la reforma de los microestados pueden catapultarla en un campo urgido de apoyo y que, ambos en su conjunto, son esenciales como parte del respaldo en competitividad que el Régimen puede dar al país ante la apertura.

5.1 Uno de los grandes pendientes: Reducción de plazos

Es una realidad evidente y manifiesta que los procesos de reclutamiento y selección en la Dirección General de Servicio Civil distan de ser lo ágiles que las instituciones dependientes de él, los candidatos por contratar y la misma DGSC, desearían. Es usual que dichos procesos, en el mejor de los casos duren 6 meses y con frecuencia se extienden hasta por dos años y medio, lo cual por si mismo dice más que suficiente sobre la necesidad de mejorarlos. Precisamente, como efecto de esta situación se tienen los atrasos en los nombramientos del INA y del Ministerio de Educación, arriba indicados.

La solución a esta problemática es bastante compleja, pues para que su resolución sea efectiva y sostenible, deben de considerarse las regulaciones legales que rigen el RSC, algunas de las cuales incluso son de orden constitucional; éstas deben armonizarse con la concepción de gestión de talento humano que se considere mejor responda a los conocimientos actuales en la materia y las necesidades futuras del país y, finalmente, deben implementarse en el nivel operativo, con todo lo que ello implica en modificación de las formas de hacer las cosas que se han venido utilizando durante décadas, es decir, los procesos y procedimientos.

Aún cuando la solución del problema de los atrasos en los nombramientos se plantean de forma laboriosa, ello de ninguna manera significa que sea insuperable, por el contrario, solo indica que su atención debe ser cuidadosa. Conciente de ello, la DGSC ha respondido con el planteamiento de dos proyectos estratégicos, que ocupan conjuntamente, el primer lugar de prioridad dentro

de la definición de estrategias institucionales, pues ambos están interrelacionados: El proyecto de Implantación de un Sistema Automatizado de Gestión del Talento Humano y del Empleo, y el proyecto de Implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad en el Servicio Público para la Modernización y Fortalecimiento de la Dirección General de Servicio Civil y las instituciones públicas, basado en las Normas ISO-9001:2000, lo cual incluye el objetivo de simplificación y reducción de trámites. Según los cronogramas respectivos, ambos proyectos deberán estar implementados a mediados del año 2010.

La implementación de los proyectos estratégicos indicados en el párrafo anterior, replicaría en la automatización de una serie de pasos que usualmente consumen mucho tiempo y esfuerzo de los profesionales del Área de Reclutamiento y Selección, como lo son la confirmación de cursos y títulos con los principales centros de educación superior y las consultas de los registros judiciales. Esto no niega que adicionalmente, sería conveniente revisar la carga de trabajo asignada a dicha Área, toda cuenta que las demandas de servicios han subido durante los últimos años y la capacidad instalada de personal, en términos generales, se ha mantenido invariable (20).

La recién aprobada resolución DG-279-2007, de la DGSC, de fecha 29 de noviembre del 2007, modifica el Manual de Clases Anchas de la serie profesional, con lo que se suprime una gran cantidad de descripciones y especificaciones de clases de puesto, que en términos prácticos significa pasar de un total inicial de 279 clases a únicamente 15. Esto representa un importante avance en cuanto a la simplificación del proceso de clasificación de cada candidato que aplique para un puesto en cada concurso.

Entre las causas identificadas que generan el exceso en los plazos de resolución de reclutamiento, se tiene el que no se está reclutando únicamente desempleados, sino que con frecuencia los candidatos son los mismos funcionarios del RSC. Es decir, personas que participan en los concursos por especular, en el sentido de experimentar la posibilidad de obtener una mejor posición, pero que, al proponerlas dentro de una terna, es muy probable que no acepten pues las condiciones de trabajo que se les ofrecen, son muy similares o ligeramente superiores a las condiciones de trabajo de que ya disponen y, por lo tanto, consideran que no se justifica el cambio laboral... sin embargo, siguen concursando por si acaso.

Siempre dentro de la situación anterior, se puede dar el caso de que el postulante efectivamente acepte la nueva posición, pero también aquí se genera otro inconveniente, pues si el postulante proviene de otro puesto del RSC, su movimiento implica desvestir un santo para vestir otro, es decir, que la plaza que ocupaba anteriormente queda vacante, con lo que el número de requerimientos de personal sigue invariable.

Esta situación podría mejorar significativamente si se impulsara la aplicación del artículo 33 del Estatuto del Servicio Civil (1953) que establece que “las promociones de un grado al inmediato superior las podrán hacer los Jefes tomando en cuenta en primer término las calificaciones periódicas de sus empleados” (p. 9). Si los jefes respectivos hicieran un mayor uso de esta facultad, se estimularía el desarrollo de la carrera administrativa dentro de las instituciones, con lo que se evitaría convocar a concursos externos para resolver nombramientos que por su naturaleza, acaban siendo atendidos y resueltos de manera interna. En ese sentido, la DGSC ya está trabajando en una directriz para impulsar la aplicación de dicho artículo.

Resulta sumamente valioso que ya se haya identificado el camino a seguir y que se esté trabajando en ello, queda pendiente el darle un cuidadoso seguimiento para garantizar que el producto satisfaga las expectativas, de manera que la institución llegue a contar con los criterios sobre gestión de talento humano, incluyendo los servicios de reclutamiento y selección, y la calidad en sus procesos y procedimientos de ejecución, que le permita responder adecuadamente, tanto en tiempo como en forma, a los requerimientos que reciba en tan importante materia.

5.2 La reforma de los microestados

La reforma del Estado se ha centrado prioritariamente en la atención de la cuestión estatal en sus principales instituciones, con un alto sesgo hacia la urbe. Sin embargo, dadas las condiciones de organización política del país, particularmente la autonomía municipal consagrada en la Constitución Política, se tiene que mucha de la acción del Estado se da, o se deja de dar, por medio de los Gobiernos locales que, en muchas de sus funciones, pueden operar como pequeños estados (microestados) dentro de los cánones que la legislación los faculta.

No obstante, los gobiernos locales durante décadas han estado ayunos de desarrollo de capacidades profesionales, ya sea en temas técnicos o gerenciales, con los consecuentes perjuicios en cuanto a desarrollo para sus comunidades y, por lo tanto, para las empresas que se radican en dichas localidades y desde las que se pretenden atender sus requerimientos productivos, ya sean de bienes o servicios.

Para Ferrer (1998), entre los dilemas de América Latina para el desarrollo y subdesarrollo en un mundo global, está la reconstrucción del área de la acción social y pública, donde el objetivo no debe ser desmantelar y reducir el Estado, sino reforzar los instrumentos de promoción del desarrollo y la equidad, lo cual necesariamente incluye las escalas inferiores del Estado, es decir, las provincias y municipios (p. 204).

En esa línea, se tiene que la Dirección General de Servicio Civil dispone de un Área de Asistencia Técnica al Sector Descentralizado, cuya misión es “Fomentar el mejoramiento continuo de los gobiernos locales, mediante acciones de formación y facilitación técnica, en el área de recursos humanos, con el fin de contribuir a su desarrollo humano y empresarial”(Rodríguez, 2008) (21).

Por medio de dicha Área, se le brinda a los gobiernos locales, asistencia técnica en los temas de mapa básico de organización, manual de puestos, escala salarial, manual de evaluación del desempeño, manual de concursos internos y externos, manual para el reclutamiento y selección de personal, manual de inducción, actualización del reglamento autónomo de organización y servicios, manuales de procesos, políticas y procedimientos, y manual para el seguimiento y actualización de los instrumentos.

En suma, esto se puede plantear como el impulso de la profesionalización de los recursos humanos. También se hacen esfuerzos simultáneos en cuanto a mejorar la cultura organizacional, es decir, se desarrollan charlas en aspectos tales como trabajo en equipo, liderazgo, definición de valores y la misma polifuncionalidad de los puestos.

Sin embargo, los importantes aportes que la DGSC ha realizado hasta la fecha, se han visto limitados por los escasos recursos, que contrastan con los grandes esfuerzos que realizan los profesionales destacados en el Área respectiva. El reto que la situación actual de competitividad contempla en este sentido, estaría marcado por el planteamiento de un proyecto agresivo, acompañado con los recursos suficientes para potenciar esta labor, de manera que sus beneficios puedan ser disfrutados por una mayor cantidad de gobiernos locales, en un horizonte de tiempo más corto, con el consecuente beneficio de competitividad para el país y de satisfacción con niveles de excelencia en los servicios públicos municipales que requieren tanto los empresarios como los ciudadanos.

Los dos casos crónicos planteados, reducción de plazos y reforma de los microestados, son sinónimo de que hay mucho trabajo por realizar, labor que requiere gran valentía por la magnitud de los desafíos y una fuerte dosis de perseverancia, que eventualmente hasta puede llegar a caer en necesidad, para lograr ver sus frutos.

6. Apertura respecto a los vecinos

La apertura como concepto ha sido tema de múltiples debates que incluso ha generado distanciamientos en algunas naciones centroamericanas. Particularmente, Costa Rica ha mantenido una mayor resistencia que se ha hecho evidente en su oposición a iniciativas de corte político como el Parlamento Centroamericano. Sin embargo, en otras latitudes, sí se ha dado consenso

en cuanto a la necesidad de una mayor permeabilidad e integración regional, para poder aprovechar ventajas competitivas al actuar como equipo y ejemplos de ello, han sido las diversas negociaciones de tratados comerciales según se mostró al inicio de este documento.

Respecto a la apertura, a continuación se abordan dos elementos que pueden tener viabilidad por cuanto coadyuvan a los esfuerzos comerciales, sin desgastarse en las discusiones políticas, el primero se refiere al tema de la contratación del personal proveniente del extranjero y el segundo, a la cooperación regional como estrategia ante la apertura económica.

6.1 Contratación del personal proveniente del extranjero

La Ley de Migración vigente en Costa Rica, en un afán por proteger al trabajador nacional, impone una serie de requisitos para poder realizar contrataciones de personal foráneo, condición que incluso hace requerir la demostración de inopia para autorizar el ingreso de profesionales a laborar en suelo nacional, demostración que, por lo complejo de su realización, se convierte en un importante desestímulo tanto para el empresario contratista como para el posible sujeto por contratar.

Dicha legislación quizás haya respondido adecuadamente a las condiciones nacionales del tiempo de su promulgación, pero en el contexto actual, donde el flujo de inversión extranjera directa es superado cada año, la creación de nuevas empresas es una constante y la satisfacción de mano de obra especialmente calificada constituyen factores que con frecuencia no se pueden superar con la disponibilidad del mercado de trabajo nacional. Por lo tanto, es necesario revisar dicho marco legal.

A lo anterior hay que sumar que, el desarrollo económico aparejado a la globalización, ha implicado la incursión en actividades productivas de mayores niveles de complejidad o simplemente de actividades nuevas que, por lo tanto, hacen indispensable el personal extranjero, no solo para que atiendan la demanda laboral puntual insatisfecha, sino para que se conviertan en los nuevos formadores en campos novedosos, como por ejemplo, gerentes de hoteles de lujo bilingües, ingenieros civiles especializados en polductos, técnicos en audio y vídeo, y profesores de físico química.

Por lo tanto, la fuerza laboral inmigrante, en lugar de ser marginada o restringida, debe ser incorporada, sin prejuicios, al sistema productivo, recibiendo la capacitación adecuada, estimulando su productividad, haciéndola partícipe de las cargas impositivas y aportando a la producción nacional:

“Mientras persistan las diferencias salariales y desempleo en los países, habrá presiones migratorias. Es inevitable. Por eso, es mejor regular que prohibirla tajantemente. (...) incluyendo trabajadores especializados que aporten tecnología y conocimiento.(...). Lo peor que le podría pasar a Costa Rica y los demás países involucrados es impedir la competencia de trabajo, prohibiéndola, sin evitar que la oleada de trabajadores extranjeros se refugien ilegalmente en el sector informal, ampliando los anillo de pobreza y demandado servicios de salud.”(La Nación, 2007, 21 de noviembre, p. 34A) (22).

Como bien indica el Director de Migración *“Si el país no produce la clase de personal que se necesita, los extranjeros pueden contribuir con sus conocimientos a que se solvete esa deficiencia” (Zamora, citado por Fallas, 2008, 11 de febrero, p 25A) (23).*

Curiosamente, a lo interno de la DGSC no se han identificado limitaciones relevantes para que los extranjeros se incorporen al Régimen del Servicio Civil, por el contrario, ante la dificultad de comprobar sus atestados judiciales y profesionales, pueden llegar a encontrarse en ventaja frente a los oferentes nacionales. En todo caso, tampoco se han identificado criterios que permitan garantizar reciprocidad en el trato de los nacionales que participen en concursos para ocupar puestos públicos en los países de los cuales se recibe la mayor cantidad de emigrantes.

Otra situación importante de señalar en cuanto al personal proveniente del extranjero, es la experiencia de China, en la que se identificó la importancia de tratar el tema de la fuga de cerebros para superar la competitividad nacional.

Zweig (2006) plantea que el gobierno chino estableció una serie de directrices estratégicas para estimular el retorno de los talentos locales que en algún momento habían emigrado. Entre dichas directrices figuran la apertura de centros de inserción laboral para cerebros repatriados, facilidades para obtención de vivienda, fundación de una asociación de estudiantes repatriados, apoyo a la investigación, pasantías temporales en su propio país (con la intención de que una vez ahí opten por volver a radicarse), exenciones de impuestos, escolarización de los hijos, empleos para sus cónyuges, descuentos en la adquisición de casa y si se demostraba que los avances tecnológicos que aportaban eran significativos, podían recibir importantes bonificaciones (pp. 72-98).

Un planteamiento como el chino no obstante que resulta de difícil asimilación en el contexto nacional, no deja de ser interesante como reacción de una nación que se ha declarado dispuesta a asumir el desafío de la competitividad ante la apertura y, en su accionar, ha tomado medidas que, pese a sus cuestionamientos y errores identificados, lograron recuperar una importante cantidad de la fuga de talentos que había experimentado.

Consecuentemente, este apartado plantea como implicación de la apertura para el RSC, en cuanto a la contratación del personal proveniente del extranjero, la necesidad de definir una directriz o política para la contratación de los foráneos, que en lo posible considere condiciones mínimas de reciprocidad respecto a aquellos países de los que se reciben la mayor cantidad de emigrantes. También sería conveniente la definición de directrices o políticas relacionadas con el potencial costarricense, que frecuentemente emigra y cuya reinserción en el mercado laboral en general, y en el sector público en particular, puede ser determinante para sortear los agresivos embates de la competitividad internacional.

6.2 La cooperación regional como estrategia ante la apertura económica

Las ideas hasta aquí expuestas, en buena medida se apoyan en la necesidad de ser competitivos entre países para responder a los desafíos de la apertura comercial, sin embargo, sin pretender contradecir esta postura, hay que distinguir entre la competencia entre iguales y la competencia entre desiguales. No es lo mismo identificar como competencia a una vecina nación, que tradicionalmente se ha visto como hermana, por ejemplo Nicaragua, que asociar dicho adjetivo a los Estados Unidos Mexicanos, China, Estados Unidos de Norteamérica y otros similares en nivel de desarrollo o tamaño de mercado.

Conviene distinguir la competencia en su acepción tradicional, de corte empresarial y deportiva, donde el triunfo necesariamente implica la pérdida del otro, con la competencia en cooperación, donde los jugadores que, en algún momento y determinadas circunstancias compiten para ciertos fines específicos, se alían, cual alianza estratégica en lenguaje empresarial o carrera de relevos en el mundo deportivo, como señala Streetn (1998).

“entre los países, dado que las ganancias de uno pueden servir de modelo para que otro también las obtenga (...) si el concepto de competencia se aplica mal o se abusa de él, puede conducir a la protección, que perjudica a todos.” (p. 150).

Por eso, se hace la distinción del planteamiento de bloques regionales como una estrategia para integrarse a la globalización y no para frenarla, pues es innegable que los Estados Unidos como país, aglutina a un grupo importante de Estados, algunos de los cuales son por sí solos del tamaño de Centro América y otro tanto se puede decir de la Unión Europea y China. De hecho la negociación del CAFTA se hizo en forma regional con la nación norteamericana.

En este sentido, conviene no confundirse con los intentos fallidos de integración política centroamericana, pues no parece que se tenga el ambiente regional para ello. En su lugar, resulta mejor aprovechar esfuerzos existentes que ya han demostrado importantes grados de avance,

como la conformación y funcionamiento del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y fortalecerlos, para que puedan tomar una dimensión mayor en cuanto al apoyo que las distintas instancias del Régimen de Servicio Civil puedan requerir en los países que atiende.

En un tema de tanta relación externa como lo es la apertura económica, el apoyo con el personal proveniente del extranjero, sea éste foráneo o repatriado y la cooperación entre los países vecinos, resulta un componente natural del accionar país, donde la discusión solo es válida en cuanto a la forma de orientar dicho accionar, para el mayor beneficio nacional y regional.

7. A manera de conclusión

En cada uno de los apartados se ha tratado de concluir explícitamente con el desafío o reto que el tema tratado tiene en el contexto de las Implicaciones de la Apertura Comercial para el Régimen de Servicio Civil de Costa Rica. Aunque se ha tomado el caso de Costa Rica como referencia, por el enfoque dado al tema, se espera haber cumplido la expectativa de ser aplicable, por lo menos en alguna medida, al resto de Centro América, Panamá y República Dominicana, países con los cuales se comparten un conjunto de condiciones políticas, culturales y económicas similares, que las han unido la apertura comercial y la constitución del Instituto Centroamericano de Administración Pública.

El proceso de apertura comercial y la nula participación del RSC en el mismo, son una primera llamada de atención, en el sentido que no se puede ser invitado ausente de la mesa donde se sirven los banquetes socioeconómicos del futuro. Esto hace pensar, entre otras cosas, en las dificultades que enfrenta la DGSC de Costa Rica, por carecer de un estatus legal que la faculte para actuar con la investidura que su función sustantiva le demanda, como lo sería por ejemplo, tener el rango de Ministerio o Secretaría de Estado, tal como lo tiene en la actualidad República Dominicana. Este particular se menciona por su importancia, no obstante, por exceder los límites del presente estudio, resulta tema propicio para un posterior desarrollo.

Respecto a los recursos, se identifica la necesidad de un mayor apoyo económico para el Régimen del Servicio Civil en diversos aspectos, que van desde el presupuesto para el fortalecimiento del Órgano Rector como tal -principalmente de su infraestructura y tecnología disponible- hasta las definiciones salariales de los funcionarios que están amparados a dicho Régimen y que, evidentemente, se han encontrado en una posición desventajosa respecto a otros funcionarios públicos. Los avances obtenidos, deben servir como motivador, para seguir en la lucha para obtener los recursos que la investidura y los desafíos de esta institución reclaman. Internamente, también es importante que el RSC resuelva la asignación efectiva de parte de esos recursos a labores de investigación y desarrollo, como parte de una estrategia de competitividad nacional.

La capacitación se presenta como una de las áreas que requieren mayor atención por parte del Régimen del Servicio Civil, pero con orientaciones particulares conforme a los dictados de los tiempos y condiciones, es decir, brindando especial atención a las competencias, evacuando elementos como nombramientos en instituciones que ofrecen capacitación a potenciales trabajadores del sector privado y, enfrentando y superando paradigmas del incentivo para el estudio de idiomas.

Estando referido el RSC a la gestión del talento humano, no es de extrañar que surjan elementos relacionados con las condiciones de trabajo, tales como la empleabilidad y la flexibilización, que deben realizar su aporte a la competitividad país, pero más que ese par de aspectos, conviene la constante y concienzuda revisión de los diversos vértices de análisis, que pueden surgir para responder a la apertura comercial.

Se identificó la urgente necesidad de superar algunos casos crónicos, que afectan a la DGSC como Rector del Régimen, entre los que destaca la urgencia de reducir los plazos en los procesos de reclutamiento y selección, donde afortunadamente ya se han tomado medidas importantes, que no obstante, requieren un celoso seguimiento para garantizar su efectividad. Otro caso importante, que es susceptible de ser explotado como una forma de magnificar el impacto positivo del RSC para la sociedad y la economía, es el apoyo a la reforma del Estado desde la óptica de los gobiernos municipales, donde se han realizado importantes avances, pero aún queda mucho camino por recorrer.

