

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

N.29

www.sercivil.go.cr

Diciembre 2011



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

ISSN 1409-2123

DIRECTOR GENERAL DE SERVICIO CIVIL

José Joaquín Arguedas Herrera

SUBDIRECTORA GENERAL DE SERVICIO CIVIL

Maricela Tapia Gutiérrez

DIRECTORA

Ruth María Piedra Marín

rpiedram@sercivil.go.cr

EDITOR

Juvenal Ramírez Artavia

jramirez@sercivil.go.cr

CONSEJO EDITORIAL

José Joaquín Arguedas Herrera

Maricela Tapia Gutiérrez

Ferdinando Goñi Ortiz

Sergio Ulloa Matthey

Róger Umaña Chacón

Juvenal Ramírez Artavia

Vangie Miranda Barzallo

CORRECCIÓN DE ESTILO

Juvenal Ramírez Artavia

TRADUCCIÓN OFICIAL

Instituto Británico,

San José, Costa Rica

DIAGRAMACIÓN Y ARTES FINALES

Juan Pablo Barrientos Jiménez

IMPRESIÓN

Imprenta Nacional

La Uruca, San José, Costa Rica

Tel: 2296-9570

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 en los ensayos y artículos son responsabilidad de sus autores y no de la institución. Esta edición consta de 1000 ejemplares.

Dirección General de Servicio Civil (DGSC)

Central telefónica: 2227-2133

Fax: 2227-0231

Apdo. Postal 3371-1000

San José, Costa Rica

www.sercivil.go.cr

CONTENIDO

EDITORIAL

El tiempo hizo justicia.....5

ENTREVISTA

Francisco Morales Hernández; Maestro de la política. *Ruth Piedra Marín*.....9

ACONTECER INSTITUCIONAL

Aprueban Personalidad Jurídica Instrumental para la Dirección General de Servicio Civil. Un merecido reconocimiento al mérito institucional. *Consejo de Jefes-Dirección General de Servicio Civil*.....17

ESTADO Y FUNCIÓN PÚBLICA

Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI. *CLAD*.....23

La Oficina del Gobernante: aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas. *Luis Guillermo Babino*.....49

Trabajo para toda la vida o empleabilidad en el siglo XXI. Nuevas necesidades, nuevas realidades en el ámbito público. *José Joaquín Arguedas Herrera*.....66

RECURSOS HUMANOS

Modelos de Gestión por Competencias. Una oportunidad para la calidad en los servicios públicos. *María Gabriela Romero*.....85

El <<alcoholismo-enfermedad>> en la normativa y jurisprudencia sancionatoria: alcances como garantía aplicable a los servidores públicos costarricenses. *Alfonso Chacón Mata*.....117

Automatización de la Gestión de Recursos Humanos. SAGETH en la DGSC. *Fernando Chacón Rojas*.....129

La cultura sólida en las organizaciones. *José Alberto Vásquez Rodríguez*.....145



JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

Evaluación Anual del Desempeño para los funcionarios públicos.
Vangie Miranda Barzallo..... 155

Ley No. 8862. Inclusión y Protección Laboral de las personas con discapacidad
en el Sector Público. *Richard Fallas Arias*..... 158

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 167

- El mito del trabajo en equipo. *Eugenio Ramírez.*
- El poder de las relaciones. ¿Qué hacen las personas eficaces para relacionarse? *John C. Maxwell.*
- Capacitación y desarrollo de personal. *Jaime A Grados Espinoza.*
- Filosofía Política. Solidaridad, cooperación y democracia integral. *Mario Bunge.*

A nuestros colaboradores..... 169



EDITORIAL

EL TIEMPO HIZO JUSTICIA

La Comisión con Potestad Legislativa Plena Segunda de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, aprobó el veintisiete de julio del 2011, en Segundo Debate y por unanimidad, el Proyecto de Ley que agrega un artículo -el 7 Bis- al Estatuto de Servicio Civil, concediéndole, con ello, la Personalidad Jurídica Instrumental (PJI) a la Dirección General de Servicio Civil (DGSC).

Celebramos este hecho, ya que después de una larga espera, se confirma la importancia que tiene, para la gobernabilidad democrática de Costa Rica, la existencia de una institución, que custodia, no solo un precepto constitucional manifiesto en el Título XV de nuestra Carta Magna (del Servicio Civil), sino lo establecido en el artículo 21, numeral 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que reza: “toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Con esta nueva disposición normativa, la DGSC se prepara para que, en el mediano y largo plazo, se disponga de un instrumento de gran utilidad que facilite la construcción de una institución más sólida, moderna y eficiente en la ejecución de su presupuesto, capaz de atender los requerimientos de sus distintos públicos, siempre en concordancia con los tres principios universales de todo Régimen de Servicio Civil, a saber: mérito, igualdad y publicidad de acceso a los cargos públicos.

Lo sucedido es coherente con lo señalado en el documento “Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI”, elaborado por el Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD), e incluido en su totalidad en esta edición de la Revista de Servicio Civil. Dicho documento, consecuente con la necesidad de promover el fortalecimiento de los sistemas de función pública o de servicio civil, plantea como meta prioritaria la profesionalización de las funcionarias y los funcionarios públicos.

En este mismo sentido, se incorpora, también, un amplio análisis sobre el tema de empleabilidad, concepto que implica, la posibilidad de que las servidoras y servidores públicos puedan recibir, a lo largo de su carrera funcional y, mediante un programa institucional e integral, la capacitación y el desarrollo requeridos para asumir puestos con mayores niveles de responsabilidad, atinentes no solamente con la disciplina que originalmente estudiaron, sino con otras que la dinámica del trabajo diario y las tendencias de un mundo globalizado, exigen para atender las necesidades y satisfacer las expectativas de clientes y usuarios, en los diferentes momentos de su carrera administrativa.

Dentro de este contexto de empleabilidad, resulta relevante entonces el desarrollo de modelos de gestión por competencias, tema abordado ampliamente por la señora María Gabriela Romero Valverde, en su investigación: “Modelos de Gestión por Competencias. Una



oportunidad para la calidad en los servicios públicos”, quien obtuvo el Segundo Lugar del Premio ICAP a la Investigación en la Administración Pública, en el año 2010.

Por otra parte, en esta edición, se exploran dos temas importantes y novedosos por su enfoque: el primero de ellos corresponde a los primeros resultados que arroja el Sistema Automatizado de Gestión del Talento Humano -SAGETH-, proyecto desarrollado por la DGSC con la finalidad de atender, de manera más eficiente, eficaz y efectiva, la gestión de los Recursos Humanos dentro del Régimen de Servicio Civil y que se encuentra aún en fase de consolidación.

El segundo se refiere a los alcances de la Ley No. 8862, denominada: “Inclusión y Protección Laboral de las personas con Discapacidad en el Sector Público, tema de gran trascendencia, que se espera tratar con mayor profundidad en una próxima edición. En esta oportunidad lo que se presenta es un análisis en torno a las competencias de DGSC y del Consejo Nacional de Rehabilitación de Costa Rica, con respecto a la asesoría que recibirán las instituciones y órganos públicos cubiertos por el Régimen Estatutario, en la temática regulada por la citada Ley N° 8862.

Por último, se aborda también la Evaluación Anual del Desempeño para los funcionarios públicos, la Cultura en las organizaciones públicas y, en nuestra sección de Entrevista, compartimos las impresiones de un reconocido político costarricense, el Lic. Francisco Morales Hernández, quien se refiere a sus momentos vividos en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, compilados en su libro: Desde el Ministerio de Trabajo.

Resulta necesario indicar que el abordaje de los contenidos o cuestiones relacionadas con la función pública y la gestión del talento humano, es y será siempre una obligatoriedad y, a la vez, un motivo permanente para llevar a cabo labores de investigación y generar propuestas que nutran el quehacer diario de quienes llevan -sobre sus hombros- la responsabilidad de administrar los bienes públicos.

Esperamos, con optimismo, que los contenidos temáticos propuestos en esta nueva entrega, sean de sumo provecho para nuestros(as) estimables lectores(as).





REVISTA DE SERVICIO CIVIL

ENTREVISTA



FRANCISCO MORALES HERNÁNDEZ

MAESTRO DE LA POLÍTICA

Ruth Piedra Marín
Periodista-DGSC



¿Se puede mantener una democracia funcional con funcionarios públicos mal pagados, con maestros con salarios de jornalero, con jueces con salarios de peón...?

Este es un tema central.

Con estas palabras inició una larga conversación don Francisco Morales Hernández, Abogado y Empresario costarricense, quien cuenta con una amplia carrera académica y política en la función pública costarricense, como Diputado y como Ministro de Estado en cuatro ocasiones.

Don Francisco Morales, visitó la Dirección General de Servicio Civil en agosto del 2011 con el fin de presentar su libro **Desde el Ministerio de Trabajo**, en el que recoge una colección de columnas publicadas en un periódico de circulación nacional –Diario Extra– durante su gestión como Ministro de esa cartera (2006-2009), en el segundo periodo presidencial del Dr. Óscar Arias Sánchez.

Reconocido por su agudeza política, por su hablar franco y por su amplio sentido del humor, don Francisco Morales, relata algunos de los momentos vividos en este periodo, así como sus impresiones sobre la política nacional, en especial, las virtudes y debilidades de la función pública costarricense, particularmente del Régimen de Servicio Civil. En concreto, se refiere al ajuste salarial aplicado a las y los profesionales, jefes y gerentes de dicho Régimen, en la pasada administración, a los efectos inesperados, al nuevo perfil del funcionariado público, a la lucha contra la corrupción, al control del gasto, entre otros.

Participaron en esta entrevista el señor José Joaquín Arguedas Herrera, Director General de Servicio Civil, la señora Miriam Rojas González, Directora de Asesoría Jurídica de la DGSC y el señor Francisco Chang Vargas, Director de Salarios e Incentivos de la DGSC.

El primer tema abordado fue la aplicación de la política salarial para el reposicionamiento de los profesionales, jefes y gerentes de los Títulos I y II del Estatuto de Servicio Civil, en el periodo 2008-2010. Esta política salarial, conocida como "Política de Percentiles" procuró achatar brechas salariales entre estos estratos ocupacionales del Régimen de Servicio Civil con respecto a otros poderes e instituciones públicas.

¿Cómo evalúa la aplicación de la política salarial aplicada en el periodo 2008-2010?

Cuando llegamos al gobierno del Presidente Arias Sánchez, sostuve una reunión con el señor Director del Servicio Civil, don José Joaquín Arguedas y un grupo de competentes funcionarios, quienes acompañados de una batería de argumentos, demostraban de manera elocuente e indignante, las diferencias de salario que había entre los profesionales del Régimen de Servicio Civil y otros poderes del Estado.

"La revaloración humana, profesional y salarial del funcionario público, es la columna vertebral sobre la cual descansa la democracia con exigencias participativas y de pueblo de nuestros días"

Por ejemplo, un profesional abogado del Ministerio de Trabajo, percibía un salario muy diferente al de un abogado que laboraba para la Contraloría General de la República o para el Poder Judicial, incorporados ambos al mismo colegio profesional. Eso nos ocasionaba un drenaje, más todavía, un aluvión de buenos profesionales que se iban a otras instituciones del sector público y privado. Recuerdo muy bien los ingenieros del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, quienes aprovecharon los salarios que se ofrecían ante el boom de la construcción; o los profesionales en Informática.

Llevé el tema al Consejo de Gobierno y sometí la propuesta; misma que recibió el apoyo de muchos colegas de gobierno, así como del Presidente Óscar Arias, quien dijo "bueno hay que hacer algo". El Ministro de Hacienda de la época, don Guillermo Zúñiga, dijo "pero eso cuesta plata" y entonces el presidente dijo "hay que empezar".

Empezamos, y poco a poco se fueron sumando colegas ministros y ministras, quienes buscaban cómo retener buenos profesionales. Se dio origen entonces a esto que yo podría llamar la "revolución de los salarios", es decir, levantar los salarios de los profesionales del gobierno central.

¿Qué motivó el apoyo?

La revaloración humana, profesional y salarial del funcionario público, es la columna vertebral sobre la cual descansa la democracia, con exigencias participativas y de pueblo, de nuestros días. Recuérdese que todos los días en los Ministerios, salen informes, dictámenes, directrices, de las cuales depende mucho la paz social del país, el progreso de la empresa privada y el desarrollo económico. Para que esos dictámenes cumplan con la calidad que se requieren, deben estar hechos por funcionarios competentes y no por peones mal pagados.

Ahora, probablemente esto ocasionó, un impacto en las políticas de salarios de otras instituciones autónomas que, por lo demás, se demostró, recibían salarios ubicados en el percentil cincuenta y nosotros teníamos percentil 30.

En Finlandia, que es el país con la mejor educación del mundo, se empieza con un salario de \$1000. Así es que, si queremos tener buenos policías, que velen por nuestra seguridad, exponiendo su vida, mientras nosotros dormimos, esos policías no solo deben tener buenas condiciones de trabajo, sino también, buenos salarios.

¿Por qué es importante el Régimen de Servicio Civil?

Yo tengo setenta y un años y desde los quince estoy en política, pero no me gusta ver la política y a los políticos nombrando funcionarios. No me gusta, el nombramiento debe ser profesional, contratar a la persona idónea, competente. Y cito dos ejemplos donde tuve que poner a prueba este pensamiento: en mis inicios como Diputado (1970-1972), en la gestión del entonces Ministro de Educación, don "Lalo" Gámez, se hizo el Colegio de Alajuelita. Mi función como Diputado era buscar los recursos para hacer el Colegio y empezaron a llegar amigos para que les nombrara al yerno o al amigo del Director. Yo dije que no, porque la función del político es hacer la ley, nombrar al Director de una escuela o colegio es un asunto del Servicio Civil o del Ministerio de Educación Pública.



Asimismo, al finalizar mi gestión en el Ministerio (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) en la Administración Arias, teníamos que nombrar veintiséis inspectores; pedí que me levantaran una lista y cuando me la llevaron para su revisión, aparecía el traslado de un funcionario en la región de Puriscal (cantón de la Provincia de San José), supuestamente recomendado por un Diputado. Yo les dije, señores lo siento, pero que sea haga de conformidad con las disposiciones del Servicio Civil y así se hizo.

Esto es para decirles que, yo creo –con criterio de santidad– en la importancia que tiene el funcionariado público para la administración central. A lo largo de mi carrera política he podido comprobar que los funcionarios públicos son, en su gran mayoría, honestos, y si no me creen, los invito a hacer las investigaciones correspondientes.

El funcionario público tiene orgullo por su institución; en esa institución ha trabajado toda su vida, de esa institución han vivido él y su familia y le ha permitido educar a sus hijos; en general muestra un sentido de probidad. El que viene, a veces, a meter corrupción es el que viene de afuera, el que traen los políticos precisamente, el ocasional, el que no tiene ese respeto por la institución.

¿Cómo se puede hacer política en Costa Rica o en América Latina, sin promover el botín político?

La historia de la democracia, es la de la tensión permanente entre los intereses generales, colectivos del país y los intereses políticos. El político se resiste a perder influencia y en algunos casos en los límites de cierta justicia, porque la democracia es participación y cuando usted va a hacer campaña electoral, la gente le pide a uno ayuda. En cierta forma el político es un "ayudador". Aunque las leyes actuales lo prohíban, la gente viene a uno pidiendo. El botín político, es la historia en el mundo.

Por dicha, en un Estado de Derecho, existen las leyes, los reglamentos y los procedimientos que, limitan eso. Ese es el difícil balance que debemos tener. Yo me inclino totalmente por respetar la ley aunque pierda un partidario.

"La historia de la democracia, es la de la tensión permanente entre los intereses generales, colectivos del país y los intereses políticos. Yo me inclino totalmente por respetar la ley aunque pierda un partidario"

Hay avances, pero todavía quedan países donde claramente, el nombramiento de las y los funcionarios públicos es un botín político. Tenemos que hacer mayores esfuerzos, por fortalecer la institucionalidad en materia de nombramiento de funcionarios públicos.

¿Cree usted que sea necesaria la creación de una entidad que ejerza esa rectoría?

Sin duda. El Presidente de la República (de Costa Rica) que abordó este tema en primera instancia fue don José Joaquín Trejos Fernández, precisamente al proponer una política nacional de salarios del sector público que no marcara diferencias; además propuso la creación de un sistema de pensiones con cierta uniformidad, que evitara el pago de pensiones de privilegio frente a pensiones paupérrimas. ¿Qué pasó? Las dos tesis eran muy impopulares y no recibieron apoyo.

Sin embargo, creo que es un tema central. Además, es importante considerar las tecnologías de información y comunicación, la capacitación, el ambiente de trabajo y la evaluación del desempeño. El nivel de salarios de un país depende de la productividad del trabajo nacional; es decir, para actividades relacionadas con el cultivo de banano, hay que tener salarios de cultivo de banano, para actividades de servicio o de tecnología de punta, hay que tener salarios adecuados. Si usted produce, usted gana.

¿Qué perfil debería tener el funcionario o la funcionaria pública? Hay quienes piensan que ser funcionario público consiste en entorpecer las decisiones del nuevo gobierno.

Todos tenemos que servir. El funcionario público no se puede convertir en un dictadorcito, hostil agresivo, autoritario. No, debe saber que todos formamos parte de un Estado y, como tal, nos corresponde servir, con mística, vocación por el trabajo, disciplina y puntualidad.

La democracia es una cultura. Hay que estar constantemente cultivando la democracia. Planta que no se riega, planta que se seca. Como decía don Francisco J. Orlich, en su sencillez “yo soy el primer servidor de los costarricenses”. Yo empezaría por ahí.

¿Por qué existe divorcio entre poderes para definir salarios, si los profesionales cumplen las mismas funciones y tienen responsabilidades similares? ¿Cómo definir una política nacional, no solo salarial sino de empleo público?

Es una pregunta difícil de contestar. Yo tengo una filosofía campesina: las cosas a veces, para que se arreglen deben “descocherarse” (descomponerse). Y, va a llegar un día como ya lo estamos viendo en que los pesados aparatos burocráticos ya no se sostengan. Las crisis de empleo hace que todos nos “pellizquemos”, que estemos alerta.

Hay que crear un sistema de incentivos (que los hay) tanto en el sector privado como en el sector público. Debemos aspirar a contar con políticas homogéneas para todos y todas, de lo contrario continuará la injusticia y la desmotivación.



Las políticas de reducción del gasto se aplican principalmente al Poder Ejecutivo. ¿Por qué desarticula el brazo que requiere el Presidente o la Presidenta para cumplir con las necesidades del país?

Como no soy economista, con esto del control del gasto, yo soy muy receloso; porque a veces con la excusa del control del gasto frenan todo. Reconozco que hay abusos. Por ejemplo; en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, si un Diputado pasa cuatro años sentado en su curul, sin hacer nada, sin que genere una idea ni por error resulta muy caro, o si por cada despacho se cuenta con más asesores de la cuenta. En el año 1970, los treinta y cuatro diputados de don Pepe, teníamos una sola secretaria para todos.

Actualmente vivimos una crisis, donde quien está pobre es el gobierno central, un gobierno quebrado y sin plata, mientras que existen instituciones ricas con más presupuesto y con otras políticas.



Don Francisco Morales Hernández ha desempeñado los siguientes cargos dentro del Estado costarricense:

Diputado por los cantones de Naranjo y Zarcero (1970-1972)

Ministro de Trabajo y Seguridad Social en las Administraciones Figueres Ferrer (1972-1974), Oduber Quirós (1974-1977) y Arias Sánchez (2006-2009)

Ministro de Agricultura y Ganadería durante la Administración Monge Álvarez (1982-1984)

Además es profesor de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Nacional y cuenta con varias publicaciones.

Estamos ante un bosque que hay que chapear de un lado y de otro; hay que cortar mucha rama y mucho árbol, pero para eso se necesita una voluntad política muy fuerte que todavía no la veo. Yo creo que hay que ir avanzando, generalizando, concientizando, formulando buenas políticas públicas (de salarios nacionales y del control del gasto), en forma homogénea.

¿Cómo eliminar el discurso político negativo contra los funcionarios y las funcionarias públicas, especialmente contra quienes son de carrera? ¿Por qué no utilizar un discurso de convergencia?

Políticamente hablando, es popular señalar a los funcionarios públicos como corruptos. Afirmar que el servicio civil lo que hace es proteger vagabundos, es parte de la viña del señor.

Yo creo que todos debemos predicar con el ejemplo. La fuerza de un líder, cualquiera que sea, descansa en su fuerza moral. Esa fuerza moral es la que le da el poder para convocar, para motivar a la gente, para creer en los proyectos, para llenarse de mística, de entusiasmo, de creatividad, de energía y eso no lo hacemos, hacemos aquello que es popular.

En Costa Rica hemos hecho un esfuerzo estupendo con el servicio civil. Sabio fue el ex Presidente de la República, don José Figueres Ferrer, al impulsar tan tempranamente, hace más de cincuenta años, el servicio civil.

En la medida en que fortalezcamos la normativa, los procesos de selección de personal, con valores como los que hemos hablado, estamos fortaleciendo, profundizando y perfeccionando la democracia costarricense





REVISTA DE SERVICIO CIVIL

ACONTECER INSTITUCIONAL



APRUEBAN PERSONALIDAD JURÍDICA INSTRUMENTAL PARA LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL

Un merecido reconocimiento al mérito institucional

Consejo de Jefes - Dirección General de Servicio Civil

La Comisión con Potestad Legislativa Plena Segunda, de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, aprobó el veintisiete de julio del 2011, en Segundo Debate y **por unanimidad**, el Proyecto de Ley que agrega un artículo (Artículo 7 Bis) al Estatuto de Servicio Civil (ESC), concediéndole, con ello, la **Personalidad Jurídica Instrumental** a la Dirección General de Servicio Civil (DGSC).

Según consta en el Acta No. 07 del 6 de julio de 2011¹, de la Comisión con Potestad Legislativa Plena Segunda, la Diputada Viviana Martín Salazar, así como los Diputados Gustavo Arias Navarro y Rodolfo Sotomayor Aguilar, definieron el alcance de la Personalidad Jurídica Instrumental otorgada a la DGSC de la siguiente forma: “la PJI consiste en una personalidad presupuestaria que le permitirá a la DGSC, administrar el presupuesto, sus recursos con independencia del Poder Ejecutivo. Se le dota de una autonomía patrimonial titular de un presupuesto propio, separado del presupuesto del organismo al cual pertenece así como su administración y manejo de los recursos, lo que implica es reconocer la facultad para contratar y de ejecución presupuestaria”.

Por el fondo, el Diputado Arias Navarro indicó que “con la aprobación de este proyecto de ley queremos reafirmar el mandato constitucional y la obligación de la DGSC para que los nombramientos de los maestros, maestras y demás funcionarios del Estado sean realizados siguiendo siempre el principio de idoneidad. Por esto, aunque esta iniciativa no fue suscrita por el PAC², la hemos venido defendiendo en diferentes instancias porque consideramos que el fortalecer la autonomía de la DGSC es tomar partido por un Estado Costarricense objetivo, imparcial y transparente en el manejo de su recurso humano”.

Después de una larga espera, este acontecimiento jurídico viene a confirmar la importancia que tiene para la gobernabilidad democrática de Costa Rica, el que, el único órgano técnico rector del empleo público existente en Costa Rica -la DGSC- disponga, con una mayor libertad de gestión administrativa, de sus propios recursos financieros y presupuestarios internos, para poder operar eficientemente, según lo exige su misión rectora del empleo en el Régimen de Servicio Civil (RSC).

Es a este Órgano al que, por su naturaleza jurídica y funcional, le corresponde la custodia del fiel cumplimiento de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política que ordenan la creación del Servicio Civil Costarricense y el establecimiento de los derechos de los ciudadanos de ingresar a la Función Pública mediante idoneidad comprobada, y de los empleados públicos del Servicio Civil a gozar de estabilidad meritoria en sus puestos de trabajo.

1. Asamblea Legislativa de Costa Rica, Comisión con Potestad Legislativa Plena Segunda. Acta de la sesión ordinaria No. 06, 6 de julio de 2011. Páginas 10 y 11.

2. Partido Acción Ciudadana



Igualmente, es a la DGSC, a quien le compete desarrollar las acciones pertinentes para, en conjunto con sus órganos auxiliares (OGEREH), satisfacer el derecho de acceso de los ciudadanos de este país, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas, ello en el contexto de las instituciones reguladas por el Estatuto de Servicio Civil, su Reglamento y demás legislación conexas; derecho que, por demás, está consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la cual Costa Rica es uno de los países suscribientes.

En momentos de tanto regocijo para la DGSC y de tanta importancia para el Régimen de Servicio Civil, resulta muy apropiado hacer una breve reseña histórica. Desde el año 1953, fecha en que se promulga el ESC, Costa Rica decidió eliminar el nepotismo y el clientelismo político; prácticas mediante las cuales, el partido gobernante aprovechaba el cese masivo de funcionarios públicos que realizaba al principio de cada Gobierno, para nombrar, en su lugar, a sus familiares y adeptos políticos en los puestos que aquellos dejaban vacantes.