Finalmente, se resalta la necesidad de definir políticas sobre contratación del personal proveniente del extranjero y la conveniencia de aprovechar y, en la medida que sea posible, apoyar el desarrollo de organismos de cooperación regional, como estrategia para enfrentar la globalización económica.

No obstante lo dicho, son muchas las aristas que podrían seguir explorándose en cuanto al tema de esta investigación, pues como bien plantea Ulrich (2006):

“Una función eficaz de recursos humanos tiene profesionales de recursos humanos que reconocen las realidades externas del negocio y adaptan las prácticas de recursos humanos y asigna sus recursos en concordancia [retomando el entendimiento de las realidades internas agrega que] las realidades que influyen en los negocios pueden agruparse bajo tres epígrafes: Tecnología. Economía y cambios legales. Demografía de la fuerza de trabajo. Un cuarto factor, la globalización, pasa a través e influye en la otros tres” (pp. 33-43).

Por lo tanto, sin desacreditar lo expuesto, se concluye que más importante que identificar las implicaciones de la apertura comercial para el Régimen del Servicio Civil, es crear la conciencia de que dicha apertura tiene incidencias o impacto para el RSC y que la función eficaz de recursos humanos, debe pasar por su identificación sistemática para incorporarlas luego a su quehacer. Si el presente trabajo ha logrado contribuir en esta dirección, habrá conseguido su objetivo.

8. Notas:

- (1) Cascante, E. (2007, 30 de diciembre). Globalización en marcha. La Nación, p. 21A.
- (2) Al momento de edición de este trabajo, octubre del 2008, Costa Rica ha pedido dos prórrogas para implementar el CAFTA y aún esta pendiente de aprobación final (segundo debate) en la Asamblea Legislativa, la última ley necesaria para la entrada en vigencia del tratado.
- (3) Sandí, V. (2008, 9 de enero) Retos para países en desarrollo. La Nación, p. 27A.
- (4) Blanco, K. Citada por Fallas H. (2007, 25 de diciembre) Talento local catapultó inversión de Intel. La Nación, p. 25A.
- (5) Ulett, L. (2007, 20 de julio) Mayor eficiencia de instituciones puede subir crecimiento en 0,5%. La Nación, San José, C. R. p. 26A.
- (6) Aguiar, J. Jefe negociador de la Unión Europea. El Financiero # 654 del 11-17 de febrero del 2008. Pág. 6.
- (7) Woodbrige, J. (2007, 24 de diciembre) Me están ahogando. La Nación, San José, Costa Rica, p. 25A.
- (8) "El Gobierno central paga los peores salarios de todo el sector público (...) un estudio realizado recientemente por la Dirección General del Servicio Civil señala que las diferencias entre profesionales del Gobierno y los de otras entidades públicas van del 45% al 140% (...) Un licenciado en Derecho gana apenas ₡ 466.000 mensuales en un ministerio. Pero la remuneración casi se duplica si labora en la Contraloría General de la República (₡ 800.000). ¿Por qué el INS le gira mensualmente más del doble a quien ocupa un puesto de jefatura (casi 2 millones de colones) mientras que a un puesto similar en un ministerio se le asigna ₡ 800.000 mensuales? Según datos de noviembre del 2006, recabados por el Servicio Civil, los sueldos más elevados para un jefe de departamento se encuentra en la Contraloría General de la República, seguidos por el Tribunal Supremo de Elecciones, el INS, Banco Central y el ICE (...) Si los deberes y responsabilidad son

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

similares, y si las condiciones personales de los trabajadores fueran iguales, los salarios deberían ser similares. Solo así se satisfarían los principios de igualdad y equidad.” (La Nación, 2007, 10 de septiembre, p. 48A)

(9) Oviedo, E. (2008, 8 de febrero). ICE sube entre 20% y 40% salario a gerentes. La Nación p. 6A.

(10) Durante el proceso de edición para publicar el presente trabajo, se dio un asunto que conviene revelar, cual es que por sus implicaciones socio-económicas, esta iniciativa motivo que la Dirección General para la Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana, del Ministerio de Justicia, el 8 de abril del 2008, le entregará al Director General de la DGSC, el reconocimiento como “Constructor de Paz 2008”.

(11) Woodbridge, J. (2007, 24 de diciembre). Caos estatal asfixia a Ministro de la Competitividad. La Nación, p. 25A.

(12) Herrera, M. (2007, 21 de agosto). Setena se fortalecerá para controlar impacto Ambiental. La Nación p. 32A.

(13) Orden en casa. Editorial. (2007, 29 de agosto) La Nación, San José, Costa Rica. p. 32A.

(14) Rodríguez, P. (pholkemeyer@racsa.co.cr) (2008, 21 de febrero) Implicaciones de la Apertura Comercial para el Régimen del Servicio Civil. Correo electrónico enviado a Alberto Delgado (sercivil.go.cr).

(15) Fallas, H. (2008, 13 de febrero). Empresarios proponen formar su propio personal técnico. La Nación, p. 23A.

(16) Fallas, H. (2008, 11 de febrero). Sectores claman por reformas a educación. La Nación p. 25A.

(17) Román, I. (2007, 23 de diciembre). Creación de nuevas capacidades laborales. La Nación, p. 32A.

(18) Barrientos, G. (2008). Entrevista con Guido Barrientos, del Equipo Técnico del Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica, 15 de febrero.

(19) A la fecha de edición de este trabajo, se tiene que la Primera Vicepresidencia en Ejercicio

de la Presidencia de la República, el Ministro de la Presidencia y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, por medio del Decreto Ejecutivo N° 34704-MP-MTSS: Promoción del Teletrabajo en las Instituciones Públicas. La Gaceta No. 162, del 22 de agosto de 2008, conforma un Equipo Coordinador de los planes o programas de Teletrabajo, adscrito a la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, e integrado por una persona representante de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, quien lo presidirá, una del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, una del Instituto Costarricense de Electricidad, una de la Dirección General del Servicio Civil, una del Ministerio del Planificación, y una del Instituto Nacional de Seguros.

(20) Bejarano, R. (2008). Entrevista con Rafael Ángel Bejarano Naranjo, Director Área de Reclutamiento y Selección de la Dirección General de Servicio Civil, San José, Costa Rica, 18 de febrero del 2008.

(21) Rodríguez, J. (2008). Entrevista con José Alberto Rodríguez Salazar, Director Área de Asistencia Técnica al Sector Descentralizado de la Dirección General de Servicio Civil, San José, Costa Rica, 14 de febrero del 2008.

(22) Política laboral integral. Editorial. (2007, 21 de noviembre) La Nación, San José, Costa Rica, p. 34A.

(23) Zamora M. Citado por Fallas H. (2008, 11 de febrero) Ley de Migración complica contratar foráneos. La Nación p. 25A.

9. Lista de referencias

Arguedas, J. (2008) Los nuevos retos del Régimen de Servicio Civil en Costa Rica ante la demanda del entorno globalizado. Revista de Servicio Civil. Volumen 19. Imprenta Nacional. San José, Costa Rica, p. 5.

Arguedas, J. (2008) Ob. Cit. p. 6.

Arguedas, J. (2008) Ob. Cit. p. 8.

Arguedas, J. (2008) Ob. Cit. p. 10

Arguedas, J. (2008) Ob. Cit. p. 12.

Costa Rica. (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Presentada y actualizada por Rivera, G. (2001) 8ª ed. EDITEC Editores, San José, C. R. p. 69.

Costa Rica. (1953) Estatuto del Servicio Civil. Publicaciones Jurídicas, San José, Costa Rica, p. 9.

Delgado A. (2007) Sinopsis Económica N° 09 del 15 al 21 de octubre del 2007: El despertar del gigante asiático – El crecimiento económico de China y sus efectos en Costa Rica. DGSC.

- Delgado, A. (2008) Sinopsis Económica N° 21 del 14 al 20 de enero del 2008: Preparándose para el Teletrabajo. DGSC.
- Dirección General de Servicio Civil (1996). Resolución DG-080-96 Carrera Profesional. Normas para su aplicación. San José, Costa Rica. DGSC. p. 3
- Dirección General de Servicio Civil (1996). Ob. Cit. p. 5
- Dirección General de Servicio Civil (2003). Oficio Circular AI-CCD-194-2003 Directrices sobre el reconocimiento de actividades de capacitación. San José, Costa Rica. DGSC. p. 3.
- Dirección General de Servicio Civil (2007) Resolución DG-279-2007 del 29 de noviembre del 2007 – Modificación del Manual de Clases Anchas. DGSC. San José, Costa Rica.
- Ferrer A. (Comp.) (1998) El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI (Desarrollo y subdesarrollo en un mundo global: los dilemas de América Latina) Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. USA. p. 204.
- González, A. (Comp.) (2005) Estudios Jurídicos sobre el TLC entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. San José, Costa Rica, Litografía e Imprenta LIL, S. A. p. 3.
- Hirono R. (Comp.) (1998) El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI (La Globalización y la competitividad en el siglo XXI: una perspectiva japonesa). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, USA. p. 159.
- Longo, F. (2004) Mérito y Flexibilidad. Paidós Empresa, Barcelona, España, p. 260.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010. MIDEPLAN. San José, Costa Rica, p. 94
- Monge González, R. (Comp.) (2004) Ensayos en honor a Eduardo Lizano Fait. (Costa Rica ante la Globalización y la Economía Basada en el Conocimiento: el legado del maestro). San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica, p. 351.
- Monge González, R. Ob. Cit. p. 347.
- Ramírez, J. (2007) El Servicio Civil en Costa Rica – Conceptos, Naturaleza, Antecedentes, Organización. CECADES – DGSC, San José, Costa Rica.
- Real Academia Española (2001). Diccionario de la Lengua Española. (Vigésima Segunda Edición, Vol. 1). Madrid, España, Editorial Espasa Calpe, S. A. p. 1139.
- Streeten, P. (Comp.) (1998) El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI (Globalización y competitividad: ¿cuáles son las implicaciones para la teoría y práctica del desarrollo? Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, USA. p. 150.
- Streeten P. Ob. Cit. p. 151.
- Ulrich D. (2006) La propuesta de valor de recursos humanos. Ediciones Deusto, España. pp 33-43.
- Wikipedia enciclopedia libre (2008) APEC. Recuperado el 25 de febrero, de <http://es.wikipedia.org/wiki/APEC>.
- Zweig, D. (2006) Estrategia de china para dar un vuelco al éxodo de talentos. Revista Internacional del Trabajo, Volumen 125, P. 72-98.

10. Bibliografía

Arguedas, J. “Los nuevos retos del Régimen de Servicio Civil: Costa Rica ante la demanda del entorno globalizado”, Revista de Servicio Civil, Volumen 19, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 2008.

Costa Rica (1943). Código de Trabajo, Investigaciones Jurídicas, S. A. San José, Costa Rica, 1997.

Costa Rica (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Presentada y actualizada por Rivera, G. 8ª ed., EDITEC Editores, San José, Costa Rica, 2001.

Costa Rica. (1953) Estatuto del Servicio Civil, Publicaciones Jurídicas, San José, Costa Rica, 2005.

Delgado, A. Sinopsis Económica N° 09 del 15 al 21 de octubre del 2007: El despertar del gigante asiático – El crecimiento económico de China y sus efectos en Costa Rica. DGSC.

Delgado, A. Sinopsis Económica N° 18 del 17 al 23 de diciembre del 2007. Desafíos económicos de la DGSC para el 2008. DGSC.

Delgado, A. Sinopsis Económica N° 21 del 14 al 20 de enero del 2008: Preparándose para el Teletrabajo. DGSC.

Delgado, A. Sinopsis Económica N° 25 del 11 al 17 de febrero del 2008: Aspirando a los Goces de Europa. DGSC.

Dirección General de Servicio Civil. Resolución DG-080-96: Carrera Profesional. Normas para su aplicación, San José, Costa Rica, 1996.

Dirección General de Servicio Civil. Oficio Circular AI-CCD-194-2003 Directrices sobre el reconocimiento de actividades de capacitación, San José, Costa Rica, 2003. DGSC.

Dirección General de Servicio Civil. Perfiles de Proyectos Estratégicos. Manuscrito no publicado. San José, Costa Rica, 2007.

Dirección General de Servicio Civil. Resolución DG-279-2007, del 29 de noviembre del 2007 – Modificación del Manual de Clases Anchas. San José, Costa Rica, 2007.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

Dirección General de Servicio Civil Resolución DG-280-2007 del 29 de noviembre del 2007 – Asignación a la Escala de Sueldos de la Administración Pública, las clases de puestos creadas en la Resolución DG-279-2007. San José, Costa Rica, 2007.

González, Anabelle (Comp.). Estudios Jurídicos sobre el TLC entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. San José, Costa Rica. Litografía e Imprenta LIL, S. A., 2005.

Hirono R. (Comp.). El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI (La Globalización y la competitividad en el siglo XXI: una perspectiva japonesa). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, USA., 1998.

Instituto Centroamericano de Administración Pública. Centro de Recursos de Información y Aprendizaje (CRIA). Manejo de Fuentes de Información para Trabajos Académicos del ICAP. Referencia de citación para el Premio ICAP a la Investigación en Administración Pública 2008. Recuperado el 15 de enero de 2008, de <http://www.icap.ac.cr/>.

Longo, F. Mérito y Flexibilidad. Paidós Empresa, Barcelona, España, 2004.

Mankiw, G. Principios de Economía. Mc Graw Hill, México, 1999.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010. MIDEPLAN, San José, Costa Rica, 2006.

Monge González, R. (Comp.). Ensayos en honor a Eduardo Lizano Fait. (Costa Rica ante la Globalización y la Economía Basada en el Conocimiento: el legado del maestro), San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica, 2004.

Programa Estado de la Nación (Costa Rica). Resumen Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, San José, Costa Rica, Litografía e Imprenta Guilá, 2007.

Ramírez, J. El Servicio Civil en Costa Rica – Conceptos, Naturaleza, Antecedentes, Organización. CECADES – DGSC San José, Costa Rica, 2007.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. (Vigésima Segunda Edición, Vol. 1), Madrid, España, Editorial Espasa Calpe, S. A., 2001.



Streeten, P. (Comp.). El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI (Globalización y competitividad: ¿cuáles son las implicaciones para la teoría y práctica del desarrollo?, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. USA., 1998.

Mattey. S. y Delgado A (2007) Propuesta de presupuesto de los cinco proyectos estratégicos aprobados por el despacho del director general. DGSC. San José, Costa Rica.

Ulrich D. La propuesta de valor de recursos humanos, España, Ediciones Deusto, 2006.

Wikipedia enciclopedia libre (2008) APEC. Recuperado el 25 de febrero, de <http://es.wikipedia.org/wiki/APEC>.

Zweig, D. Estrategia de china para dar un vuelco al éxodo de talentos, Revista Internacional del Trabajo. Volumen 125. – AMDG, 2006.



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

RECURSOS HUMANOS

LOS DILEMAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA, VISTA DESDE LA ÉTICA PÚBLICA. LA COSTA RICA DEL 2006-2007(1)

CARLOS CARRANZA VILLALOBOS. COSTA RICA.

Politólogo y Sociólogo con estudios de Maestría en alta Gerencia; investigador del Proyecto Análisis de Coyuntura de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional. Costa Rica.
Ha escrito sobre política pública, desarrollo y Estado.

Correo: ccarran@una.ac.cr

JULIO CÉSAR SOLÍS MOREIRA. COSTA RICA.

Asistente de investigación: Proyecto Análisis de Coyuntura.
Universidad Nacional. Estudiante de Sociología de dicha Universidad. Apto: 75-1002.

Correo: smjulioc@gmail.com

Url: <http://atsocial.blogspot.com/>

RESUMEN

La “Ética en la función pública” aparece en contextos políticos, económicos y sociales; en los discursos, en lo cotidiano, entre las relaciones y las realidades concretas. Las condiciones en la organización de la ética en la función pública costarricense son el imperativo por tratar, de parte de los actores que están inmersos en la dinámica Estatal, sobre todo en la reproducción de diversos cursos de acción que se articulan en la coyuntura del actual gobierno (Oscar Arias Sánchez 2006-2010). Este estudio se sitúa desde el impulso de diferentes acciones: del discurso político frente a la realidad, de los actores sociales en el escenario de lucha contra la corrupción, de la función política e institucional (instrumentos que toman curso en la coyuntura), de las condiciones del funcionario público frente a las estructuras jurídico-políticas, así como, de los medios que surgen para catalizar el esfuerzo ético.

Palabras claves: Ética. Función Pública. Acciones públicas. Corrupción. Esfuerzo hacia la Transparencia.

Keywords. Ethics. Public service. Corruption. Effort toward Transparency.

Abstract: The “Ethics in the Public Service” appears in contexts, political, economic, social, speeches, the everyday, between relationships and concrete realities. With the emergence of various problems of corruption in the civil service, has been to the fore of political action capabilities of the Costa Rican institutions, as opposed to processes and political struggles, pressure from civil society, visions of country confrontation, the Conditions in the organization of ethics in the public service in Costa Rica of the current government (Oscar Arias Sanchez 2006-2010). This study was placed from the momentum of different actions; of political discourse against the reality of the social actors on the stage of the fight against corruption, the role of political and institutional (instruments that take in the current juncture), conditions of the civil servant in front of the structures (legal and political), means that emerge as a catalyst for the ethical effort.

1. Situando el problema: Un acercamiento al problema de lo ético y lo público.

Se sitúa la gestión de lo ético dentro de una lógica que busca dar sentido a la acción de los seres humanos. En principio se ha de representar una diferencia entre la enunciación de lo moral y lo ético. El primero aparece en términos culturales internalizados (intrínseco a valores generales) de alcance social; se puede decir que lo moral se limita a un conjunto de principios, costumbres, valores y normas de conducta, adquiridos y asimilados del medio (hogar, escuela, iglesia, comunidad). Donde la asimilación y práctica no depende de una actitud plenamente consciente o racional, sino principalmente, de un sentimiento de respeto a la autoridad moral de la que provienen. (Ramírez, 2007: 2)

Por otro lado, se puede decir que la ética, surge como una disciplina prescriptiva, cuyo propósito es determinar y fundamentar los principios y normas de comportamiento que garanticen la recta conducta y el uso racional de la libertad; es decir, su objetivo es someter la conducta humana a máximas universales que le permitan a las personas realizarse socialmente dentro de las fronteras de lo bueno. De cierta manera corresponde al intento de enfocar el ejercicio libre y consciente de la razón para justificar nuestros actos desde el punto de vista del bien y del mal (Ramírez, 2007: 1).

Parte del objeto por estudiar se posiciona en analizar el compromiso de las dinámicas de la gestión pública; del Estado, para situar problemáticas éticas relacionadas al ejercicio de la función pública. Esta última representada por los servidores públicos; considerados como toda persona que presta sus servicios en los órganos y en los entes de la Administración Pública, estatal y no estatal, a nombre y por cuenta de ésta y como parte de su organización, en virtud de un acto de investidura y con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva. (Ley 8422 (2006: 5).

Asimismo, se toma en cuenta el escenario del servicio público; el Estado y sus diversas organizaciones que manejan recursos públicos, en tal escenario es donde se sitúan las condiciones

para la “conducta ética”, en el sector público (2) y su administración; como espacio social para enfrentar actos deshonestos, actos irregulares y delictivos, en perjuicio de la moralidad y de los fondos públicos. (Serrano 1990:5).

El proyecto público está ligado directamente a las “condiciones éticas” que residen en las estructuras de organización del Estado y de la función del gobierno para posibilitar dos aspectos esenciales; por un lado el manejo adecuado de bienes y servicios en función de las necesidades de la sociedad (función política), y, por otro, la aplicación de normas establecidas en cuanto a la gestión pública y la administración de esos bienes (función pública), en una relación político-jurídica. Así, el Estado es mucho más que el gobierno o la administración pública; el Estado es uno y la primera persona jurídica y, como tal, sujeto de derechos y deberes, estructura social, relación política e institucionalidad material (Carranza 2000: 71).

Interesa el análisis relacionado con la escogencia de las acciones de los servidores públicos, de las presiones, conflictos y fuerzas con las que el Estado tiene que lidiar, cómo se ejerce la gestión pública y su calidad; también los mecanismos de responsabilización en la función pública (Cunill, 2003: 10).

En estas relaciones, según Molina (1995: 13), ni la ética ni la política son prácticas autosuficientes, por el contrario no se pueden desvincular procesos de indignación o reconocimiento moral respecto a las actuaciones de los agentes políticos y de los servidores públicos; algunas condiciones en las organizaciones, como lealtades, confianzas recíprocas entre los miembros, tienen tras sí fuertes cuestiones éticas.

Para la interpretación de la ética y la política, Jorge Manuel Dengo Obregón, en: Molina (1995: 49), expone que es primordial la comprensión del problema ético, primero mediante un análisis conceptual, un examen del ideal ético y político en una democracia (lo aquí desarrollado); como segundo aspecto está lo pragmático (se verá más adelante con el análisis de las realidades en la gestión de la ética pública).

La expresión de los comportamientos éticos se profundiza en el gobierno y la acción gubernamental del Estado, su gestión, direccionalidad y la praxis en relación con una ética de responsabilidad.

El actual presidente de la República Óscar Arias Sánchez, figura central en el discurso anticorrupción (3), en Molina (1995: 23), expone que la responsabilidad ética solo es exigible dentro de un sistema “democrático”, para enfrentar la corrupción (violaciones de la normas éticas), con el fin de encontrar la honradez como principio ético, pues le sorprende de manera especial la simulada ceguera de las sociedades que soportan la corrupción, ceguera expuesta solo si se piensa que la sociedad entera ha decidido prescindir de la honradez como principio ético. (Ver Decreto N° 33146: 2006).

Aparece el siempre recurrente tema de la corrupción, como parte de la perturbación de lo correcto o lo éticamente establecido. Según lo estipulado en el Decreto N. 32333 , “actos de corrupción o corruptelas” serán, a) el requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, premios, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto, b) el ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, premios, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto, c) la realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero, d) el aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos que pudieron ser obtenidos de los demás puntos, e) la participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para obtener beneficios (Decreto N. 32333 (2005: 3).

2. Sobre organización y “ética responsable”.

Continuando con el proceso de interpretación de las condiciones éticas que residen en la organización del Estado, se pasará a calificar las condiciones del sujeto en la asociación política, en la estructuración de medios y accionares individuales (en problemas éticos). Así, la comprensión del Estado pasa a un nivel más concreto en la medida que se convierte en el escenario de sujetos y los poderes que les gobiernan.

El Estado aparece como agente de coerción; en Weber el Estado se configura en la acción social, de las características mismas de los individuos insertos en la organización. Se toma el hecho de la división (4) entre el funcionario administrativo (cohesionado por cuestiones que le afectan directamente como persona -salario-) y el funcionario político (que es aquel vinculado a la legitimidad del Estado, poder). El segundo no puede prescindir del primero por cuestiones de poder. El funcionario político es puesto en posiciones estratégicas (para la dirigencia del Estado), todo esto frente a la autonomía relativa del Estado sobre el Gobierno (como un grupo concreto que lleva a cabo la orientación de sus ideas-fines), todo mediado por un sistema democrático que se legitima con la elección de un gobierno distinto cada cuatro años, para el caso costarricense. Esto se reafirma en Gutiérrez (2003:4), en forma similar Molina nos sitúa el peso del nombramiento de las presidencias ejecutivas y los ministerios, que son funcionarios políticos.

“En Costa Rica un presidente nombra, aproximadamente, por su sola y única voluntad, más de mil personas decisivas en la dirección, del país. Nombra a todos los ministros y viceministros. El, por su santa voluntad, decide el nombramiento de los hombres más importantes en las instituciones autónomas, los miembros de sus juntas directivas; también designa embajadores, a los funcionarios de más alto nivel, a los hombres con rango jerárquico en la mayor parte de las instituciones y los ministerios, etc. En fin, él solo acumula un poder político incontrastable” Molina (1995: 147).

Dadas las circunstancias y el poder recibido, los funcionarios deberían ser individuos con alto perfil moral. El honor del dirigente político radica precisamente en una responsabilidad personal exclusiva (interpretación subjetiva), por lo que hace, una responsabilidad que no puede rechazar ni transferir. Ser mal político, irresponsable, lo convertiría en un dirigente político con bajo nivel moral, en forma precisa Weber apunta claramente que:

“Debemos comprender que toda conducta éticamente orientada puede estar inspirada por una de dos máximas fundamentalmente diversas e irreconciliablemente opuestas: la conducta puede orientarse hacia una <<ética de fines últimos>> o hacia una <<ética de responsabilidad>>. Ello no significa que una ética de fines últimos coincida con la irresponsabilidad, ni que una ética de responsabilidad coincida con un oportunismo sin principios. ...la máxima de una ética de responsabilidad, en cuyo caso se debe rendir cuenta de las consecuencias previsibles de las propias acciones.” Weber (1972: 150)

El funcionario público y, especialmente, el funcionario político, debe contar con una ética de responsabilidad, basada en la rendición de cuentas, que no es más que lo citado en el decreto sobre los actos no permitidos, pero también en los mandatos que emanan de la Constitución Política, fundamentalmente en la ética del bien común que lleva al bienestar general y no a la apropiación de bienes y servicios por grupos para ser utilizados en beneficio propio. Es por eso, que la discusión debe enmarcarse en ese contexto, tanto filosófico, como práctico-político.

3. Entre la ética pública y la ética del bien común: El bienestar general como expresión de dichas éticas.

Existen diversos medios para resolver las problemáticas éticas, a continuación se presentan dos visiones que tratan de responder una pregunta: ¿Cuál es el ámbito de la ética pública?

La ética pública se basa en una ética que sería una moral mínima o de mínimos por cuanto no se identifica en exclusiva con ninguna de las propuestas de grupos diversos, basada en el pluralismo. El punto de partida es la racionalidad humana; esto es, la racionalidad compartida por los miembros de una determinada comunidad, un patrimonio socio-histórico de la colectividad; la aceptación de un mínimo moral compartido por todos, subordinando el fin a los medios. (Barazzutti (1999: 54)

A la vez, la ética pública es una “Ética del bien común”, que aparece como consecuencia de la experiencia de las distorsiones que el mercado produce en la vida humana y en la naturaleza. Por ello, la ética del bien común aparece como resistencia a las distorsiones del mercado y su lógica; surge en conflicto con el sistema, pues, no es derivable de ningún cálculo de utilidad o interés propio, se asume que el bien común se destruye en el grado en que toda acción humana es sometida a un cálculo de utilidad. (Hinkelammert, 2003: 43).

La segunda propuesta nos amplía hacia nuevas dimensiones, explícitamente si se administran y se gestionan adecuadamente los recursos públicos, se defienden los bienes públicos, se mejoran los servicios públicos y se definen claramente los espacios de mandato. Es recoger elementos de una ética del bien público, pero para ello se requiere de un nivel superior de profundización por parte de los actores que consideran o intentan avanzar en el ámbito de la gestión de lo ético.

El tema de la ética pública es un debate permanente en el cual la discusión profundiza sobre normas-compromisos que el funcionario público y los depositarios del poder han de asumir; aflorando también el principio de la ética del bien común, que se articula a la gestión pública y cómo ésta puede contribuir al mejoramiento de los niveles de gobernabilidad.

4. El abordaje de la ética pública desde la coyuntura

Para situar el objeto de la ética pública hay que proporcionar razones concretas que permitan entender los resultados de las acciones de los actores en un campo específico: el Estado Costarricense. Para dicho fin se opta por: el análisis de coyuntura política para la interpretación y la intensidad de procesos sociales dinámicos y complejos; partiendo de la conexión de un escenario y la temporalidad, de una coyuntura (tiempo histórico corto), para situar los procesos de formación histórico-social.

Dentro de la concretización se examina la articulación de fuerzas sociales en un momento determinado, los conflictos entre las mismas y cómo aparece el tema ético, tratado por estas fuerzas, especialmente en relación con la agenda pública y las políticas públicas más significativas; existiendo momentos de mayor algidez, alrededor del tema. Para demostrar esto, recordemos cómo se posicionó el tema luego de que surgieron las acusaciones contra los expresidentes de la República -Rafael Ángel Calderón, José María Figueres, Miguel Ángel Rodríguez- por casos de corrupción, que movilizaron las fuerzas hacia el tema de la corrupción y la ética pública; situación que se consolidó con el discurso electoral del actual Presidente de la República -Oscar Arias Sánchez- el cual situó como primordial el tema de la ética en la función pública.

El abordaje puede ampliarse para entender problemas de largo plazo en relación con la ética pública, sin embargo en este artículo se pretende precisar la actual administración, entendiendo

que la relación con factores como, desafección ciudadana (Torcal, 2001), o desconfianza ciudadana, están presentes, ya que las demandas ciudadanas son mucho mayores (Paramio, 2006).

5. La ética pública: entre la gestión gubernamental estratégica, la gestión gubernamental coyuntural y los actores sociales relevantes. Un análisis desde Costa Rica.

Las personas sujetas al ejercicio de la función pública asumen funciones diferentes, cuando la dinámica organizativa les ordena un tipo de posición, poder, autoridad o responsabilidad. Esta complejidad es la que concierne para poder situar las perspectivas que toman los actores que priman en el campo de la ética pública.

Por ello, la necesidad imperiosa de ubicar estos actores en relación con la calidad -número, integración, consistencia- de las fuerzas para llevar a cabo el proyecto: a) de los discursos políticos frente a la realidad, b) de actores sociales en un escenario de lucha contra la corrupción, c) de la función política e institucional (instrumentos que toman curso en la coyuntura), d) de la integralidad de los medios que surgen como catalizadores del esfuerzo ético.

Para la justificación de estos puntos se plantea un tipo de correlación de fuerzas en el Estado y en términos de dos tipos de gestión; la primera relacionada con la institucionalidad, entendida como **“Gestión gubernamental estratégica”**, que aparece como la gestión técnica normal de las instituciones vinculadas a la administración pública y que guía los niveles de la acción y reproducción institucionalizada (como práctica típica a través del tiempo); en la coyuntura se sitúan diversos actores: Procuraduría de Ética que es parte de la Procuraduría General de la República (PGR), Contraloría General de la República (CGR), el Poder Judicial, el Ministerio Público, relación que anteriormente se expresó en el rango de funcionarios administrativos.

La segunda, concebida como “Gestión gubernamental coyuntural” o política, tiene que ver con las dinámicas programáticas de diversos actores políticos en partidos, y que, en la medida de distintos acontecimientos, expresan condiciones para la reforma, cuya disposición es de mayor vaguedad o superficialidad, pues, se sitúan en el nivel de la política del gobierno (del discurso) y avanzan en procura de tener dominio del Poder Legislativo o del Ejecutivo, para decretar también los límites temporales para llevar a cabo un programa.

La Asamblea Legislativa sería un escenario de debate, proceso político y aprobación, que mediaría los dos tipos de gestión. En cuanto catalizadora de los esfuerzos para legislar las presiones gubernamentales, esto tiene que ver con las posibilidades de cambio y desarrollo de diversos propósitos; en el orden jurídico, para enfrentar la institucionalidad y la disposición política para el cambio, es decir, el desafiar a las estructuras en el Estado; clientelas, respetos, confianzas, realidades como campo “práctico” de la organización.

Los actores con capacidad de enfrentar la corrupción se distribuyen funciones; desde el análisis de presupuestos, el control político, la legislación y la creación de códigos de ética, pronunciamientos sobre el incumplimiento de la ley y la denuncia. Estos actores en forma sintética serán examinados en el siguiente apartado.

6. Aproximación a los actores nacionales:

6.1.1 Actores públicos:

PGR (Procuraduría General de la República), PEP (Procuraduría de la Ética Pública): La PGR y, asumiendo parte de su función, la PEP tratan de normar: “Realizar las acciones administrativas necesarias para prevenir, detectar y erradicar la corrupción e incrementar la ética y la transparencia en la función pública, sin perjuicio de las competencias que la ley le otorga a la Contraloría General de la República, así como denunciar y acusar ante los tribunales de justicia a los funcionarios públicos y las personas privadas cuyo proceder exprese actos ilícitos vinculados con el ejercicio de su cargo o con ocasión de éste, en las materias competencia de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública.” (Decreto 8242, 2002: 2).

La especificidad de las funciones de la PEP se limitan por la “Vaguedad de las competencias asignadas a la Procuraduría de la Ética Pública y Seguridad Jurídica” (Sala Constitucional, 2003: 4).

La competencia de la PEP se circunscribe al ámbito de la función pública, por lo que no incluye acciones o actuaciones con ese mismo propósito tratándose de fondos públicos o del manejo de la hacienda pública. Si se trata de la denuncia y acusación de una eventual figura delictiva que pueda reputarse como una manifestación de una acción u omisión corrupta de un funcionario público en el ejercicio de su cargo o con ocasión de éste, la PEP será el órgano competente para hacerlo por expresa disposición de ley, siendo el orden jurisdiccional llamado a conocer y resolver definitivamente el asunto, el penal. La norma deja a salvo las potestades y competencias constitucionales y legales que ejerce la Contraloría General de la República en el control y supervisión superior de la hacienda pública (control de la legalidad financiera) (Sala Constitucional, 2003: 4).

CGR (Contraloría General de la República): Es un órgano constitucional fundamental del Estado, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública (recursos) y rector del sistema de fiscalización. Podrá dictar los planes y programas de su función inspectora, así como las políticas, los manuales técnicos y las directrices que deberán observar los sujetos en el cumplimiento del control interno. La Contraloría General de la República ejercerá su competencia sobre todos los entes y órganos que integran la Hacienda Pública (Ley 7428, 1994).

Rodríguez y Leiva (2007: Entrevista), exponen que la función de la CGR es la auditoría, que sirve para tener control de los fondos públicos, buscando áreas de fiscalización, evaluando la función de las instituciones públicas y, además, llevando a cabo la “gestión estratégica” que está conectada con la política de gobierno. La PGR analiza el escenario y las áreas vulnerables, considerando problemas de recursos; creando grados de prioridad para enfocar las auditorías y las áreas de fiscalización.

Asamblea Legislativa (AL): Su función y fundamento político es el de mediar diferentes tipos de gestiones (coyuntural y estratégica) y obligar al control político. Carranza y Brenes (2007), en un análisis efectuado sobre el primer año de gobierno en relación con la gestión parlamentaria, precisan cómo no se aprobó ningún proyecto (5) sobre el tema de la ética pública; si bien existieron largas discusiones en plenarias y comisiones no se obtuvieron frutos de fondo.

Poder Ejecutivo: Es el eje fuerte del partido gobernante, es donde se enfoca la visión de país, el programa de gobierno pasa del discurso a la “acción”, de los funcionarios políticos que presionan para intervenir en tomas de decisión técnica, desde ministerios que poseen la rectoría en el manejo de recursos. Hoy día tiene un peso relevante en las posibilidades de mejoramiento de la ética pública, pero también puede ser el punto de contradicción, si alguno de sus miembros no cumplen con la ética de responsabilidad y las normas emanadas por la vía de decreto por el mismo gobierno de la República, existiendo un alejamiento del compromiso que emitió el presidente en la toma de posesión.

Sociedad civil: Si bien, la sociedad civil, ha avanzado en el conocimiento y características de la corrupción, su carencia de profundización sobre la temática, la ausencia de mecanismos de responsabilización y control (rendición de cuentas) y la falta de transparencia de distintos entes públicos para dar conocimiento de sus actos, unido a los inconvenientes de articulación con los medios de comunicación que se quedan en lo inmediato, sin un tratamiento más profundo de la causas -en los casos de corrupción- han limitado su capacidad de interpretación.

En el caso costarricense, la configuración de la sociedad civil está en un proceso intermedio, ya que el seguimiento de elementos como la ética pública y la evaluación de políticas públicas, son temas que si bien están presentes requieren la maduración de la ética civil.

Ministerio Público (MP): En el seno del MP se creó la Fiscalía Adjunta de Delitos Económicos, Tributarios y Corrupción, como una instancia especializada para tramitar delitos en la función pública. La Ley de Creación de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública Número 8275 establece una jurisdicción especializada en esta materia y crea el Juzgado Penal de Hacienda y de la Función Pública.” (Ramos, 2006: 35).

6.1.2 Actores privados:

Medios de comunicación: Los medios de comunicación han desempeñado una función substancial al denunciar graves casos de corrupción. El problema estriba en que surgen solo en determinados momentos como denuncias de cierto tipo, pero posiblemente el camino adecuado es un observatorio de información de los medios de comunicación sobre ética pública.

7. Esfuerzos anticorrupción: una acción con pocas medidas.

Como se vio anteriormente, la posibilidad más viable depende de un proceso preventivo, que subyace en el sujeto y su responsabilidad, fortalecida esta última por los códigos éticos, así como del valor moral que está en la base de una acción. Se requiere además, el fortalecimiento de mecanismos instrumentales que adviertan las posibles debilidades de la función pública; el **fiscalizar**, el **control político**, **la rendición de cuentas**; esfuerzos que representan como imperativo, la búsqueda de la **transparencia**, fin máximo “de lo público” (6). Es la transparencia una de las medidas que tienen más fuerza, pues muchos de los esfuerzos públicos radican en que sujetos privados manejan recursos públicos, y este manejo de recursos es en sí mismo un privilegio que diversos actores no respetan, un ciclo de presiones entre los mecanismos y la función pública, que obligan a la acción, entre la praxis política, el escenario institucional y el discurso.

El tema de la ética pública, el esfuerzo anticorrupción y la transparencia dan fuerza al discurso de toma de la presidencia del Presidente Oscar Arias Sánchez, de hecho se convierten en los fundamentos expresados en su programa de gobierno (Partido Liberación Nacional, 2005). En dicho punto se fija como central el quiebre del clientelismo y el aprovechamiento espurio de la recursos.

“Esa ruta ética pasa por cumplir con lo prometido en campaña, condición mínima para que los costarricenses vuelvan a creer en la política. Pasa por rendir cuentas de todos nuestros actos ante los ciudadanos, por duro que a veces pueda resultar. Pasa por exigir de nuestros colaboradores las más altas normas de integridad y responsabilidad” (Arias, 2006).

El discurso del presidente Arias expresó claramente la disposición de modificar la percepción y la praxis política del gobierno. Pese a lo significativo de tal esfuerzo, de lo teórico a la praxis política, existen mediaciones que a continuación se exponen. Así, la praxis se distancia posiblemente de la ética pública que se requiere para la Costa Rica actual, profundizando la desconfianza de una parte importante de la sociedad civil.

Hay dificultades de la gestión que se presentan en términos institucionales, i) la ausencia de transparencia que tiene que ver con la visión de acciones no unitarias, dificultades legales para llevar a cabo procesos conjuntos, ejemplo de la PGR y la CGR, en lo que compete a cada una, procesos que se pueden solucionar con acciones interinstitucionales; ii) la ética como factor técnico, en un descontexto formal para la creación de los tipos legales (decretos, leyes, códigos, etc.), iii) la ausencia de control político en la Asamblea Legislativa (AL), el manejo de algunos problemas políticos, pues se negocian de manera poco transparente, asesores legislativos gestionando plazas para educadores, falta de voluntad política y de “firmeza” de lo que para el presidente va o no va a la comisión ética del gobierno. De ello son ejemplos, el caso de la partida presupuestaria de un Diputado del Partido Restauración Nacional y el memorando de Kevin Casas (Exvicepresidente), los cuales fueron desmerecidos por el jerarca y, finalmente, el de una legisladora con conflictos de interés en relación con un proyecto legislativo.

7.1 Propuestas y acciones 2006-2007:

Sobre el tema, en el periodo citado, están estos proyectos:

Proyecto de ley de transparencia en el acceso a la información pública. AL (2006 a: No. 16.198): Busca regular el acceso a la información en poder del Estado, asegurando una participación ciudadana más crítica y activa. También, la necesidad de hacer efectivo el principio de publicidad de los actos, contratos y gestiones de las instituciones del Estado y de aquellas financiadas con recursos públicos o que, por su naturaleza, sean de interés público. AL (2006: No. 16.198).

Creación de la comisión de ética (Decreto Ejecutivo N° 33146. (2006): Con el fin asegurar el cumplimiento de los principios y deberes, el presidente de la República designó una Comisión de Ética integrada por tres “miembros del más alto nivel”. Y ante ese comité puede ser denunciado el funcionario público por cualquier persona. Las quejas se tramitarían ante la Procuraduría de Ética Pública, para que se consideren las acciones pertinentes. (Prensa Libre (25/5/06).