Para cumplir con las referidas normas constitucionales, en junio de ese mismo año (1953), se creó la DGSC, la cual, por las características de su función, fue concebida como un brazo asesor de la Presidencia de la República en materia de empleo público. Así, lo que comenzó como una pequeña Oficina de Selección de Personal, se transformó en una institución de máxima desconcentración administrativa, con competencias para gestionar un Régimen de Empleo integrado, a la fecha, por cerca de 95.000 servidores públicos del Gobierno Central, con una cobertura de competencia que incluye al resto del Sector Público en materia de empleo y recursos humanos, especialmente, en materia de análisis ocupacional, estudios técnicos salariales, de incentivos y la extrapolación de derechos a otros regímenes de empleo del Gobierno, desde una visión gerencial moderna e innovadora.

Como puede notarse, la creación del RSC no implicó un simple cambio de paradigma por otro, o una decisión por otra, ya que, bajo estas decisiones subyacía una circunstancia política y social superior: la exigencia de una ciudadanía que urgía el regreso a ese ser nacional consagrado en las anteriores constituciones políticas y que los partidos políticos de entonces se habían negado a reconocer; es decir, el regreso efectivo al Estado Democrático Solidario y de Bienestar. El RSC, desde ese momento, con la certeza de que a la Función Pública sólo acceden los más idóneos, fungió como cascada de agua que, cayendo constantemente sobre una piedra, ayuda a moldearla, tal su acción en la democracia costarricense.

Los años transcurridos desde entonces, han demostrado, de manera objetiva y sistemática, que dicha afirmación es verdadera; el RSC nutre efectivamente a la democracia costarricense, al brindarle al ciudadano una razonable seguridad de que, a pesar de las dificultades económicas y sociales, existe un sólido instrumento jurídico y técnico que regula el acceso al empleo público en el Poder Ejecutivo, símbolo inequívoco de que la soberanía sigue residiendo en el pueblo.

Los países del Istmo Centroamericano, del Caribe y de otras latitudes han reconocido, en distintos foros o eventos internacionales, las bondades de nuestro RSC, considerándolo como



el más desarrollado de la Región. Lo mismo confirman otros países de Sur América, así como de Europa, interesados en el tema de los servicios civiles y de la Función Pública en Latinoamérica, en todo lo cual, su órgano rector, la DGSC ha jugado siempre un destacado papel.

Pese a todo lo dicho, desde la creación de la DGSC, el Estado costarricense fue omiso en el otorgamiento de un instrumento jurídico que le permitiese administrar el presupuesto asignado de una manera autónoma, además de poder generar autosuficiencia presupuestaria coincidente con las políticas actuales de contención del gasto.

Como consecuencia, en algunos momentos de su historia institucional, la DGSC ha enfrentado situaciones de limitada capacidad operativa, desfinanciamiento y eventual quiebra técnica, factores sobradamente suficientes para que, eventualmente, se hubiese socavado una conquista democrática tan relevante en la historia contemporánea del país.

Pero este nuevo logro del RSC no cayó del cielo, ya que en el año 2006, el Director General de Servicio Civil, José Joaquín Arguedas Herrera incorporó dentro de sus compromisos de gestión, el envío de un proyecto de Ley para dotar de Personalidad Jurídica Instrumental (PJI) a la DGSC. Un año después, se inició un proceso de cabildeo con autoridades gubernamentales de la Administración Arias Sánchez y de la Asamblea Legislativa para que el mismo fuese incorporado en la corriente legislativa.

En el año 2010, el proyecto llegó a la Comisión de Asuntos Hacendarios para su discusión y, tras un amplio análisis por parte de la Comisión, recibió dictamen afirmativo; de ahí pasó a la Sala con Potestad Plena Segunda, donde finalmente fue aprobado el 27 de julio del año 2011, en Segundo Debate y por unanimidad. El Proyecto de Ley agrega el Artículo 7 BIS al Estatuto de Servicio Civil, concediéndole de esa forma, la Personalidad Jurídica Instrumental a la DGSC³.

En todo este proceso fue fundamental el apoyo evidenciado por los Ministros de la Presidencia, durante la Administraciones Arias Sanchez y Chinchilla Miranda: Rodrigo Arias, Marco Vargas y Carlos Ricardo Benavides respectivamente; así como por la ex Diputada y ex Vice Presidenta de la Asamblea Legislativa, Mauren Ballester, quien acogió el proyecto y lo llevó a la corriente legislativa y el Diputado Gustavo Arias Navarro, quien apoyó el proyecto, desde las etapas finales hasta su aprobación.

Como se indicó anteriormente, con la **Personalidad Jurídica Instrumental**, la DGSC tendrá autonomía financiera y presupuestaria, patrimonio propio y facultad jurídica para contratar; y, consecuentemente, adquirirá una mayor capacidad de maniobra para coadyuvar, no sólo en la aplicación efectiva de las políticas de gasto público, sino también, en el fortaleciendo de su rectoría en materia de recursos humanos y del empleo en el RSC. La nueva situación jurídica, también, implicará un cambio en la estructura organizacional y funcional de la DGSC buscando satisfacer, de una manera más flexible y ágil, las demandas de sus usuarios. La gestión administrativa y de proyectos será, de esta forma, más sostenible, conforme lo dictan -y exigen-, las aludidas normas constitucionales y el mismo ESC y su legislación conexas.

3. http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion



Muy pronto, al ponerse en ejecución el dictado de la nueva Ley, la DGSC actuará con mayor efectividad, sin tener que depender de las vigentes vicisitudes políticas para obtener partidas presupuestarias que le faciliten cumplir su misión, incrementando, en la ciudadanía, su fe en una democracia sólida, como la costarricense y consecuente con el principio constitucional de igualdad de acceso a los cargos públicos.





REVISTA DE SERVICIO CIVIL

ESTADO Y FUNCIÓN PÚBLICA



GESTIÓN PÚBLICA IBEROAMERICANA PARA EL SIGLO XXI

*Documento aprobado por la
XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD
Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010*

Introducción

El momento actual resulta estratégico para que el CLAD produzca un documento sobre la gestión pública en el mundo iberoamericano. Tres son los aspectos que justifican esta decisión. El primero se relaciona con el bicentenario de la independencia de varios países de la región, al comenzar el año 2010. En este clima conmemorativo, se hace necesario reflexionar sobre la trayectoria histórica de América Latina para proponer un futuro mejor. Este nuevo punto de partida también debe significar el reencuentro con España y Portugal, con el objeto de aumentar la integración entre las regiones con vistas a lograr una prosperidad conjunta de la Comunidad Iberoamericana.

El objetivo principal debe ser construir un Estado capaz de producir desarrollo, tanto en términos económicos como sociales, políticos y ambientales. Eso sólo será posible en la medida que el mundo iberoamericano tenga una administración pública efectiva, eficiente y democrática. En este sentido, definir cuál debe ser la agenda de gestión pública en la región para el siglo XXI resulta un paso fundamental para garantizar los medios necesarios para la búsqueda de los fines supremos del Estado.

En segundo lugar, la producción de este documento también se justifica dada la apertura de un nuevo ciclo de reflexiones del CLAD. Se cumplen poco más de diez años de la publicación del documento "Una Nueva Gestión Pública para América Latina" (1998) y, en este intervalo de tiempo, el CLAD elaboró cinco documentos que dieron cuenta de los grandes desafíos administrativos, no sólo de América Latina sino, también, de todo el mundo ibérico, en la medida que España y Portugal fueron efectivamente incluidos como socios en los procesos de reflexión y de acción en el campo de la administración pública, lo que queda en evidencia en los propios títulos de los documentos.

Ha llegado el momento de elaborar un texto síntesis que incorpore lo que se ha aprendido a través de la elaboración de los otros documentos y, sobretudo, que diseñe caminos futuros para el perfeccionamiento de la administración pública iberoamericana en el siglo XXI.

Finalmente, este trabajo tiene una tercera justificación. Se trata de profundizar el proceso de integración regional e iberoamericana, a partir del tema de la reforma y modernización de la gestión pública. Se han producido muchos avances en el diálogo y en el contacto entre nuestras naciones, especialmente en lo que tiene relación con la diseminación de ideas y de experiencias gubernamentales relativas al perfeccionamiento de las políticas públicas. No obstante, la gran heterogeneidad de las situaciones entre los países que conforman el



CLAD exige, en este nuevo siglo, un esfuerzo mucho mayor en términos de la discusión y, especialmente, de la ayuda mutua en el campo de la administración pública. Una nueva agenda debe permitir la multiplicación de los procesos de mejoramiento y transformación del Estado en toda la región.

El presente documento tomará en consideración tres fuentes para su elaboración. La primera está constituida por las investigaciones realizadas en los últimos años en el campo de la gestión pública iberoamericana, con especial atención en la bibliografía referente a América Latina. En segundo lugar, se han incorporado las opiniones de especialistas y representantes gubernamentales. La última fuente está constituida por los documentos producidos por el CLAD en los últimos diez años.

Ellos definen los principales problemas que han aquejado a los países miembros, en el terreno de la administración pública. Después de la declaración doctrinaria titulada "Una Nueva gestión Pública" para América Latina, del año 1998, se produjeron los siguientes trabajos: Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006), Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007), Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008) y Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009). Los principios contenidos de estos trabajos serán la clave para la redacción de este nuevo documento.

Aunque el documento procura construir un modelo de gestión pública para el mundo iberoamericano, el trabajo refleja una preocupación especial por la situación de América Latina. Esta opción se debe a la existencia de mayores carencias y dificultades en los países latinoamericanos, tanto en relación a los medios - organización y funcionamiento de la administración pública - como a los fines, esto es, la situación actual del desarrollo económico, social y político.

El texto está organizado de la siguiente manera. Luego de esta introducción, en la primera sección del documento se analiza el legado histórico de la administración pública latinoamericana, enfatizando los principales factores estructurales que, a lo largo de la historia perjudicaron la calidad de la intervención gubernamental. El foco que se ha puesto en América Latina se vincula a las mayores dificultades administrativas encontradas en los Estados de dicha región.

En la segunda parte, que es la más importante del documento, se analiza la trayectoria reciente de la gestión pública, realizando los avances obtenidos pero mencionando, también, los problemas que persisten. En la conclusión se busca actualizar la agenda modernizadora para el siglo XXI, señalando cuáles debieran ser las prioridades para adecuar los medios administrativos a la propuesta de un nuevo modelo de desarrollo, más inclusivo y sustentable. Cabe hacer hincapié que no será una propuesta que constituya una receta única y cerrada, pero sí un conjunto de soluciones de carácter más general, de manera tal que las especificidades de los países sean respetadas.



I) El legado histórico de la administración pública latinoamericana

No se puede cambiar el panorama actual de la administración pública sin comprender sus bases históricas más profundas. Hay siete legados negativos que marcan esta historia: el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso incompleto de modernización generado por el aislamiento burocrático, la fragilidad de la gestión pública en el área social, la excesiva centralización, la imitación de fórmulas extranjeras y el déficit democrático.

Uno de los legados más importantes para entender la América Latina es la fragilidad de la esfera pública. Por siglos, las tendencias patrimonialistas y privatistas tuvieron gran impacto sobre nuestros países. Esto se manifestó, por un lado, en el dominio sobre una vasta parcela de cargos públicos por parte de las oligarquías políticas y, por otro lado, en la capacidad de influencia que tuvo el poder económico sobre las decisiones gubernamentales, conduciendo a una captura del Poder Público por parte de las empresas privadas. En estas dos situaciones, las decisiones generalmente eran tomadas sin que hubiese un escrutinio público sobre dichas decisiones. La opacidad, y no la transparencia, era la marca del Estado.

Además de dificultar la republicanización del Estado, el patrimonialismo también afectó negativamente la profesionalización de la administración pública latinoamericana a lo largo del siglo veinte. La adopción de criterios universales de selección y de línea de carrera sobre la base de un patrón meritocrático, no fue lo que ocurrió en la mayoría de los países de la región. Es verdad que el modelo weberiano de burocracias se implementó en algunos lugares; sin embargo, muchas veces dicho proceso sólo fue implementado en parcelas de la burocracia dejando la provisión de los restantes cargos públicos en la esfera del clientelismo. En los últimos años, dada la creciente democratización de la región, hubo avances, pero aún resultan insuficientes para considerar que la profesionalización ya sea un proceso acabado en América Latina.

El patrimonialismo no fue el único factor que perjudicó el proceso de formación de la administración pública latinoamericana. Ella convivió, en la región, con un alto grado de formalismo burocrático. De ese modo, al mismo tiempo que existía el patrimonialismo, el clientelismo y otras formas de privatización de la esfera pública, la gestión era movida por un conjunto interminable de normas y procedimientos, dando la falsa impresión de que existía un "poder impersonal". Este burocratismo extremo generó tres consecuencias.

La primera fue la pérdida de la eficiencia y efectividad de la gestión pública, toda vez que las regulaciones se independizaban de los objetivos gubernamentales, volviéndose los medios más importantes que los resultados. Además, el formalismo burocrático dificultaba el acceso de los ciudadanos al Estado, como resultado del laberinto de procedimientos que las personas debían cumplir para obtener un servicio o tener acceso a un derecho garantizado. Este proceso afectaba, principalmente, la vida de los sectores más pobres y menos escolarizados de la población.



Finalmente, este aparente “poder impersonal” que prevaleció en una administración dominada por las normas, en verdad escondía una burocracia que no era controlada públicamente, generando una administración pública auto-referida. Para enfrentar este problema, los reformadores latinoamericanos optaron, la mayoría de las veces, por el aislamiento de las elites tecnocráticas respecto del juego de la política. Por esta vía se logró la implantación de políticas exitosas en algunas áreas, particularmente en el terreno económico. A pesar de ello, no acabaron con el formalismo ni con el clientelismo, que eran mucho más fuertes en las políticas sociales y en los servicios destinados a garantizar los derechos civiles, como era el caso de un Poder Judicial más formalista que justo.

El hecho es que el modelo de intervención estatal latinoamericano predominante en la segunda mitad del siglo XX dio mayor importancia a los instrumentos económicos, en tanto forma de producir un desarrollo nacional autónomo, que a la creación de una gestión pública capaz de garantizar la ciudadanía social. Los resultados de esta visión más inclinada al desarrollo económico que al social fueron heterogéneos en la región y en la mayoría de las naciones no alcanzó el éxito. Pero incluso en aquellos casos donde el éxito fue mayor, se generó una situación de modernización incompleta, dado que las políticas sociales no contaron con agencias e instrumentos burocráticos modernizados, en la misma medida que sí los tuvo el aparato estatal volcado al desarrollismo.

El aislamiento burocrático fue un instrumento de modernización incompleto que resultó casi negligente en el área social. Su fragilidad descansó, también, en la creencia de que se podría apartar la administración de la política, y esta última era visualizada siempre como el “reino del clientelismo”, donde no predominaban los intereses públicos. Esta visión del mundo favoreció ideologías autoritarias por parte de elites técnicas, las que muchas veces se aliaron a civiles y militares en la construcción de regímenes dictatoriales. En otras palabras, la modernización por la vía del aislamiento burocrático representó un legado negativo también para la dimensión democrática. El hecho es que la burocracia no puede ser considerada meritocrática cuando ella no rinde cuentas a la sociedad por sus acciones.

Como se ha dicho anteriormente, la gestión pública en el área social no se priorizó a lo largo del siglo XX. El mejor ejemplo de esto es que, además de las cuestiones culturales, lo que marca a América Latina, en el sentido de mayor uniformidad como concepto, es la desigualdad social. Esto es el fruto del fracaso histórico del Estado en lo que se refiere a la construcción de políticas públicas capaces de combatir las disparidades socio- económicas y mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos. La mayoría de los países de la región todavía no consiguieron construir una efectiva ciudadanía social, aún cuando se han logrado avances en los últimos años.

El quinto legado negativo que impregnó la historia administrativa latinoamericana fue la excesiva centralización. El modelo centralizador se instaló en tres niveles. El primero se dio a nivel interno de los gobiernos, marcados por un modelo muy jerarquizado y verticalizado, con poca autonomía para los órganos gestores, en particular en el extremo del sistema (street level



bureaucracy). La segunda forma centralizadora se dio en el plano intergubernamental, con una fragilización del poder local y una ampliación de las competencias y poderes del gobierno central. Y no menos importante, la parcialidad centralista estuvo presente en la perspectiva Estado-céntrica que imperó en América Latina, con poca participación de la sociedad en la generación de políticas públicas, sea en su proceso deliberativo, sea en el control de su implementación.

Otra marca de la trayectoria administrativa de la región fue la adopción de una postura de imitación de propuestas originadas en otros países o en organismos internacionales. Obviamente que es necesario aprender de las experiencias que se dieron en otros lugares, poniéndose al tanto de las principales novedades de la administración pública en el plano internacional. El problema, en este ámbito, fue la incorporación pasiva de fórmulas extranjeras sin el debido cuidado de adaptar tales instrumentos a la realidad local. Muchas veces los modelos propuestos venían de estructuras políticas, económicas, sociales y culturales muy distintas, y se las recibía como una respuesta salvadora que no admitía reparos ni reformulaciones. Eran “soluciones en busca de problemas”, desconocedoras del contexto específico y heterogéneo que caracteriza a la región y, por ello, tuvieron un efecto sólo superficial sobre un legado administrativo más profundo.

El déficit democrático de América Latina es uno de los factores con mayor impacto sobre la calidad de la gestión pública. La lista de legados históricos debe finalizar con la cita de este aspecto porque la tradición autoritaria de la región va más allá de la existencia de las dictaduras en determinados períodos. También es muy fuerte la visión tecnocrática de la administración pública, la que no visualiza posibilidades de aunar la meritocracia con la participación ciudadana en la producción de políticas públicas.

Estos siete legados han sido combatidos con mayor fuerza desde la década de los ochenta, cuando comenzaron los procesos de democratización en América Latina. En algunos temas hubo más avance que en otros; por ejemplo, hubo mayores cambios en el modelo centralizador que en la reducción del formalismo burocrático. Pero estas dimensiones profundas de la historia administrativa latinoamericana aún están presentes, en mayor o menor grado, y es preciso tenerlas en cuenta para lograr modernizar la gestión pública en el siglo XXI.

Para cerrar el panorama histórico es importante entender cómo reaccionó la región ante la crisis del Estado ocurrida en la década de los ochenta. En una etapa inicial, que duró generalmente hasta mediados de la década de los noventa, hubo dos tendencias que estuvieron presentes. La primera estuvo ligada a las demandas sociales generadas por la redemocratización, en tanto que la segunda se vincula al ajuste estructural del aparato del Estado y a la inserción de América Latina en un nuevo orden internacional.

La primera tendencia impulsó movimientos de mayor participación ciudadana, ampliación de las políticas sociales, búsqueda de la profesionalización del servicio público y, sobretudo, mayor democratización del juego político electoral. La segunda tendencia fue llamada por los



estudiosos del tema como la primera ronda de reformas. Preocupados por la crisis de las divisas y por la inflación, este modelo reformista estuvo marcado por la tentativa de destruir el antiguo modelo estatal, sobre la base de medidas orientadas hacia el mercado. En esta tendencia destacan la reducción de la maquinaria pública, las privatizaciones, la apertura comercial y los primeros pasos hacia la modernización gerencial, orientada más a los procesos internos (particularmente en el campo de la racionalización de procedimientos) y las reformulaciones del proceso presupuestario.

Aunque la primera ronda de reformas haya sido positiva y relevante en algunos aspectos, como en la racionalización presupuestaria y en la introducción de técnicas de eficiencia, ella contenía cuatro grandes problemas. El primero fue una visión meramente economicista de la gestión pública, sin que se percibiera la necesidad de producir un nuevo modelo de desarrollo que debiera enfatizar la ciudadanía social. El segundo fue la concepción minimalista del Estado y redentora del mercado, un modelo neoliberal que resultaría equivocado en cualquier parte del planeta, pero aún peor para una región marcada por las desigualdades sociales. El tercer problema fue la transferencia de un prototipo único de aparato estatal, en circunstancias de que la región es altamente heterogénea. Finalmente, se descuidó el mejoramiento de la gestión pública en términos de su democratización y efectividad.

Por lo tanto, en este período convivieron en la región, dos vectores opuestos en términos de su visión del Estado y de la gestión pública. La tensión entre ambas fue importante para presionar por una nueva agenda de reformas, la cual fue bien captada en el documento del CLAD titulado "Una Nueva Gestión Pública para América Latina" editado en 1998. Apartir de este momento, la trayectoria modernizadora de la administración pública encontró un nuevo sentido, que implicó importantes avances.

II) Trayectoria reciente de la gestión pública: avances y problemas

A partir de la segunda mitad de la década de los noventa, las reformas de orientación más liberalizante fueron contestadas en términos de sus resultados. En ese momento comienza, en América Latina, una nueva ronda de transformaciones en el aparato estatal y en la administración pública. Estos cambios constituirían una agenda más orientada al mejoramiento de la gestión, con gran énfasis en la efectividad de las políticas públicas, en el fortalecimiento de la función pública, en la democratización de la administración pública y en el montaje de una red de políticas sociales, con el objetivo de alcanzar una verdadera ciudadanía social.

Los temas que fueron especialmente destacados se relacionan, en gran medida, con la experiencia internacional de reformas de la gestión pública. Sin embargo, esta vez, no se produjo pura imitación en América Latina sino que hubo una mayor capacidad de adaptación a las especificidades locales. Dicho esto, cabe destacar que en la región también se produjeron innovaciones en el plano de la gestión pública y de la gobernanza democrática. En este nuevo contexto, varios países realizaron cambios en su administración pública.



Sin embargo, cabe hacer hincapié que la heterogeneidad entre las naciones se reflejó en la diversidad de iniciativas y resultados. Por ello, la descripción de la trayectoria reciente de modernización administrativa que se presenta a continuación destaca aspectos presentes, no en la totalidad de los países, pero sí en un conjunto importante de ellos. Probablemente hay un contingente importante de países que está en una situación peor, de manera que una de las directrices de este documento es la de ampliar la cooperación iberoamericana para ayudar a los gobiernos que enfrentan mayores dificultades para mejorar su gestión pública.

Se destacan aquí cinco dominios que fueron importantes en las reformas administrativas ocurridas en América Latina en los últimos quince años y que también constituyen una agenda importante para todo el mundo iberoamericano. Los temas, que serán desarrollados más adelante, son los siguientes:

- Democratización de la gestión pública
- Profesionalización de la función pública
- Nuevas tecnologías de gestión, destacando los instrumentos de gobierno electrónico
- Gestión por resultados orientados al desarrollo
- Mecanismos de gobernanza

1. Democratización de la gestión pública

Un primer aspecto a destacar es la ampliación del proceso de democratización y responsabilización de la gestión pública. Este proceso es el resultado tanto de las presiones surgidas desde el campo electoral como del aumento del control social sobre los gobiernos en todo el mundo. Estas cuestiones experimentaron un avance significativo en los países iberoamericanos a partir del proceso de redemocratización.

La transparencia de las acciones estatales es el punto de partida de este proceso de democratización del Poder Público y significó la creación de mecanismos que abren al público las informaciones y los procesos decisorios gubernamentales. Esto se dio por medio de instrumentos propios del gobierno electrónico y por medio de leyes que obligaron al Estado a divulgar, tanto datos respecto de sus actividades como información sobre los individuos que los gobiernos poseen. A partir de tales medidas que se toman en varios países, la tradición de opacidad, especialmente de los gobiernos latinoamericanos, empieza a cambiar.

La transparencia es esencial, más no suficiente para democratizar la gestión pública. La constitución de una ciudadanía activa, con participación de la sociedad en los asuntos públicos, es una pieza clave. En este sentido, creció la asociatividad en la región y, de ello, emergen movimientos sociales que procuran instituir formas de control sobre los gobernantes. Son acciones que buscan mejorar la calidad de vida en las ciudades; iniciativas que establecen metas para los gobernantes; la elaboración de presupuestos públicos con la participación de la población (presupuestos participativos); y además existen millares de entidades del Tercer



Sector que actúan en una enorme cantidad de asuntos relacionados con derechos, vinculados a los temas de género, etnia, a temas sociales, tales como la cuestión ambiental o el combate a la pobreza rural.

La asociatividad es mucho más importante y debe incentivarse. Sin embargo, ella no es garantía por sí sola de que los ciudadanos -especialmente los más pobres y desorganizados- sean protagonistas en el espacio público. Es necesario transformar la participación en un derecho, como resalta la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), garantizando a toda la población la posibilidad de influir en la producción de las políticas públicas. Para alcanzar este objetivo el camino correcto se encuentra en la creación de formas institucionalizadas de participación ciudadana.

En este sentido se crearon, en América Latina, y también en la Península Ibérica, diversos tipos de consejos, con representación sectorial y regional y asociaciones civiles de usuarios de servicios públicos. Este modelo participativo implica dos formas de actuación de parte de la población: la primera es en el proceso deliberativo, en especial a nivel de la definición de las políticas públicas, y la segunda involucra controles sobre las acciones gubernamentales. En las mejores experiencias iberoamericanas, se han combinado ambas formas.

Además de este instrumento relativo a los consejos, también se ha incentivado la participación social en la evaluación de los servicios públicos, colocando notas y haciendo sugerencias sobre posibles mejoramientos. En algunos casos, este proceso culmina en la creación de las Cartas de los Ciudadanos, a partir de las cuales se definen metas que el Poder Público debe cumplir en determinadas áreas o que debe alcanzar un servicio público específico, como, por ejemplo, un hospital. El hecho destacable es que, en el diseño de las políticas públicas en el mundo iberoamericano se admite, cada vez más frecuentemente, un espacio importante para los mecanismos participativos.