Reforma a la Ley de Concesión de obra pública. AL (2006b: No. 15.922.): Polémico proyecto que creó un debate sobre las posibilidades de gestión de los recursos públicos, a través de la reforma de varios artículos de la Ley de Concesión de Obra Pública. (Ley No. 7762, 1998). Al final se declaran inconstitucionales las reformas a la Ley de Concesión de Obra Pública. (Sala Constitucional, 2006).

Proyecto de reforma integral a la ley 8422 (Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.) AL (2007: No. 16.756): Proyecto impulsado por el diputado del Partido Liberación Nacional (PLN), Alexander Mora Mora, que pretende llenar vacíos legales y la derogación de artículos, ya sea por considerar que los mismos rozaban principios de orden constitucional, porque la terminología con que los tipos penales estaban redactados causaba inseguridad jurídica a los administrados, o bien, porque lo que se buscaba regular se encuentra ya previsto y eventualmente sancionado en otros cuerpos normativos vigentes con mayor precisión y claridad (AL 2007: No. 16.756).

Las demandas ciudadanas en relación con la ética pública son más amplias donde los filtros o la inacciones que se dan en la Asamblea Legislativa limitan o niegan la posibilidad de crear mecanismos de control y responsabilización de quienes ejercen la gestión, tanto estratégica como coyuntural, por lo cual el déficit es mayor en esta materia, siendo parte de la agenda pendiente en las tareas estratégicas del Estado costarricense.

8. Determinación de situaciones relevantes en relación con la ética pública 2006-2007.

Se han percibido los hechos de corrupción como acontecimientos estructurales, mas esta afirmación es de difícil trámite -aunque casos específicos reflejen estructuras paralelas (7) como los casos del IDA, MEP, MAG-, que posiblemente demuestran los vacíos en la ética de responsabilidad y del bien común, y apuntan a la vaguedad en términos de la responsabilización política para los que ejercen la función pública.

-Caso 1. MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería) y OIRSA (Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria), una política sin evaluación permanente: En el caso del MAG, se da un ocultamiento de recursos, mismos que son malgastados y aparecen como confidenciales, también de mal manejo de recursos del OIRSA, donde empleados del ministerio recibían sobresueldos y bonificaciones, se pagaban fiestas, regalos, desviación de fondos discrecionales para cuestiones que no tenían que ver con la función de la organización pública.

El gobierno plantea en una reunión de Centroamérica, el condicionar la permanencia en OIRSA. (La Nación 3/10/06). Se plantea el imperativo de que si no se reestructura la manera de organización y los recursos de esta entidad, el gobierno se verá en la obligación de salirse del organismo. El gobierno no parece ponerle un punto de vista más concreto, aparece y da su opinión, se da la sustitución al director ejecutivo de la sede en El Salvador.

Caso 2. IDA (Instituto de desarrollo agrario): La desviación de la política agraria: Se mantiene una fuerte presión, sobre todo por el Informe de la CGR (2006) No. DFOE-ED-67-2006, que libera a la opinión pública una serie de irregularidades en la función de una estructura paralela para repartir tierras por parte de los funcionarios. Las afirmaciones contra el IDA han sido punto álgido en la gestión y la imagen del gobierno, que no propuso una decisión clara, por la poca profundidad del análisis efectuado. El, en ese momento, Ministro de Producción Alfredo Volio, no dio respuesta al problema. Este caso aparece en relación con la gestión gubernamental coyuntural, pues, al final el Ejecutivo envía al Legislativo una propuesta para la transformación de la institución, a llamarse Instituto de Desarrollo Rural (INDER), creándose con el tiempo la imposibilidad de hacer cambios concretos en el curso de la organización.

La posibilidad entre el cierre y la reestructuración: Por esta causa 12 funcionarios fueron suspendidos con medidas cautelares, y más de 20 con procesos administrativos abiertos por supuestos actos de corrupción (Diario Extra, 29/5/07).

Caso 3. MEP (Ministerio de Educación Pública): un caso de prebendalismo político: Es uno de casos más referidos en este periodo; el nivel de las acusaciones de los medios de comunicación, del periódico La Nación como catalizador de las denuncias, y las condiciones en las que se expone el caso, es reflejo de la organización política, cuando una "Auditoria del MEP revela estructura paralela para designaciones políticas. Asesores de 10 diputados del PLN 'nombraban' docentes" (La Nación 08/5/07). A esto hay que agregar las conexiones con la Asamblea Legislativa, cartas y documentos altamente implicadores. El Ministro Leonardo Garnier, puso un punto de vista claro, manifestando que los nombramientos son el reflejo de estructuras altamente organizadas en el MEP. Estructuras paralelas para designaciones políticas donde asesores de diputados fungían de mediadores para las designaciones.

Caso 4. Memorando: Sale a la luz pública por medio del Semanario Universidad (06/9/07). Luego el TSE (Tribunal Supremo de Elecciones), llama beligerancia política a un tema tan puntual como el memorando, escrito por el exvicepresidente Kevin Casas y el diputado por el PLN Fernando Sánchez, que ponen de relieve la intencionalidad y los niveles de interpretación de sujetos relevantes ante un proceso político: el Referéndum que sería llevado a cabo el 07 de octubre del 2007. En tal documento se propone una estrategia del miedo, también el exponer a los grupos que estaban en contra del tratado, como "enemigos" de la democracia. Al final se dio la renuncia del Ministerio de Planificación y de la Vicepresidencia de la Republica por parte de Kevin Casas.

Caso 5. Continuidad del caso de los expresidentes: Los casos que le dieron fuerza a la coyuntura todavía están en el tapete, limitando la imagen y la calidad de la gestión, acrecentando una visión de impunidad. Por ejemplo, casos que se revelaron en el 2004, pero que todavía no tienen un trámite definitivo.

En el año 2007 la fiscalía retira la denuncia, por falta de pruebas, contra el expresidente Figueres (1994-98) (La Nación 02/10/07). La fiscalía presenta cargos contra el expresidente Rodríguez (1998-2002) (La Nación 28/07/07). Expresidente Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994) irá a juicio por causa CCSS-Fischel, la causa por peculado. (La Nación 06/10/07).

Además de lo anterior, se dan casos notorios referidos a diversas instituciones públicas, FONABE (Fondo nacional de becas), IFAM (Instituto de Fomento y Asesoría Municipal), BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), A y A (Acueductos y Alcantarillados), INVU (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo), IMAS (Instituto Mixto de Ayuda Social), FPN (Fundación de Parques Nacionales), CNP (Consejo Nacional de la Producción), INS (Instituto Nacional de Seguros); instituciones en las que hubo destituciones de jefes -entre el 2006-2007-, lo que pone en debate la inconstancia de mantener un control de acciones que prevengan en caso de que un funcionario cometa algún delito.

Tomado en su conjunto esto último, para crear la ética pública adecuada, se requiere mejorar los mecanismos de evaluación de las políticas públicas, darle seguimiento al cumplimiento de los objetivos y la misión de las instituciones públicas, pero sobre todo de rendición de cuentas y responsabilidad de los funcionarios, que están en la cima estratégica de los órganos públicos.

9. Del discurso a las acciones concretas: discontinuidad en la temática de ética pública.

El gobierno le ha dado importancia al tema de la ética pública desde el nivel del discurso, de hecho el presidente, durante un largo periodo de su carrera política, ha mantenido una línea clara en relación con este tema. Esto se expresa en distintos momentos de sus análisis políticos, durante la campaña y en el planeamiento inicial del discurso se dio jerarquía al tema.

Conforme pasó el tiempo los mecanismos de evaluación y seguimiento de la ética pública que buscó el gobierno, se volvieron difusos e imprecisos, haciéndose caso omiso a los límites de la gestión pública. En este nivel aparecen las contradicciones de la política pública del gobierno de la República en relación con un proyecto ético, al no haber un rector general -unitario- del fin ético en la función pública.

Aún así, dadas las circunstancias políticas y la preponderancia del tema de la ética pública, se situó en el nivel situacional de proyección electoral.

Se notó entonces una insuficiente transformación en la manera de ver el tema. La falta de evaluación rigurosa y el hecho de haberse quedado en decretos y comisiones con rango limitado, evidencia una necesaria institucionalidad de la ética pública, que se concrete en estructuras administrativas y en enunciados más claros sobre los trasfondos éticos que el país esperaba.

La gestión de la ética pública en la Costa Rica del periodo 2006-2007, como se ha expuesto, es un escenario complejo, donde los esfuerzos avanzaron atravesados por conflictos, de marcos de acción limitados por falta de planeación sobre el desarrollo del gobierno, esto se reflejó en la recurrencia de casos que involucraron figuras que tenían grandes responsabilidades (gerentes, presidentes, jefes, diputados, etc.)

En última instancia, la preocupación práctica reside en la “confianza” en un sistema político y su representación social; en la capacidad de gestionar la emergencia de nuevos actores que presionan hacia más transparencia en la toma de decisiones, por parte de los funcionarios públicos y políticos, en la cual la norma debe basarse en la ética civil-ciudadana, donde el norte es la ética de bien público, de creación de condiciones de bienestar general; campos en los cuales la acción ha sido limitada.

Notas:

- (1) Es parte de una investigación llevada a cabo en el Proyecto Análisis de Coyuntura de la Sociedad Costarricense de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional, en relación con un análisis del gobierno y de la coyuntura política. Correo: proyectocoyuntura@gmail.com
- (2) En MIDEPLAN (2007: 23), en este estudio se contabilizan 318 entidades públicas según su naturaleza jurídica, y expone la estructura del sector público costarricense.
- (3) En Arias (2007) se expone: “El primer decreto que firmé el pasado 8 de mayo fue para crear una Comisión de Ética, conformada por tres costarricenses reconocidos por su integridad y honorabilidad, cuyos mandatos han sido aplicados sin excepciones ni titubeos. Pero tengo muy claro también que, en el combate a la corrupción, mucho más importante que el rigor sancionatorio, es la firmeza que emana de la propia conciencia y de los valores morales de cada servidor público. La lucha contra la corrupción se labra con el metal sereno de la decencia, y con meritocracia, mucha meritocracia. Orgullo en equipo de gobierno. En esta lucha, creo que mi mejor contribución es la de haber acertado al aquilatar los méritos éticos

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

de mis dos vicepresidentes, de los ministros, viceministros y los presidentes ejecutivos que me han acompañado en el equipo de gobierno. Me siento orgulloso de la solvencia moral que han demostrado todos ellos. Me siento orgulloso de su vocación de servicio y de su responsabilidad a toda prueba. Me siento orgulloso de que este equipo le haya demostrado al pueblo costarricense que sí hay funcionarios públicos honestos, que llegan al gobierno para engrandecer a Costa Rica y nada más.”

- (4) Una división que es formal, pues en el escenario no hay una neutralidad concreta, las decisiones tomadas siempre acometen a algún poder por más discreto que sea, el esfuerzo por mas técnico que parezca no se aleja de lo político. Garnier (2005).
- (5) Están archivados diversos proyectos de ley, entre los más importantes:
 - Código de ética del servicio público. AL No. 12.377 (2007b)
 - La creación de la oficina de denuncias por corrupción y control político del Poder Legislativo. AL. No. 13.853 (2007b).
 - Creación de la Comisión Nacional de Rescate de Valores. AL N° No. 14.035 (2007b)
 - Código de Ética Parlamentaria. AL. No. 14.957 (2007b)
 - Ley de idoneidad, transparencia y ética en la función pública. AL. No. 13.385 (2007b).
- (6) Artículo 11 de la Constitución Política consagra el principio de la transparencia en el ejercicio de la función pública.
- (7) Organización que funciona utilizando los bienes públicos que, bajo una cierta legalidad, trata de convertir actos que riñen con el bien público, que oculta acciones corruptas en una estructura, moviéndose alternamente con la lógica de acción de la institución pública, para en beneficio propio, direccionar recursos, influencias o construir nuevas formas de enriquecimiento o lealtades paralelas.

Bibliografía

Arias Sánchez, Óscar). **Informe presidencial del señor Presidente de la República ante la Asamblea Legislativa 1º de mayo 2007**, San José, Costa Rica, mayo, 2007.

Arias Sánchez, Oscar. **Escojo la vida, la democracia y el desafío de cambiar en Paz**. Discurso de ceremonia de toma de posesión. 8 de mayo de 2006, Estadio Nacional, San José, Costa Rica, mayo 2006.

Barazzutti, Luis. **Ética pública y sociedad pluralista**, Buenos Aires, Argentina, Editorial Biblos, 1999.

Carranza Carlos, Brenes, Laura. **La gestión parlamentaria costarricense. Mayo 2006 - Mayo 2007, proyecto Análisis de Coyuntura en la Sociedad Costarricense**, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, Mimeo, 2007.

Carranza, Carlos **“El proceso de modernización de la gestión pública costarricense: En búsqueda de nuevas alternativas”**, en Revista ABRA N. 30, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2000.

Cunill Grau, Nuria. **“Responsabilización por el control social”**, Cuaderno de Ciencias Sociales 128, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica, 2003.

Garnier, Leonardo **“El espacio de la política en la gestión pública”**, Cuaderno de Ciencias Sociales 139, FLACSO, San José. Costa Rica, 2005.

Grau Mireia, Mateos Araceli (2002). **Análisis de políticas públicas en España: Enfoque y casos**, Tirand Lo Blanch, Valencia, España, 2002.

Gutiérrez López, Max. **Restauración del modelo de empresas autónomas del Estado. Una vuelta a lo esencial: proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Administración Pública**. San José, Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2003.

-Hinkelammert, Franz. **Solidaridad o suicidio colectivo**, Heredia, Costa Rica, Ambientito Ediciones, 2003.

-MIDEPLAN. **Manual explicativo de los organigramas del sector público costarricense**. Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), Proyecto Estado de la Nación, Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, San José. Costa Rica, 2007.

Molina Jiménez, Carlos. **Ética y política en Costa Rica: la visión de los protagonistas**. Heredia, Costa Rica, EFUNA., 1995.

Paramio, Ludolfo. **Reforma del Estado y desconfianza política**. Conferencia en el VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8 al 11 de octubre de 2002, Lisboa, Portugal, 2002.

Partido Liberación Nacional (2005). Hacia la Costa Rica Desarrollada del Bicentenario Programa de Gobierno 2006-2010. Noviembre 2005. San José. Costa Rica.

Ramírez Artavia, Juvenal. **Ética, moral y valores en el funcionario público**, Dirección General Servicio Civil, San José, Costa Rica, 2007. URL: www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Etica-moral%20y%20valores%20en%20el%20funcionario%20público.doc, 16/03/07.

Ramos, José Pablo y otros. **“Los Sistemas Nacionales de Integridad”**, Transparency Internacional, Estudio de País, Costa Rica 2006, Transparencia internacional, Costa Rica, 2006. URL: http://www.transparency.org/index.php/content/download/12253/116690/file/SNI_COSTA_RICA.pdf, 23/10/07

Rodríguez, Marco y Leiva, Teresita. Entrevista: **Sobre las facultades de la PGR en la lucha anticorrupción**, realizada el Martes 9 de septiembre 2007, Contraloría General de la República, a las 10:30 a.m., San José, Costa Rica. Mimeo, 2007.

Salazar, Roxana. **Mecanismos de participación ciudadana ante los cambios globales. Seminario Internacional: Deliberación Pública para la Participación Ciudadana en la Lucha Contra la Corrupción**, 18, 19 y 20 de Octubre del 2000. URL: http://www.fundacionambio.org/media_files/download/AMBIO_participacion_ciudadana.pdf, 09/11/07

Serrano Rodríguez, Carlos. **“Administración pública y conducta ética”**, San José, Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1990.

Torcal, Mariano. **“La desafección en las nuevas democracias del sur de Europa y Latinoamérica”**, Revista Instituciones y Desarrollo, números 8 y 9, pp. 229-280, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª, Barcelona, España, 2001.

Villarreal Fernández, Evelyn. **Informe final. Situando la corrupción política en Costa Rica en un debate más amplio**. Costa Rica, 2005.
www.estadonacion.or.cr/Info2005/Ponencias/Situando_corrupcion_politica.pdf, 25/10/07.

Villasuso, Juan Manuel, Flores, Francisco; Arroyo, Marco. **Corrupción más allá de las percepciones**, CEDAL y Fundación Friederich Ebert, San José, Costa Rica, 2005.

Villasuso, Juan Manuel, Rojas Cristina, Arroyo, Marco. **Corrupción en Costa Rica: análisis, discusión y propuesta de acción**, San José, Costa Rica, CEDAL y Fundación Friederich Ebert, 2003.

Weber, Max. **Ensayos de sociología contemporánea**, Barcelona, España, Ediciones Martines Roca S.A., 1972.

Leyes, Decretos, Códigos, Proyectos de ley:

-AL (2007a). Expediente No. 16.756. Proyecto de ley Reforma Integral a la Ley Contra La Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la función Pública, Ley N. ° 8422. De 6 de octubre de 2004 y deroga varios artículos de la ley N. ° 8422 y el código Penal. San José. Costa Rica.

-AL (2007b). Proyectos archivados: Expediente No. 12.377 (1995), Expediente No. 13.853 (1999), Expediente N° 14.035 (2000), Expediente N° 14.957 (2002), Expediente No. 13.385 (1998).

-AL (2006a). Expediente No. 16.198. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. San José. Costa Rica.

-AL (2006b). Expediente No. 15.922. Modificación parcial de la Ley General de concesión de obras Públicas con servicios Públicos N. ° 7762. San José. Costa Rica.

-CGR (2006). Informe sobre las acciones realizadas por la Administración para cumplir las recomendaciones de la Auditoría Interna sobre aparentes irregularidades en lotes Traspasados por el Instituto De Desarrollo Agrario en la Región Pacífico Central (No. DFOE-ED-67-2006). División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de servicios económicos para el Desarrollo. 22 DE DICIEMBRE, 2006. San José. Costa Rica.

-Decreto N° 33146. (2006) Principios Éticos de los Funcionarios Públicos. Gaceta #104. San José. Costa Rica.

-Decreto Ejecutivo N° 33335 (2006). Reforma Principios Éticos de los Funcionarios Públicos. San José. Costa Rica.

-Decreto N. 32333. (2005). Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Publicaciones Jurídicas. San José. Costa Rica.

-Ley N° 8242 (2002). La asamblea legislativa de la república de Costa Rica decreta: Creación de la procuraduría de la ética pública. Ley N° 8242. La Gaceta #83. San José. Costa Rica.

-Ley N° 7428. (1994). Ley orgánica de la Contraloría General de la República. Ley N° 7428. La Gaceta #210. San José. Costa Rica.

-Ley N° 8422. (2006). Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

Ley N° 8422. Publicaciones Jurídicas. San José. Costa Rica.

-Ley N° 7762. (1998). Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos. Publicación: Alcance No.17 del 22 de mayo de 1998. San José. Costa Rica.

-Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2003). Texto de la sentencia. Vaguedad de las competencias asignadas a la Procuraduría de la Ética Pública y seguridad Jurídica. Exp: 02-006426-0007-CO. Res: 2003-05090. San José. Costa Rica.

-Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2006). Consulta de constitucionalidad. Referencia: Expediente Legislativo N. 15922. Proyecto: Reforma parcial de la Ley N.7762 Ley de concesión de obras públicas con servicios Públicos. Resolución N. 2006-012405.

Noticias:

Al Día (09/2/07). Por sus acciones para erradicar nombramientos políticos Quieren cabeza de Garnier. Periódico Al día. Nacionales. San José. Costa Rica.

Diario Extra (29/5/07). Pobres se beneficiarían con la reestructuración del IDA. Periódico La Extra. Nacionales. San José. Costa Rica.

Informa-tico.com (2006, #108). Ley de Concesión De Obra Pública. Oposición preocupada por fondos de banca estatal. <http://www.informa-tico.com/php/expat.php?id=17-07-06011492&ed=108&fecha=17-07-06&foro=23/01/08>

La Nación (23/10/07). Contraloría publicará lista de funcionarios sancionados por anomalías. La Nación. Nacionales. San José. Costa Rica.

La Nación (3/10/06). Costa Rica condiciona permanencia en Oirsa. Periódico La Nación. Nacionales. San José. Costa Rica.

La Nación. (08/5/07). Auditoria del MEP revela estructura paralela para designaciones políticas. Asesores de 10 diputados del PLN 'nombraban' docente . Periódico La Nación. Nacionales. San José. Costa Rica.

La Nación (02/10/07). Fiscalía retira denuncia contra Figueres. Periódico La Nación. Nacionales. San José. Costa Rica.

La Nación (28/07/07). Fiscalía presenta cargos contra expresidente Rodríguez. Periódico La Nación. Nacionales. San José. Costa Rica.



La Nación (06/10/07). Calderón irá a juicio por causa CCSS-Fischel. Periódico La Nación Nacionales. San José. Costa Rica.

Prensa Libre (25/5/06). Funcionarios deberán denunciar conflictos de intereses. Presidente firma decreto de ética en la función pública. Periódico La Prensa Libre. Nacionales. San José. Costa Rica.

Semanario Universidad (06/9/07). El “si” juega la carta del miedo. Semanario. San José. Costa Rica.

**“No hay más que un poder: la conciencia al servicio de la justicia;
no hay más que una gloria: el genio, al servicio de la verdad”
(Víctor Hugo).**

LOS MALES DE LOS NOMBRAMIENTOS DOCENTES. CUANDO LAS LEYES NO SON UNA EXCUSA (1)

JIMMY BOLAÑOS GONZÁLEZ. COSTA RICA.

Abogado, Funcionario de la Contraloría

General de la República.

RESUMEN

Este ensayo formula un análisis histórico-jurídico de lo que ha sido el devenir de los últimos cien años en materia de disposiciones relativas a la contratación de personal docente en Costa Rica, sus avances y retrocesos, con vista a garantizar los principios de idoneidad, de igualdad de oportunidades y de profesionalización de los educadores al servicio de la educación pública.

Se enfatiza, no en el origen jurídico de los vicios que se presentan en esta materia, sino en la falta de efectividad y cumplimiento de la ley, debido a factores de falta de voluntad política, de arreglos administrativos ineficientes, de falta de recursos y de falta de una formación adecuada de los propios docentes en materia jurídica. Se proponen algunas soluciones sobre todo administrativas y éticas, aunque también una reforma para hacer más operativo y eficaz el accionar del Tribunal de Carrera Docente.

Palabras claves: Nombramientos docentes, Ley de Carrera Docente, Servicio Civil, Registro de elegibles.

1. Introducción

Este ensayo busca ahondar en el devenir histórico-jurídico de la contratación de los docentes del Ministerio de Educación Pública en nuestro país, con el fin de constatar los vaivenes de su régimen de nombramiento y sobretodo, el largo camino conducente a profesionalizar dicho personal y alejarlo de las prácticas del botín político, el favoritismo y el nepotismo, llegando a determinar algunas conclusiones tendientes a erradicar ese mal y señalar vías no legales sino administrativas y de control interno para corregirlo.

Para ello, se realizó un estudio de la colección de leyes y decretos de nuestro país, publicada por la Imprenta Nacional, siendo esta la fuente primigenia de este ensayo, lo mismo que la experiencia del suscrito durante más de 10 años como abogado de la Dirección General de Servicio Civil y cuatro años en el Tribunal de Carrera Docente.

La politiquería en el nombramiento de las plazas docentes es un asunto de muy vieja data, tanto que en el año 1906 se dictó la primera disposición que quiso acabar con tal situación, dotando de estabilidad a los docentes. Es decir, ya desde hace 100 años se empezaron a buscar soluciones a esta problemática.

De hecho, con la instauración del Servicio Civil en la segunda mitad del siglo XX se produjo un avance importante en esta materia, pero aún estamos a mitad de camino de cumplir cabalmente con esta asignatura. No obstante, no menos cierto es que todavía en los años noventa del siglo pasado quedaban tres reductos del botín político: los diplomáticos, los policías y los docentes. Lo paradójico es que tanto los diplomáticos como los docentes cuentan desde hace más de treinta años con estatutos que regulan el servicio exterior –para los primeros- y la carrera docente –para los segundos-, garantizando los principios, normas y procedimientos propios de un sistema de méritos –cosa que los policías obtuvieron hasta en el año 1994 con el Estatuto Policial-.

Sin embargo, los operadores jurídicos encargados de hacer cumplir tales disposiciones no han podido apartarse completamente de los tentáculos de los políticos de turno y las argucias que utilizan (2), y se mantienen ciertas prácticas de amiguismo, favoritismo y botín político que no han podido extirparse por ser un mal muy antiguo, arraigado y que se ha resistido a sucumbir.

Para el año 2005 se tienen datos de que el 81, 8 por ciento de los docentes trabaja para el Estado, con lo cual, según el I Informe sobre el Estado de la Educación, recientemente dado a conocer, son en el concierto de las distintas profesiones “el grupo profesional con una mayor dependencia del empleo público, como cabe esperar por el carácter fundamentalmente público de la enseñanza en Costa Rica”. (pág. 9).

Un dato cultural muy arraigado en Costa Rica utilizado como la excusa por excelencia de los administradores de la cosa pública, para justificar las cosas que andan mal, ha sido siempre “lanzar una cortina de humo” sosteniendo que el problema reside en la ley y en sus portillos, de manera que se concluya que únicamente cambiando la ley se puede arreglar el asunto.

Por lo tanto, es muy fácil decir que la Ley de Carrera Docente es obsoleta porque tiene más de treinta y cinco años, sin identificar y ahondar en sus defectos, cuando en realidad hay partes de la Ley que “no se han estrenado” –por ejemplo los fines que señala el artículo 53-, o bien que no se aplican ni se han aplicado como debiera, según se desarrollará más adelante, ya que sus operadores de una u otra manera han consentido prácticas alejadas de sus principios y disposiciones, acarreando graves males no sólo para el educador sino, en general, para la educación en nuestro país.

Este ensayo aborda el tema de los nombramientos docentes desde el punto de vista jurídico, administrativo y ético, en relación con los principales males que aquejan esta problemática, para lo cual se empieza hurgando en la historia, a partir de las disposiciones reguladoras del siglo XIX, pasando al siglo XX, en cuya segunda mitad se produjeron los cambios más significativos con la introducción del Servicio Civil. Para ello, analizaremos las regulaciones vigentes.

Podemos adelantar una conclusión general, cual es que las soluciones primigenias a este problema no pasan por reformas legales, sino principalmente por cambios administrativos, así como de mentalidad y actitud de diferentes actores: políticos, autoridades del MEP, Dirección de Personal, Dirección General de Servicio Civil, Tribunal de Carrera Docente, gremios y educadores. Todos tenemos en menor o mayor medida responsabilidad y culpa por no haber hecho lo propio, lo suficiente y necesario para cambiar este estado de cosas, empezando con las autoridades de turno del MEP. Ante esta situación, se propondrán cambios que tienen que ver con cada uno de esos actores.

2. Breve recorrido histórico

A grandes rasgos existen dos períodos históricos bien determinados en la materia que nos ocupa: uno previo a la implantación del Régimen de Servicio Civil, que abarca desde el año 1821 a 1952 y otro, a partir de 1953, año en que se promulga la Ley 1581 y empieza a operar el Régimen de Servicio civil.

2.1. Primer período

Sabemos que nuestro país tempranamente en su vida independiente se preocupó por la educación, primero como un asunto manejado por los municipios, quienes a base de recursos propios y contribuciones de los vecinos financiaban la fundación, construcción de centros educativos y la contratación de educadores, aspectos regulados a nivel infraconstitucional, sea mediante leyes y ordenanzas municipales.

Hay que recordar que durante el mandato de Braulio Carrillo se suspendió el funcionamiento de los municipios, conforme a la Ley de Bases y Garantías de 1841, mediante la que él mismo se declaró Jefe de Estado vitalicio e inamovible; de modo que las escuelas primarias quedaron sin sustento y el Gobierno Central quedó a su recaudo.

No obstante, fue a partir de la Constitución de 1844 en la que por primera vez y en forma novedosa se dedica un Título a la educación –el IX–; señalando en dos artículos, el 180 y 181, que “es un sagrado deber del Gobierno poner todos los medios a su alcance para ilustrar al

pueblo” y que ese deber significaba un correlativo “derecho de los costarricenses y el Estado la garantiza... por medio de disposiciones legales”. Esa misma Ley Fundamental en su artículo 17 también estableció que “todos son admisibles igualmente a los destinos públicos, sin más diferencias que la de sus virtudes y talentos”.

Esta base constitucional da pie para que en 1845 se recargara en uno de los dos ministros que existían entonces, lo relativo a la Educación y que, con fundamento en el artículo 170 de la Constitución de 1847, el Presidente Castro Madriz emitiera el Reglamento Orgánico del Consejo de Instrucción Pública en 1849, que vino a regular por primera vez en forma unificada la materia educativa, incluso respecto a las escuelas primarias, cuyos maestros-directores eran nombrados por una Junta Provincial de Instrucción Pública –antecedente de las Juntas de Educación establecidas luego por distrito escolar con la reforma de Mauro Fernández en 1886.

El artículo 236 del mencionado reglamento disponía que dicha designación se hiciera “previo examen presentado ante ella o ante la persona que designare” y que debía recaer en persona honrada y de moralidad conocida –art. 238-. A su vez, cabía la destitución por mala conducta o negligencia y era propuesta por la respectiva Junta Provincial al Consejo de Instrucción Pública, que venía entonces a ser el superior, órgano este último en donde curiosamente el ministro de gobierno no tenía asiento. Integraban ese Consejo seis miembros: el Director General, el Rector, Vicerrector, el Secretario de la Universidad y dos miembros más, nombrados por el Gobierno – art. 2- y se entendían por medio del Secretario de la Junta Provincial –art. 252-.

Dicho Reglamento rigió durante 20 años en lo que corresponde a la Instrucción primaria, ya que para 1869 un importante cambio constitucional se produce con la nueva Carta Magna de ese año, al introducirse como parte de la misma un Título Cuarto dedicado a la Educación, que constaba de dos artículos –6 y 7-. El ordinal sexto elevó a rango constitucional la gratuidad de la enseñanza en las escuelas –que ya disponía el art. 234 del Reglamento Orgánico de 1849-, reforzó la compulsión escolar al darle el carácter obligatorio y señaló que es “costeada por la Nación”. Con estos cambios, el Gobierno Central asume la responsabilidad principal –aunque no exclusiva- en su sostenimiento financiero, liberando la obligación que pesaba en los fondos municipales. Además, los municipios quedaron facultados pero no obligados a contribuir con la educación, situación similar a la de los particulares que voluntariamente desearan contribuir.

Nueve meses más tarde, el Presidente Jesús Jiménez emite el Reglamento de Instrucción Pública (Decreto LXX del 10 de noviembre de 1869), que constituye el segundo esfuerzo unificador y revitalizador de los distintos niveles de enseñanza primaria a cargo de las Municipalidades, a las cuales les correspondía hacer las propuestas para los nombramientos de maestros al Poder Ejecutivo –art. 1 inciso 9-, producto de concursos de oposición por escrito, debidamente publicitados –art. 53 y siguientes-. Asimismo, los Ayuntamientos podían sancionar a los maestros, pero la destitución se reservaba como competencia exclusiva del Poder Ejecutivo –art. 90.

Con la Constitución de 1871 se facultó al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a todos los empleados pagados por el erario público, maestros incluidos, y con la Ley General de Educación Común de 1886 -promulgada estando en vigencia esa Constitución- se reguló lo relativo al personal docente en el Capítulo XI, disponiéndose requisitos de idoneidad técnica, moral y física para acceder a cargos docentes –art. 43-; se reguló el tratamiento de la inopia –art. 46- y se determinó que “los maestros nombrados permanecerán en su puesto por todo el tiempo de su buen desempeño a juicio del Poder Ejecutivo” –art. 46-.

Veinte años más tarde, en 1906 el Presidente Cleto González Víquez dictó, al amparo de la potestad reglamentaria dispuesta por el artículo 152 de la Ley General de Educación Común, el “Reglamento Orgánico del Personal Docente de las Escuelas Comunes”, el cual vino a significar un encomiable esfuerzo por dotar de estabilidad a los maestros, ya que su artículo 46 dispuso que eran inamovibles en el tanto “...conservaran el cargo mientras dure su buena conducta y sus aptitudes físicas y profesionales”, señalando en el artículo siguiente una lista taxativa de las causales o supuestos comprendidos bajo el término de “aptitud física y profesional” así como buena conducta.

Los estudiosos de este tema –como Celín Arce y Wilburt Jiménez- con acierto señalan que dicho ordinal constituye un primer precedente conducente a librar a los maestros de los vaivenes políticos, y con ello dignificar la profesión, ya que incluso el propio numeral 46 los deja exentos de todo servicio militar y de policía, facilitando la plena dedicación y necesaria continuidad a tan importante labor.

Lo que sucedió fue que, jurídicamente hablando, dicho reglamento contravenía la disposición contenida en la Constitución vigente antes mencionada- respeto a las atribuciones del Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los empleados públicos, aspecto señalado posteriormente por el Presidente Ricardo Jiménez Oreamuno, reivindicando la aplicación directa de la Constitución como norma suprema y la desaplicación de dicho reglamento en ese aspecto tan vital.

En todo caso, a partir del Reglamento de 1906 y, luego, de la Ley Orgánica del Personal Docente emitida en el año 1920, los nombramientos de los docentes se comenzaron a practicar con un sentido técnico más acendrado, gracias a que se contaba con un mayor número de maestros “titulados”, e incluso con la participación –recomendación- de los inspectores del circuito escolar respectivo –art. 4-. Además, existía una Junta Calificadora de Personal Docente presidida por el Jefe de Educación Primaria, una suerte de Jefe de Personal de aquel entonces. Esta Junta asignaba categorías conforme a una hoja de servicios con los antecedentes de cada maestro, acordaba ascensos, redactaba los exámenes de quienes deseaban obtener un certificado de aptitud, etc.,

Dicha ley confería la propiedad de la plaza durante el curso lectivo a quienes fueran nombrados y estuvieran inscritos en el Escalafón de Maestros de la República –art. 4 -, y repitió en su ordinal 77, el 46 del Reglamento de 1906, pero eliminando la palabra “inamovilidad”. En relación con los aspirantes se dispuso que “únicamente tendrán derecho a conservar su plaza por todo el curso lectivo aquellos cuyos buenos servicios les hagan acreedores a esa prerrogativa”.

Veinticuatro años después, los artículos 107 y 22.14 del Código de Educación (Ley 181 del 18 de agosto de 1944) disponían que los nombramientos docentes los hacía el Ministro de Educación, de acuerdo con propuestas de los inspectores respectivos, que se canalizaban a través de una suerte de jefe de personal denominado Jefatura Administrativa de Educación Primaria. Asimismo, los ascensos y la clasificación de los docentes se continuaron realizando mediante una Junta Calificadora –art. 114 y siguientes-.

2.2. Segundo Período

No fue sino con la Constitución de 1949 (3) -la cual reemplazó a la de 1871- que se modificó la amplia atribución del Presidente de la República de nombrar y remover libremente a los empleados públicos, al sujetar para la gran mayoría de los funcionarios –incluidos los docentes- a que el inicio y el fin de la relación de servicio estuviera sujeta a las normas y principios de un régimen de méritos (art. 140 inciso 1 y numerales 191 y 192). Esto dio pie a la promulgación del Estatuto de Servicio Civil (Ley No. 1581 del 30 de mayo de 1953).

La implantación de dicho régimen significó un largo, paulatino e inacabado proceso de cambio en toda la Administración Pública, de un sistema de botín político a uno regido por el mérito y la capacidad, lo cual históricamente ha tenido que recorrer por un camino nada fácil, ya que el nepotismo culturalmente arraigado no se erradica o estirpa sin oposición.

Así, las disposiciones en materia de nombramientos contenidas en el Código de Educación fueron derogadas por el artículo 51 del Estatuto de Servicio Civil de 1953 en lo que se opusiere, y el artículo 7 de ese Estatuto obligó al Presidente de la República y a sus Ministros a sujetarse a las normas de Servicio Civil. Este aspecto fue reforzado posteriormente por el artículo 18 inciso ch) de la Ley Orgánica del MEP (Ley No. 3481 de 13 de enero de 1965), y, en concreto, distribuyó a lo interno de esa cartera las competencias en esta materia, en el Departamento de Personal –artículo 47 y siguientes-, fungiendo tal instancia como colaboradora de la Dirección General de Servicio Civil, en lo que respecta a la selección de personal docente y administrativo, con sujeción a los requisitos que la ley establece.

Cabe destacar que, si bien los principios y las disposiciones de este Estatuto abarcaron a todos los servidores del Poder Ejecutivo, incluidos los docentes, brindándoles un sistema de acceso, carrera y estabilidad (4) sustentando en el mérito, la capacidad y la profesionalización; la generalidad de dicho Estatuto en un principio no contempló las particularidades del servicio educativo, aspecto

que mereció ajustarse mediante la Ley de Carrera Docente –en adelante LCD-, ya que dos terceras partes del personal amparado a dicho régimen, son docentes.

En este sentido, el paso más audaz y avanzado que se ha producido en esta materia, se produjo con la promulgación de la Ley de Carrera Docente (Ley N°. 4565 de 4 de mayo de 1970), ya que se creó un régimen propio y específico para el personal del magisterio nacional, con fines muy apropiados y todavía enteramente vigentes como los que se desprenden del artículo 53, entre los cuales destacamos el dignificar al educador y lograr así que todo ascenso o mejoramiento sea exclusivamente con base en méritos y antecedentes.

El empeño en el mérito y la capacidad quedaron reflejados en múltiples normas:

Primero, la creación de la figura de los jurados asesores para determinar las bases o criterios de selección –artículos 87 y siguientes- que sobre una base de participación opera como garantía de objetividad y transparencia en el proceso de reclutamiento, calificación y selección.

Segundo, la novedad –única en el empleo público costarricense- de desechar la terna y la tradicional discrecionalidad que la caracteriza, sustituyéndola simplemente por el mejor calificado que concurre por la plaza –artículo 83 c)-, siempre que las vacantes no deban ser ocupadas primero para reajustes por reducción forzosa de matrícula que haya afectado a un docente que goza de propiedad o la prioridad de completar lecciones que tiene un docente titular de un número menor a las 32 lecciones en propiedad, que señala el párrafo segundo del artículo 15 de la Ley de Salarios de la Administración Pública (Ley No.2166 de 9 de octubre de 1957 y sus reformas).

En **tercer lugar**, cabe destacar la creación de un Tribunal Administrativo propio para atender los asuntos del personal docente, entre cuyas competencias aparecen claramente el conocer y resolver los reclamos por el no reconocimiento de los derechos del personal docente, incluso cuando son resoluciones del Departamento de Personal del MEP, agotando la vía administrativa –art. 81 de la LCD-.

Esta norma incluso se encuentra reformada por el artículo 5 de la Ley No. 4770 del 13 de octubre de 1972, que señala: “en todos los casos, en igualdad de condiciones se preferirá al profesor con título más elevado”.

Una vez repasado el marco legal y administrativo, -en el siguiente apartado- se puntualizarán los aspectos claves que han venido en los últimos años limitando seriamente los avances en esta materia, aspectos de cuya adecuada atención y sostenido cambio depende la solución de la problemática que nos ocupa.

3. Problemas prácticos

En este apartado, se pretende puntualizar los principales obstáculos que, en la historia reciente, podemos identificar para lograr el efectivo cumplimiento de un verdadero sistema de méritos en el colectivo de los servidores docentes.

Se tratarán los temas relacionados con: la figura del encargado de nombramientos, los registros de elegibles para nombramientos interinos en cada sede regional, los problemas de gestión y control del MEP en esta materia, los abusos en los traslados y ascensos por excepción, la indispensable revitalización del Tribunal de Carrera Docente y la idoneidad que debe comprobarse de quienes aspiran a ocupar cargos docentes.

A. Encargado de nombramientos y registro de elegibles

Cada cuatro años, en cada nueva Administración se designaba libremente para cada una de las veinte direcciones regionales del MEP a un servidor denominado “Encargado de nombramientos”, quien era el responsable de tomar las decisiones sobre los nombramientos docentes en esa región, y en la práctica también fungía como un “enlace” entre el diputado de la zona y el MEP, para tales efectos.

La operación del sistema de nombramientos actual se rige por el artículo 96 de la LCD, el cual establece lo que debe hacerse cuando se produce una vacante definitiva o temporal. Si se trata de una vacante definitiva o temporal superior al año, se debe llenar conforme al orden descendente del registro de elegibles, mientras que si la vacante es temporal y por lo que resta del curso lectivo, son las autoridades del MEP las que deben nombrar al interino del sustituto más idóneo, de entre el personal calificado que se encuentre en el Registro de Elegibles.