No obstante los avances, aún existe una agenda importante que debe cumplirse en el proceso de democratización. La mejor articulación con la democracia representativa es una de las cuestiones que se ha resuelto mal, especialmente en América Latina. En algunos casos, la relación entre participación ciudadana y procesos representativos clásicos es vista, equivocadamente, como una dicotomía. Es necesario, por el contrario, reforzar los lazos entre las dos formas democráticas, permitiendo que cada una de ellas actúe para legitimar a la otra. Esto, porque las fallas en ambas afectan localidad de la ciudadanía.

Por un lado, la fragilidad de los instrumentos de responsabilización ligados a las elecciones, al Legislativo y al Judicial, como sucede en muchos países de la región, perjudica el desarrollo de los mecanismos de control social. Por otro lado, la falta de canales de expresión y participación durante los mandatos puede favorecer la apatía política y debilitar a los partidos. En síntesis, una democracia representativa fuerte favorece la participación ciudadana, y viceversa. La combinación de ambas formas democráticas implica fortalecer la política como principal instrumento para la transformación social.



Otro problema importante de la democratización de la administración pública está en la capacidad de producir información calificada y de fácil acceso para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la participación. De la misma manera que se han realizado avances recientes en términos de transparencia y de un diseño más abierto de las políticas públicas, los gobiernos deben ampliar bastante su papel pedagógico en relación a la participación ciudadana, sin que ello signifique perder la autonomía de la sociedad. No se trata de una nueva tutela estatal, pero sí de la creación de instrumentos que permitan el usufructo del derecho a la participación, que es aún embrionaria en la mayor parte de América Latina.

2. Profesionalización de la función pública

La profesionalización de la función pública avanzó bastante en los últimos años. En este tema hay que destacar, primeramente, el aumento de los cargos ocupados por concurso o selección pública. Como consecuencia de esto, se redujeron en América Latina los niveles de patrimonialismo - aunque la lucha contra la lógica patrimonialista no se ha agotado en toda la región. La ampliación de la meritocracia también ha significado que muchos gobiernos de la región están contratando personas más calificadas en términos de escolaridad y capacidad técnica.

La mayor relevancia que se ha dado a este tema se hace evidente en la publicación de un documento del CLAD específico sobre esta materia: la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). A partir de este texto, los países miembros se comprometen a fortalecer el proceso de profesionalización de la administración pública. De esta manera, pusieron el tema del perfeccionamiento de los recursos humanos de vuelta en la agenda de reformas, tema que muchas naciones habían dejado en segundo plano luego de las primeras reacciones a la crisis fiscal de los Estados.

Cabe enfatizar que, en el contexto actual, la profesionalización de la función pública no significa adoptar integralmente el modelo weberiano. Hay dos cuestiones nuevas que han sido planteadas a partir de los desafíos actuales. La primera es la necesidad de tener un modelo flexible de contratación de personal, capaz de dar mayor eficiencia y agilidad a la gestión pública, y de responder a la necesidad de la administración pública de tener diversos patrones organizacionales que le permitan responder a las demandas de los ciudadanos. Obviamente que la meritocracia estará presente en cualquiera de estos procesos de selección, pero lo que será diferenciado es la vinculación funcional con el Estado. Este tipo de flexibilización se viene adoptando en varios países de la región y fue defendida en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Cabe observar que una mayor flexibilización no debe traducirse en una discontinuidad de los servicios públicos ni en una inestabilidad del empleo público. Por el contrario, la flexibilidad debe dar mayor dinamismo a la administración pública sin que ésta pierda la capacidad de retener a los mejores profesionales.

Una segunda cuestión que ha venido acompañando a la profesionalización de la administración



pública es la necesidad de que los gestores públicos respondan con más calidad y frecuencia a la sociedad. Aquí también hay casos iberoamericanos importantes en los cuales la burocracia se volvió, en los últimos años, más transparente y aumentó su capacidad de hacerse responsable por sus actos. Este aspecto es muy importante para combatir la cultura tecnocrática que fue sembrada a lo largo de la historia, principalmente por las elites burocráticas de América Latina, particularmente por medio de la estrategia del aislamiento burocrático.

El documento llamado “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”, aprobado por los miembros del CLAD en el año 2006, destaca que la responsabilización y la transparencia deben ser válidas particularmente para el alto escalafón gubernamental, de tal manera que los patrones de calidad y comportamiento ético deben ser respetados por todos aquellos que ocupan cargos públicos y no sólo por los funcionarios de carrera. El espíritu de este Código de principios ya viene permeando la práctica de algunos países de la región en los cuales ha aumentado la preocupación por la responsabilización (accountability) de los gobernantes y de sus principales asesores, en un proceso que ha aumentado el control sobre la corrupción, inclusive con *impeachments*, dimisiones y condenas judiciales. En especial, el clamor de la opinión pública con respecto a la cuestión ética ha impulsado este mayor cuidado por la cosa pública.

En lo que se refiere a la cuestión ética, el tema está muy centrado, hoy, en la corrupción. Es preciso que en la región se avance para que esta temática involucre también la posición de los gestores respecto de la atención a los ciudadanos. El objetivo debe ser el de fortalecer la noción de servidor público como parámetro ético, que los funcionarios y los gobernantes deben perseguir siempre. De ese modo, la ética pública en el siglo XXI debe responder a dos parámetros: la adopción de la probidad como parámetro moral, por un lado, y la búsqueda constante del mejoramiento del desempeño y de la calidad de la atención a los ciudadanos, por otro lado.

En relación a la profesionalización de la función pública, los avances no han resuelto todos los problemas. Entre los puntos problemáticos que persisten se puede citar, en forma primordial, la dificultad para aumentar la calidad de la burocracia. La meritocracia no se agota en el concurso público, tema en el cual hubo mayor progreso en los últimos años. También se requiere la generación de un ambiente meritocrático en otros aspectos de la carrera. En este punto, hay tres cosas que son esenciales: motivación, capacitación y responsabilización de los gestores públicos.

En lo que se refiere al primer aspecto, debe haber un marco institucional que estipule un horizonte profesional para la burocracia. La propia existencia de la carrera es fundamental, siempre que esta se base en reglas claras de ascenso por mérito y no por años de servicio o por edad. Dicho esto, la elaboración de incentivos motivacionales para los funcionarios, ya sea desde el punto de vista individual o colectivo, resulta fundamental para alcanzar los objetivos de la administración pública. En esta línea de acción, se puede citar la articulación de equipos estructurados en torno a tareas, premios a las mejores prácticas y experiencias innovadoras, gratificaciones



salariales vinculadas al cumplimiento de metas y al perfeccionamiento profesional de cada funcionario, esto para mencionar sólo algunos de los principales instrumentos.

La motivación es un elemento clave para mejorar el desempeño de la burocracia, sin embargo ello sólo se logrará en la medida que exista una política de capacitación de los funcionarios y gestores públicos en general. La educación continua debe ser una prioridad en los países iberoamericanos. Invertir en formación y entrenamiento es esencial por dos razones. Primero, porque los cambios en el mundo contemporáneo y el carácter arraigado de ciertas prácticas en el sector público exigen la enseñanza de nuevas técnicas, competencias y comportamientos organizacionales. Segundo, porque la capacitación puede ser una forma de motivar a la burocracia porque los servidores públicos pueden ver en esta actividad una forma de obtener más conocimientos y, con ello, sentirse más estimulados en su ambiente de trabajo

La responsabilización de la burocracia a través de la evaluación del desempeño completa el ciclo meritocrático. Algunas naciones iberoamericanas ya incluyeron en su menú de profesionalización de la función pública este elemento, pero muchos aún se resisten. Para evitar una mala interpretación de este instrumento cabe destacar que sirve, esencialmente, para el aprendizaje de los funcionarios y de la organización respecto a la forma de producir mejores políticas públicas. Sus efectos en términos de premio y castigo son menores y no constituyen un fin en sí mismo. El proceso de evaluación contiene, en verdad, una doble forma de responder a la sociedad. De un lado, muestra a la población que el gobierno se preocupa de evaluar lo que hace y de divulgarlo públicamente. Por otro lado, crea mecanismos para aprender y perfeccionar la gestión pública a partir de resultados medibles. En la medida que transite por esta vía, la administración pública iberoamericana responderá mejor tanto a los dictámenes de la democratización como a la cualificación de la función pública.

Como último problema relacionado con la profesionalización que puede ser citado aquí, hay que destacar la cualificación de quienes formulan e implementan las políticas. Ambos extremos del sistema deben mejorarse en términos de nuevos conocimientos y competencias. En la parte superior de la administración, los miembros del gobierno necesitan mejorar sus capacidades para diseñar, acompañar y evaluar las políticas públicas. Se trata de formarlos mejor no sólo en términos técnicos. También es necesario mejorar su capacidad para consultar y para negociar con los principales actores sociales y políticos; del mismo modo, hay que mejorar su capacidad para publicitar las decisiones gubernamentales. Es obvio que ello exigirá un comportamiento diferente a la visión tecnocrática que ha prevalecido hasta ahora particularmente en las elites político- burocráticas de América Latina.

En la base del sistema administrativo, los llamados burócratas del nivel de la calle, constituyen el eslabón perdido de las reformas de la gestión pública. En la medida que se avanzó en las políticas sociales y en la descentralización de la administración pública iberoamericana, los funcionarios responsables de la implementación de las políticas se hicieron más importantes, pero esto no ha sido acompañado - hasta el momento - por una inversión en su cualificación. Dicho esto, es preciso mejorar la interrelación entre formulación y ejecución de las políticas



públicas, tema que será analizado más adelante. De cualquier modo, desde el prisma de la profesionalización de la función pública, es importante crear un mayor número de procesos de entrenamiento que junte a los integrantes del nivel más alto del gobierno con la burocracia de la calle, ello con el fin de compartir conocimientos y experiencias, generando una sinergia entre ambos niveles.

3. Nuevas tecnologías de gestión

La producción de nuevas tecnologías de gestión constituye un tercer campo en cual se dieron transformaciones en la administración pública iberoamericana en los últimos diez años.

Aquí, el área en la cual hubo mayores avances fue el gobierno electrónico, tema que ganó tal centralidad que condujo a la elaboración de un documento específico del CLAD llamado “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico” (2007), basado en el derecho al acceso electrónico en las administraciones públicas. Sus dos principales objetivos, que se citan a continuación, resumen muy bien el propósito de gobierno electrónico:

“Un objetivo final y directo: reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y su relación con la administración pública, contribuyendo de esta manera a que las mismas se hagan más transparentes y respetuosas del principio de igualdad, así como más eficientes y eficaces.

Un objetivo estratégico e indirecto: promover la construcción de una sociedad de la información y del conocimiento, inclusiva, focalizada en las personas y orientada al desarrollo”.

Teniendo en cuenta estos objetivos, es posible puntualizar los avances que se han logrado en el campo del gobierno electrónico en los países iberoamericanos. En primer lugar, este instrumento ha sido utilizado como un medio esencial de racionalización de las actividades administrativas. Esto ocurre con bastante fuerza en el área presupuestaria y fiscal, facilitando el buen manejo de las cuentas públicas, cuestión esencial para producir políticas públicas de calidad. También ha sido importante en otras acciones de gestión, reduciendo costos y aumentando la agilidad de las decisiones gubernamentales. Además, el gobierno electrónico fue utilizado en algunos países como un antídoto contra el modelo extremadamente centralizador y jerárquico vigente en el plano intragubernamental.

El gobierno electrónico tuvo otra utilidad, relacionada con el monitoreo de los programas y políticas públicas. Por medio de este instrumento tecnológico se puede potenciar la gestión basada en metas e indicadores, acompañando, midiendo y controlando con mayor precisión los procesos y sus agentes. Hubo experiencias muy innovadoras en lo que se refiere a esta línea de acción, a pesar de que la cantidad de países latinoamericanos que ha implementado dicha línea aún es pequeña. De todos modos, se abre, con el gobierno electrónico, una oportunidad de implantar una administración más orientada a los resultados.



Otra utilización importante se dio en el terreno de los servicios gubernamentales. Muchos de ellos que antes se hacían por medio del papel o directamente en una agencia gubernamental—donde normalmente se gastaba mucho tiempo para garantizar un derecho—ahora se realiza por la vía electrónica. En un cambio más profundo, se instalaron varios centros integrados de atención (one stop shop), en los cuales se realizan varios servicios públicos en el mismo lugar. Igualmente, en este tema se dieron experiencias innovadoras en los países iberoamericanos en un número significativo de organizaciones públicas. Sin embargo, aún queda un campo enorme de expansión para este tipo de unidades multiservicio en toda la región. Cabe destacar que ello no sería imaginable sin el uso creativo de los instrumentos tecnológicos, orientado a las demandas de los ciudadanos.

La transparencia fue uno de los tópicos más beneficiados por el buen uso del gobierno electrónico. Muchos países iberoamericanos crearon instrumentos a partir de los cuales los ciudadanos tienen un acceso más fácil a las informaciones gubernamentales. La proliferación de sitios web y temas que, en los últimos diez años pudieron ser mejor visualizados por el público, es impresionante. Es posible afirmar que el gobierno electrónico constituye, hoy, el arma principal contra la tradición de opacidad de la administración pública de la región.

Los avances son innegables en este campo, sin embargo las limitaciones existentes en los países iberoamericanos reducen su potencialidad en términos de eficiencia, efectividad y democratización. Entre los problemas que se enfrentan actualmente, en el campo del gobierno electrónico de la región, cabe mencionar cinco cuestiones prioritarias.

La primera se relaciona con la dificultad para quebrar el modus operandi tradicional que presiona a las organizaciones y a las políticas. Tanto la cultura del formalismo burocrático como el poco conocimiento e, incluso, la resistencia hacia las nuevas tecnologías por parte de los funcionarios públicos constituyen un obstáculo para el desarrollo del gobierno electrónico. En este sentido, es preciso que los países iberoamericanos no se limiten a enfrentar este tema sólo desde el punto de vista tecnológico. Los gobiernos también deben considerar la temática de la cultura organizacional, incorporando una nueva matriz de valores, paralelamente a los cambios técnicos, que se apoye en un decisivo liderazgo del más alto nivel de decisión.

La fragmentación administrativa presente en los Estados constituye otro obstáculo importante. Lo cierto es que los gobiernos, en general, sufren del mal de la pulverización y de la atomización, tanto de las organizaciones como de las políticas. A raíz de esta situación, muchos países, aun habiendo invertido mucho en tecnologías de la información, no han conseguido los resultados esperados. Ello, porque es muy común que convivan varios sistemas de información al es en la misma administración pública, y casi siempre sin que haya diálogo entre sí. Como consecuencia de esto, el gobierno electrónico no realiza su potencial en términos de desempeño organizacional ni en términos de la democratización de la gestión pública. Hay que destacar que esta situación es impulsada por los propios proveedores de equipamientos quienes se aprovechan de esta fragmentación gubernamental —y muchas veces del poco conocimiento tecnológico instalado— para vender múltiples sistemas informacionales y ofrecer, después de un



tiempo, soluciones integradoras. Por ello los gobiernos Iberoamericanos promueven esquemas de interoperabilidad en la gestión de los modelos de tecnologías de la información.

Un problema igualmente relevante es el mito tecnicista que en muchas ocasiones se instala entre los gestores del gobierno electrónico. En este caso, el uso de las tecnologías de la información se transforma en un fin en sí mismo -y no es considerado como un medio para alcanzar objetivos en la administración pública- además de ser publicitado como una solución salvadora de todos los problemas de gestión. Es necesaria una visión estratégica del gobierno electrónico, que siga los objetivos mayores propuestos en la “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, como la búsqueda de la transparencia y de la igualdad de trato a los ciudadanos, y utilizar así este instrumento de gestión para los debidos fines públicos a los cuales está destinado.

Aunque la transparencia ha avanzado en el mundo iberoamericano por medio del gobierno electrónico sus problemas está en el lenguaje utilizado. Muchas veces resulta inaccesible para las personas, no sólo debido a la baja escolaridad de la población más pobre, sino también por el predominio de términos técnicos que dificulta la comprensión de los legos en las materias públicas, como es el caso más evidente del presupuesto. Es necesario hacer un esfuerzo para simplificar los procesos y el lenguaje de la tecnología de la información, para lograr así integrar efectivamente a los ciudadanos al gobierno electrónico.

Es exactamente la cuestión de la inclusión el talón de Aquiles de esta herramienta de gestión pública, en especial en América Latina. La mayoría de la población latinoamericana no tiene acceso al mundo de las tecnologías de la información, en particular a internet, a un costo que resulte accesible en función de sus ingresos. A despecho de que el uso de las computadoras tuvo un crecimiento importante en la región, una parte importante de la población -en especial la más pobre que es la que más necesita del Estado- aún no ha sido incluida en los beneficios del gobierno electrónico. Como forma de combatir este problema, algunos países de la región han invertido en la creación de centros de inclusión digital en los cuales se puede acceder a los servicios públicos. Esta es una medida que debiera ser reproducida en otras naciones.

Para finalizar la discusión sobre las tecnologías de gestión, no podemos ignorar que ellas van más allá del gobierno electrónico. En este sentido, la mayor carencia en América Latina, en particular, se relaciona con las políticas de desburocratización. Dada la fuerza del formalismo burocrático, es fundamental actuar a favor de la desburocratización, ya sea para disminuir los costos de transacción involucrados en la formulación e implementación de las políticas públicas, ya sea para aumentar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos.

4. Gestión por resultados orientados al desarrollo

Entre los “macrotemas” de modernización de la administración pública iberoamericana cabe destacar la reorganización de la gestión pública basada en una lógica orientada hacia los resultados. Se trata de un cambio que viene ocurriendo en todo el plano internacional, como



fruto de la presión que ha ejercido la sociedad por obtener mejores servicios públicos.

Cabe destacar, para no caer en un gerencialismo equivocado, que el desafío de la gestión pública contemporánea no implica orientarse sólo por el desempeño, sino también implica definir claramente los resultados que se persiguen. El objetivo principal de la administración pública iberoamericana debe ser el de alcanzar el desarrollo en sus distintas facetas: económica, social, política y ambiental. Dicho esto, el sentido del desarrollo se relaciona con las aspiraciones de los pueblos en cada momento histórico, y las peculiaridades de las naciones deben ser consideradas cuando se trata de definir los resultados que la administración pública se plantea como objetivos. De ello se concluye que la proposición de metas no es meramente una tarea gerencial sino que debe estar ligada a objetivos políticos más amplios. Se puede decir, de manera sintética, que la gestión por resultados en el mundo iberoamericano se debe orientar hacia la búsqueda de un desarrollo sustentable en un sentido más amplio, respetando las particularidades de los países y las regiones. En el mundo iberoamericano, el mayor avance en este campo se relaciona con la generación de una cultura organizacional cada vez más basada cada vez más en la búsqueda de resultados.

Sin embargo, el peso de la visión administrativa tradicional, de carácter más orientado a los procedimientos, aún muy fuerte, claramente ha dificultado que los políticos y los funcionarios públicos, en varios países, abracen esta nueva forma de ver la gestión pública.

Son diversos los experimentos administrativos iberoamericanos que se han realizado en esta línea de acción, lo que revela que ya se está produciendo un cambio en el plano de valores, elemento esencial para que los diseños institucionales sean efectivos.

En términos más instrumentales, hubo una expansión bastante significativa del uso de metas e indicadores en el ámbito de programas y políticas públicas. El avance en el campo de los indicadores no sólo favorece un mejor monitoreo y control de las acciones gubernamentales, sino que también aumenta la transparencia respecto de los objetivos y medios que están marcando la acción del poder público. Este avance en el terreno de los indicadores se debe, en gran parte, a tres factores.

El primero tiene relación con la relevancia que ha alcanzado el tema de la evaluación dentro del ciclo de las políticas públicas. De manera creciente, los gobiernos iberoamericanos procuran evaluar los resultados de sus acciones, dando mayor importancia y publicidad a este proceso. El hecho es que la administración pública deberá perfeccionarse cada vez más en términos de las metodologías para medir el desempeño gubernamental, y aquí las metas y los indicadores juegan un papel fundamental. Es deseable que se utilicen instrumentos tanto cualitativos como cuantitativos en la evaluación de las políticas, estableciendo un pluralismo metodológico.

El segundo factor interviniente es el aumento de la presión social por la utilización de indicadores gubernamentales, son varias las situaciones que hacen surgir los indicadores de manera relevante: cuando la sociedad actúa por medio de sus representantes en los consejos;



cuando surgen asociaciones civiles relacionadas con determinados temas y procuran acompañar a los gobernantes a través de metas; y además el hecho de que los ciudadanos tienen, individualmente, un interés creciente en la información vinculada a los indicadores. En verdad, antes de seleccionar los indicadores, la participación de la sociedad debe comenzar ya en el momento de definir las metas gubernamentales, las que deben ser intensamente debatidas con la población. Por ello resulta esencial generar ámbitos públicos en los cuales las metodologías de evaluación el desempeño se puedan discutir.

Aun cuando sea de manera indirecta, la expansión del uso de indicadores también fue causada por el mayor desarrollo de las políticas sociales, especialmente en América Latina, hecho que deriva de la prioridad política dada en los últimos años al combate contra la pobreza. Hubo necesidad, por ello, de ampliar los programas y servicios públicos en el terreno social, por medio de entidades estatales o entidades públicas no- estatales. La utilización de metas e indicadores ha cumplido un papel relevante en el mejoramiento de la gestión y del control de estas acciones desarrolladas en el campo social, volviéndose así un instrumento administrativo que fue incorporado, por políticos y gestores, en muchos de los países iberoamericanos.

La construcción de una gestión pública orientada predominantemente hacia los resultados para el desarrollo también condujo a algunas naciones a adoptar modelos contractuales de administración, sea con órganos gubernamentales, sea con entidades públicas no-estatales. Esta forma de gestión involucra tres procesos. Se parte, primero, con la delegación de una función a una organización que estará encargada de su ejecución, teniendo un grado alto de autonomía y flexibilidad para ejecutar determinado servicio o programa gubernamental. Luego, para regular esta relación, se elabora un contrato en el cual se estipulan recursos, metas, indicadores y determinados incentivos motivacionales a los responsables de la implementación. Finalmente, las mejores experiencias internacionales de contractualización tienen una fuerte estructura de control institucional y social sobre las unidades que están comprometidas en la implementación.

Algunos casos iberoamericanos han seguido adecuadamente esta línea de acción y han obtenido buenos resultados, mejorando la eficiencia, la efectividad y el control público de las políticas. Otros, en cambio, hicieron un mero traspaso de funciones sin el debido control público del proceso, empeorando la calidad de las acciones, como ocurrió en ciertos casos en el área social. De allí es posible concluir que el uso del mecanismo contractual puede ser un mecanismo efectivo de gestión por resultados sólo en caso de que existan mecanismos de control institucional y social adecuados.

El paradigma de gestión pública por resultados para el desarrollo parece ser el mejor camino para los gobiernos del siglo XXI. Pero la experiencia iberoamericana revela algunos problemas que pueden dificultar, e incluso hacer inviable, este modelo de gestión. Una de las dificultades de la contractualización reside en la posible desarticulación entre las macro políticas y las actividades contractualizadas, resultante de una fragmentación excesiva de las acciones, lo que perjudica la coordinación con metas y objetivos más amplios. En este sentido,



contractualizaciones descoordinadas pueden dificultar mucho las acciones intersectoriales, instrumento considerado hoy como estratégico para resolver los complejos problemas colectivos del mundo contemporáneo.

La excesiva autonomización también puede generar distanciamiento entre las metas establecidas en los diferentes contratos y las preocupaciones sociales más integrales. Como resultado de ello, podemos -en teoría- producir una administración con mejor desempeño en determinadas organizaciones, pero sin que ello tenga un efecto en las cuestiones más importantes de una colectividad. Para evitar esta incoherencia es preciso tener una mayor conexión entre la gestión y el ciclo general de las políticas públicas, buscando una visión integral de las acciones del estado. De esta manera, la gestión por resultados se acopla a la gestión orientada al cambio social más profundo.

La gestión por resultados orientada al desarrollo debe evitar otro error recurrente: la producción de una explosión de indicadores que se autonomizan de los fines perseguidos por el Estado. Se generan en este caso gobiernos que están más preocupados de los controles derivados de la evaluación de resultados que de descubrir mecanismos que mejoren efectivamente la administración pública. Aquí ocurre algo similar al formalismo burocrático, sólo que en vez de que sean los procedimientos los que toman el lugar de los objetivos gubernamentales, son los indicadores los que se descolocan en relación con las finalidades principales del Estado.

Es necesario, por sobre todo, lograr que la gestión por resultados sea un instrumento de aprendizaje organizacional, capaz de descubrir cuáles instrumentos y motivaciones conducen, efectivamente, a producir mejores políticas para los fines correctos. Algunas experiencias iberoamericanas han recorrido este camino de manera bastante exitosa de manera que, protegiéndose de los problemas antes mencionados, el paradigma orientado predominantemente al desempeño ha ido sustituyendo al modelo meramente procedimental de administración.