En la práctica, por muchos años esta disposición dio lugar a la existencia de dos registros de elegibles que funcionaban paralelamente, uno para nombramientos en propiedad y otro para nombramientos interinos, situación que fue objetada por la Contraloría General de la República, mediante el informe de fiscalización titulado “Transparencia en el nombramiento interino de docentes: uno de los retos del MEP en el siglo XXI”,

Dicho informe da cuenta de que en el año 2002 habían 47.346 docentes nombrados en el MEP, de los cuales 19.600 estaban interinos (41,40%), con el agravante de que desde hacía más de 30 años venía operando la figura del “Encargado de nombramientos” en cada Dirección Regional, elegido por los políticos de la cabecera de provincia a la que pertenece cada regional, facilitando la nefasta institucionalización de prácticas nocivas e inconvenientes en los nombramientos y el funcionamiento del registro de elegibles para nombramientos interinos en cada regional, con el riesgo de designaciones dobles, nepotismo, favoritismo, descontrol –incluso de nombramientos fantasmas-, etc.

Hay que recordar que históricamente, cada año los nombramientos interinos docentes se cuentan por miles (5), y, sin embargo, es sabido que su manejo fue libremente manipulado, pero la intervención de dos instituciones ha venido a significar un cambio que se perfila como irreversible:

Primero, la Sala Constitucional a inicios de los noventa abolió la ampliamente difundida práctica de quitar a un interino para poner a otro -aunque aún persisten algunos focos como lo demuestran recursos de amparo que se continúan interponiendo y ganando, si bien en mucho menor número-.

Segundo, la Contraloría General de la República estudió el tema en el informe antes citado de finales del año 2002, y gracias a su intervención se eliminó la ilegal figura del Encargado de Nombramientos y se ordenó utilizar un solo registro de elegibles, tanto para los nombramientos en propiedad como para los interinos, aspecto ratificado por la Procuraduría General de la República en su dictamen C-287-2005 del 8 de agosto de 2005. Con ello se proscribió la discrecionalidad con que se venía funcionando en la materia y se coloca a las autoridades del MEP ante la inexcusable obligación de adecuar sus sistemas y bases de datos a esta exigencia, sin que motivos de “conveniencia” y “oportunidad” puedan ser alegados.

B. Problemas de gestión y control del MEP

En el MEP no ha habido orden ni transparencia en el manejo de las vacantes y en los nombramientos. Primero, por una razón objetiva: la voluminosidad sin igual de la planilla -más de 60.000 servidores- y la complejidad de su administración -miles de centros de trabajo esparcidos por todo el territorio nacional y con un sistema salarial muy complicado- han hecho muy difícil su manejo y control.

Segundo, por una razón de más importancia y fondo: la falta de voluntad política y las decisiones erráticas de una y otra administración para dotar a la Dirección de Administración de Personal del MEP, de recursos, de una buena organización y de un moderno sistema integrado de recursos humanos en red, base de toda reforma en esta materia. Este sistema, aún al día de hoy no se tiene operando efectivamente, pese a haberse gastado cientos de millones de colones en los últimos diez años en esfuerzos mal acabados, pues debe hacerse un rediseño total y útil para estos propósitos, tal y como lo ha venido señalando insistentemente la propia Contraloría General de la República.

Actualmente, la traba que persiste para implementar la transparencia, el control y la regularidad jurídica en los nombramientos, es de orden meramente administrativa y tecnológica, dado que los sistemas utilizados por el MEP aparecen como poco aptos para tales propósitos y presentan muchas inconsistencias y duplicidades, tanto en los órganos que intervienen (Dirección General de Personal y de Informática) como en los sistemas propiamente dichos (Sistema Integrado de Gestión de Recursos Humanos (SIGRH), el Sistema de Administración de Personal (SAP) y el Sistema

Integrado de Recursos Humanos, Planillas y Pagos (INTEGRA) del Ministerio de Hacienda. A ello hay que sumar la relación de puestos que, por aparte realiza el Departamento de Programación Presupuestaria. De manera que, una solución moderna, integrada, completa y definitiva se impone como urgente y prioritaria.

Sería injusto dejar de señalar que la Dirección General de Personal –al igual que casi todas las dependencias del MEP-, trabaja en condiciones inadecuadas para dar un servicio eficiente a las servidoras y servidores docentes. Las malas condiciones se reflejan –entre otros aspectos- en la incómoda infraestructura física, en la inestabilidad que se vive con cada cambio de gobierno, en la ausencia de hardware apropiado y de un sistema electrónico de expedientes de personal. Todos éstos aspectos repercuten negativamente, no sólo en la gestión y el control, sino en la educación como tal, debido a que los educadores suelen trasladarse a San José para realizar sus gestiones, con descuido de su labor en el aula, aunque claro, no se tienen registros o estadísticas, pero esto ha sido y es público y notorio.

No existe una explicación racional acerca de cómo uno de los Ministerios más antiguos e importantes para el desarrollo nacional no posee su propio edificio -amplio, moderno, funcional- que concentre y facilite la gestión de todas sus dependencias, en donde opere una plataforma de servicios adecuada y se emprenda la tarea de rediseño total de su anquilosada, dispersa y fragmentada estructura orgánico-funcional. Creo que todos estaríamos muy felices si el nuevo Ministro de Educación se abocara a estudiar y trabajar estos impostergables asuntos.

C. Traslados y ascensos por excepción: una burla al sistema de méritos

Históricamente tenemos que decir que se ha aplicado mal el necesario mecanismo de los traslados y ascensos por excepción, previstos por el artículo 101 de la LCD y 56 y siguientes de su Reglamento, vía que algunos educadores utilizan con fraude de ley, mediante certificados médicos irregulares para conseguir una plaza en propiedad en un centro educativo o localidad más atractiva.

¿Cómo puede operar el fraude? Un educador consigue un certificado médico y plantea en los plazos que señala el MEP cada año para estos movimientos, una solicitud de traslado por excepción, luego de averiguar cuáles plazas atractivas están quedando vacantes por jubilación, renuncia, etc. Entonces el mecanismo del traslado o ascenso como regla que señala la LCD puede quedar burlado, con la complicidad de algunos médicos, de manera que el mérito y la capacidad esperan para otro momento. Claro que mucho se puede hacer si la aplicación se realiza en forma restrictiva, exigiendo un claro e irrefutable nexo de causalidad entre la enfermedad y la localidad donde opera el centro educativo, o bien, si se trata de fuerza mayor, velar porque se comprueben circunstancias de ese tipo.

También, en el caso de ascensos directos de puestos administrativo-docentes y técnico-docentes, al aplicárseles las reglas del Título I del Estatuto de Servicio Civil, se promueve el favoritismo y no se cumple la norma que manda que los mismos se hagan conforme con la antigüedad, la calificación profesional, etc. Lo anterior, porque simplemente se constata que el aspirante posea los requisitos que el puesto exige, pero no suele repararse en esos parámetros legales, situación que opera aún en el caso de un Director de Enseñanza General Básica 1 (unidocente), el cual siempre había sido considerado docente y no administrativo-docente, situación que favorece los ascensos sin concurso y el favoritismo.

A finales de los años noventa se presentó un proyecto de Ley (Expediente No. 12783) llamado “Despolitización de los movimientos de personal del Magisterio Nacional (reforma artículo 101 ESC)”, el cual pretendía eliminar los traslados, ascensos y descensos por motivos de enfermedad, reajuste de matrícula y situaciones conflictivas, a fin de que en todo caso se aplicaran los trámites concursales ordinarios.

Cabe señalar que, aunque el proyecto se dio a conocer a los gremios de educadores, sólo el SEC se manifestó apoyándolo; en tanto que la Dirección General de Servicio Civil se pronunció por una revisión y actualización más amplia, pero al final de cuentas, la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa dio un dictamen unánime negativo en el año 1998, indicando que se trataba de un parche y que en la corriente existía un proyecto de ley de empleo público.

Este es un ejemplo de una iniciativa legislativa llena de buenas intenciones pero alejada de la realidad, que no atina a resolver el problema de fondo y que más bien, lo hubiera agravado, al impedir que se aplique a casos verdaderamente justificados. La solución pasa por hacer valer los principios de publicidad, transparencia, mérito y capacidad, con instancias de revisión imparciales, efectivas y ágiles.

D. La revitalización del Tribunal de Carrera Docente

Para nadie es un secreto las limitaciones de recursos humanos, materiales, tecnológicos y jurídicos con que opera el Tribunal de Carrera Docente y la consiguiente lentitud endémica de su funcionamiento, acerca de lo cual tampoco hay estadísticas, pero por experiencia propia sé que tal situación es pública y notoria.

La justicia en el nombramiento de los educadores y el efectivo cumplimiento de la Ley de Carrera Docente pasa por el fortalecimiento presupuestario y normativo de este Tribunal Administrativo, cuyos miembros trabajan por sesiones. Si, el MEP lo dotara de suficientes recursos en lo administrativo, profesional, tecnológico y financiero-presupuestario, se agilizaría de manera extraordinaria su importante trabajo.

Y, es que por años ha operado con una secretaria, sin notificador, uno o dos abogados y, prácticamente, sin equipo de cómputo, recursos, etc. Además, la mayor parte de su trabajo, hasta ahora, se ubica en lo disciplinario y luego en reclamos por calificaciones anuales de servicio y pugna por recargos salariales, pero muy poco ha conocido sobre reclamos docentes por considerar que tenían un mejor derecho para obtener un nombramiento y ocupar una plaza, lo cual puede obedecer a la ignorancia o a la falta de confianza del usuario sobre la efectividad y agilidad del Tribunal.

En ese sentido, bien podría aprovecharse el mandato que deriva de la resolución No. 6866-05 del primero de junio de 2005 de la Sala Constitucional, que proscribió las atribuciones legales del Poder Judicial como jerarca impropio en materia de pensiones y función pública, para plantear un proyecto de ley que transforme al Tribunal de Carrera Docente en instancia única. Con ello, no habría necesidad de acudir al Tribunal de Servicio Civil y se agilizaría la justicia administrativa, designando jueces a tiempo completo y con las demás atribuciones ya mencionadas, de manera que se tenga garantía de pleno cumplimiento de la Ley de Carrera Docente.

E. La idoneidad del docente debe comprobarse con más rigurosidad

Hay que reconocer que las autoridades del Servicio Civil siempre han realizado ingentes esfuerzos por mejorar lo relativo a la comprobación del mérito y la capacidad de quienes pretenden ingresar a ejercer la función pública docente. Sin embargo, persisten marcadas limitaciones de personal, financieras y operativas para realizar un mejor trabajo en materia de reclutamiento y selección de docentes.

Dos casos están vivos en mi memoria y son paradigmáticos para entender por qué las leyes no son excusa, cuando de imponer la moral y la técnica en los nombramientos docentes se refiere.

El primero tiene que ver con personas con condenas pendientes de cumplir por violaciones y abusos deshonestos que trabajan por primera vez o han sido recontratados como docentes en el MEP, según ha dado cuenta la prensa en los últimos meses (6), en donde no hay un control para evitar que tan lamentable y peligrosa situación se produzca, porque, pese a que los artículos 20, inciso a) y 55, inciso a) aparte 5 del Estatuto de Servicio Civil exigen como mecanismo de comprobación de la idoneidad moral el certificado que expide el Registro Judicial de Delincuentes del Poder Judicial, tal requisito no ha sido exigido en los últimos años por las autoridades del MEP ni del Servicio Civil.

Claro que la legislación puede mejorar. Podemos poner como ejemplo Inglaterra, en donde recientemente se aprobó una legislación que impide que los pederastas, es decir, personas condenadas o amonestadas por delitos sexuales relacionados con niños ocupen empleos relacionados con menores, particularmente en el sector educativo.

El segundo caso que podemos poner como ejemplo está asociado con la idoneidad técnica y tiene que ver con los profesores de inglés, los cuales venían siendo evaluados en el dominio del idioma y la mayoría reprobaba año con año las pruebas que se practicaban (7). Es decir, se tenía una prueba muy palpable de las deficiencias de la formación universitaria recibida, hecho que debió “poner las barbas en remojo” en las instituciones públicas y privadas de educación superior que estaban graduando profesionales no idóneos. Pues bien, esas pruebas desde hace dos años no se realizan, salvo en los Colegios Bilingües y para nombramientos en propiedad y no interinos, de manera que es muy probable que muchos profesores hayan alcanzado su propiedad sin acreditar el dominio del idioma, pese a que las clases de inglés suelen ser presentadas como uno de los programas estrella junto con el de informática en el currículo educativo público.

Se trata sólo de dos ejemplos, pero existen muchas otras deficiencias en los procesos técnicos y administrativos que rigen el sistema de nombramientos docentes, las cuales han de ser identificadas, priorizadas y superadas, con base en los principios de transparencia, publicidad, justicia, idoneidad, igualdad, no discriminación y eficiencia, todos de raigambre constitucional.

4. Conclusiones

1. La calidad de la educación y la dignidad del educador están en juego si no se resuelven los problemas de favoritismo, falta de transparencia y politiquería en los nombramientos, males muy antiguos por cierto.
2. La solución de estos males, contrario a lo que algunos puedan pensar, no pasa en primer lugar por cambios legales, sino por el compromiso y el interés de llevar adelante condiciones de funcionamiento que garanticen un ambiente favorable para la ética en la función pública, de parte de las autoridades del MEP, del Servicio Civil y las hacendarias; de modo que se redoblen esfuerzos para hacer cumplir los principios y leyes, así como mejorar los procedimientos y sistemas de información existentes, dotando de mayores recursos humanos, tecnológicos, físicos y financieros a la Dirección de Personal, a las Direcciones Regionales, al Tribunal de Carrera Docente y al mismo Departamento de Carrera Docente de la Dirección General de Servicio Civil.
3. Los planes de estudio en las universidades deben ser revisados, lo mismo que la labor del Centro Nacional de Didáctica (CENADI), los gremios de educadores y el Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (COLYPRO) en punto a los cursos de legislación educativa, ya que es palpable el desconocimiento de los docentes en ésta materia. La gran mayoría de universidades no tienen esta materia en su currículo, por lo que es necesario que los propios docentes sean protagonistas y aboguen ilustradamente por sus propios intereses.

4. Siempre es posible mejorar las leyes, y de hecho hemos planteado algunos ajustes principalmente en la integración y competencias del Tribunal de Carrera Docente. Sin embargo, los instrumentos jurídicos actuales son suficientes para remediar muchos de estos males, siempre que sean rectamente aplicados e interpretados, sin necesidad de una reforma integral a toda la Ley de Carrera Docente, sino simplemente algunos aspectos más puntuales como los que se han señalado.

Notas

- (1) Este trabajo tiene como fundamento la ponencia base presentada en el mes de marzo de 2006 ante el foro abierto de la Comisión de Revisión y Actualización Jurídica nombrada por el Consejo Superior de Educación, con motivo del proyecto de Relanzamiento de la Educación Costarricense.
- (2) Por ejemplo, desde finales del año 2003 las cartas de recomendación de diputados y de otros altos cargos públicos para influir en los nombramientos son penalizadas por el artículo 52 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito (Ley No. 8492 del 6 de octubre de 2004), pero la presión por los nombramientos puede adquirir o revertirse de otras muchas formas y obtener idénticos resultados: llamadas telefónicas, conversaciones, etc. Incluso la nueva Administración Sánchez designó a un Director General de la Fuerza Pública quien no reúne los requisitos que dispone el Estatuto Policial para ocupar ese cargo, otorgándose un plazo para que los completara...
- (3) En realidad, en este punto la Constitución de 1871 había sido modificada en el año 1946 para introducir el Servicio Civil, pero el Estatuto que permitiría hacer realidad dicha aspiración nunca se emitió en ese entonces.
- (4) Esta se reforzó con lo dispuesto por los artículos 38, 39 y 40 de la Ley Fundamental de Educación (Ley No. 2160 de 21 de octubre de 1957).
- (5) Al respecto puede consultarse mi artículo “Los nombramientos interinos docentes en la jurisprudencia constitucional”, publicado en la Revista IUSTITIA, Año 16, No. 181-182, enero-febrero de 2002.
- (6) Puede consultarse el Editorial del periódico La Nación del 6 de enero de 2006, en donde incluso se da cuenta que un asesor legal del MEP afirma que “no existe norma alguna que impida a un exconvicto solicitar su ingreso al Magisterio”, cuando el problema no reside en la

gestión en sí, sino en la atención y respuesta que la misma reciba por parte de las autoridades competentes, ya que para eso existen los estudios de Vida y Costumbres, por parte de una Comisión interdisciplinaria que debe ser la que valore este tipo de casos, como derivación directa incluso del principio constitucional de idoneidad comprobada y del principio del interés superior del menor que informa de esta materia conforme a las disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia.

(7) Información tomada del periódico La Nación, página 25^a del 21 de enero de 2006.

5. Bibliografía

Colección de Leyes y Decretos. San José, Costa Rica, Imprenta Nacional, 1841 a 2006.

LA RESPONSABILIDAD ÉTICA Y SOCIAL DEL RELACIONISTA EN LA FORMACIÓN DE OPINIÓN PÚBLICA

HAROLD HÜTT HERRERA. COSTA RICA

Licenciado en Relaciones Públicas
y MBA en Administración de Empresas.
Asesor de la Dirección de Apoyo al Consumidor,
Ministerio de Economía, Industria y Comercio

Los medios de comunicación, hoy en día, forman parte de todas las sociedades, caracterizándose en esencia por ser una herramienta informativa que nos permite estar al día con los diversos fenómenos políticos, económicos y sociales.

Aspectos como la inmediatez y la universalidad de la información, nos han permitido encantarnos bajo un deleite poco crítico y analítico de noticias e informaciones que, de muchas maneras, motivan a la reflexión y a la formación de puntos de vista determinados, en función de la mucha o poca información suministrada.

De hecho, “los medios de comunicación de masas ocupan un papel central en el proceso de globalización cultural. Estos contribuyen tanto a la formación de una cultura global, como a la construcción, invención o redescubrimiento de las culturas locales en sus diferentes manifestaciones” (1), según menciona Rolando Pérez en su libro “Psicología de la Comunicación de Masas”.

Así las cosas, los medios de comunicación se han convertido en elementos de influencia en el desarrollo social, generando un impacto directo en ese sentido, desde diferentes puntos de vista y en diferentes intensidades.

Este fenómeno ha sido tan fuerte, que incluso, estudios del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos han demostrado que en las familias que viven con altos índices de pobreza, tienen con un mayor índice de frecuencia, un televisor en sus casas, que una refrigeradora. Esto por cuanto el televisor es una fuente primaria de diversión, entretenimiento e información para muchos ciudadanos.

El alcance social de los medios de comunicación

Históricamente se ha reconocido la influencia que ejercen los medios de comunicación, desde diversas ópticas y perspectivas, en una sociedad.

De muchas maneras y en muchos sentidos, los medios de comunicación masiva han impactado en la sociedad, motivando, por ejemplo, cambios de conducta, adopción de nuevos estilos y formas de vida, cambios de hábitos y costumbres, incluso, definiendo tendencias de consumo de manera estacional o sistemática.

En este sentido, uno de los aspectos sobre el cual se ha polemizado más históricamente es el de la “explotación de la mujer”. Algunos, partiendo del criterio que el uso de la imagen femenina con fines promocionales o publicitarios era un síntoma inequívoco de una cultura machista y abusiva. Entre tanto, otras personas eran partícipes de que este fenómeno simplemente respondía a un giro de negocio en el ámbito de la publicidad, en el cual cada parte obtiene su ganancia.

Sin embargo, y profundizando en el ejemplo, esta discusión ya ha sido superada, al quedar en un claro segundo plano, después de haber iniciado un fenómeno aún más complejo: la distorsión del concepto de belleza femenina.

La tecnología digital y los avances modernos, han permitido llevar la proyección del cuerpo humano a niveles surrealistas, desarrollando un voraz apetito por la estética, en procura de lograr una destacada gestión en la promoción de bienes y servicios, a través de la magia del mercadeo y la publicidad. Sin lugar a dudas, esto ha impactado de una manera profunda en la sociedad, por cuanto hoy más que nunca, la mujer se ve presionada por estándares de belleza inalcanzables, volubles y cambiantes.

Implantes de silicona, pacientes anoréxicas, inversiones millonarias en vestuario y maquillaje, así como el desarrollo de esquemas superficiales de vida con decadentes escalas de valores, han marcado sin lugar a dudas a la sociedad moderna.

Por otra parte, se han desarrollado estructuras de pensamiento, estilos de vida, anhelos, deseos y un sinnúmero de afectaciones psicológicas y emocionales, a partir de las “series televisivas”, los “espacios publicitarios”, las “telenovelas” y demás formatos incluidos en los diversos medios de comunicación. Esto nos lleva a reflexionar sobre el nivel de responsabilidad que tenemos, sin lugar a dudas, todos los profesionales en esta área, desde nuestras diversas perspectivas y nuestras diversas funciones, así como también, en relación con el impacto social que estamos generando a través de la publicidad, la programación, y desde luego, las noticias.

Más allá de las noticias...

La UNESCO define la acción de informar como: “acopiar, almacenar, someter a tratamiento y difundir las noticias, datos, opiniones, comentarios y mensajes necesarios para entender de un modo inteligente las situaciones individuales, colectivas, nacionales e internacionales y para estar en condiciones de tomar las medidas pertinentes”.

Desde este punto de vista, y en concordancia con el planteamiento de José Zamora, la información “presupone desconocimiento. Se llama información a lo que es reductible, a lo que puede remitirse a cierto nivel de conocimiento. Se supone que la información mejora, amplía, este nivel de conocimiento, que reduce la ignorancia” (2).

Esto concuerda sin lugar a dudas con la teoría de Kant, la cual puntualiza que el fenómeno natural de percepción va de la interpretación a la experimentación. Es decir, que tenemos una marcada tendencia a interpretar, sin necesidad de haber tenido una experiencia vivencial que nos permitiera comprobar los hechos descritos, pero por defecto, tomamos partido de ellos.

Bajo este enfoque, podemos interpretar que el perceptor atribuye absoluta credibilidad a lo que percibe a través de los medios de comunicación colectiva, dando por ciertos los elementos expuestos, e incluso, desarrollando una conciencia crítica sobre un tema en particular.

Asimismo, y según expone Zamora (3) “Las opiniones son producto de las informaciones y experiencias recibidas a través de otros y las adquiridas directamente por nosotros mismos. Hoy día, la inmensa mayoría de estos conocimientos y experiencias son mediados, es decir, han pasado por una o varias manos antes de llegar a nosotros. Lo característico de las opiniones es que, una vez formadas, es muy difícil cambiarlas” (4).

De hecho, en la actualidad existen muchos factores y “formatos” que han incidido en que “las noticias” ya no sean tan transparentes y objetivas, como todos deseáramos. Por ejemplo, las diversas gestiones de medios relacionadas con el lanzamiento de productos, generalmente involucran promesas básicas que, en muchos de los casos, resultan exageradas o engañosas, promoviendo o facilitando la confusión del consumidor. Entre muchos de estos productos figuran, soluciones para adelgazar rápidamente y sin esfuerzo, o bien para lograr un efecto revertido en la caída del cabello, con notorios y rápidos resultados.

Periodistas siendo partícipes de una gestión mercadológica, empresas transmitiendo mensajes distorsionados, y productos con propiedades milagrosas que envuelven cada vez más a la audiencia, a través de diversas estrategias, incluidas entre ellas, los “infomerciales” o “publireportajes”.

Cabe señalar, entonces, que hay ciertas fronteras entre la perspectiva comercial y la perspectiva informativa que no debieran confundirse, o bien considerarse difusas, al calor de los intereses personales.

Recordemos que el consumidor confía en el profesional, en el periodista, en el comunicador. El espectador parte de que lo que se está exponiendo es cierto, porque se ha realizado un proceso previo de investigación y de análisis, propio de quien está comprometido con la objetividad.

Según anota Róger Silverstone, en su libro *¿Por qué estudiar los medios de comunicación?*, “todo es cuestión de poder, desde luego. En definitiva el poder que tienen los medios para fijar una agenda. Su poder para destruirla. Su poder para influir en el sistema político y cambiarlo. El poder de facilitar, de informar. El poder de engañar. El poder de modificar el equilibrio de poder: entre el estado y el ciudadano; entre país y país, entre productor y consumidor, etcétera. El poder de incitar y guiar la reflexión y la reflexividad. El poder contar cuentos y de articular recuerdos” (5).

El rol del relacionista en la definición de la agenda pública

Según expone Mario Solano en su libro *Procesos de influencia en los medios de difusión de masas*, “En las sociedades con un régimen de libertades públicas, la formación de la llamada “opinión pública” es fuertemente permeada por la acción de los medios; mientras que en los sistemas autoritarios el control de los grupos dominantes sobre los medios, determina prácticamente el tipo de discursos que circulan en la sociedad.

No obstante, en ambos casos, el poder ejercido por los medios es amplio, siendo determinante el contenido y la interpretación de lo difundido, para la opinión que de ellos se forman los “receptores” de tales mensajes.”

Desde esta perspectiva, es claro que los Relacionistas Públicos tienen un alto nivel de influencia en la definición de la agenda pública, por cuanto una de sus principales funciones, justamente consiste en lograr la exposición pública de instituciones, empresas u organizaciones determinadas, con muy diversos propósitos, destacando entre éstos: informar, comunicar, persuadir, o bien promover cambios a nivel de hábitos y comportamientos.

Pero ¿Cuál es la responsabilidad del Relacionista? ¿Es únicamente un interlocutor, o es un profesional con ética y conciencia social?

Desde este punto de vista, se vuelve esencial la investigación y la confrontación de datos antes de iniciar una gestión de medios, orientada al posicionamiento de un tema específico en la

agenda mediática. Por ejemplo, no es justo decir que un producto tiene el respaldo de estudios científicos o clínicos, cuando en realidad, se ha sometido únicamente a sondeos informales, los cuales están muy lejos de ser aceptados por la comunidad médica o científica.

Es injusto incluir información sesgada o engañosa, cuando el consumidor o el usuario se encuentra en incapacidad de comprobación, por tratarse de elementos de alto contenido técnico. Por ejemplo, afirmar que un producto es 100% natural, cuando en realidad no lo es.

En muchos de estos casos, se puede estar jugando con la vida de las personas, incluso con el solo hecho de ocultar información parcial.

Es decir, puede ser que un interlocutor corporativo tenga interés en hacer un uso estratégico, pero poco ético, de una información en particular. No obstante, esta responsabilidad será compartida con el Relacionista, si el mismo se convierte en un interlocutor pasivo. Es decir, pierde de vista su función crítica y analítica, respecto del material que se está procurando difundir.

En este sentido, es imperativo procurar una valoración de los datos y la confrontación de la información disponible, para efectos de actuar de manera seria y responsable.

“Vestir” la información de “noticia”, no siempre es un trabajo fácil. Se requiere de experiencia, conocimiento y, sobretodo, de investigación, para trabajar en el desarrollo de un ángulo noticioso de interés, sin incurrir en sesgos informativos, o en distorsiones intencionales que puedan inducir a engaño o error.

El enfoque informativo

Históricamente se ha cuestionado si el procesamiento de la información puede implicar procesos de manipulación tendenciosa en beneficio de intereses privados. Al respecto, es importante destacar que ciertamente, en ocasiones, se teje una delgada frontera que nunca debemos cruzar.

La ética y la responsabilidad, sin lugar a dudas, marcan el camino, y la negligencia de manera inequívoca es un mezuquino escudo para quienes quieran afanarse en defender intereses difusos.

La misión es clara, pero también el compromiso para efectos de cumplir la tarea, con nuestros públicos, sin descuidar la responsabilidad con la sociedad, que tiene el derecho inherente de recibir información veraz, efectiva y oportuna.

Por otra parte, tenemos el deber con los medios de comunicación de ofrecer información noticiosa, oportuna y pertinente, así como de contribuir a constituirnos en un “filtro” de aquellos

intereses particulares que no sean concordantes con el interés colectivo.

La noticia “es noticia” por su impacto, sus alcances e innovación. Debemos estar claros en que no es cualquier historia o información la que puede llegar a tener la “investidura” de noticia.

Finalmente, destaca el compromiso con la institución o empresa a la cual se está brindando el servicio de comunicación, ya que se debe ser asertivo y transparente en las recomendaciones.

En relación con este último punto, es probable que se tenga que librar muchas “batallas”. La lucha contra los intereses económicos particulares, contra el afán de protagonismo, y con el interés de la manipulación o distorsión de la información, de cualquiera de los bandos que estos puedan surgir.

La información de referencia

Debido a lo anterior, es de vital importancia garantizar la coherencia semántica y la sustentación inherente del mensaje.

No es válido dejarse llevar por la “Ley del mínimo esfuerzo”, promoviendo contenidos referidos por terceros, o bien, alegando desconocimiento de aspectos esenciales vinculados a lo expuesto y, peor aún, desconocer las consecuencias que puedan ser derivadas de esta gestión, por haber realizado un proceso poco analítico y reflexivo, previo a la práctica de la difusión.

Recordemos que no en vano, la influencia generada por los medios de comunicación es reconocida como el “IV Poder”, y las consecuencias de haber realizado una labor poco ética y profesional, pueden llegar a ser devastadoras.

Despidos, cierre de empresas, lapidaciones personales, negocios fallidos, entre otros, pueden ser las consecuencias directas del escrutinio público y, por lo tanto, debemos ser conscientes de que no hay réplicas, ni derechos de respuesta que puedan restituir el impacto de un error. Una vez que el daño está hecho, hecho está.

Por esta razón, debemos ser muy diligentes en el momento de documentar o fundamentar cada palabra que se pretenda hacer del conocimiento público.

Asimismo, tenemos una responsabilidad inherente con los voceros corporativos, para efectos de garantizar que éstos comprenden los alcances y consecuencias de la exposición a los medios, así como de su compromiso ético, moral y legal con la sociedad.

El plan de medios

Por otra parte, es importante lograr una estructuración asertiva del “Plan de Medios”, con el fin de identificar los espacios idóneos para transmitir los mensajes que deseamos proyectar.

Para esto, hay que identificar no solo los medios, sino las secciones, segmentos y periodistas idóneos en términos de atención para el material que debemos promover, con el fin de garantizar la “pertinencia informativa”. Esto por cuanto, difundir información de manera “indiscriminada” puede generar efectos devastadores en la credibilidad y proyección del Relacionista.

Asimismo, se debe poner especial atención en el uso de tecnicismos o lenguaje especializado que pueda comprometer la adecuada decodificación del mensaje.

No se debe perder la perspectiva de que el público inmediato es el periodista, y como interlocutor entre el público interno y la audiencia, debe comprender adecuadamente el mensaje.

La responsabilidad de las partes en la transmisión del mensaje

Es importante anotar que cada uno de los eslabones del proceso informativo debe hacer su trabajo y enfrentar de manera parcial o total las implicaciones que se deriven de esto:

1. **La fuente (el vocero):** tiene el deber de cumplir los principios fundamentales de la ética y la moral, en el momento de transmitir mensajes corporativos.

Asimismo, en calidad de vocero, deberá asumir las consecuencias de los alcances de sus declaraciones. Esto incluye, desde luego, la responsabilidad y posibilidad de realizar “aclaraciones” cuando se estime pertinente.

Indistintamente de que el medio las difunda, contará con un elemento de carácter probatorio en caso de que enfrente un proceso legal posterior como producto de la información difundida.

Si un vocero es víctima de una recapitulación incorrecta por parte de un periodista, está en la obligación de hacer la corrección pertinente.

- 2. El relacionista:** deberá asesorar de manera oportuna, objetiva y responsable a su “cliente”, para efectos de garantizar que las acciones o actividades que se lleven a cabo en el proceso de acercamiento con los medios, cumplan con los principios descritos anteriormente.

Una gestión profesional no requiere de compadrazgos, favoritismos ni presiones hacia la prensa para lograr un óptimo resultado.

- 3. El reportero:** como responsable de la información difundida, tanto semántica como semióticamente, deberá tomar las previsiones pertinentes para efectos de garantizar la imparcialidad y sustentabilidad de lo expuesto. Contrastar fuentes, confrontar datos y verificar la información, son actividades que irán en resguardo de la gestión profesional del periodista, dado que cada una de las partes deberá asumir las responsabilidades legales, morales y sociales que sean pertinentes.

Pero más importante aún, ha de pensarse en las dimensiones de influencia que tienen los medios de comunicación en una sociedad. Recuérdese que los medios se constituyen en formadores de opinión, debido a su alto nivel de credibilidad.

No se trata de pretender ser dueños de “la verdad”, pero sí de ser consecuentes, responsables y prudentes, a la hora de colocar mensajes, difundir informaciones, o promover la cobertura informativa de cualquier aspecto que implique el interés de la colectividad.

Notas:

(1) Pérez, Rolando. Psicología social de la comunicación de masas: introducción a las teorías psicosociales de la recepción mediática, San José, Costa Rica, Sección de impresión SIEDIN, 2003, pág. vii.

(2) Zamora, José. Medios de Comunicación: información, espectáculo, manipulación, España, Editorial Verbo Divino, 2004, Pág. 59.

(3) Idem, pág. 65.

(4) Silverstone, Róger. ¿Por qué estudiar los medios de comunicación?, España, Amorrortu Editores, 2004.

(5) Solano, Mario. Procesos de influencia de los medios de difusión de masas, San José, Costa Rica, Universidad para la Paz, 1996.



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

LA REASIGNACIÓN DE PUESTOS

AJ-178-200 (3 DE ABRIL DE 2008).

Asesoría Jurídica de la
Dirección General de Servicio Civil.
Consulta del
Departamento de Recursos Humanos del
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

Con la aprobación de la señora Directora de esta Asesoría Jurídica, procedemos a darle respuesta a su oficio DRH-137-2008 de fecha 27 de Marzo de 2008, en el cual se realizan una serie de consultas respecto a la reasignación, figura estipulada en los numerales 109 y siguientes del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil.

Previo a emitir el criterio jurídico, resulta conveniente hacer del conocimiento del consultante que es política de esta Asesoría Jurídica, el no pronunciarse sobre casos concretos o particulares, ya que suplantaríamos a la Administración Activa en la resolución de sus asuntos, no obstante lo anterior hemos de indicarle que la consulta será abordada desde una perspectiva general, analizando las normas jurídicas que puedan ser aplicables a la situación en examen.

Hecha la aclaración pertinente, debe ahora transcribirse puntualmente las consultas planteadas en aras de lograr un mejor estudio, las mismas son:

- a) ¿Quién determina que las funciones en un funcionario (sic) han tenido una variación sustancial?
- b) ¿El tiempo de consolidación de funciones comienza a contarse antes o después de que el Jerarca lo autorice?
- c) ¿Quién remite a consideración de la Unidad de Recursos Humanos para que se efectúe el respectivo estudio de reasignación: El Jerarca o el Jefe de la Unidad?

Entrando en materia, debe en primer momento señalarse que la reasignación es definida por el artículo 105 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil (Decreto Ejecutivo N° 21 del 14 de diciembre de 1954), como:

“Cambio que se opera en la clasificación de un puesto con motivo de variación sustancial y permanente en sus tareas y responsabilidades”

Esta disposición es posteriormente desarrollada por los artículos 109 y siguientes del mismo cuerpo jurídico, los cuales establecen las reglas aplicables para que las tareas y responsabilidades que han sufrido una variación sustancial, pasen a formar parte del puesto, llevando consigo la reasignación del mismo.

Ahora bien, cabe preguntarse tal y como lo hace el consultante ¿a quién le corresponde determinar dicha variación? En este sentido resulta importante destacar que, para lograr dicha determinación entran en juego dos tipos de servidores públicos a los cuales la norma les ha encargado distintas tareas, así, mientras que por una parte el jefe de la respectiva Unidad o Dependencia se encarga de la “determinación de hecho” respecto al cambio de tareas, el Jerarca de la Institución o el Jefe Autorizado, hace la “determinación de derecho”, conclusión a la que se llega si se analiza la letra de los artículos 118 y 110 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, los cuales al tenor indican que:

Artículo 118.- Los jefes de las unidades o dependencias en donde ocurran cambios en las tareas y responsabilidades de los puestos deben informar de ellos al jerarca o jefe autorizado de la institución, para que decida si deben consolidarse o volver al estado original dichas tareas y responsabilidades.

Si se determina su consolidación, se debe comunicar a la oficina de recursos humanos para que analice la factibilidad de tramitar la reasignación del puesto, conforme lo dispone el inciso b) del artículo 111 de este Reglamento.

Artículo 110.- Cuando el jerarca o jefe autorizado estime que en un puesto se han dado cambios sustanciales y permanentes en sus tareas, actividades y responsabilidades, como consecuencia de modificaciones en los objetivos y/o procesos de trabajo, que impliquen la obtención de productos o servicios más eficientes, salvo casos de excepción a juicio de la instancia competente podrán gestionar ante la Oficina de Recursos Humanos respectiva, el trámite de la reasignación del puesto, o el estudio de clasificación que corresponda... Los destacados son propios.

Como puede notarse de lo transcrito, es el jefe de la respectiva unidad o dependencia quien determina en un primer momento la existencia de un cambio sustancial de tareas, labor que le ha sido otorgada en virtud de ser precisamente éste quien se encarga de asignar las labores que deben cumplir sus subalternos, por lo cual le es fácil constatar la existencia de algún cambio que amerite la aplicación de reasignación (1).

Sin embargo, dicha determinación no surte por sí misma ningún tipo de efecto jurídico sobre el proceso de reasignación, de ahí que le denominemos “determinación de hecho” (o de facto), pues dichos efectos surgen hasta el momento en que esa autoridad comunica de dichos cambios al superior jerarca, el cual decidirá si éstos deben consolidarse o volver al estado original dichas tareas y responsabilidades, es decir de su decisión depende que nazca a la vida jurídica la expectativa de derecho de la reasignación, razón por la cual su determinación es de derecho.

En este sentido, respondiendo a la primera de las consultas planteadas, ¿Quién determina que las funciones en un funcionario (sic) han tenido una variación sustancial? , debe indicarse que dicha tarea recae en el superior jerarca o jefe autorizado (2) de la respectiva institución, pues como ya se dijo, solo a partir de la determinación que éste realice es que puede iniciarse el proceso de estudio requerido para la aprobación final de la reasignación, siendo para el caso insuficiente la determinación hecha por el jefe de la unidad o dependencia.

Entrando a la segunda de las consultas respecto de cuándo debe iniciarse el cómputo del plazo de consolidación de tareas, ha de señalarse que dicho punto de partida puede extraerse de alguna manera de lo dispuesto por el inciso a) del numeral 111 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, el cual dispone que:

“Artículo 111.- En los casos previstos en los artículos 109 y 110 precedentes, la reasignación se resolverá de acuerdo con el siguiente procedimiento:

a) Los cambios operados en las tareas, actividades y responsabilidades que conforman los puestos, producto de las modificaciones en los objetivos y o procesos de trabajo de las unidades donde se ubican, tienen que haberse consolidado debidamente y por ello, debe mediar entre el inicio de dichos cambios y la presentación de la solicitud de reasignación o el estudio de oficio que hace la Oficina de Recursos Humanos, un período no menor de seis meses.”

Tal y como se desprende de la supra citada norma, para que opere una reasignación, deben haberse consolidado las nuevas tareas, actividades y responsabilidades, por al menos durante un plazo de seis meses, plazo que deberá encontrarse cumplido al momento de la presentación de la solicitud de reasignación, o del estudio que al efecto realice la Oficina de Recursos Humanos correspondiente, y ya que el inicio de la consolidación de tareas se da en el momento en el que el jerarca da su aval, debe ser ese el momento de partida para el cómputo del plazo señalado (3).

En este sentido esta Asesoría Jurídica no encuentra contraposición entre lo señalado en los artículos 110 y 118 como cuestiona el consultante, pues como ya se dijo las normas técnicas que se aplican al efecto establecen claramente que para que se den las tareas que deben consolidarse por el plazo establecido, debe contarse con el aval del superior, pues tal y como indicara el Área de Gestión de Recursos Humanos de la Dirección General de Servicio Civil en su Circular Gestión-005-2007 en este sentido:

“...Una vez que se cuente con la recomendación respectiva por parte de la ORH, el jerarca o jefe autorizado según lo estipulan los Artículos 110 y 118 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, comunicará al jefe de la unidad que propone el cambio su decisión, si no avalara dicho cambio, el jefe de la unidad no podrá realizarlo y si así lo hiciere asumirá la responsabilidad administrativa, sin menoscabo de lo civil o penal que dicho acto genere. Si por el contrario el jerarca diera el aval, el respectivo jefe de unidad podrá iniciar el cambio en las tareas, deberes y responsabilidades del puesto y deberá comunicarlo formalmente a la ORH.