5. Mecanismos de gobernanza

La gobernanza pública -que incluye el sentido de la gobernabilidad- es uno de los campos más importantes para entender las transformaciones recientes de la administración pública. En pocas palabras, hubo un gran cambio en la forma cómo los gobiernos hacen frente a las dinámicas intra e inter-gubernamentales y, además, a las alteraciones significativas que han ocurrido a nivel de sus relaciones con la sociedad y con el mercado. Los resultados de dicho cambio fueron administraciones públicas menos centralizadas, con menor jerarquización, más abiertas hacia las asociaciones y concebidas como interdependientes en relación a otros actores sociales relevantes. Cabe remarcar que este nuevo modelo no significa, de manera alguna, adoptar una visión privatista y neoliberal para la cual el Estado debe ser mínimo. Por el contrario, hay un fuerte llamado, en especial en América Latina, a fortalecer el papel de la intervención gubernamental en pro de un desarrollo ampliado y con instrumentos renovados.



Los avances de la gobernanza pública pueden ser divididos en tres aspectos. El primero se relaciona con el plano intragubernamental. Aquí, un punto importante fue la búsqueda de mayor autonomía y desconcentración del poder. Las agencias públicas se volvieron más autónomas. De la misma manera, los gestores públicos ganaron una mayor libertad para ser emprendedores en el terreno administrativo y en las decisiones relativas a las políticas públicas. En términos institucionales, este ha sido un proceso bastante heterogéneo entre los países. Lo que da mayor unidad al conjunto es el florecimiento de una cultura anti-centralizadora y anti-uniformizante. Hubo buenas experiencias en nombre de estas ideas, sin embargo, las resistencias del modelo tradicional son aún muy fuertes.

Concomitantemente con esta búsqueda de un paradigma descentralizador y menos uniformizante y de gestores más emprendedores, se fue desarrollando un discurso en pro de la intersectorialidad. En los países iberoamericanos se desarrollaron algunas experiencias intersectoriales, y con buenos resultados. Pero más importante que la evaluación de esos casos es la constatación de que las políticas sociales, en particular, pueden ser bien concebidas y exitosas sólo si predomina la lógica intersectorial. Esta conciencia avanzó bastante en los países de la región y ha aumentado el número de gobiernos que se orientan hacia la integralidad, lograda a través de la articulación de las políticas públicas con vistas a obtener mejores resultados en la esfera de la ciudadanía social.

El plano de las relaciones entre gobiernos es uno de los que más sufrió cambios en los últimos veinte años. Es posible dividirlo en dos tipos: la estructura territorial interna de los países (ínter gubernamentalismo) y la relación entre las naciones de la región (integración regional). Comenzando por el primer tipo, es posible afirmar que, después de siglos de centralización, la descentralización avanzó mucho y continúa ampliándose en la región.

Entre los resultados positivos de la descentralización se pueden destacar tres. El primero se refiere a la ampliación de los procesos democráticos en el plano local los cuales, en mayor o menor medida, ponen en cuestión las viejas oligarquías. El segundo se refiere a la producción de innovaciones en el plano de la gestión y de las políticas públicas. El hecho es que la existencia de más de un nivel de gobierno responsable de las acciones gubernamentales, constituye un estímulo competitivo para buscar nuevas soluciones. Finalmente, esta autonomía política hace aumentar el respeto por la diversidad regional -y a veces étnica- al interior de varios países iberoamericanos.

La descentralización también fue propulsora de un proceso más complejo en el plano de las relaciones intergubernamentales. Obviamente, esto también trajo nuevos conflictos y problemas, como comentaremos más adelante. Pero es preciso destacar que las relaciones intergubernamentales aumentaron el número de actores relevantes en el juego democrático, lo que es extremadamente positivo. De esta manera, en lugar de proponer una vuelta atrás al antiguo modelo centralizador, lo que cabe es hacer frente a esta nueva realidad intergubernamental, manteniendo pautas democráticas y garantizando la calidad de la gestión y de las políticas públicas.



En el ámbito de las relaciones internacionales, hubo un avance muy significativo en términos de integración regional. En el ámbito de la gestión pública, el punto más importante fue el intercambio de experiencias y la discusión sobre las directrices de la administración pública latinoamericana e iberoamericana. Cabe destacar el papel del debate y del mayor número de encuentros entre representantes gubernamentales y estudiosos del tema en la región, toda vez que el proceso deliberativo permite la difusión de políticas con el debido respeto a las particularidades de cada país, logrando así distanciarse de la antigua actitud meramente imitativa y pasiva.

El proceso desconcentrador del poder tuvo un tercer aspecto. Se trata de la creación de un nuevo tipo de relaciones con la sociedad y con el mercado. El supuesto básico es que el Estado tiene un papel central en el desarrollo y en la producción de políticas públicas, pero requiere establecer redes con las demás esferas para lograr el éxito en sus objetivos. Esta visión supone una situación de interdependencia, de modo que los gobiernos contemporáneos ya no pueden resolver por sí solos los dilemas de la acción colectiva. Cabe destacar que en esta nueva situación el Poder Público continúa siendo el responsable último de los problemas de la colectividad, pero su gobernanza no puede ya continuar basada en el puro principio de comando-control, debiendo conquistar continuamente la legitimidad e inventar nuevas formas de articulación social.

Esta idea de gobernanza aparece en varias experiencias iberoamericanas. Ejemplo de esto son las articulaciones con la sociedad en el terreno de la provisión de servicios públicos, haciendo llamados a la comunidad para compartir la gestión y el control de los equipamientos y para formar las asociaciones público-privadas, las que han sido crecientemente utilizadas en el área de la infraestructura. Otro ejemplo lo constituyen los movimientos de combate contra los problemas de las grandes ciudades en el cual se generaron interesantes arreglos a través de redes entre el Estado, las asociaciones civiles y el mercado. El hecho es que los fenómenos sociales complejos -como la seguridad pública o el atraso de los países para enfrentar la educación de sus hijos- no pueden resolverse sólo a partir de la acción gubernamental; por ello se torna fundamental la interdependencia del Estado con las otras esferas de la sociedad.

La constatación de cambios positivos en términos de la articulación interna y externa de los gobiernos iberoamericanos no significa que no existan problemas importantes en el campo de la gobernanza. En los tres planos en que ella se da, su problemática en la región se puede resumir en dos ideas básicas: coordinación y regulación. Ambas se dan de manera diferente en cada esfera, pero son los puntos de referencia de una cuestión mayor y estratégica para la región, a saber, la creación de una nueva capacidad de gobernar que considere los cambios y especificidades del siglo XXI.

En el plano intragubernamental, existen cuatro dificultades. La primera tiene relación con la fragmentación de órganos y políticas, aspecto que ya fue citado cuando analizamos la gestión orientada a los resultados para el desarrollo. Retomando el tema, el hecho es que el proceso



de autonomización que se vincula a la crítica al modelo centralizador, muchas veces produce pulverización y atomización de los componentes del Estado, lo que vuelve más complicada la tarea de producir acciones más amplias que sean coherentes, consistentes e integrales. No se trata de regresar al antiguo paradigma centralista, jerarquizante y uniformador. Por el contrario, se deben constituir mecanismos que favorezcan la articulación y la coordinación de actividades. En este sentido, la creación de agencias coordinadoras y reguladoras de las acciones descentralizadas o contractualizadas constituye una importante medida.

Un segundo problema tiene relación con la excesiva separación entre la formulación y la implementación de las políticas, fenómeno que se da en varios países del mundo. Ello tiene que ver, en parte, con los procesos recientes de autonomización de las organizaciones. Pero específicamente en el caso latinoamericano, tal separación se origina fuertemente en el foso que existe entre el nivel más alto del gobierno y la burocracia del nivel de la calle. Este legado histórico negativo no fue enfrentado con éxito en los últimos años por quienes reformaron y modernizaron la gestión pública de la región.

Hay otro factor que agudizó esta separación dentro del ciclo de las políticas públicas. Se trata del desencuentro de los cambios que afectaron a los niveles más altos y más bajos de la administración pública. La profesionalización de la función pública mejoró la calidad de los gestores involucrados en la formulación, al mismo tiempo que la descentralización y particularmente la ampliación de los servicios públicos en el área social- aumentó la importancia de los órganos y de los funcionarios responsables de la ejecución de las tareas gubernamentales. Sólo que estos dos procesos se dieron sin una debida articulación y ahora resulta fundamental integrarlos.

A un nivel más micro, la transformación del patrón intragubernamental se ve dificultada por la inercia de los órganos y de sus gestores, factor que genera obstáculos para cambiar el modelo jerárquico y uniformador tradicional. Aunque ya se ha iniciado una tendencia más emprendedora y con énfasis en el trabajo de equipo, aún quedan grandes barreras en el plano cultural e institucional de la gestión pública. La principal barrera es el formalismo burocrático, sea que se manifieste en el terreno de los valores o en el exceso de procedimientos. Sin cambiar esta profunda raíz de los Estados, particularmente en América Latina, será mucho más difícil consolidar un paradigma administrativo que sea más ágil, flexible y orientado hacia las demandas de los ciudadanos.

El mejoramiento de la coordinación intragubernamental depende, además, de la creación y consolidación, por parte de cada país, de un organismo gubernamental que sea responsable de la definición y articulación de las políticas de gestión pública. Esta propuesta deriva de dos constataciones. La primera es el predominio de la visión economicista en el proceso más amplio de reforma del Estado, tal como sucedió en algunos países. Más allá de la evidente importancia de la cuestión económica y fiscal, sólo será posible mejorar el desempeño de las políticas públicas con el perfeccionamiento de la gestión pública. De allí que, si la modernización administrativa no tiene un papel relativamente autónomo y relevante dentro



del gobierno, perdurará la tendencia a que dicha modernización, en mayor o menor medida, sea siempre incompleta y se realice a remolque de las políticas económicas.

La necesidad de crear un organismo responsable de la coordinación de las políticas de gestión también deriva de la fuerte fragmentación existente en los gobiernos. Con esta pulverización, se tiende a que existan varias acciones en el campo de la gestión que normalmente no se comunican entre sí, perjudicando con ello la consistencia y la coherencia del proyecto modernizador del Estado. La atomización se hace evidente en el fenómeno de la sectorialización, esto es, la presencia de una lógica a partir de la cual las políticas se autonomizan y se encierran en sí mismas. Como uno de los objetivos de la administración pública del siglo XXI debe ser la mayor integración de la gestión y de las políticas públicas, es necesario que los países iberoamericanos adopten instituciones capaces de articular estos ámbitos, algo que podría ser realizado por una agencia o por una comisión responsable de las políticas de gestión pública.

Las relaciones intergubernamentales enfrentan, igualmente, dificultades en el campo de la coordinación de las acciones. El hecho es que el modelo descentralizador adoptado especialmente en América Latina, a pesar de los factores positivos asociados a él, muchas veces generó una autonomía y una pulverización político-administrativa exageradas. Ello produjo, en algunos casos, un aumento de las desigualdades entre las regiones al interior de cada país. En otras circunstancias, la descentralización llevó a una fragmentación que puso en riesgo la unidad nacional.

Por otra parte, la mayoría de los procesos descentralizadores ocurridos en la región no fueron acompañados por una acción del poder central tendiente a mejorar el sistema político-administrativo local. En definitiva, para que se pueda aprovechar todo el potencial de la descentralización, hay dos cosas que son fundamentales: la generación de condiciones para democratizar las instituciones políticas representativas y participativas -con el objeto de combatir la existencia de oligarquías de poder- y mejorar la gestión pública de las entidades subnacionales -con particular atención en la profesionalización de la burocracia local.

Para terminar la lista de desafíos relacionados con la cuestión territorial, los países iberoamericanos -en especial aquellos en los cuales hay un mayor número de niveles de gobiernos autónomos- deben tener instituciones y una cultura política capaz de hacer frente a las complejas relaciones intergubernamentales existentes en naciones marcadas por la descentralización del poder. Se trata de una novedad histórica, y ello exige que se eviten, tanto respuestas centralistas como un juego fragmentador. En pocas palabras, es necesario tener un pacto político que respete e integre a las regiones pero que, al mismo tiempo, esté orientado a producir un proyecto nacional orientado a un desarrollo más amplio.

La interdependencia del Estado iberoamericano en relación con otras dimensiones colectivas es uno de los desafíos del siglo XXI. Claramente hubo avances en la región, estableciendo un modelo de gobernanza más desconcentrado y en red. No obstante, aún persisten muchas dificultades y problemas en este campo. La primera, que juega un papel nuclear, se refiere a



la capacidad de los gobiernos de la región para regular los entes sociales y el mercado. En un paradigma en el cual el Estado es el responsable último de las políticas, pero en el que también puede compartirlas, es esencial que la administración pública tenga el poder y la competencia para regular las actividades. En pocas palabras, sólo un Estado fuerte en términos regulatorios puede ejercer con éxito la interdependencia.

Cabe destacar que la fortaleza del Estado en la regulación debe tener un enfoque estratégico. Promover procesos de eficiencia regulatoria no pasa por mayor normatividad estatal; es mucho más importante buscar que la tarea ordenadora del Estado sea eficiente, y al mismo tiempo fortalezca y simplifique su cercanía con la sociedad.

Es válido citar un tema de relevancia creciente en el cual la regulación es esencial: se trata de las asociaciones público-privadas. Para desarrollar la infraestructura dentro de los países, y también aquella ligada a la interconexión regional, el Estado tendrá necesariamente que articularse con el sector privado, pero debe evitar que los intereses públicos sean capturados por las empresas privadas. La solución para este problema se encuentra de una buena regulación estatal.

La producción de competencias gubernamentales vinculadas a la articulación de redes de políticas públicas es otro punto importante en la agenda de la gobernanza pública. Esto exige cambios en el perfil clásico de la burocracia y del alto gobierno. Ellos deberán actuar más en el terreno de la negociación, construcción de acuerdos, asociaciones y acciones consensuadas junto a otros actores sociales. Obviamente eso requerirá que se haga bajo un sólido control público, porque el proceso de ensanchamiento de la gobernanza pública debe ser acompañado del fortalecimiento de varios tipos de responsabilización de la administración pública. Este proceso de Estado en red, apoyado en el uso de Tics, permitirá estar más cerca de las necesidades del ciudadano y, al mismo tiempo, ser controlado por la sociedad.

Además de los peligros de la falta de regulación y de la baja responsabilización (accountability), otro problema de la gobernanza pública es la fragmentación de las asociaciones. Es necesario que las políticas públicas, particularmente en el campo social, tengan cohesión y respeten el principio de la integralidad. El aumento de las acciones conjuntas con la sociedad o con el mercado debe ser monitoreado por una política más general, de modo tal que se eviten las superposiciones, la pulverización y el exceso de esfuerzos en sectores que ya estarían contemplados, dejando de lado otras áreas que requerirían mayor atención estatal. Por eso, la coordinación de redes establecidas por los gobiernos debe ser una prioridad de los países iberoamericanos.

A manera de cierre de este balance sobre la gestión pública iberoamericana en los últimos años, cabe resaltar que los mejoramientos en los cinco grandes campos de la acción estatal aquí analizados -democratización, profesionalización de la función pública, tecnologías de gestión, administración orientada a resultados y gobernanza pública no son un objetivo en sí mismos. La modernización de la gestión pública debe servir para reforzar el mejoramiento de



la capacidad para gobernar de los países, en pro de un modelo de desarrollo más amplio. En otras palabras, la administración pública sólo puede ser bien evaluada en la medida que el Estado alcance los fines previamente determinados.

III) La agenda modernizadora de la gestión pública iberoamericana en el siglo XXI: los objetivos orientadores

El propósito de esta conclusión es mostrar que la mejoría y la transformación de la gestión pública deben servir para alcanzar los objetivos más profundos del Estado. Es decir, luego de presentar de qué manera debe ser modernizada la administración pública iberoamericana, es preciso decir la finalidad (los para qué) de este proceso.

En primer lugar, es fundamental acoplar la reforma de la gestión pública con la reforma del Estado en el sentido más general, fortaleciendo las instituciones del sistema político democrático. Vale resaltar que, en este proceso, es preciso revalorizar el papel de los políticos, esenciales para la reformulación del Estado. Obviamente que eso debe estar acompañado por el aumento de la responsabilización (accountability) democrática.

La reforma fiscal es otro aspecto clave para la administración pública latinoamericana. Es preciso tener, al mismo tiempo, una estructura tributaria justa y que sea capaz de financiar la expansión de las políticas sociales, sin que ello sea una carga demasiado grande para la sociedad. También es esencial mejorar la calidad del proceso presupuestario, para que se haga más transparente y se oriente hacia una perspectiva integral de las políticas públicas. No menos importante, la responsabilidad fiscal debe ser una orientación para los gobiernos iberoamericanos, de tal manera que no afecte negativamente la vida de las próximas generaciones.

La modernización de la gestión pública no puede ser vista como una mera selección de los medios más adecuados. Ella depende de la selección de los fines que se busca obtener. En este sentido, el objetivo más general de la administración pública es el desarrollo sustentable, considerado en términos económicos, políticos, sociales y ambientales. Se debe poner especial énfasis en la búsqueda de la ciudadanía social, de modo que la gestión pública de mejor calidad debe estar presente en las políticas de Educación, Salud, Seguridad Pública, Combate a la Pobreza y la Desigualdad Social. Vale la pena repetir lo siguiente, ya que es una condición para que nos libremos de una vez por todas del legado histórico de América Latina: es en dichas áreas sociales en donde el Estado debe invertir sus recursos financieros y sus competencias administrativas más valiosas.

Además de esta “línea-maestra”, los gobiernos precisan hoy hacer frente a una agenda de temas emergentes, la mayoría de ellos con gran impacto sobre América Latina. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

a) El ambiente es una cuestión estratégica para todo el mundo, pero lo es mucho más para



diversos países latinoamericanos en los cuales la diversidad natural y la riqueza son esenciales. La cuestión debe ser tratada, no como un obstáculo al desarrollo, sino como un activo económico y político que la región posee, y que debiera beneficiar a su población y contribuir al desarrollo ambiental del planeta. El crecimiento económico es compatible con las políticas de sustentabilidad ambiental del planeta y con el combate a la desigualdad. Esta ecuación virtuosa será alcanzada si se cuenta con una gestión pública eficiente y efectiva y con una apuesta aun ambiente saludable.

b) Las políticas públicas iberoamericanas deben tomar en cuenta las desigualdades de género, garantizando derechos iguales para todos y todas, incluyendo la población homosexual, por lo que el desarrollo y la implementación de políticas de igualdad e inclusión resultan claves para toda la región.

c) El respeto a la diversidad étnica es otro asunto que debe estar en el centro de la agenda de varias naciones de Iberoamérica. En especial el tema de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos que fueron históricamente perjudicados por el desarrollo nacional y que deben ser incluidos a dicho proceso en tanto ciudadanos plenos. Además, es necesario respetar y preservar las costumbres locales. En definitiva, la administración pública debe prepararse para hacer frente a la pluralidad cultural.

d) Como sucede en gran parte del mundo, Iberoamérica está pasando por una transformación demográfica que apunta al envejecimiento de la población, lo que pone de manifiesto tanto problemas de previsión social como la necesidad de elaborar políticas públicas orientadas a la tercera edad. Pero algunos países de América Latina tienen, también, un número bastante alto de jóvenes, la mayoría de los cuales pertenece a los sectores más pobres de la sociedad. Por ello resulta fundamental ampliar las acciones de la gestión pública hacia la juventud, principalmente a aquellos sectores que se encuentran en situación de carencia o riesgo social.

e) Uno de los mayores problemas de América Latina, en especial, es el tráfico de drogas, que está debilitando la autoridad estatal y creando una situación de anomia en varias naciones. Es de suma importancia preparar a la administración pública para luchar contra este problema, no sólo en términos de seguridad pública sino también, para tratar las dependencias de sustancias químicas, en el marco del compromiso de repensar la política de lucha contra las drogas en la región.

f) Los gobiernos deberán buscar el mejoramiento de la calidad de vida en los grandes centros urbanos y metrópolis de América Latina, sin descuidar las políticas de promoción de desarrollo de las poblaciones rurales, en donde éstas continúan excluidas. En las grandes ciudades vive gran parte de la población de la región y, al mismo tiempo, estos lugares congregan gran parte tanto de la riqueza como de la pobreza de estos países. Para lograr una ecuación virtuosa en relación a este problema, será esencial perfeccionar la gestión a nivel local, toda vez que las respuestas centralizadoras no dan cuenta de esta cuestión. Descentralizar, fortalecer las capacidades estatales de los gobiernos subnacionales y aumentar



la cooperación intergubernamental, constituyen los pasos fundamentales para hacer frente a este problema.

g) De manera cada vez más frecuente el Estado debe prepararse para hacer frente a problemas urgentes, como catástrofes naturales, crisis económicas y accidentes de infraestructura que exigen de manera especial un funcionamiento mucho más ágil de las organizaciones gubernamentales. Para enfrentar este desafío, los mejores gobiernos del siglo XXI serán aquellos que consigan hacer una planificación de mediano y largo plazo, de tal manera que se puedan anticipar a los hechos, esto es, realizar una gestión preventiva más que curativa.

h) Finalmente, una de las cuestiones emergentes pero igualmente importantes se relaciona con la creciente internacionalización de los fenómenos políticos, sociales y económicos. Esto exigirá el diseño de una gestión pública capaz de reaccionar ante las informaciones y presiones globales, así como dar prioridad a la integración regional. De todos modos, para lidiar con esta nueva temática, será necesario modificar el perfil de la burocracia y de los gestores públicos, además de modificar la estructura de las políticas públicas en el sentido de incrementar el diálogo permanente con el plano internacional.

Un puente entre los medios y los fines de la gestión pública contemporánea puede ser muy bien comprendido en base al conjunto de indicadores denominados las E (s) de la Administración Pública: economía de recursos; eficiencia(hacer más con menos -optimización-); eficacia (producir determinados bienes o servicios de calidad); equidad (cuestión esencial en nuestra región); ética (como combate a la corrupción y conducta orientada por el interés público); capacidad emprendedora (de los gestores públicos); equilibrio entre las acciones gubernamentales (o coordinación); y empoderamiento ciudadano. Tales indicadores pueden servir como mecanismos orientadores para la gestión pública iberoamericana, de manera que ésta los tome en consideración y sea capaz de compatibilizarlos para producir una mejor administración pública.

La gestión pública iberoamericana debe continuar en el buen camino de las transformaciones e innovaciones de los últimos años, pero también debe combatir los problemas e insuficiencias, los que fueron presentados a lo largo de este documento. De forma resumida, la administración pública iberoamericana debiera perseguir los cinco grandes campos que la conforman, del siguiente modo:

a) Actuar en pro de la democratización de las instituciones políticas y de gestión pública de tal manera que se logre configurar una esfera pública más transparente y participativa, proporcionando los elementos para que todos puedan tener acceso a las decisiones o influirlas en alguna medida.

b) Tener como meta la profesionalización de la función pública, por medio de una burocracia meritocrática -tanto en la selección como en la línea de carrera - motivada, responsable por sus actos y flexible, apoyada en mecanismos de formación y actualización profesional, siendo



capaz de actuar de manera ágil y emprendedora para dar cuenta de las demandas de los ciudadanos.

c) Utilizar las más modernas tecnologías de gestión, destacando las políticas de calidad, desburocratización y, especialmente, el gobierno electrónico, el cual debiera favorecer la búsqueda de la eficiencia, efectividad y democratización del Estado, sin transformarse en un fin en sí mismo y garantizando las condiciones para que su uso sea inclusivo y pedagógico para los ciudadanos.

d) Orientar a la administración pública predominantemente hacia los resultados para el desarrollo, modificando los incentivos formalistas que rigen a las organizaciones y a los gestores públicos. Para ello será fundamental crear una gestión basada en metas e indicadores, los que deben servir para el aprendizaje organizacional (mejoramiento de las políticas) y para informar a los ciudadanos sobre el estado de avance de las acciones gubernamentales. Se debe resaltar que esta orientación debe estar en un marco de ética pública.

e) Mejorar los patrones de gobernanza pública de modo que se pueda contar con un Estado fuerte y capaz de producir políticas públicas destinadas a fortalecer la ciudadanía social. Ello sólo será posible con gobiernos menos jerarquizados y menos uniformadores -y más matriciales y creativos-; más descentralizados, con una mayor coordinación intergubernamental y orientada hacia un sólido proyecto nacional; y capaces de articular, regular y coordinar redes y asociaciones con otras esferas sociales, dirigiendo un proceso interdependiente de producción de bienes públicos.

f) Resaltar la necesidad de promover la cultura de la calidad en la gestión de los servicios públicos, como forma de mejorar el desempeño de la Administración Pública y al mismo tiempo acercar el Estado a los ciudadanos.

Para finalizar esta sucinta agenda, es esencial ampliar y reforzar la integración regional. La cooperación entre los países se ha fortalecido a partir de la horizontalidad de las experiencias de gestión. Además, el CLAD es la principal organización diseminadora del debate y de la constante búsqueda de las soluciones en el campo de la gestión pública. Este modo ayudará a los países a alcanzar el desarrollo sustentable y, pasados ya los doscientos años de la independencia latinoamericana, el mundo iberoamericano podrá ahora reforzar más sus lazos en pro de la prosperidad común.