De acuerdo con lo anterior, es potestad del jerarca o jefe autorizado conceder o no la anuencia al cambio de tareas en el puesto. En este sentido si se concede dicho aval, será a partir de ese momento que empezará a correr el tiempo de consolidación de las mismas, mínimo seis meses, conforme lo establece el inciso a) del artículo 111 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil... El subrayado no pertenece al original.

Por último, respecto de quién es el que remite a consideración de la Unidad de Recursos Humanos el estudio de reasignación, debe hacerse ver que los numerales 110 y 118 parecen establecer dos supuestos en este sentido, así, por un lado el superior jerarca o jefe autorizado “puede” gestionar ante la Oficina de Recursos Humanos respectiva el trámite de la reasignación del puesto, o el estudio de clasificación que corresponda (numeral 110), y por otro los jefes de las unidades o dependencias en donde ocurran cambios en las tareas y responsabilidades de los puestos, una vez que informe de esto al superior jerarca y cuente con el aval de la consolidación, “deben” comunicarlo a la Oficina de Recursos Humanos para que analice la factibilidad de tramitar la reasignación del puesto (numeral 118).

Así, en lo que a la pregunta respecta, las normas son claras al crear una potestad por parte del Superior Jerarca o Jefe Autorizado y un deber por parte de los Jefes Inmediatos de realizar dicha actuación.

Sin más acotaciones que hacer, se evacuan así las consultas planteadas.

Notas:

(1) En este sentido la técnica ha indicado que, para la correcta aplicación de la figura de marras, antes de que un jefe inmediato pretenda cambiar las tareas, actividades o responsabilidades de un determinado puesto debe contar con el visto bueno del jerarca o jefe autorizado (véase al respecto la Circular Gestión-005-2007 emitido por el Área de Gestión de Recursos Humanos de la Dirección General de Servicio Civil).

(2) En este punto valga señalar que por “jefe autorizado” debe entenderse aquél servidor que ocupa un cargo de jefatura a quien alguna norma especial, o el mismo jerarca, ha encargado la aprobación de dichos estudios, por medio de la aplicación de alguno de los medios de traslados de competencias permitidos por la Ley General de la Administración Pública, y no como cada uno de los jefes de las distintas unidades administrativas de determinado Ministerio.

(3) En este mismo sentido véase oficio de esta Asesoría Jurídica número AJ-056-2001.

LAS AMONESTACIONES VERBALES

AJ-369-2008 (1 DE JULIO DE 2008). ASESORÍA JURÍDICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL.

Con la aprobación de la señora Directora de la Asesoría Jurídica, damos respuesta a su correo electrónico recibido el 19 de junio del presente año, en el cual solicita información sobre criterios emitidos en relación con las amonestaciones verbales y su medio de prueba.

El ordenamiento jurídico le otorga a la Administración la facultad de disciplinar o corregir a sus servidores por acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones. Esta potestad es definida como el poder de supremacía especial, derivada de la relación de empleo público, a fin de asegurar la continuidad y buen funcionamiento de los servicios públicos.

El Estatuto de Servicio Civil en su artículo 41 dispone “De las Correcciones Disciplinarias” cuatro clases de sanciones disciplinarias, a saber:

“Artículo 41.- Para garantizar mejor el buen servicio público se establecen cuatro clases de sanciones disciplinarias:

A) Advertencia oral, que se aplicará por faltas leves, a juicio de las personas facultadas para imponer las sanciones, según lo determine el Reglamento Interior de Trabajo;

B) Advertencia escrita, que se impondrá cuando el servidor haya merecido durante un mismo mes calendario dos o más advertencias orales, o cuando las leyes del trabajo exijan que se haga un apercibimiento escrito antes de efectuar el despido y en los demás casos que determinen los reglamentos interiores de trabajo;

C) Suspensión del trabajo sin goce de sueldo, que se aplicará hasta por quince días una vez oídos el interesado y los compañeros de trabajo que aquél indique, en todos aquellos casos en que conforme a los reglamentos interiores de trabajo se cometa una falta de cierta gravedad a los deberes impuestos por el contrato de trabajo, y

D) La suspensión del trabajo sin goce de sueldo procederá también en los casos de arresto y prisión preventiva, durante todo el tiempo que uno y otra se mantenga, pero dará lugar al despido en cuanto excedan de tres meses. (...)”

Así mismo la doctrina ha definido las correcciones disciplinarias como “ el poder jurídico del que está dotada la Administración Pública para investigar hechos que atentan contra la probidad administrativa, en orden a identificar a los responsables y aplicarles la sanción que legalmente sea procedente.” (1).

En términos generales, en un Estado de Derecho como el nuestro, la Administración posee una doble función: ser represiva para el funcionario que comete la falta, pero también, preventiva porque opera como medio disuasivo para el resto de los funcionarios, tanto las faltas como las sanciones pueden estar reguladas jurídicamente, en virtud del Principio de “legalidad de la falta y legalidad de la sanción” según el cual ninguna persona puede ser sancionado por ningún hecho que no haya sido definido previamente por el ordenamiento jurídico, ni sometido a sanción sin autorización legal. Empero, dada la diversidad de comportamientos que pueden suscitarse en la práctica de las relaciones de trabajo, dichos conceptos se tornan indeterminados o mejor dicho en cláusulas abiertas, sin que con ello se violente ninguna norma constitucional, en tanto se cumpla con los procedimientos de garantías que permitan comprobar la existencia o no, de una determinada falta.

Por otra parte la Sala Constitucionalidad del Poder Judicial, ha sostenido en el Voto No. 05546-95 de las 15:06 horas del 11 de octubre de 1995, lo que se transcribe:

“...que las infracciones disciplinarias comprenden hechos que pueden ser calificados como violaciones de deberes funcionales que en algunas legislaciones pueden estar especificados y en otras no; que el ejercicio de la potestad discrecional, tan frecuente en materia sancionatoria disciplinaria, no exige que se detallen concretamente los hechos sancionatorios; que la potestad sancionatoria administrativa, debido a la variedad de causas que pueden generar su aplicación por la multitud de conductas que podrían configurar una falta a un deber funcional, a la frecuente imprecisión de los preceptos y a su ámbito de aplicación, puede disciplinar faltas no establecidas o definidas concretamente en la normativa, pero que se entienden (previstas) incluidas en el texto; que esa posibilidad de sancionar faltas no establecidas concretamente se produce como resultado del desarrollo de todo un procedimiento cargado de garantías que permita comprobar su existencia; que en materia disciplinaria también se admiten tipos más o menos imprecisos – que utilizan conceptos jurídicos indeterminados- o abiertos; que dada la indeterminación de los derechos profesionales y de la disciplina que se pretende garantizar, los tipos administrativos solo se pueden enunciar en términos generales”

Así las cosas en oficio AJ-276-2000 de esta Asesoría Jurídica señaló: “... el procedimiento correcto para aplicar una amonestación verbal, es por medio de un sumario que consiste en citar al funcionario por parte del Jefe respectivo para hacerle ver la falta cometida y al mismo tiempo



escucharlo con el fin de que éste tenga su oportunidad de presentar la justificación o explicaciones del caso, de previo a la aplicación de la amonestación verbal, quedando a valoración del Jefe si acepta o no la defensa que argumenta el funcionario./ El anterior procedimiento es el indicado en virtud del derecho de defensa constitucional establecido para todos los ciudadanos, al cual hace referencia el artículo 39 de la Constitución Política...”

Notas:

(1) Younes Moreno, Diego. Derecho Administrativo Laboral, Editorial Temis S.A. 1993, página 273.



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

EL FUTURO DE LA ADMINISTRACIÓN

**GARY HAMEL – BILL BREEN, BOGOTÁ, COLOMBIA,
GRUPO EDITORIAL NORMA, 2008 (360 P).**

La gestión innovadora que busca nuevas formas de movilizar el talento, asignar los recursos y construir estrategias es lo que realmente aviva el éxito de una empresa en el largo plazo. Sin embargo, la mayoría de las empresas carecen de un proceso disciplinado de innovación. Para el autor de El futuro de la administración, las empresas -hoy más que nunca- necesitan una gestión audaz e innovadora, por lo que se debe inventar el futuro de la administración.

Las nuevas realidades exigen capacidades organizativas y gerenciales diferentes; las empresas deben convertirse en manantiales de innovación anticonvencional, deberán aprender a inspirar a sus empleados para que den lo mejor de sí mismos día tras día. Estos son los desafíos que los innovadores de la administración tendrán que enfrentar en el siglo XXI, construyendo un modelo administrativo que realmente fomente, honre y aprecie la iniciativa, la creatividad y la pasión de los seres humanos, como ingredientes esenciales y delicados para el éxito de los negocios, creando de esta forma una organización totalmente humana y preparada para las oportunidades extraordinarias que se avecinan.

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LATINOAMÉRICA. DIAGNÓSTICO, CAUSAS Y PROPUESTAS

**MANUEL VILLORIA MENDIETA, MADRID, ESPAÑA, INSTITUTO
NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, INAP, 2007 (178 P).**

El autor señala la importancia que tiene lo público para el desarrollo democrático, en la medida que posibilita el desarrollo económico y social de los países. El Estado es necesario y debe contar con una Administración Pública que funcione bien, que sea imparcial y profesional, brindando servicios públicos de calidad como condición para garantizar los derechos y las libertades de los ciudadanos y el progreso de las naciones. La profesionalización del Servicio Civil significa, la existencia de una burocracia seleccionada de acuerdo con los principios de igualdad y mérito, con una serie de garantías que procuran darle protección y permanencia en el empleo, con excepciones otorgadas jurídicamente.

Al comentar sobre los modelos de servicio civil, se nombra a Costa Rica como ejemplo de un sistema meritocrático esencialmente consolidado, señalando que es un país en el cual los cambios de gobierno no afectan gravemente la permanencia en el empleo de los funcionarios, debido a que el consenso político a favor del mantenimiento del sistema es bastante notable.



El Servicio Civil de Carrera, debe tener un mínimo de calidad, que puede ser el soporte para evitar caer en la corrupción sistemática y que el país entre en un colapso económico y social, ya que dicho Servicio Civil pone los fundamentos de las políticas fiscales y económicas eficaces, para que funcione un sistema judicial imparcial e independiente y para que los servicios públicos se distribuyan con objetividad y garantías. El Servicio Civil de Carrera es un instrumento que requiere, para su buen funcionamiento, de políticos y ciudadanos que asuman sus responsabilidades e introduzcan visión, cambio, pasión y deliberación en las sociedades.

ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EL CAPITAL HUMANO DE LAS ORGANIZACIONES

**IDALBERTO CHIAVENATO, OCTAVA EDICIÓN, MÉXICO D.F.,
EDITORIAL MC GRAW HILL, 2007, (500 P).**

Esta es una obra de referencia obligatoria para el estudiante y profesional de recursos humanos, así como para todo aquel futuro administrador que requiera tener una visión más amplia, sobre la gestión del talento humano y su papel en las organizaciones del nuevo milenio.

Los temas tratados de esta obra, no pierden vigencia aún en una época convulsa, llena de incertidumbre y restricciones en el campo económico; contrariamente su autor se enfoca en definir el carácter relevante que, en tiempos difíciles, adquiere para una organización, la administración de los recursos humanos y sobre cómo -desde una perspectiva integradora- su gestión puede proporcionar las capacidades humanas requeridas por un negocio, a través del desarrollo de habilidades y aptitudes del individuo. Ello, con el objetivo de alcanzar el éxito profesional y conducir al desarrollo de la excelencia y la competitividad de la organización.

GUÍA DE AUTOEVALUACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. MODELO IBEROAMERICANO DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN.

Ministerio de Administraciones Públicas: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Segunda Edición, Madrid, 2008.

Esta guía de autoevaluación aborda tres capítulos que pretenden orientar la gestión de la calidad en la gestión pública en Iberoamérica. El primero de ellos trata la calidad y los modelos de excelencia desarrollados en el sector público, y la gestión de la calidad en el contexto de la nueva gestión pública; el segundo aborda el modelo iberoamericano de excelencia en la gestión, adaptado a la administración pública, en el que se detallan conceptos y elementos esenciales en la gestión de la calidad; el tercero introduce el tema de la excelencia en Iberoamérica.

NUEVOS DOCUMENTOS DISPONIBLES EN EL CENTRO DE INFORMACIÓN DEL SERVICIO CIVIL -CISECI-

- Cuadernos de Derecho Público. 31: mayo-agosto 2007.
- Estudios de administración local y autonómica. 306: enero-abril 2008.
- Revista Internacional de ciencias administrativas. V.74 (2): junio 2008.
- Revista de Servicio Civil (No. 23). Dirección General de Servicio Civil, San José, Costa Rica, Imprenta Nacional, diciembre 2008
- Abal Medina, Juan Manuel. **La construcción de calidad institucional en el Estado, Buenos Aires:** Subsecretaría de la Gestión Pública, 2007.
- Álvarez Torres, Martín G. **Manual para elaborar manuales de políticas y procedimientos**, séptima edición, Panorama, 1999 (139 p.).
- Amiama, Manuel A. Prontuario de legislación administrativa dominicana, tercera edición, Santo Domingo: Publicaciones SEAP, 2008.
- (Argentina, leyes, decretos, etc). **Decreto No. 1172-2003: Mejora de la calidad de la democracia y de sus instituciones.** Argentina, Presidencia de la Nación, 2003. (64 p).
- Berreta, Nora. **El caso de Uruguay**, Washington, DC. 2007 (114 p).
- Boin, Arjen y otros. **La política de la gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión**, Madrid: INAP, 2007.
- C.R. Leyes, Decretos. **Código de normas legales y administrativas sobre la Imprenta Nacional y normas conexas**, San José: Imprenta Nacional, 2000
- Canievsky, Carlos. **Diagnóstico de los sistemas gubernamentales de monitoreo y evaluación en Argentina**, Washington, DC., Banco Mundial, 2007. (104 p.) (Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación -M&E- en América Latina, 3)
- **Democracia y cultura política en Costa Rica**, San José, Costa Rica, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, 1989 (162 p.).
- **Diálogo por la reforma**, Santo Domingo: PARME, 2005.
- **Estado, administración pública y sociedad**, Santo Domingo: CLAD, 2008.
- **Estudio de evaluación de impacto de la formación continua en el personal al servicio de las administraciones públicas. Informe síntesis.** INAP, 2006.



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

- Ética en el servicio público. San José: ICAP, 1977.
- Falcao Martins, Humberto. Sistema de monitoramento do plano plurianual, Washington, DC., Banco Mundial. 2007 (122 p.) (Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina)
- **Formación continua en las administraciones públicas**, Madrid: INAP, 2006.
- García Fernández, Javier. **Estudios sobre el gobierno**, Madrid: INAP, 2007.
- **Informe al Presidente de la República, 2008**. Dirección General de Servicio Civil, San José, Costa Rica, 2009 (75 p.).
- **Instructivo para la incorporación de los actuales funcionarios y empleados civiles del Poder Ejecutivo a la carrera administrativa**, Santo Domingo: Publicaciones ONAP, 2006.
- **La capacitación electrónica: un aporte a la modernización del Estado**. Buenos Aires PROCAE, 2007 (192 p.).
- La **educación virtual como instrumento para la profesionalización de la función pública en América latina y el Caribe**, Costa Rica, San José, CLAD. 2008 (198 p.),
- **La función pública directiva en Francia, Italia y España**, Madrid: INAP, 2007 (Estudios y Documentos).
- Longo, Francisco. **Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil**, Washington, DC: BID. 2002 (105 p.).
- **Manual de procedimientos para la evaluación del desempeño de los funcionarios del Título IV del régimen del artista**, San José, Costa Rica, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. 2007 (36 p.).
- Medina Giopp, Alejandro. **El sistema nacional de monitoreo y evaluación de la gestión pública en México**, Washington, DC. Banco Mundial, 2007 (109 p.).
- **Modelo teórico-práctico de auditoría de competencias profesionales en el ámbito de la administración pública**, Madrid: INAP, 2006.
- **Perspectivas, desafíos e innovaciones en la gestión pública**, Buenos Aires Proyecto de Modernización del Estado, 2008 (104 p.).
- **Plan de acción regional de fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función Pública en Centroamérica y República Dominicana**, San José, FLACSO; 2008.

- **Programa Estado de la Nación. Estado de la educación costarricense**, San José, CONARE, 2008.
- **Programa Iberoamericano de Formación técnica especializada: Fortaleciendo capacidades para el desarrollo**, Madrid: AECID, 2009
- **Programa XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Caracas 2008 (111 p.).
- Ríos Hess, Salvador. **Diagnóstico de los sistemas de monitoreo y evaluación en Chile**, Washington, DC., Banco Mundial, 2007(91 p.) (Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación M&E en América Latina)
- Romero, Josefina. **Sistema integrado de programación presupuestaria. Módulo de control y evaluación presupuestaria**, Washington, DC. Banco Mundial, 2007 (49 p.) (Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación M&E en América Latina)
- Roussel, Philip A y otros. **Tercera generación de I + D, su integración en la estrategia de negocio**. Francisco Ortiz Chaparro, Madrid: McGraw Hill, 1993. (188 p.) (Serie McGraw-Hill de Management).
- Sagastume Gemmell, Marco A. **Los derechos humanos, proceso histórico**, Segunda edición, Fernando Fernández, editor, San José EDUCA/CSUCA, 1997 (60 p.) (Cuaderno educativo, 1).
- Shack, Nelson. **Sistema de monitoreo y evaluación del gasto público a nivel del gobierno nacional en Perú**, Washington, DC. Banco Mundial. 2007 (68 p. il. Cuadros) (Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación M&E en América Latina).
- Villar, Azul del. **Sistema de monitoreo y evaluación en Bolivia**, Washington, DC. Banco Mundial, 2007 (54 p. il. Cuadros) (Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación M&E en América Latina).
- Villareal Navarro, Julio. **Colombia y el sistema de monitoreo y evaluación**, SINERGIA, Washington, DC. Banco Mundial (56 p.) (Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación M&E en América Latina).

A NUESTROS COLABORADORES:

Los autores interesados en publicar sus trabajos en la REVISTA DE SERVICIO CIVIL, pueden enviarlos al apartado postal 3371-1000, San José, Costa Rica; o bien, entregarlos en las oficinas centrales de la Dirección General de Servicio Civil, en San Francisco de Dos Ríos, San José, 100 metros al este de la Iglesia Católica. El Consejo Editorial valorará los trabajos recibidos, determinará si cumplen o no los requerimientos de publicación y comunicará por escrito a los autores la decisión correspondiente. Al respecto, se establecen las siguientes pautas:



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

Los trabajos deben poseer originalidad, trascendencia en su respectivo campo o área de conocimiento, profundidad, actualidad, respaldo científico, adecuada y ordenada presentación formal.

Los trabajos podrán ser:

Artículos: Escritos de 4 a 6 páginas

Ensayos: Escritos de 7 a 15 páginas

Monografías: Tratados de carácter investigativo de 10 a 15 páginas

Los trabajos deberán abordar temas de interés relacionados con la administración de recursos humanos, teoría y reforma del Estado, estudio del trabajo, políticas públicas, gerencia pública, derecho administrativo o laboral, ética en la función pública y otros temas afines. Asimismo, el autor deberá indicar si el respectivo trabajo ha sido publicado o no, y en caso afirmativo, señalar fechas y el medio o los medios donde se publicó.

Los trabajos serán revisados por el Consejo Editorial, el cual podrá contar con la colaboración de examinadores independientes, cuyo criterio no será vinculante para dicho Consejo.

Los trabajos deben enviarse en original impreso en papel tamaño carta, a doble espacio y grabados en diskette. Además, se deberá incluir un resumen de aproximadamente diez líneas, sobre el contenido del respectivo trabajo.

Los autores deben aportar una fotografía reciente tamaño pasaporte y, además, los siguientes datos: nombre completo, número de cédula, institución o lugar de trabajo, teléfono y dirección exacta; grado académico o estudios realizados, especialidad profesional y cargo desempeñado.

El tema y enfoque de cada trabajo es responsabilidad exclusiva del autor, quien conserva sus derechos de reproducción, no obstante, autoriza la reproducción parcial o total de su trabajo, siempre y cuando se indique la fuente.

El autor acepta que, en caso de publicación y de ser necesario, el Consejo Editorial realice las pertinentes enmiendas de forma.