LA OFICINA DEL GOBERNANTE: APORTES PARA FORTALECER LOS PROCESOS DE CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS*

Licenciado en Economía en la Universidad de Buenos Aires (UBA), con especialización en gestión de políticas públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Subsecretario de Gestión Pública de la Nación Argentina. Colabora como consultor de diversos organismos públicos a nivel nacional, provincial y municipal como asesor en temas de Reforma del Estado y Sistemas de Alta Dirección.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno (CiGob)

Av. Roque Sáenz Peña 615, 5to. Piso, Oficina 501

1393 Buenos Aires - Argentina

Tel.: (5411)43930186 / Fax: (5411)43284193 / E-mail: babinoluis@gmail.com

El artículo, La Oficina del Gobernante fue publicado originalmente en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. Cuenta con los permisos indicados para su reproducción.

Introducción

El propósito del presente documento es proponer una manera de abordar el problema de la capacidad de gobierno en los países de América Latina a partir del fortalecimiento de su conducción política.

En las últimas décadas, los países de América Latina adoptaron generalizadamente la democracia como forma de gobierno. A pesar de ello, las investigaciones reflejan que la ciudadanía se muestra desesperanzada en relación con la política y su capacidad para transformar la realidad. La Política no logra hacer foco ni impactar satisfactoriamente en los problemas de la gente. El presente documento postula que enfrentamos una crisis de capacidad de gobierno ; y parte de esta crisis se explica por qué la política carece de las herramientas adecuadas para la mejora de la gobernabilidad del sistema que conduce.

Esta situación se debe en parte a la visión que ha sustentado a las reformas del Estado en las últimas décadas. La década de los noventa se caracterizó por la puesta en marcha de procesos de reforma acompañados de fuertes inversiones vinculadas a la mejora de los sistemas administrativos y al apoyo a los niveles gerenciales del aparato público. Es el caso de las denominadas "reformas de segunda generación", que impulsaron proyectos para la instalación de modelos de gestión vinculados a resultados basados en diseños tecnocráticos sin preocupación por dar respuestas al rol de la alta dirección de gobierno. Parte de las fallas en la instalación de estos sistemas se debió a que la política no fue reconocida como un actor que necesite y demande acciones de fortalecimiento. Escasas o inexistentes fueron las inversiones dirigidas a mejorar los ámbitos de toma de decisiones de los gobernantes.

* Versión revisada del documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 noviembre de 2008. Documento elaborado con la colaboración de Juan Ignacio Babino y Luciana Carpinacci. El autor agradece los valiosos comentarios realizados al borrador por Marcos Jasín y Gabriel Martínez.

Recurriendo a una metáfora deportiva, es como si en la Fórmula 1 se hubiesen realizado ingentes inversiones para desarrollar motores más veloces, cubiertas más resistentes y diseños de chasis más aerodinámicos, sin mejorar paralelamente los sistemas de dirección de estos vehículos. Basta imaginar el contraste: motores muy potentes pero con sistemas de alerta mal diseñados o inexistentes, sistemas de freno de baja calidad e inadecuada información para la conducción de los pilotos. Esta ruptura entre alta velocidad y bajo gobierno preanuncia un final previsible. Hoy se plantea el desafío de mejorar la institucionalidad de la democracia. Para evitar errores del pasado, debemos situar en la agenda pública el fortalecimiento de la alta dirección política. En efecto, la Política es la que puede y debe mejorar la calidad del juego democrático. En la primera parte del trabajo se establece la medida del desafío que enfrenta la mayoría de los países de América Latina en materia de fortalecimiento de la conducción del gobierno.

Seguidamente se analizan dos componentes del fortalecimiento de la capacidad de gobierno: por un lado, la formación de dirigentes; por otro, los dispositivos y herramientas para la toma de decisiones en el máximo nivel de gobierno, ámbito que denominamos la Oficina del Gobernante. En ambos casos, el propósito es realizar una conceptualización inicial acerca de las deficiencias identificadas y de los abordajes que se consideran apropiados para superarlas. Por último, y a modo de conclusión, abordamos las condiciones necesarias para generar un sistema de gobierno orientado a la calidad en la gestión.

1. Los desafíos de gobernar

A comienzos del siglo XXI, los países de América Latina han adoptado, en forma generalizada, la democracia como forma legítima de ejercicio del gobierno. Sin embargo, como la democracia se legitima en la acción, los pobres resultados que muestran los gobiernos para hacer frente a las demandas sociales crecientes redundan en un desprestigio y desesperanza de la ciudadanía con respecto a la Política y su capacidad para transformar la realidad.

Un informe del PNUD abre un claro interrogante sobre la "buena salud" del sistema democrático: un 44% de los latinoamericanos estaría dispuesto a aceptar un gobierno autoritario si "éste resolviera los problemas económicos de su país", y un 41,9% está de acuerdo en "pagar el precio de cierto grado de corrupción con tal de que las cosas funcionen". Por otra parte, el estudio pone de manifiesto que un 57% de los latinoamericanos prefieren la democracia a cualquier otro régimen, pero un 48,1% prefiere el desarrollo a la democracia (PNUD, 2004).

Estos datos dan cuenta de la complejidad del desafío que enfrenta la política en nuestra región. Demandas de una mayor y mejor distribución del ingreso, mejor calidad en la regulación de la actividad privada, aumento de la calidad de los servicios de salud y educación, etc., son sólo algunos de los complejos problemas que los gobernantes deben afrontar, al tiempo que, ante la falta de respuestas adecuadas, la Política pierde legitimidad como actor protagonista del cambio y el desarrollo social. Durante la década del 90 se realizaron fuertes inversiones y se avanzó considerablemente en el fortalecimiento de los sistemas de administración y de los

niveles gerenciales del aparato estatal (sistemas de compras y contrataciones, administración financiera, sistemas de gestión de los recursos humanos, etc.).

Estas reformas, positivas en muchos aspectos, formaron parte de un proceso que se orientó a mejorar la capacidad de respuesta “técnica” del Estado. Sin embargo, escasas o inexistentes fueron las inversiones y esfuerzos dirigidos a mejorar los ámbitos de toma de decisiones de los gobernantes. Por otro lado, asistimos también en estos últimos años al surgimiento de numerosas organizaciones de la sociedad civil que, legítimamente, procuran impulsar los mecanismos de control social, al tiempo que demandan mayor transparencia en las acciones de la Política, tanto en el momento electoral como en el de gestión. En medio de estos avances, nos encontramos con que la Política, a pesar de ser clave para impulsar el desarrollo de una sociedad, no ha sido reconocida (ni por ella misma, ni por otros actores) como un actor que necesite acciones de fortalecimiento. En este escenario, tanto los sistemas implementados en el aparato burocrático como los mecanismos impulsados desde las organizaciones de la sociedad civil pierden su potencia. Se convierten en sistemas y mecanismos utilizados de manera ritual o superficial por los gobiernos, que los perciben como factores que imponen límites a su capacidad de acción.

La escasez de acciones ligadas a la tonificación de las capacidades políticas puede ser explicada por:

- Una fuerte debilidad en la formación y entrenamiento de nuestros líderes políticos, explicada principalmente en la oferta existente;
- Una fuerte debilidad o ausencia de sistemas y herramientas destinados a dar soporte al proceso de toma de decisiones que debe afrontar la Política en el ejercicio de gobierno;
- La ausencia de métodos y ámbitos dirigidos al estudio y desarrollo de estrategias de largo plazo.
- Superar esta situación requiere de una estrategia integral para fortalecer el estrato “político” del Estado, incrementando la capacidad de gobernar de la Política sobre los procesos que conduce a través de: a) una formación específica para el ejercicio de gobierno, b) el desarrollo de herramientas y dispositivos de soporte para la alta dirección política, y c) la instalación de centros de prospectiva y planificación de largo plazo.

Este documento presenta los resultados de desarrollos realizados para el diseño de los dos primeros componentes de la estrategia: la implementación de una oferta formativa y de entrenamiento de nuestros dirigentes, y el desarrollo e instalación de sistemas y herramientas adecuadas a los procesos complejos que tienen lugar en la “Oficina del Gobernante” de nuestros gobiernos. Una oficina de gobierno poderosa brinda soporte para gobernar situaciones sociales conflictivas y que generan presión sobre los gobiernos. El propósito último de encarar el fortalecimiento de la alta dirección política es afinar la lente con la cual la Política enfoca su gestión y permitirle gobernar el proceso de producción de políticas públicas, en función de las prioridades definidas en el proyecto de gobierno legitimado por la sociedad.

2. La formación de dirigentes de gobierno

Durante mucho tiempo existió la creencia de que las fallas en la capacidad de gobierno estaban dadas por la falta de formación profesional de los dirigentes (formación entendida como educación universitaria). Sin embargo, hoy la mayoría de quienes ocupan cargos de responsabilidad cuentan con formación de grado e incluso de posgrado, y la calidad de la respuesta a los problemas es igualmente baja. De lo anterior concluimos que la formación universitaria es importante para formar buenos profesionales pero insuficiente para formar buenos gobernantes.

Si no se trata de un problema de educación, ¿dónde se encuentran las deficiencias?

La formación universitaria que reciben nuestros gobernantes corresponde a las disciplinas verticales: Medicina, Derecho, Economía, Ciencia Política, que siguen la lógica de organización departamental de la Universidad. Sin embargo, en la práctica social, los problemas no siguen la lógica vertical de las ciencias, sino que requieren un abordaje complejo, transdisciplinario. Por ejemplo, el economista que formula políticas económicas y el médico que hace políticas de salud, formados en facultades verticales, parecieran estar en su campo de competencia, a pesar de la frecuencia de sus fracasos en la gestión pública. Esto se explica porque aquellos sólo tienen competencia para realizar una práctica profesional intradepartamental. No tienen la formación necesaria para ejercer la práctica social horizontal.

La práctica pública cruza horizontalmente todas las especialidades y genera sus propios problemas. Sabemos que un problema de salud no sólo es un problema de medicina, sino, al mismo tiempo, es político, económico, organizativo, ecológico, etc. Sin embargo, señala Matus, "actuamos como si el sentido común pudiese procesar esas interacciones transdepartamentales"... "En este sentido, la formación de nuestros dirigentes debiera dar respuesta a la necesidad de un pensamiento transdisciplinario, interdepartamental. La práctica social nos presenta en todo momento problemas sociales que no son de fácil solución y por ende, no pueden resolverse por intuición en la práctica misma. Su resolución exige, entre otras cuestiones, explicar la realidad, identificar y ponderar problemas y causas críticas, calcular sobre el futuro incierto, formular y evaluar apuestas sobre productos y resultados de nuestras acciones, resolver conflictos cognitivos, hacer análisis estratégico para construir viabilidad, estudiar a los otros actores que participan en el juego social, monitorear la evolución y cambio de la realidad intervenida, y diseñar o modernizar organizaciones" (Huertas, 2006).

El desarrollo de este pensamiento transdisciplinario permitirá superar la frecuente fractura que se da en nuestros gobiernos entre el estrato técnico y el nivel político, contribuyendo a la creación de un estrato técnico-político de gobierno.

En la gestión de gobierno, la Política y la Técnica operan con racionalidades diferentes y el problema principal en su interacción es que la primera no logra dirigir a la segunda en función de las prioridades del plan de gobierno.

Entonces, ¿qué rasgos caracterizan al perfil técnico-político?

- El técnico-político no da por supuestos los objetivos y, por el contrario, su ámbito de trabajo lo mueve a hacer dialogar la política y la técnica para discutir tanto la direccionalidad (objetivos) como las directivas (operaciones y medios). Su ámbito de acción es toda la sociedad. Este enlace entre el político y el técnico es necesario para que ambas lógicas, la técnica y la política, puedan interactuar positivamente en la acción cotidiana de gobierno.
- Es un cientista social volcado hacia la acción, sin complejos para explorar directamente el futuro, que debe estar preparado para enfrentar la planificación política, entendida como un cálculo situacional al interior de procesos creativos e inciertos. La médula teórica del técnico-político está centrada en el cálculo que precede y preside la acción práctica. Desde este punto de vista, el técnico-político no adhiere a “soluciones únicas”, sino que es capaz de explorar posibilidades y alternativas, poniendo en juego valores, intereses y recursos de poder, en un juego en el cual los actores tienen capacidad de torcer el curso de los acontecimientos en función de un proyecto político-ideológico.
- El técnico-político es consciente de que su práctica de producción social existe en un mundo de múltiples recursos escasos, múltiples criterios de eficacia, muchas racionalidades y diversas autorreferencias explicativas. Sólo así puede superar el reduccionismo a cualquier criterio único y monótono de eficacia o productividad.

Esta nueva capa político-técnica es requerida urgentemente en las estructuras gubernamentales, en los partidos políticos y en las fuerzas sociales de nuestros países para fortalecer un sistema democrático basado en la participación ciudadana.

Sobre la base de este marco conceptual, un grupo de profesionales nucleados en torno a la Fundación CiGob (Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno) de Argentina y Strategia de Brasil se propusieron diseñar una oferta formativa destinada a contribuir en la construcción de un estrato político-técnico de gobierno en los países latinoamericanos. De ese proyecto, comenzado en el año 2004, surgió el actual Programa Latinoamericano de Formación y Entrenamiento para la Dirección Política, que actualmente tiene su sede en la Ciudad del Saber, Panamá, aprovechando su particular institucionalidad y su conectividad con toda la región, no sólo tecnológica sino también geográfica.

A continuación, se exponen las características centrales de la oferta formativa diseñada:

- a. Formación basada en las necesidades de la dirigencia política para el desempeño de su función. En nuestros países, la formación de dirigentes se suele definir a partir de lo que podríamos denominar “la lógica de la oferta”. Esto significa que las instituciones educativas diseñan la currícula priorizando los recursos docentes disponibles, sin una suficiente indagación y diseño adecuado a las demandas reales del ámbito de la gestión gubernamental. Esto trae aparejado, como consecuencia, un débil impacto en la formación práctica de los participantes y, por ende, en la eficacia de las políticas gubernamentales.
- b. El diseño de la oferta tuvo una primera fase que consistió en el estudio de la demanda, de

las necesidades de formación de la dirigencia con base en las debilidades identificadas en los procesos de toma de decisiones de gobierno. Partiendo de este análisis, se diseñó un modelo de oferta que está centrado en las capacidades para el desempeño de la función de gobernar. Esto implica una postura epistemológica distinta respecto del acceso al conocimiento: el saber ser y el saber hacer.

El “saber ser” supone una toma de conciencia por parte del participante en la formación de que se encuentra inmerso en un mundo político donde está forzado permanentemente a tomar decisiones que ponen en juego valores éticos. Por ejemplo, el político debe decidir entre rendir cuentas a la sociedad o no hacerlo; decidir entre generar instancias de participación o no; decidir medidas que pueden afectar regresivamente o no la distribución del ingreso, etc. En relación con el “saber hacer”, se trata de que el técnico-político pueda poner en juego el conocimiento adquirido en instancias concretas de su acción profesional. Para resumir, la política es saber ser y hacer, es reconocer que hay valores en juego y si bien hay un arte e intuición detrás de cada decisión, se requieren métodos para poder abordar la praxis política.

Complementariamente, la orientación metodológica adoptada es el enfoque de formación basado en competencias profesionales. Entendemos las competencias como: “Las capacidades adquiridas (conocimientos, actitudes, aptitudes, perspectivas, habilidades) mediante procesos sistemáticos de aprendizaje que posibilitan, en el marco del campo elegido, adecuados abordajes a sus problemáticas específicas, y el manejo idóneo de procedimientos y métodos para operar eficazmente ante los requerimientos que se plantean” (Lafourcade, 1969).

El perfil destinatario de la formación es el técnico-político. El propósito fundamental del técnico-político es tomar decisiones, asesorar o incidir en los procesos claves de producción de políticas públicas. Para la formación de este actor se ha identificado un conjunto de competencias críticas: construirle viabilidad a un proyecto político, definir resultados estratégicos de gobierno, operacionalizar un plan de gobierno, viabilizar las acciones del plan de gobierno, implementar programas gubernamentales y evaluar los resultados de la gestión (ver Gráfico 1).

Estas capacidades le deben permitir al gobernante enfrentar en una mejor condición la complejidad de los problemas de gobierno. Entendemos que estas capacidades están actuando simultáneamente (aunque con énfasis diferentes en cada momento) en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas de gobierno.

c. Marco conceptual común. El diseño del Programa toma como base conceptual las Ciencias y Métodos de Gobierno, desarrollado por el Prof. Carlos Matus. Con el fin de situar a los participantes en los conceptos básicos de esta disciplina, el Programa prevé el dictado de un módulo introductorio en el cual se analiza la médula teórica de la Teoría del Juego Social (Matus, 2000). El resto de los módulos del Programa retoman y profundizan conceptos de la disciplina que están relacionados con los temas bajo análisis.

Gráfico 1
Capacidades claves del técnico-político



Fuente: CiGob-CIPPEC (2007).

d. Oferta modular. El diseño del Programa parte de la premisa que, debido a que no todos los participantes tienen la misma experiencia y foco de interés y desempeño, cada uno debe tener la libertad de elegir aquellos contenidos que sean de su interés. Por esta razón, los contenidos de la oferta se presentan en forma modular, y cada uno de los módulos se propone dar respuesta a los desafíos que se le presentan al gobernante en la resolución de un aspecto del gobierno (ver Cuadro 1).

CUADRO 1: CONTENIDO DE LA OFERTA

MÓDULO	PROBLEMA QUE ATIENDE...
Intervenir en la realidad social	¿Cómo analizar estratégicamente la realidad para tomar decisiones en la resolución de problemas de gobierno.?
Diseño del proyecto ético-político	¿Cómo planificar y dirigir una campaña electoral moderna como instancia preparatoria para liderar un proyecto de gobierno sobre bases participativas.?
Diseño de la Oficina de Gobierno	¿Cómo aplicar filtros de calidad a la gestión del gobernante.?
Diseño de organizaciones	¿Cómo manejarse con el aparato público. ?
Comunicación y Liderazgo	¿Cómo implementar estrategias para el logro de resultados en los equipos de trabajo.?



MÓDULO	PROBLEMA QUE ATIENDE...
Presupuesto por resultados	¿Cómo asignar recursos a las prioridades de gobierno?
Balance Global de Gestión	¿Cómo monitorear la marcha del Plan de Gobierno en respuesta a las demandas y expectativas de la sociedad?
Mecanismos de participación de la sociedad civil	¿Cómo involucrar a la sociedad civil en la políticas y programas de gobierno?
Monitoreo de problemas de la sociedad	¿Cómo utilizar las herramientas de indagación a beneficiarios de los programas públicos?
Explotación de información	¿Cómo apropiarse y utilizar información en el proceso de toma de decisiones de gobierno?

Encarar un Programa formativo como el que se propone presenta desafíos importantes. En primer lugar, se plantea la necesidad de diseñar los contenidos formativos desde un marco conceptual común basado en las Ciencias y Métodos de Gobierno. Este requisito, a su vez, plantea la complejidad de formar una masa crítica de docentes que, conociendo las temáticas específicas por formar en los participantes del Programa, estén al mismo tiempo imbuidos de los conceptos y el marco de abordaje de problemas transversales de la acción de gobierno.

Otro desafío que plantea la formación es el diseño de las actividades formativas, de tal forma que los participantes puedan acceder al replanteo y revisión de sus modelos de abordaje de la realidad a través de experiencias prácticas. El enfoque desde las capacidades contribuye a esta condición.

3. La Oficina del Gobernante como ámbito de toma de decisiones

El fortalecimiento de los dispositivos y herramientas para la toma de decisiones en la conducción política de las organizaciones exige pensar un ámbito diferenciado con el fin de fortalecer la capacidad de la Política para gobernar el proceso de producción de políticas públicas; a ese espacio lo llamaremos la Oficina del Gobernante.

Entendemos por Oficina del Gobernante (OG) el ámbito en el cual la máxima autoridad de una organización pública desarrolla el proceso de toma de decisiones de gobierno. Es el ámbito de soporte a la toma de decisiones de la Política, que cumple el rol primordial de otorgar direccionalidad estratégica al proceso de gobierno .

La noción de Oficina del Gobernante nos permite caracterizar procesos que son comunes a actores como el Presidente de la Nación, un gobernador, un ministro, o un intendente, en tanto todos estos actores llevan adelante el gobierno de organizaciones complejas.

Los procesos de toma de decisiones que ocurren al interior de este ámbito abarcan cuestiones como la íntima reflexión del líder sobre el rumbo estratégico de su gestión en relación con el



proyecto político que lo inspira; la evaluación y cálculo permanente que el dirigente realiza entre las decisiones que adopta y su impacto en el capital político que dispone; la evaluación sobre los riesgos que enfrenta en la supervivencia en el poder, y las conversaciones que tienen lugar en la reunión de Gabinete con su equipo de gestión para definir las acciones concretas.

Según esta definición, la Oficina del Gobernante no tiene límites precisos desde el punto de vista físico (como por ejemplo, los definidos por el despacho del titular de la organización), sino que resume conceptualmente todos los ámbitos formales e informales en los cuales el líder de una organización procesa las decisiones de gobierno. Desde el punto de vista espacial, su definición es imprecisa, situacional, referida a las características de quien ejerce el gobierno. Lo importante no son las precisiones físicas ni formales, sino la calidad de los procesos que deben darse para que la decisión sea eficaz en términos de los resultados deseados.

El ámbito de conducción de la política no ha recibido en las últimas décadas suficiente atención ni inversiones para el fortalecimiento de sus procesos. A los efectos de diseñar las herramientas adecuadas que van a operar en este ámbito, es preciso ante todo comprender cómo es su funcionamiento.

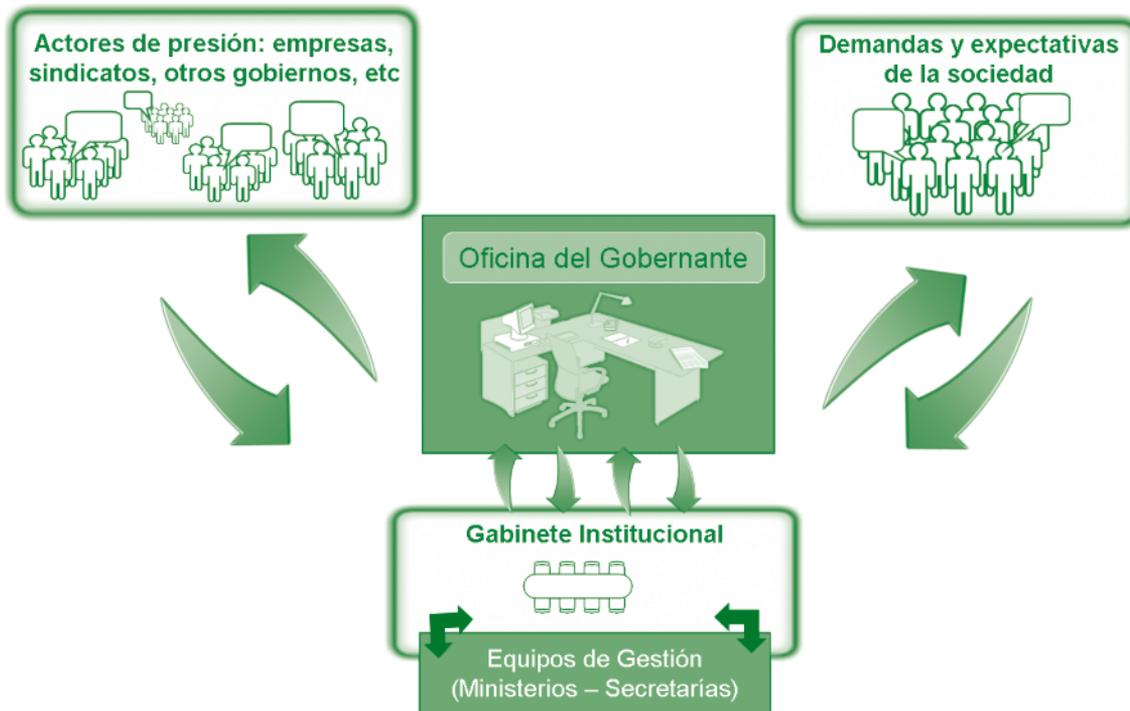
Carlos Matus (1997) describió su funcionamiento de manera acertada: “El líder está en una jaula, aislado, prisionero de la corte complaciente que controla los accesos a su importante persona. (...) Tiene sólo un control parcial de su tiempo y de su atención. Su vida le pertenece a medias. Y si la organización del líder es deficiente, ese control de su tiempo y su privacidad es muy débil.

Es un hombre acosado por las presiones y las urgencias. Tiene las mismas 24 horas que el ciudadano común, aunque acumula sobre sí los problemas más diversos, pequeños, grandes, rutinarios, nuevos y sorprendentes que afectan el colectivo social. Comparte los problemas de muchos hombres y esos hombres adquieren derechos sobre su tiempo y su vida privada. Acepta y ofrece compromisos cumplibles e incumplibles. Con esa sobrecarga de atención sobre su vida diaria, sólo capta algunos problemas, quizá los menos importantes, si ellos explotan ruidosamente y golpean por penetrar el cerco que protege el uso de su tiempo.

Las señales de alarma del sistema político son inversamente proporcionales a la importancia de los problemas. Los problemas menores son ruidosos y molestan persistentemente, llaman de inmediato la atención del gobernante y de la prensa. En cambio, los grandes problemas ceban en silencio su bomba de tiempo. Lo que va silenciosamente mal, pasa desapercibido a pesar de su trascendencia. En cambio, los pequeños problemas se agrandan amplificados por las señales de alarma, la proclividad al inmediatismo y la superficialidad de los medios de comunicación.”

Como señala Matus, el dirigente se encuentra expuesto a múltiples actores, con demandas diferentes. Debe conducir sus equipos de gestión para llevar adelante su proyecto de gobierno con herramientas técnicas complejas; debe rendir cuentas a la sociedad sobre su gestión y

Gráfico 2
Las demandas a la Oficina del Gobernante



Fuente: CiGob-CIPPEC (2007).

dar respuesta a sus demandas; debe enfrentar la presión de grupos de interés que quieren presionar sobre el proyecto (ver Gráfico 2).

Las principales deficiencias identificadas en el funcionamiento de la Oficina del Gobernante son:

- En relación con los grupos que ejercen presión sobre el gobernante:
 - la Agenda del gobernante está cargada de “problemas de menor valor”;
 - las urgencias dominan a las importancias;
 - el “afuera” impone temas, reuniones, eventos, etc.;
 - la Agenda se vuelve “reactiva” ante demandas y presiones de los actores externos.
- En relación con el procesamiento de demandas sociales:
 - se toman decisiones sin suficiente información sobre el problema por enfrentar;
 - no existe procesamiento técnico-político sobre el impacto de las decisiones;
 - débiles o inexistentes mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad;
 - débiles mecanismos de monitoreo de los problemas de la sociedad.

- En relación con la conducción de los equipos de gestión:
 - reuniones de gabinete sin reglas claras. Rara vez son reconocidas como un método eficiente en el proceso de comunicación con los equipos de gestión;
 - debilidad en la implementación de reglas de rendición de cuentas por compromisos de gestión asumidos;
 - debilidad en la comunicación del plan de gobierno.
- En relación con los procesos de toma de decisiones:
 - no existe un ámbito técnico-político de procesamiento de problemas;
 - el gobernante vive una sobrecarga de responsabilidad que atenta contra la calidad de la decisión;
 - no hay tiempo de agenda reservado para el tratamiento de temas “estratégicos”;
 - no hay tiempo para formarse; se vive en la urgencia constante.

En suma, no existen en general métodos y dispositivos, ni un ámbito sistemático y profesional de procesamiento técnico-político de problemas. Tampoco existe un sistema integrado de asesoría formal al gobernante que trabaje a partir de un método de procesamiento que valore técnico-políticamente los problemas de gobierno. Por otra parte, tendencialmente hay una ausencia de reglas dentro de la Oficina del Gobernante para decidir qué problemas tienen suficiente valor como para ser enfrentados en ese ámbito y cuáles deben ser derivados a niveles inferiores de decisión; además, prevalece la percepción en los dirigentes de que las Reuniones de Gabinete no resultan útiles como instancias de comunicación para la gestión.

Para contribuir a superar estas deficiencias, pueden introducirse dos líneas de cambio en la Oficina del Gobernante:

Primero, instalar un ámbito de procesamiento técnico-político en la Oficina del Gobernante, a través del funcionamiento de una Unidad Técnica Política (UTP) que procese los problemas que debe enfrentar el gobernante, y que cumpla las funciones siguientes: asistir al líder de la organización para establecer la Agenda de gobierno; realizar los “filtros de valor y de calidad” de la Oficina, procesando los problemas a enfrentar y evaluando las estrategias y escenarios de acción; diseñar la evaluación de la gestión y el esquema de petición y rendición de cuentas de los resultados de la organización, y asegurar el buen funcionamiento de los sistemas “soporte” de la Alta Dirección.

Segundo, instalar Sistemas de Soporte para la Alta Dirección, como los siguientes:

- Plan Estratégico. El sistema de planificación en la Oficina del Dirigente permite establecer los resultados estratégicos de la gestión y las operaciones para alcanzarlos. Contar con estas definiciones posibilita la instalación de la regla de la rendición de cuentas, tanto al interior de la organización, entre el gobernante y sus equipos, como entre la organización con la sociedad civil.
- Monitoreo de problemas de la sociedad. Su propósito es proveer al gobernante información sobre las expectativas de la sociedad acerca de los problemas que debe enfrentar en su

gestión. Las herramientas de indagación social (como las encuestas, ente otras) que se utilizan de forma corriente durante el momento electoral podrían proveer información valiosa a los gobernantes, al momento de configurar su proyecto de gobierno y, también, para la toma de decisiones cotidiana. La utilización de herramientas como encuestas, mapeo de actores sociales y sistemas de monitoreo evitaría tomar decisiones a ciegas y prevería el impacto de las decisiones sobre el capital político del dirigente.

- **Agenda Estratégica y Gabinete.** El sistema de Agenda Estratégica y Gabinete permite establecer filtros y reglas para que el dirigente organice su tiempo de trabajo a fin de asegurar que las urgencias no controlen su agenda en detrimento de las importancias. Las reglas de Gabinete permiten establecer las reuniones del dirigente con su equipo de gestión, en tanto ámbito para la toma de decisiones y el establecimiento de compromisos de gestión.
- **Sistema de Evaluación.** La existencia de un sistema de planificación permite a su vez instalar en la Oficina del Gobernante un sistema de indicadores clave para el monitoreo de la gestión y el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco estratégico de la gestión.

4. A modo de conclusión: la rendición de cuentas como sistema clave

Un sistema se define como un conjunto de reglas o principios acerca de una materia racionalmente enlazados entre sí. Podemos entender el conjunto de los procesos decisorios que tienen lugar en la Oficina del Gobernante como el sistema que define la calidad de funcionamiento de este ámbito.

La teoría de sistemas postula que el nivel de calidad de funcionamiento del conjunto estará dado por aquel en el que opera el componente más débil, ya que al estar interrelacionados y condicionarse entre sí, un componente que opera débilmente traccionará al resto a funcionar con menor calidad. Esto implica que, si en la Oficina del Gobernante uno de los procesos de decisión opera con baja calidad, impactará sobre la calidad de la toma de decisiones de la Oficina como un todo.

Carlos Matus (1997), en su libro **Los tres cinturones de gobierno**, señala que las reglas básicas del juego macroorganizativo conforman, en el plano de las acumulaciones o capacidades de producción de cada institución, un triángulo de hierro compuesto por tres sistemas claves:

- a) formación de la agenda del dirigente, que asigna el uso del tiempo y fija el foco de atención en quién dirige;
- b) petición y prestación de cuentas por desempeño, que evalúa, valora, premia y castiga los resultados de la gestión y el esfuerzo por alcanzarlos; y
- c) gerencia por operaciones, que determina el estilo creativo o rutinario de la gestión diaria de la organización, en sus extremos de innovación o decadencia.

El triángulo de hierro señala una cuestión muy importante: el dirigente conduce según sean los problemas que entran en su foco de atención, y actúa con la calidad que le exige la evaluación por desempeño. El sistema de agenda orienta o desorienta y concentra o dispersa la acción diaria. La evaluación por desempeño crea responsabilidad o irresponsabilidad, con lo cual valora o deprecia la calidad, la eficiencia, la eficacia y la innovación. La gerencia diaria no puede estar fuera del espacio (bajo o alto) de atención y responsabilidad que le exigen los otros dos sistemas (ver Gráfico 3).

Estos tres sistemas determinan y dominan la calidad de la gestión de la maquinaria organizativa. Si no hay evaluación por desempeño, no importa la calidad de los sistemas, sólo importa su coherencia. Cuando el juego es de baja responsabilidad se hace exigente con la coherencia y negligente con la calidad. Cuando no hay evaluación por desempeño se produce coherencia mediocre mediante un movimiento de nivelación hacia abajo, hasta lograr la compatibilidad que exige el sistema de más baja calidad del triángulo de hierro. Por el contrario, se genera coherencia de alta calidad cuando hay evaluación sistemática por desempeño, lo que, en ese caso, nivela hacia arriba hasta igualar la calidad del sistema más potente.

El sistema de petición y prestación de cuentas determina y domina el triángulo de hierro. Es el sistema rector del triángulo. Es el punto de referencia para la verificación de la coherencia en relación con cualquier innovación en los sistemas de alta dirección.

Gráfico 3
El triángulo de calidad de la gestión



Fuente: MATUS (1997).

La primera instancia de coherencia la ejerce hacia adentro, en relación con los otros dos vértices del triángulo: el sistema de agenda y el sistema de gerencia. La calidad y exigencias de ambos no pueden exceder los límites operacionales del sistema de cobranza de cuentas por desempeño. Una agenda donde sólo entran las urgencias y nunca las importancias, es perfectamente compatible con la ausencia de evaluación por desempeño. Lo mismo ocurre con un sistema de gerencia rutinario, sin creatividad ni esfuerzo por alcanzar resultados. El sistema de cobranza de cuentas por desempeño crea o impide, en caso de no existir, la demanda por prácticas de trabajo innovadoras y de calidad. Por consiguiente, la calidad de la evaluación por desempeño determina la calidad del triángulo de hierro.

La conclusión obvia de esta propuesta teórica es la siguiente. Existe una relación muy estrecha entre las reglas de responsabilidad, el sistema de petición y rendición de cuentas y la calidad de gestión.

Esta regla se aplica tanto al interior de la Oficina del Gobernante y de la organización estatal como entre éstas y su entorno. Así como en la organización pública la rendición de cuentas a la máxima conducción del gobierno arrastra al resto de los sistemas hacia mayores niveles de calidad, la demanda de rendición de cuentas, por parte de la sociedad civil, eleva la calidad de los resultados de las políticas públicas.

Este último aspecto es central para situar esta propuesta de fortalecimiento de la Oficina del Gobernante en el marco del debate sobre la demanda de mayor calidad institucional de nuestros gobiernos. En este sentido, el concepto del "triángulo de calidad" de gobierno y la importancia de la "rendición de cuentas" como eje rector que propulsa al conjunto del sistema hacia mayores niveles de calidad, puede aplicarse para pensar los caminos a recorrer en un proceso de mejora de la calidad institucional.

Alcanzar acuerdos conjuntos que permitan el establecimiento de reglas de responsabilidad y sistemas de petición y rendición de cuentas representa un desafío clave en la relación de coordinación y control existente entre el poder legislativo y el ejecutivo para aumentar la calidad del sistema republicano en su conjunto.

El mismo desafío se presenta en relación con la participación de la sociedad civil en el proceso de gobierno. Pasar de una democracia "representativa", donde la participación ciudadana se limita al acto electoral, a una democracia "participativa", donde las demandas de la sociedad cuentan con canales estables de expresión y petición de cuentas a sus gobernantes, también permitiría elevar la calidad del proceso de producción de políticas públicas.

Avanzar en estos otros planos del fortalecimiento de la Política, aunque exceden el alcance del presente documento, es clave a la hora de pensar las estrategias a implementar para alcanzar una mayor calidad de nuestros gobiernos. El fin último es encontrar los caminos y herramientas que nos permitan fortalecer la Política y la democracia en su capacidad de dar respuesta a los complejos y urgentes problemas que enfrentan las personas que viven en nuestra región.

Notas

La capacidad de gobierno se la debe entender en relación con el concepto de “gobernar”, propuesto por Matus (1997), quien sostiene que “...Gobernar (...) exige articular tres variables: a) el proyecto de gobierno; b) la capacidad de gobierno; y c) la gobernabilidad del sistema. Específicamente, se entiende a la capacidad de gobierno como la capacidad de conducción o dirección que se acumula en la persona del líder, en su equipo de gobierno y en la organización que dirige. Se basa en el acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno requeridas para conducir el proceso social, dadas la gobernabilidad del sistema y el compromiso del proyecto de gobierno. Capacidad de gobierno es sinónimo de pericia para realizar un proyecto”.

La Ciudad del Saber es un complejo internacional para la educación, la investigación y la innovación, organizado para promover y facilitar la sinergia entre universidades, centros de investigación científica, empresas de la nueva economía y organismos internacionales. El complejo está a cargo de la Fundación Ciudad del Saber, una organización privada sin fines de lucro creada en 1995, cuya Junta de Síndicos está integrada por representantes de los sectores académico, empresarial, laboral, legislativo y gubernamental. La misión de la Fundación Ciudad del Saber es garantizar el desarrollo de la Ciudad del Saber como un espacio donde se promueve la sinergia entre sus componentes. (<http://www.cdspanama.org/>).

Para identificar tales necesidades, se llevó adelante una Encuesta a la Alta Dirección Política, consistente en un proyecto de indagación sobre las prácticas de trabajo de la dirigencia de gobierno. Ver CiGob-CIPPEC (2007).

Desde una visión sistémica de la gestión de gobierno, para lograr una gestión de calidad, un gobierno debe garantizar el funcionamiento integrado de cuatro funciones básicas: i) la direccionalidad estratégica, que a través de la definición de una matriz de resultados estratégicos brinda la orientación del Plan de Gobierno; ii) la operacionalización y los sistemas de administración de recursos reales y financieros, que proveen las reglas y procedimientos para la administración de los recursos; iii) las reglas para la organización y gestión del aparato público, que proveen los principios básicos de diseño organizativo y acuerdos de gestión para alcanzar los resultados del Plan de Gobierno; y iv) el sistema de control y monitoreo de la gestión, que provee a la conducción reportes sobre el cumplimiento del Plan de Gobierno. Estas cuatro funciones críticas permiten orientar la gestión de las organizaciones públicas hacia una gestión comprometida con los resultados propuestos en el Plan de Gobierno (Babino, 2004).

Filtros de valor: son aquellos que impiden que lleguen a la decisión del gobernante cuestiones que pueden ser resueltas en niveles inferiores. Impiden que problemas importantes se desvíen a niveles inferiores.

Filtros de calidad: son aquellos que le dan procesamiento tecnopolítico a los problemas que han ingresado a la Oficina de Gobierno antes que lleguen a la toma de decisiones del gobernante. Le brindan soporte a la toma de decisiones evitando la improvisación y la ceguera situacional.



Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis (ed.) (2000), Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa, 3. ed.

Babino, Luis (2004), "La planificación como función de la gestión de gobierno", en Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, Buenos Aires. XVIII Seminario Nacional de Presupuesto Público, Villa Carlos Paz, Córdoba, octubre.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1996), De la administración pública burocrática a la gerencial, Brasilia, <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95espanh.pdf>.

Bresser Pereira, Luiz Carlos; Cunill Grau, Nuria; Garnier, Leonardo; Oszlak, Oscar; y Przeworski, Adam (2004), Política y gestión pública, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica; CLAD.

CiGob-CIPPEC (2007), "Documento de conclusiones de la Encuesta a la Alta Dirección Política", Buenos Aires, Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno; Centro de Implementación de Políticas para la Equidad y el Crecimiento. Proyecto de Indagación sobre Prácticas de Trabajo de la Dirigencia de Gobierno, <http://www.cigob.org.ar>.

Dror, Yehezkel (1996), "Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina", documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, 7 al 9 de noviembre.

_____ (por publicar), Escuela para dirigentes, en Las bases sistémicas de formulación de políticas en los 90's, Kenyon B. De Greene (ed.).

Echebarría, Koldo; Subirats, Joan; Longo, Francisco; Zapico, Eduardo; Babino, Luis; Dequino, Diego; Hintze, Jorge; Pacheco, Regina; Oszlak, Oscar; Motta, Paulo Roberto; y Bandeira, Mariana Lima (2005), Responsabilización y evaluación de la gestión pública, Caracas, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.

Huertas B., Franco (2006), Planificar para gobernar: el método PES. Entrevista a Carlos Matus, Buenos Aires, Universidad Nacional de La Matanza; Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno; Fundación Altadir. 2. ed.

Lafourcade, Pedro D. (1969), Evaluación de los aprendizajes, Buenos Aires, Kapelusz.

Lahera P., Eugenio (2006), "Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 35, Caracas.

Lindblom, Charles (1999), Democracia y sistema de mercado, México, Fondo de Cultura

Económica (Nuevas Lecturas de Política y Gobierno).

Matus, Carlos (1994), Adiós, señor presidente, Caracas, Fondo Editorial Altadir.

_____ (1997), El líder sin Estado Mayor, La Paz, Fondo Editorial Altadir.

_____ (1998), Los tres cinturones del gobierno, Caracas, Fundación Altadir.

_____ (2000), Teoría del juego social, Caracas, Fondo Editorial Altadir.

Moura, Aristogiton; Strategia Consultores; y Fundación Altadir (2007), Acompanhamento e reforço do Sistema de Suporte a Tomada de Decisões: elementos para o desenho da Sala de Governo, Belem, abril, mimeo.

PNUD (2004), Informe sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, New York, PNUD, <http://www.undp.org/spanish/proddal/informeProddal.html>.

Russell, Ackoff (1981), El arte de resolver problemas, México, Limusa.

Serra Martín, Albert (2005) "La gestión transversal: expectativas y resultados", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 32, Caracas.

Serra Martín, Albert; Cunill Grau, Nuria (coord.); y García López, Roberto (coord.) (2007), Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público, Caracas, CLAD (Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 11). Proyecto "Modelo Abierto de Gestión para Resultados en las Organizaciones Públicas, 2006-2007", CLAD, BID.

Tavares, Martus y Berretta, Nora (2006), Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias. Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV), Diálogo Regional de Política, mimeo.



TRABAJO PARA TODA LA VIDA O EMPLEABILIDAD EN EL SIGLO XXI. NUEVAS NECESIDADES, NUEVAS REALIDADES EN EL ÁMBITO PÚBLICO.¹

*José Joaquín Arguedas. Costa Rica.
Máster en Recursos Humanos, Politólogo y Administrador de Empresas;
Profesor de la Universidad Técnica Nacional, Alajuela. Costa Rica;
Director General de Servicio Civil,
Costa Rica. jarguedas@sercivil.go.cr*

Sumario

El presente artículo aborda un tema que ha tomado gran relevancia en la administración pública: la empleabilidad como rasgo distintivo en la gestión de personas, entendida esta como la demanda por el mejoramiento continuo de los funcionarios, a fin de que éstos mantengan las competencias que le garanticen la idoneidad permanente a través de su carrera. Para lograr una amplia comprensión del tema, se relaciona ésta con la nueva gestión de los recursos humanos en las instituciones públicas, la profesionalización de la función pública y su aporte a la gobernabilidad democrática, tendencias internacionales y de reforma del empleo público, reforma del Estado y modernización de la gestión pública y función pública en Costa Rica.

Palabras claves

Trabajo, empleabilidad, gestión de personas, recursos humanos, empleo público, idoneidad permanente.

Abstract

This article addresses an issue that has taken on high importance in public administration: employability as a distinctive feature in the management of people. This topic is understood as the demand for continuous improvement of human resources; in order to maintain their skills that guarantee the permanent suitability of their career. To achieve a comprehensive understanding of the subject, this article relates to the new human resources management in public institutions, professionalisation of the civil service, contribution the civil service to democratic governance, international trends and civil service reform, modernization of public administration and public service in Costa Rica.

Keywords

Job, employability, people management, human resources, public service, permanent sustainability

1. FORMACIÓN DE LA IDEA MODERNA DEL TRABAJO

Escribir y hablar sobre el trabajo es terciar sobre un asunto sobre el que circulan los pronósticos más diversos y dispares. Resulta una mezcla un tanto confusa de grandes esperanzas e ilusiones perdidas. Existiendo una abundante literatura sobre la peculiar situación del trabajo en las sociedades más industrializadas, mencionaré tres de las posiciones más representativas (Díez, F. 2003)

1.1 El fin del trabajo

Posiblemente sea la propuesta más divulgada y discutida sobre los problemas actuales del trabajo, debiendo tal relevancia, especialmente a Jeremy Rifkin y su obra del mismo nombre (1997), quien sostiene que estamos ya en un proceso de brutal y definitiva reducción del trabajo remunerado, la forma de trabajo de referencia en los últimos siglos, precisamente en economías con una capacidad intensa y creciente de generar bienes y servicios.

El movimiento destructivo afectará tanto al sector productivo como al sector terciario, lo que generalmente provocaría la crisis irrecuperable del trabajo, es decir, el fin de una larga época en que la problemática relación entre la máquina y el trabajo se saldó siempre a favor de este último: la destrucción creciente del trabajo en algún sector o rama de la producción fue largamente compensada por el aumento de la demanda masiva en otros sectores productivos y en un vasto sector de servicios en continua expansión. (Díez, F. 2003: 9-10).

El fin del trabajo sería, entonces, un fenómeno del todo novedoso: la máquina destruiría el trabajo de manera absoluta y global, sin posibles movimientos de restitución de posible importancia. Como consecuencia se produciría la paradoja de unas sociedades con trabajo escaso, pero con una alta productividad y eficiencia económica y administrativa, y con la perentoria necesidad de un consumo intensivo de bienes y servicios.

1.2 Desaparición de la sociedad del trabajo.

Propone que el trabajo va empezando a dejar de ser un fenómeno decisivo a la hora de estructurar y pensar, de manera efectiva, nuestras sociedades contemporáneas. Está afectado en su conjunto, por un grado tan alto de polarización y de segmentación, que finalmente, se muestra incapaz para hacer la referencia sobre la que pueda configurar y segmentar el conjunto de la estructura social (Díez, F. 2003:11).

El trabajo y el no trabajo se presentan, ambos, como fenómenos con tal consistencia, que nos hace dudar de que el trabajo sea verdaderamente el referente estable y estabilizador de nuestras sociedades y el no trabajo una mera anomalía, un estado accidental necesariamente transitorio, contra el que debemos y podemos luchar con esperanza segura de victoria. En la medida en que esto pudiera ser así, se trataría de una transformación verdaderamente revolucionaria, pues el trabajo ha desempeñado a lo largo de los últimos trescientos años, un

papel central en la articulación de los discursos sociales y las políticas reales en las sociedades del capitalismo naciente y consolidado, así como en general en cualquier sociedad industrializada.

1.3 La crisis del trabajo como valor

En este caso el trabajo, tal y como lo hemos disfrutado y padecido en los últimos siglos, deja de tener alguna relevancia respecto al objetivo de vivir una buena vida o, si se quiere, una vida que merezca la pena ser vivida. Detrás de esta tesis se sitúan quienes ven en los males que afectan al trabajo, la pérdida de un valor importante, que encarnaba las aspiraciones de una ciudadanía que buscaba encontrar, en el propio desempeño de los trabajos productivos de servicios, la posibilidad de realización de una existencia que contribuyese a dar un sentido a nuestras vidas. Se trata de aquellos que ven en la crisis del trabajo remunerado, la crisis del trabajo como profesión, como principio de autonomía personal, en fin, de realización y movilidad social.

Así vemos, que los problemas del trabajo son la consecuencia de las novedades espectaculares de la globalización de la economía de mercado y de la inusitada importancia que ha alcanzado la mundialización del capital financiero, fenómenos que suponen incluso que, *“el capitalismo global podría estar arruinando la cohesión social, perturbando sistemáticamente a las naciones y a las comunidades, arrasando lo que alguna vez nos fue familiar –el trabajo, una tienda, una carrera profesional- y sustituyéndolos por un conjunto de arreglos sometidos a un cambio incesante (Díez, F. 2003: 12-13).”*

Es importante traer a colación lo mucho que el trabajo, como discurso o representación, ha hecho por nosotros en tiempos de modernidad. Encontramos que el trabajo se revistió de los ropajes más diversos y dispares. El trabajo como único fundamento de la riqueza de las naciones y de la felicidad personal de sus ciudadanos, el trabajo como actividad fundadora de la conciencia de uno mismo, de la pertenencia a una sociedad y de la alteridad respecto a la naturaleza; el trabajo como garantía de la autonomía y de la libertad personales, el trabajo como lazo de socialización y de sociabilidad de los que lo comparten, el trabajo como referente básico de la solidaridad social.

Los problemas del trabajo y, en concreto, su manifestación más dramática, es decir, la extensión y la persistencia de la ausencia de trabajo remunerado, como ha venido manifestándose en las sociedades de la Unión Europea, así como la progresión alarmante de condiciones de especial precariedad, en el ejercicio del trabajo realmente existente, ha propiciado, de momento, que la realidad del paro se haya apoderado, en buena medida, de la idea de trabajo.

El trabajo, por el apremio de su carencia y de su deterioro, termina por pensarse como mera ausencia de trabajo, como paro o como amenaza sistemática de paro. El mal, la pura negatividad condiciona cada vez más la representación del trabajo en la opinión pública, la imagen más reduccionista posible y dificulta la visión de todo lo que la historia reciente ha hecho por el lenguaje del trabajo, todas las esperanzas, todos los significados que pudo

soportar aquel en su peripecia moderna.

2. LA EMPLEABILIDAD COMO RASGO DISTINTIVO DE LA GESTIÓN DE PERSONAS

La permanencia de por vida en el trabajo empieza a cuestionarse; el contrato de trabajo psicológico se redefine y aparece el concepto de *empleabilidad*, que constituye la posibilidad que ofrecen las empresas de trabajos interesantes a sus trabajadores, que les permitan desarrollar su capacidad para desempeñar diferentes puestos, pero no les asegura la permanencia en el largo plazo. Sin embargo, la experiencia y las habilidades adquiridas le permitirán, cuando así lo requieran, encontrar un mejor empleo. (Longo, 2004: 31).

Resulta evidente que la estabilidad es un requisito necesario para garantizar la existencia de un cuerpo de empleados calificados al servicio de la organización. No obstante, la estabilidad no es un asunto insular en la práctica de los recursos humanos de la actualidad. Por el contrario, el entorno económico, tecnológico y la dinámica social en general, exigen visualizar el concepto de estabilidad en el marco de la *empleabilidad*, situación que demanda un mejoramiento continuo de los funcionarios, a fin de que éstos mantengan las competencias que le garanticen la idoneidad permanente a través de su carrera. (Longo, 2004: 32).

Más que la pertenencia y permanencia en una clase particular de empleo, la empleabilidad exige la capacidad de adaptación a diversas organizaciones y trabajos, para lo cual resulta primordial la actualización constante de los funcionarios. *“La capacidad para adquirir nuevos conocimientos y destrezas será un ingrediente básico de la empleabilidad. Procesos continuos de aprendizaje y desaprendizaje serán, por ello, consustanciales a tales escenarios”*. (Longo; 2004: 32).

Debe quedar claro que tales procesos no debe esperarlos el funcionario como algo que otros deben hacer por él, el futuro implicará, en economías altamente diversificadas, *“desarrollar la carrera personal de acuerdo con nuevas realidades que comprenderán grandes dosis de autoformación, autonomía e iniciativa al servicio directo de distintas organizaciones, con relación laboral o de servicios o mediante formas de subcontratación y con capacidad de intervenir en distintas áreas y situaciones profesionales*. (Arguedas, J.J. 1999:55)”

2.1 La idoneidad permanente del trabajador

El concepto de *empleabilidad* lleva implícita la *idoneidad* permanente del funcionario o empleado. La profesionalidad 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 razones de conveniencia en la gestión humana y como interés público tutelado, la idoneidad de los servidores se divide en dos tipos:

Idoneidad previa: Que es aquella que debe demostrar en el inicio, todo servidor al pretender optar en forma libre y voluntaria por un cargo público.

Idoneidad permanente: Es aquella 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. La idoneidad permanente se fundamenta en cuatro ejes temáticos de los procesos de capacitación, a saber:

- **Certificación básica:** Su objetivo es incorporar a los nuevos servidores en un programa de capacitación, cuyos contenidos están orientados a la dotación o fortalecimiento de los valores y principios éticos, los conocimientos y las actitudes requeridos para el ingreso a la función pública.
- **Actualización técnica:** Su objetivo es mantener un proceso continuo de actualización del funcionario en su respectiva especialidad profesional.
- **Actualización administrativa:** Su objetivo es el desarrollo de las técnicas, habilidades y herramientas de gestión.
- **Desarrollo humano:** Su objetivo es el desarrollo del potencial humano, a fin de facilitar el cambio y la transformación institucional.

3. LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN NUESTRO TIEMPO.

Un nuevo paisaje se divisa en el horizonte. En el tiempo que nos ha tocado vivir, al menos a mí, y creo, a mi generación, todo parecía “**para toda la vida**” y la diaria realidad nos enseña ahora que aquello es casi justamente al revés: ni instituciones para toda la vida, ni condiciones de trabajo permanentes, ni empleo para toda la vida. (Arguedas, J.J. 1999:55).

Reafirma Francisco Longo (2004:31) la convicción de que, al menos, en los países desarrollados “*El trabajo de por vida ha desaparecido prácticamente del horizonte de nuestros trabajadores, en especial de los más jóvenes*”.

Por cierto, usualmente se nos olvida que el concepto de trabajo actual no tiene más de 300 años. Recordemos que no siempre el trabajo (por cuenta ajena y con salario incluido) ha constituido un valor central en la vida del hombre. De hecho, son ya muchos los trabajadores, y lo serán muchos más en el futuro, los que trabajarán sin sujeción a una jornada expresa, como veníamos diciendo.

En este contexto, el concepto de carrera institucional perderá buena parte de su significado. Incluso el de carrera profesional en el sentido de continuidad en una misma línea de conocimiento, pareciera que pasa a ser cosa de otro tiempo.

En opinión del tratadista español Antonio Sáenz de la Miera, citado por Alberto Fernández Caveda, “*lo importante es desarrollar la “**carrera personal**” acorde a las nuevas realidades,*

que comprenderá grandes dosis de autoformación, autonomía e iniciativa al servicio directo de distintas organizaciones, con relación laboral o de servicios o mediante formas de subcontratación y con capacidad de intervenir en distintas áreas y situaciones profesionales” (Fernández Caveda, A. 1998:13) Algo muy cercano a lo que definimos como empleabilidad.

Siguiendo a Fernández Caveda, encontramos que el trabajo empieza a no integrarse en una organización tradicional. Los instrumentos que hacían funcionar el modelo y que llamábamos los principios de organización, empiezan a sonar como música del pasado. Así también, el papel tradicional de la función de RRHH se concreta en nuevos contenidos o papeles. (Fernández Caveda, A. 1998:39-43).

Encontramos también que, en lo que a la administración pública respecta, a la que pertenecemos la mayoría de los presentes, tradicionalmente su actuación se basaba en el cumplimiento de la legalidad como único valor supremo, mientras que hoy preocupa igualmente la eficacia de la acción administrativa, y se orientan las políticas a obtener mejores resultados.

En este aspecto, apercibe Antonio Muñoz Amato, que el administrador público sigue la peligrosa tendencia a ver los problemas propios de su campo de acción, cual si fueran problemas únicamente jurídicos. Veamos: *“Cuando la administración pública se concibe como el conocimiento y la aplicación mecánica de preceptos legales, no se cultiva la teoría ni el arte de administrar... las prácticas administrativas se caracterizan por la obediencia rígida al derecho, sin la capacidad creadora que ellas requieren; se hace un exagerado uso de procedimientos judiciales y se da un predominio correspondiente a las opiniones legales; y la obsesión por el aspecto jurídico de los asuntos públicos, eclipsa los problemas de creación y administración de las normas.”* (Muñoz Amato, A. 1954:39-40)

Lo complicado es que esto lo dijo el citado autor en 1954, y por lo visto, seguimos pecando.

La realidad que hemos venido describiendo, presupone organizaciones que:

- *Cuenten con pocos niveles jerárquicos, es decir aplanadas y divididas por procesos.*
- *Simplificada, de manera que incluya solo lo necesario.*
- *Propicie la toma de decisiones en todos los niveles, (delegación, desregulación, desconcentración, descentralización) para lograr la agilidad del trabajo.*
- *No departamental, sino con equipos multidisciplinarios como modelo de organización interna.*
- *Presunción de la confianza limitada y no de desconfianza total, al contrario del control rígido de los procesos administrativos;*
- *Con una administración enfocada hacia la atención del ciudadano, al contrario de autoreferida.* (Arguedas, 1999:56)

Las funciones tradicionales de los RRHH no desaparecerán, pero se convertirán en tema de debate, con nuevas actividades emergiendo constantemente en la periferia de disciplina.

4. MARCO TEÓRICO SUSTANTIVO PARA LA NUEVA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN UN ENTORNO GLOBALIZADO

La práctica de Recursos Humanos en las diferentes latitudes del planeta, no puede 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.

La variable estratégica de nuestros pueblos, decía Felipe González en alguna de sus visitas a Costa Rica, es el capital humano. Agregaba que, entre más pequeño un país, "con más razón debe buscar un lugar en la globalización".

La interrogante que se hacen las organizaciones con mucha frecuencia es "¿cómo puede recursos humanos crear valor y ofrecer resultados que ayuden a la estrategia de la entidad? No es extraño que tal función más bien se perciba como muy conservadora, burocrática y lenta para cambiar, por lo que incluso puede terminar no facilitando las actividades de la empresa o institución." (Cardy, R y G. Dobbins 1995).

Se requiere, entonces, un cambio fundamental en la forma de gestionar la administración de las personas, trasformando el tradicional papel de formulador y vigilante de políticas, al de un socio estratégico, con servicios que contribuyan a impulsar y dar soporte a la estrategia institucional. En presencia de estos elementos de análisis y detallado estudio hace algunos años, en el ámbito público y privado de Costa Rica, por iniciativa de la Dirección General de Servicio Civil, encontramos que, en nuestras unidades de recursos humanos (URH), sobresalen, para mal, las siguientes características:

- "La estructura de la función está diseñada para instituciones centralizadas y relativamente estáticas.
- La calidad de los servicios se logra por especialización y dedicación exclusiva a áreas de tecnología en recursos humanos.
- No se ha encontrado una tipificación concreta de las competencias futuras y las habilidades necesarias que su personal requiere para concatenarse con los citados procesos de transformación institucional.
- No parece existir una relación clara entre la estrategia institucional y el aporte individual.
- No existen políticas claras, sistemáticas y vigentes para valorar el comportamiento de las personas o el resultado de su trabajo.
- La definición de los objetivos institucionales no está relacionada directamente con las estrategias de remuneración e incentivos.
- Se desconoce como las necesidades cambiantes de los usuarios o clientes impactan la estrategia y por lo tanto la cultura de la organización." (Loría Jiménez, Ma.P.1994).

Es necesario, por lo tanto, un considerable esfuerzo en capacitación dentro de la unidad misma para que los administradores de recursos humanos actúen como consultores internos, dominen nuevas tecnologías y sean capaces de introducirlas en los distintos niveles de la organización. Las funciones tradicionales de los RRHH, que abarcaban la contratación, formación, gestión del rendimiento, beneficios, etc.; no desaparecerán, pero se convertirán en tema de debate para los recursos humanos, con nuevas actividades emergiendo constantemente. (Ulrich. D. et al. 1997).

5. LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y SU APOORTE A LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN UN ENTORNO GLOBALIZADO

Los cambios en el mundo del trabajo influyen, en mayor o menor medida pero de forma incuestionable, sobre el empleo público. Los nuevos enfoques de gestión de RRHH en las empresas, alimentan los planes de modernización de la gestión pública.

La globalización de la información agudiza la simultaneidad y uniformidad con que las novedades son conocidas y compartidas en entornos nacionales diferentes y lejanos, e inspiran líneas de intervención frecuentemente coincidentes. La expansión, en la gestión pública contemporánea, de las fórmulas de colaboración público-privadas acentúa esta intercomunicación.

Sin embargo, una aguda conciencia de la diferencia sigue caracterizando en muchos casos a quienes se ocupan de estos temas en el ámbito público, ya sea desde la gestión misma o bien desde la reflexión académica que toma a la Administración como objeto. Una parte de la explicación habría que atribuirle probablemente al carácter todavía emergente que caracteriza al gerente público en muchos países.

Allado del ritmo vertiginoso de las transformaciones sociales, el movimiento de las organizaciones públicas es, en general, considerablemente más lento y gradual. En la conciencia social, esta percepción de la diferencia se halla extendida desigualmente, pero creemos que sin excepción, en todo el mundo.

La visión de los funcionarios como trabajadores privilegiados y poco productivos, forma parte del imaginario popular de todos los países. Una sensación de que las regulaciones, por un lado, y la primacía de la política, por otro, configuran un mundo en el que la eficacia y eficiencia de las políticas y prácticas de personal se hacen particularmente poco frecuentes y difíciles, forma parte habitualmente de esta imagen social. (Longo, F. 2004)

La explicación más consistente de todo ello se fundamenta en la existencia de un marco institucional propio del empleo público con el que las democracias contemporáneas dotan a éste de determinadas características diferenciales. A dicho marco institucional se le llama, según la tradición jurídica "**Función Pública**", como es el caso de España; mientras que en el mundo anglosajón, y por extensión en otras regiones, como en bastantes países de América Latina, Costa Rica incluida, se utiliza la expresión "**Servicio Civil**".

En concordancia con Longo creemos que nuestro propósito nos exige partir de una noción de servicio civil que se extienda a la totalidad del empleo público, aún cuando no toda clase de empleo público es servicio civil, sino sólo cuando este se da en determinados contextos institucionales: los que hacen posible la existencia y la protección de una administración profesional.

Cuando se habla de servicio civil (Echevarría, K. 2004) contemplamos un ideal normativo que ocurre al preservar una administración profesional, creando una esfera de autonomía, de imparcialidad, de objetividad en su funcionamiento, aunque subordinado a los responsables políticos en condiciones que hacen posible la continuidad y la profesionalidad, contribuyendo al funcionamiento normal de la política y de la democracia. Para garantizar esto, el servicio civil se caracteriza por tener reglas específicas en el acceso, y la carrera que garanticen la aplicación de los principios de mérito, igualdad y publicidad.

El servicio civil debe estar asociado con la existencia de mecanismos que protejan la seguridad en el empleo, como que permitan, al menos, ejercerlo de forma profesional, objetiva e imparcial; no es inamovilidad.

La seguridad no es una garantía únicamente de los empleados públicos, sino también de los ciudadanos, ya que, en la medida en que la seguridad se hace rígida y se convierte solo en una garantía de los funcionarios, lo hace en perjuicio para la sociedad.

Sin duda, también, el servicio civil profesional va a jugar un importantísimo papel en la lucha contra la corrupción. Vamos a encontrar que múltiples argumentaciones han puesto el acento en la profesionalidad del empleo público como la variable más importante para el combate de la corrupción. *“Etzioni-Haleby, explican la corrupción sobre todo en función de las relaciones entre las élites política y burocrática y la cultura política que las gobierna. Donde las reglas de juego separan a la burocracia de la élite política y le confieren un poder que le permite neutralidad política, la corrupción declina y los procesos democráticos son más puros.”* (Longo, F. 2004:72)

Por otra parte, nos recuerda Yolanda Cordero –académica portorriqueña– que *“cuándo la lealtad política se convierta en moneda de cambio en la relación patronal, el silencio, el encubrimiento, los favores, las prebendas y los sobornos, se constituyen en el agente aglutinante de esa relación. Bajo estas condiciones, el señalamiento oportuno del acto de corrupción es irremediabilmente silenciado con la amenaza del despido.”* (Cordero Y. 2010).

Acogemos por lo tanto, una noción de servicio civil que la define como: *“el sistema de articulación de empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales”*. (Longo, 2004: 68)

5.1 Razón de ser de la función pública en el Estado Democrático

Se ha relacionado el origen de la función pública moderna con la producción histórica de cinco fenómenos (Longo, 2004: 71).

- a) *la separación de lo público de lo privado;*
- b) *la separación de lo político y lo administrativo;*
- c) *el desarrollo de la responsabilidad individual;*
- d) *la seguridad en el empleo público; y*
- e) *la selección considerando mérito, igualdad y publicidad.*

La concreción de estos principios en la legislación de cada país ha sido un proceso largo y desigual, íntimamente ligado a la evolución social y a las concepciones políticas y culturales dominantes.

6. TENDENCIAS INTERNACIONALES DE REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO

El empleo público ha evolucionado mucho en los últimos años. El contexto ha cambiado, y las viejas fórmulas para gestionarlo se han quedado en su mayoría obsoletas.

Los modelos uniformistas, inspirados en las viejas burocracias que en su momento constituyeron la base de servicios públicos poderosos en muchos países, han sido desbordados por las circunstancias políticas y económicas que han enfrentado los países. (OCDE-INAP, 2006) Entre las circunstancias a considerar están las siguientes:

- La crisis fiscal
- La crisis de legitimidad
- Los cambios sociales en el mundo del trabajo
- La emergencia del gerencialismo.

De aquí surgen una serie de nuevas líneas de cambio, que pasan fundamentalmente con lo que aparece como la puesta en valor de la gestión de los recursos humanos, el entender que el sector público es productividad y servicio a través de las personas, lo que entre otras cosas, obliga a una evolución mucho más pluralista de los sistemas de empleo.

Es necesaria una gestión de recursos humanos que se adapte mucho más a las necesidades de la pluralidad de sectores, de los servicios que presta el sector público. Existen en los países de la OCDE cuatro grandes líneas de cambio:

- Descentralizar la gestión de recursos humanos
- Potenciar la función directiva
- Flexibilizar las prácticas de gestión
- Reorientar las relaciones laborales



7. REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La historia reciente en el contexto latinoamericano ha dado señales de que la llamada “*reforma administrativa*” es una historia de fracasos donde los ajustes periféricos en el papel no han generado cambios sustantivos en el funcionamiento de los servicios públicos.

De este modo, la llamada modernización de la gestión pública presupone el asumir el problema de la adaptación del aparato estatal a las nuevas realidades políticas, económicas y sociales que, obviamente, puede ser contemplado desde variadas perspectivas y con diversos objetos de análisis.

Siguiendo a Koldo Echebarría (2000), (citado por Ramírez, A. 2001), podemos observar que esta tendencia conlleva los siguientes contenidos:

1. *“Fortalecer las funciones estratégicas de los gobiernos (coordinación, gestión transversal, control y evaluación de resultados).*
2. *Descentralizar y orientar a resultados flexibilizando las estructuras y los procedimientos (agencias, sistemas presupuestarios, gestión del rendimiento, delimitación política y gestión).*
3. *Crear competencia y capacidad de elección (mercados internos, contratación de servicios, cobro por prestaciones, privatización y externalización de servicios).*
4. *Proporcionar servicios de calidad (mejorar la accesibilidad y participación, establecer estándares de servicio e indicadores de desempeño, reducir las barreras administrativas).*
5. *Mejorar la gestión de los recursos humanos (descentralización de la gestión, flexibilizar las condiciones de trabajo).*
6. *Optimizar el uso de las tecnologías de la información (comunicación electrónica interna y externa, gestión de procedimientos y automatización de oficinas, información de gestión).”*

8. FUNCIÓN PÚBLICA EN COSTA RICA

La Contraloría General de la República de Costa Rica ha venido profundizando en temas de función pública de manera continúa desde hace algunos años.

Han sido especialmente notables sus estudios sobre el problema docente, sector importantísimo del Estado Costarricense que es objeto de una gran vulnerabilidad al encontrarse, al menos, la mitad de sus integrantes con un nombramiento interino, contradiciendo así el espíritu de un régimen de servicio civil; lo que ha obligado a distintas instancias del Poder Ejecutivo a tomar importantes medidas en la búsqueda de una pronta solución. Inicio este tema con dos citas:



Primera cita:

"...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..." (CGR. Memoria Anual 2007).

Segunda cita:

"El principal problema del Estado costarricense no está relacionado con su tamaño, sino con la baja eficacia de sus acciones, producto de la atomización de responsabilidades, del debilitamiento de sus capacidades técnicas y gerenciales, y del laberinto jurídico de toda la administración pública... Se mantiene la dificultad de generar procesos de cambio". (1er Barómetro de la Profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. AECID-FLACSO 2009:358)

Ahora bien, el Barómetro se explaya en aspectos positivos sobre nuestra administración pública. Estamos muy bien en la región y somos, en promedio, terceros en un estudio sobre 19 países de América Latina, que participaron en el año 2004, con la misma metodología y los mismos autores.

Ambas citas nos llevan a lo que parece un problema muy claro; la atomización de las responsabilidades sobre empleo público. Hablar sobre función pública en Costa Rica, implica acercarse a más de una decena de instituciones, las cuales por lo general, no se hablan entre sí, contrario sensu, se viven escondiendo competencias y negando información. Esto provoca la pérdida de innumerables oportunidades, verbigracia, de cooperación, principalmente por esta atomización.

En Costa Rica existe un claro problema de fragmentación de responsabilidades en el empleo público, en consecuencia, al hablar de Función Pública necesariamente esto implica referirse a distintos actores, que celosos de sus competencias han creado islas entre sí. Veamos:

Presidencia de la República

Dirección General de Servicio Civil:

- Órgano rector del Régimen de Servicio Civil
- Fondo de Formación Permanente de Funcionarios Públicos (Preside)
- Premio Nacional a la Calidad en la Función Pública y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias (co-participante)
- Miembro del Consejo Académico Asesor de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP)
- Miembro de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público
- Miembro de la Comisión Negociadora de Convenciones Colectivas.
- Miembro de la Comisión Coordinadora de la Administración Financiera CCAF
- Miembro de la Comisión de Teletrabajo.



- Tribunal de Escalafón Médico (Preside)
- Miembro del Foro de las Función Pública de la Región
- Miembro de la Comisión de Eficiencia Administrativa CEA-MIDEPLAN

Consejo de Gobierno

Tribunal de Servicio Civil

Ministerio de la Presidencia

Tribunal Administrativo de Servicio Civil

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN):

- Modernización del Estado
- SINE
- Coordinación Territorial
- Contraloría de Servicios
- Representación ante el CLAD
- Representación ante la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas EIAPP.
- Premio Nacional a la Calidad en la Función Pública y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias

Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC):

- Mejora Regulatoria
- Competitividad (parcialmente)

Ministerio de Hacienda (MH):

- Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
- Dirección General de Informática (Integra 1y2)
- Presupuesto Nacional
- Comisión Coordinadora de la Administración Financiera (CCAF)
- Comité Técnico Funcional de INTEGRA

Instituto Costarricense de Electricidad (ICE):

- Gobierno Electrónico
- Teletrabajo

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS):

- Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público (Preside)
- Comisión Negociadora de Convenciones Colectivas del Sector Público (Preside)

Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y Ministerio de Relaciones Exteriores

Representación ante el Instituto Centroamericano de Administración Pública ICAP



Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)

Capacitación y reforma institucional hacia el sector municipal.

Unión Nacional de Gobiernos Locales

Capacitación Municipal

Otros poderes, Universidades Públicas e instituciones autónomas

Gozan de autonomía en la gestión del empleo

Ante este panorama tan complejo, lo único claro es que la Función Pública requiere de un órgano rector colocado en el primer nivel de la estructura organizacional de la Administración Pública, a fin de que ésta procure de manera paulatina darle unidad y enfoque sistémico. Así lo manifestó de manera clara la mencionada Contraloría General de la República en informe del año 2009, en el cuál aperece al Poder Ejecutivo sobre la necesidad de crear o asignar un ente público responsable de la rectoría política del empleo público

Julio César Fernández-Toro, Secretario General del CLAD, cerró su conferencia Inaugural para el XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizado en San José en abril del año 2010, co-auspiciado por la DGSC e ICAP, manifestando lo siguiente:

“Algo que es importantísimo, es la formalización de un centro rector de la reforma del Estado con base en las orientaciones de calidad y de innovación en la gestión pública. Debe existir un orden, instancia o autoridad gubernamental única que tenga la obligación de velar en cada uno de nuestros gobiernos por el fortalecimiento institucional de la administración pública con el propósito de lograr la innovación y la calidad. La innovación en la administración pública adquiere un compromiso del alto gobierno, requiere de voluntad política y de determinación en la conducción o dirección del aparato público...El fortalecimiento de la gestión del conocimiento en el Estado de la administración pública es crucial para esto. Este componente debe preverse y se tiene, nuevamente lo decimos, que otorgarle una rectoría. Uno de los problemas, repito, que tenemos en nuestros Estados, en nuestros países, es que la reforma del Estado está seccionada, está vista sectorialmente, y las instancias, los órganos, o las autoridades que están comprometidas en adelantarlas son distintos y falta coordinación entre ellas. Por eso no debemos de subestimar aquellas organizaciones que están destinadas al fortalecimiento institucional. Muchas de las cosas que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial dijeron en algún momento, eran cosas como las que he escuchado recientemente aquí, y me perdonan si me meto en asuntos nacionales, como por ejemplo poner al servicio civil o a la función pública, en el Ministerio de Hacienda o el Ministerio de Economía o el Ministerio de Finanzas, que tienen la cabeza en otro lado.”

El fortalecimiento institucional tiene que tener vida propia, tiene que tener una autoridad con suficiente jerarquía que esté pendiente de eso, por lo tanto, no puede ser subsumida en otras tareas, porque va a quedar en una función de tercera o cuarta categoría.

Ahora bien, y esto es muy importante *“donde no hay estructuras de gobierno sólidas, debidamente organizadas, se desata la corrupción, la pobreza y el subdesarrollo...la debilidad del Estado no lleva a la libertad, sino al desastre y sin Estado solo los ricos sobreviven...Un entramado institucional débil, limita la capacidad para implantar de manera efectiva políticas económicas o sociales necesarias, priva al Estado de la legitimidad necesaria para acometer reformas esenciales.”* Remata su decir Jordi Sevilla Segura, antiguo Ministro de las Administraciones Públicas de España: *“En definitiva, en los últimos años hemos aprendido que...el Estado vuelve a estar de moda, a ser visto como necesario, y una Administración Pública que funcione bien, imparcial, profesional, es considerada, como condición necesaria para garantizar los derechos y las libertades de los ciudadanos y el progreso de las naciones”*. (Villoria, M. 2007:11-12).

En nuestros Estados, necesitamos que exista un órgano rector del empleo público y la modernización del Estado requiere un órgano que vele porque la innovación y la calidad estén presentes en la gestión pública y que sea un ente con suficiente jerarquía, que tenga, por lo tanto, capacidad real para impulsar el cambio, capacidad real para lograr una reforma del Estado.

Bibliografía

AECID-FLACSO (2009) Plan Regional de fortalecimiento y Modernización de los servicios civiles y la función pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. (2009) 1er Barómetro de la Profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Guatemala: Impresos Computarizados S.A.

Arguedas Herrera, José Joaquín. (1999) “Aportes para el Establecimiento de un Modelo de gestión de recursos humanos con enfoque corporativo”. En: Revista de Servicio Civil. # 9, Junio 2000 San José: Dirección General de Servicio Civil e Imprenta Nacional.

Cardy, Robert y Gregg Dobbins (1995) ¿Cuál es el Futuro de la Gerencia de Recursos Humanos en las Organizaciones? Alajuela: INCAE. Separata traducida por el profesor Guillermo Edelberg, para el Curso de Gerencia de Recursos Humanos. INCAE 1997.

Contraloría General de la República CGR (2009) Memoria Anual 2007.

Cordero Nieves, Yolanda (2010) Un sistema de mérito para el siglo XXI. Revista del CLAD No. 48. Oct. 2010. Caracas.

Echebarría, Koldo (2004) Reforma del servicio civil: tendencias y desafíos. Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría

de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Díez, Fernando (2001) Utilidad, Deseo y Virtud. La Formación de la Idea Moderna del Trabajo. Barcelona. Ediciones Península.

Fernández Caveda, Alberto. (1998) La Función de Recursos Humanos en Tiempos de Cambio. Barcelona: Gestión 2000.

Fernández-Toro, Julio César. (2010) Conferencia Inaugural XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, San José, Costa Rica. Abril 2010. DGSC. ICAP.

Longo, Francisco (2004) Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Buenos Aires. Paidós.

Loría Jiménez, Ma. Del Pilar. (1994) Tecnologías de Administración de Recursos Humanos en Costas Rica. San José: Dirección General de Servicio Civil.

Muñoz Amato, Antonio (1954) Introducción a la Administración Pública. México: Fondo de Cultura Económica

OCDE-INAP (2006) La modernización del Estado. El camino a seguir. Madrid: INAP.

Ramírez Alujas, Álvaro Vicente. (2001) Reforma del Estado, modernización de la función pública y construcción de capital social: el caso chileno (1994-2001). Santiago de Chile: CLAD 2001.

Rifkin, Jeremy. (1997) El Fin del Trabajo. Nuevas Tecnologías Contra Puestos de Trabajo: El Nacimiento de una Nueva Era. Barcelona: Paidós

Ulrich, Dave, Michael Losey, Gerry Lake.(1997) El Futuro de la Dirección de Recursos Humanos. Barcelona: Gestión 2000-AEDIPE

Villoria Mendieta, Manuel (2007) El Servicio Civil de Carrera en Latinoamérica. Diagnóstico, causas y propuestas. Madrid: INAP.





REVISTA DE SERVICIO CIVIL

RECURSOS HUMANOS



MODELOS DE GESTIÓN POR COMPETENCIAS: UNA OPORTUNIDAD PARA LA CALIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

*María Gabriela Valverde. Costa Rica
Oficial Mayor. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*

Sumario

El presente estudio obtuvo el segundo lugar del Premio ICAP a la Investigación en Administración Pública y fue entregado en el marco del XV Foro de la Función Pública Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Compromiso con la Calidad y la Innovación.

La temática abordada transita por tres ejes fundamentales: el servicio público, la calidad en los servicios públicos y los modelos de competencia, en razón de determinar si la gestión por competencias contribuye significativamente en la calidad en los servicios públicos que brindan las administraciones públicas. La investigación ha permitido identificar este tema como un componente de gran trascendencia para el exitoso desempeño de las organizaciones públicas, tanto para la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), como para algunas de las instituciones conformantes del Régimen de Servicio Civil de Costa Rica.

Palabras claves

Gestión de recursos humanos, gestión por competencias, modelos de competencias, calidad.

Abstract

This study was awarded second place in the ICAP Prize for Research in Public Administration and was presented at the XV Forum of Public Administration, Central America, Panama, and Dominican Republic: Commitment to Quality and Innovation.

This study addresses three key areas, public service, the quality of public services and competition models, in so doing, attempts to determine whether competency management contributes significantly to the quality of public services offered by the government. The study has identified this issue as a factor of great importance for the successful performance of public organizations, not only for the General Directorate of the Civil Service (DGSC) but also for some of the constituent institutions of the Costa Rican Civil Service System.

Keywords

Human resource management, competency management, competency models, quality



1. Introducción

Esta investigación pretende determinar si los modelos de gestión por competencias contribuyen con la calidad en los servicios públicos, ya que después de muchos años de trabajar en el ámbito del empleo público y, desde la rectoría de éste, resulta pertinente cuestionarse el paradigma que históricamente ha permitido visualizar como criterios de éxito los atestados académicos y la experiencia laboral.

En relación con lo anterior, desde hace más de veinte años, existen teorías que subrayan competencias que no sólo se orientan al cúmulo de conocimientos necesarios para desarrollar una función determinada, sino también al saber hacer esas funciones. Ello vincula los conocimientos con la práctica requerida para obtener los resultados esperados e involucrándose un tercer componente, relacionado con el querer hacer, lo cual incluye todos aquellos condicionantes de tipo personal, que permiten evidenciar que verdaderamente la persona no sólo sabe, sino que también sabe hacer; pero que, además, quiere hacer lo que las organizaciones requieren.

Observando los postulados teóricos en materia de gestión por competencias, el presente estudio transita por tres ejes fundamentales, cuales son, el servicio público, la calidad en los servicios públicos y los modelos de competencia, en razón de determinar si la gestión por competencias contribuye significativamente en la calidad en los servicios públicos que brindan las administraciones públicas.

Se analiza el tema de la idoneidad, en función no sólo del ingreso a un sistema de mérito, sino también visualizando esta idoneidad de forma permanente, o sea, no es suficiente que los funcionarios públicos demuestren que poseen las competencias necesarias para ingresar a laborar, sino que deben demostrar que las poseen durante toda la vida laboral, circunstancia que supone el tema de la empleabilidad.

Por motivos prácticos, el estudio se circunscribe a la realidad imperante en las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil (RSC) de Costa Rica, destacándose la investigación realizada en el año 2009 por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, y la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica, en cuanto a los Resultados Generales de la *"Percepción de la Calidad en los Servicios Públicos"*. El análisis se enfoca en algunos aspectos relevantes para efectos del tema planteado.

En este sentido, el tema también es analizado desde los principales esfuerzos que, con ese fin, realiza el *"Plan de Acción Regional para el Fortalecimiento de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana"* por medio del *"Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana"*.

Asimismo, se plasman los resultados del trabajo de campo realizado, el cual permitió recopilar información importante relacionada con las acciones emprendidas por las instituciones



públicas cubiertas por el Régimen de Servicio Civil en cuanto a los modelos de competencia, de ahí que se presenta un resumen de resultados, en forma anexa a la investigación.

A partir de tales resultados, se determina necesario estudiar con mayor profundidad el caso del Registro Nacional, institución pública cubierta por el RSC, que sobresale por su importante incursión en el campo de la gestión por competencias y, por ende, su experiencia se documenta en la presente investigación.

También, se realiza un análisis sobre el tema de la calidad, en función de las competencias que deben poseer y evidenciar los funcionarios públicos, y se presentan los principales referentes de trabajos ejecutados por la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) con el ánimo de proveer de procesos de gestión orientados a la calidad en los servicios públicos en el RSC.

El estudio transcurre en los escenarios descritos y cuando se posee un panorama claro de esa relación intrínseca entre la calidad de los servicios públicos y las competencias de los funcionarios públicos, se realiza la tercera fase del trabajo de campo, la realización de entrevistas a consultores expertos del país en materia de gestión por competencias, con la finalidad de obtener su criterio en torno al tema objeto de estudio.

Determinando que es necesario para la profesionalización del empleo público y el desarrollo de las administraciones públicas, implantar modelos de gestión por competencias en las organizaciones, se expone el papel preponderante que posee, en este tema, la DGSC y el establecimiento de parte de la misma, de un modelo de gestión por competencias general, que les permita a las instituciones, además de participar en su elaboración, apropiarse del mismo, mediante la particularización del modelo a la luz de sus específicas características organizacionales.

Finalmente, se reflexiona sobre la necesidad de compartir esfuerzos en la región centroamericana con el propósito de obtener cada vez los mejores perfiles de funcionarios públicos que puedan y quieran desempeñar en forma óptima sus cargos en las administraciones públicas y, consecuentemente, contribuyan con la calidad en los servicios que ofrecen.

2. Sistematización de la investigación

2.1 Tema de estudio

El tema abordado se plantea de la siguiente forma: “Modelos de Gestión por Competencias: Una oportunidad para la calidad en los servicios públicos”.

2.2. Objetivo general

El objetivo general de la investigación se define como:

Determinar si los modelos de gestión por competencias constituyen una oportunidad para la calidad en los servicios públicos, mediante el estudio, tanto de los modelos teóricos y las experiencias de las instituciones públicas cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, como de las opiniones de los expertos en el tema; de tal manera que se logre visualizar si en el tema de



la calidad y las competencias de los funcionarios públicos poseen un papel determinante.

2.3. Problema

¿Es posible que los Modelos de Gestión por Competencias contribuyan con la calidad en los servicios públicos?

El problema se formula de esta forma, ya que por años se han conocido modelos teóricos relacionados con el tema de la gestión por competencias, no obstante, no se conoce el criterio que, en este sentido, poseen los Encargados de las Oficinas de Recursos Humanos de las instituciones cubiertas por el RSC, así como las acciones emprendidas en este contexto.

En virtud de lo anterior, es necesario determinar si estos modelos aportan a la gestión del talento humano, metodologías que orienten las acciones hacia la búsqueda del personal idóneo, cuyo desempeño contribuya efectivamente a la calidad en los servicios públicos ofrecidos por las instituciones amparadas por dicho Régimen.

2.3.1. Elementos que integran el problema

Conocer si los modelos de gestión por competencias han sido adoptados por las Oficinas de Recursos Humanos (ORH) del RSC.

Identificar las acciones realizadas por las ORH, para conocer acerca del tema de los modelos de gestión del talento humano.

Determinar quiénes han liderado el desarrollo de los modelos de gestión por competencias en las instituciones del RSC de Costa Rica y ¿cuáles han sido los resultados obtenidos?

Determinar: ¿Qué relación existe entre los modelos de gestión por competencias y la calidad en los servicios públicos?

¿Qué nivel de conocimiento poseen los Encargados de las ORH respecto a las teorías de modelos de gestión por competencias?

¿Se han realizado en el país evaluaciones de la calidad en los servicios públicos ofrecidos por las instituciones cubiertas por el RSC?

Identificar las instituciones públicas que han tenido experiencia en cuanto a la intención de asumir modelos de gestión por competencias y profundización en los casos.

2.4. Hipótesis

Es necesario establecer un modelo de gestión por competencias, en el Régimen de Servicio Civil, que permita evidenciar las principales características que los funcionarios públicos deben poseer y manifestar para que su desempeño pueda contribuir con la calidad en los servicios públicos.



2.5. Variables

- Instituciones públicas cubiertas por el Régimen de Servicio Civil de Costa Rica.
- Cantidad de instituciones públicas cubiertas por el Régimen de Servicio Civil de Costa Rica que han implantado un modelo de gestión por competencias.
- Cantidad de Encargados de Oficinas de Recursos Humanos del RSC que consideran que los modelos de gestión por competencias contribuyen con la calidad en los servicios públicos.
- Estudios de calidad en los servicios públicos que incorporan competencias específicas de los funcionarios prestatarios de tales servicios.

3. Antecedentes

En su obra *“Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público”*, Francisco Longo señala:

“Es más importante conocer los temperamentos y características de las personas que los de las hierbas y las piedras. Esta es una de las cosas más sutiles de la vida: los metales se conocen por el sonido y las personas por lo que dicen. Las palabras demuestran la rectitud, pero los hechos mucho más aún. Se necesitan, en grado sumo, reflexión, observación y capacidad crítica”. (Gracián, B. Citada por Longo, 2004, p. 15).

Gran aseveración para los que, trabajando en el ámbito del empleo público, coincidimos con esa convicción crucial del factor humano señalada por Longo como clave para los éxitos y fracasos de los gobiernos y las organizacionales del sector público, aspecto sobre el que los Servicios Civiles poseen una gran responsabilidad.

Ante ello, es claro el esfuerzo de los gobiernos y organizaciones del sector público por encontrar el talento de los candidatos que pretenden ocupar un cargo público en sus administraciones, porque es precisamente a través de ellos que se hace posible la transferencia de servicio público, desde el aparato estatal hasta el usuario. En consecuencia, resulta muy importante orientar acciones que permitan el desarrollo de las competencias y procuren su fortalecimiento durante toda la vida laboral, lo cual es un asunto que tiene que ver con todos los demás subsistemas o componentes de la gestión del talento humano. Por tal razón, el presente estudio expone el análisis de los enfoques de competencias como una oportunidad para la calidad en los servicios públicos. Por motivos prácticos, el estudio se circunscribe a la realidad imperante en las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil (RSC) de Costa Rica, aplicando diversos instrumentos a los encargados de las Oficinas de Recursos Humanos (ORH) de las instituciones de dicho ámbito, así como a otros expertos en el tema.

Se consideran determinantes las prácticas que, en materia de calidad, adoptan cada vez con mayor frecuencia las administraciones públicas, tanto de Costa Rica como del resto de países de la región; circunstancia que ubica al tema en un campo protagónico en la orientación de las políticas públicas de estas naciones.

Desafortunadamente, tal como señala Longo (2004) *“En este momento histórico, el mérito tiene bien poco que ver con la capacidad interna del Estado y sus organizaciones para producir resultados de calidad. La eficacia y la eficiencia no forman parte del modelo weberiano de Administración Pública”*. Lo indicado devela la crisis del modelo burocrático del último tercio del siglo pasado, generándose críticas desde el campo económico y de otras áreas en cuanto a la capacidad de los gobiernos para ejercer adecuadamente su rol, sin que a este escenario resulte ajeno el tema del empleo público. Al respecto, Longo establece que:

“Los arreglos institucionales de gestión del empleo público necesitaron garantizar tres nuevas finalidades: a) la idoneidad, es decir, la incorporación de los mejores para hacer cada cosa; b) el desarrollo, es decir, mecanismos e incentivos necesarios para estimular y compensar a quienes aprenden, mejoran, crecen profesional; y c) el rendimiento, es decir la contribución medida en términos de eficacia, eficiencia y calidad del trabajo.” (Longo, 2008).

Es importante resaltar el rol trascendente del talento humano en las organizaciones, como factor inherente al logro de la calidad del servicio público, por lo que es oportuno hacer referencia al Informe de resultados generales *“Percepción de la Calidad en los Servicios Públicos¹”*, en el cual se cita: *“La calidad, en términos de ciudadano, se entiende como una comparación entre las expectativas que tiene respecto al servicio (previas al uso) y la realidad que percibe en el momento de la prestación. (...) el servicio percibido tiene que ver con el trato dispensado al usuario en su interacción con el personal prestador del servicio y con el grado de resolución de las demandas que el ciudadano planteaba ante la Administración”*. (Sancho, D. Citada por Madrigal, 2009)

En el estudio se aborda el tema de la percepción de la calidad de algunos servicios públicos, puntualizándose aspectos intrínsecos al desempeño de los funcionarios públicos. En tal sentido, la mejora de la gestión pública y el fortalecimiento de las instituciones públicas como medios para la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, forman parte del Eje de Reforma Institucional del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2006-2010), con la definición de una mejora 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.

Esta realidad en la que ha estado inmersa nuestra nación desde hace varios años, aunado al tema de la globalización y su consecuente unificación de sociedades y culturas, y las transformaciones sociales, dan paso a la siguiente afirmación:

“El conocimiento no escapa a esta realidad, y las organizaciones, inmersas en ella, buscan empleados con capacidad para adaptarse al entorno cada vez más cambiante. En este sentido, juega un papel fundamental la capacitación y el desarrollo profesional de los empleados. En especial, la capacidad de renovar sus conocimientos y desarrollar las competencias que le permitan el óptimo desarrollo de las actividades encomendadas y su contribución al logro de los objetivos y metas.” (Arguedas, 2007)

1. Véase Informe de Resultados Percepción de la Calidad en los Servicios Públicos del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica (2009).

En procura de ello, las instituciones públicas deben buscar, en forma cada vez más planificada, las competencias que deben poseer y evidenciar los candidatos a cargos públicos, de tal manera que la igualdad de oportunidades no sea el único elemento por considerar en el tema del mérito en el empleo público; así lo señala el Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana:

“...la igualdad de oportunidades no es el único ingrediente del mérito en el empleo público. Si fuera así, bastaría con manejar una visión puramente formal de éste, y atribuir capacidad para dirimir la competencia entre las personas por el acceso al cargo, el ascenso o la compensación a factores de fácil medición, como la antigüedad, la exhibición de diplomas, la memoria, los años de experiencia en el sector o cargo, o cualquier otro que sirviera para decidir con objetividad y sin favoritismo.

Pero en un sistema de Servicio Civil que funcione como desprende la Carta Iberoamericana de la Función Pública o del Marco Analítico que hemos utilizado como metodología para el barómetro, el mérito requiere dos ingredientes más que deben añadirse a la igualdad de oportunidades. Son, en primer lugar, la idoneidad, o posesión de las competencias que permiten un ajuste entre la persona y la tarea. Y, en segundo lugar, el rendimiento, es decir, la acreditación de un comportamiento adecuado en el desempeño de las responsabilidades concretas asignadas.” (Informe Barómetro, 2008-2009)

En razón de lo citado con anterioridad, se procederá a desagregar tres componentes fundamentales del presente estudio, a saber, los modelos de competencias asociados al talento humano para un adecuado desempeño del servicio público, los antecedentes del servicio público en Costa Rica y la calidad en los servicios públicos.

4. Modelos de Gestión por Competencias

Al incursionar en el tema de modelos de gestión por competencias, vale señalar el siguiente concepto *“Un modelo no es sino un instrumento que elabora el estudioso de una realidad compleja con el fin de describirla y profundizar en su conocimiento y en el de los factores que la componen”* (Longo, 2004). Es necesario destacar la operacionalidad del concepto que se vierte en la anterior definición, la cual permite desagregar la realidad del objeto de manera que se comprenda en todo su contexto.

El concepto se complementa más adelante, al indicar *“No pretende suministrar la única explicación posible de una realidad compleja, pero sí facilitar el acceso a la misma”* (Longo, 2004). Esto permite visualizar que la adopción de un modelo facilita el abordaje del tema de competencias en materia de gestión del talento humano. Asimismo, se toma como punto de referencia, la acepción del concepto de competencias definido por uno de los primeros autores de esa materia, según el cual, competencias son *“las características subyacentes en una persona que están causalmente relacionadas con los comportamientos y la acción exitosa en su actividad profesional”*. (McClelland, D. Citada por Candela R., 2008).



Siguiendo este enfoque conceptual, las competencias se entienden como una combinación de conocimientos, habilidades y actitudes que las personas poseen o pueden llegar a desarrollar y demostrar en las situaciones reales del entorno laboral, de conformidad con los requerimientos de los cargos que ejecutan y la organización en la que se desempeñen.

Los enfoques competenciales se basan en tres tipos de saber: el saber, el saber ser y el saber hacer. El saber está conformado por información específica de instrumentos cognitivos, el saber hacer, se constituye por el conjunto de procedimientos necesarios para el desempeño de una determinada actividad y el saber ser corresponde a las actitudes necesarias para tener desempeños idóneos. Por lo tanto, no se puede afirmar que las competencias se adquieren exclusivamente desde la transferencia educativa, más bien son el reflejo de un contexto laboral que integra su cultura, sus códigos de conducta, sus formas de operación y los medios formales e informales de interrelación y comunicación, utilizados por los trabajadores. (Cruz, 2002).

A partir de lo anterior, se puede construir el concepto de gestión por competencias, como un modelo de gestión que permite evaluar los conocimientos, las habilidades y las actitudes específicas para cada puesto de trabajo, en procura de propiciar el desarrollo de nuevas competencias para el crecimiento personal de los empleados en el contexto de la organización.

Es así como, la gestión por competencias debe estar alineada a la estrategia institucional, considerando en este sentido cinco elementos que componen la cadena de alineamiento, a saber, la estrategia con todos sus elementos (visión, misión, objetivos, estrategias y tácticas), el marco de competencias de las personas (insumos con los cuales trabajamos), los procesos de trabajo (cómo trabajamos), los indicadores de gestión (para qué trabajamos) y la cultura y el clima organizacional (en qué ambiente trabajamos) (Martínez, 2005).

Sumado a lo anterior, se debe señalar que, *“El desalineamiento de las competencias de las personas respecto a los requerimientos de competencias para implementar una estrategia es una de las principales fuentes de fracaso de las organizaciones”* (Martínez, 2005).

Por lo tanto, en el caso que se aborda en el apartado 4.2 del presente estudio, el primer paso en la construcción del modelo de gestión por competencias para el Registro Nacional, lo constituyó precisamente, el alineamiento del proyecto con la estrategia de la institución (Manpower, 2008).

4.1. Modelos de gestión por competencias en el Régimen de Servicio Civil de Costa Rica

En la actualidad existen cuarenta y dos instituciones públicas al amparo del Régimen de Servicio Civil de Costa Rica, para cada una de las cuales se encuentra debidamente conformada una Oficina de Recursos Humanos, que resulta de vital importancia para esta investigación.

Tales unidades organizativas se encargan de planear, organizar, dirigir y controlar los procesos relacionados con la administración del talento humano de las instituciones, aplicar las políticas



y normativa que, en materia de Administración de Recursos Humanos, (ARH) emita la DGSC y otras entidades que por ley tengan competencia afín; llevar a cabo el proceso de provisión de Recursos Humanos de acuerdo con los planes estratégicos institucionales y la situación de plazas vacantes; desarrollar los concursos internos conforme lo establece la normativa vigente; coordinar los concursos externos con las instancias respectivas de la DGSC, realizar en coordinación con la DGSC los procesos de reclutamiento y selección que requieran el desarrollo de los concursos externos; realizar los estudios y actividades correspondientes al proceso de análisis ocupacional, en concordancia con la estructura y los requerimientos ocupacionales de la Institución; realizar las actividades de registro, trámite y control de Recursos Humanos; efectuar permanentemente una lectura del ambiente financiero, estratégico, tecnológico, legal y político en el que se desenvuelve su institución, de modo que le permita promover activamente los procesos de cambio que requiera la organización y, consecuentemente, desempeñar un papel protagónico en su desarrollo y actualización, acorde con la época, entre otras. (Res. DG-015-98).

Como se deduce de lo anterior, el contexto en el cual se desenvuelven las ORH, les permite tener un conocimiento integral de las necesidades de talento humano a lo interno de sus organizaciones, razón por la cual resulta de especial importancia para el presente estudio, conocer las opiniones de sus encargados.

Tal experticia, aunada a los temas de servicios públicos, calidad y modelo de gestión por competencias, los convierte en funcionarios protagónicos en el tema que nos ocupa, por lo que se procedió a diseñar un instrumento que permitiera recabar la información necesaria en este sentido.

El objetivo del citado instrumento consiste en conocer los avances que, en materia de gestión por competencias, han experimentado las ORH, por lo que el instrumento se aplicó a los cuarenta y dos encargados de las ORH del RSC, de los cuales se logró la respuesta oportuna de treinta y ocho instituciones, obteniéndose los siguientes resultados (Cuestionarios, 2009).

Un 65.78% de los encuestados, admiten tener conocimiento sobre la teoría de modelos de gestión por competencias, un 26.31% dicen conocer muy poco, en tanto un 7.89% admite no conocer estas teorías. En cuanto a la realización de acciones en procura de capacitar al personal de la Institución en este tema, el 65.78% respondió negativamente y un 34.21% sí ha realizado algún tipo de capacitación referente al tema. Asimismo, en cuanto a las acciones tendientes al diseño de modelos de gestión por competencias en la institución, un 26.31% afirma que sí ha emprendido algún tipo de acción y el 73.68% no ha iniciado acciones al respecto.

No obstante lo anterior, un 89.47% respondió que efectivamente la gestión por competencias puede contribuir con la calidad en los servicios públicos, un 5.26% señala que no contribuye y un porcentaje similar no respondieron, lo cual puede explicarse porque indicaron no conocer la teoría de la gestión por competencias.

Es importante resaltar que, pese a la importancia que le atribuye la población estudiada al

tema de modelos de competencias en torno a la calidad en los servicios públicos, la cantidad de instituciones que ha emprendido procesos de capacitación sobre el tema a lo interno de las organizaciones puede considerarse como bajo, y con un conteo menor lucen las instituciones que no han iniciado acciones concretas en cuanto al diseño de modelos de gestión por competencias.

Del 26,31% de instituciones que han logrado efectuar avances en este sentido, se destaca el caso del Registro Nacional, institución del RSC con mayores esfuerzos en el emprendimiento de acciones en pro de implantar un sistema de gestión por competencias, siendo casualmente una de las instituciones que forma parte del estudio "*Percepción de la Calidad en los Servicios Públicos. Informe de Resultados Generales*".

Existen otras instituciones del RSC que han desarrollado algunas actividades tendientes a la incorporación de modelos de gestión por competencias, para lo cual han realizado importantes inversiones en la capacitación de los funcionarios, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En otros casos, se está incorporando el concepto a los modelos de evaluación del desempeño, tales instituciones así como sus experiencias, se citan seguidamente.

El Instituto Nacional de Aprendizaje, está trabajando en la elaboración de perfiles de puestos de las clases Profesional de Apoyo y Formador para el Trabajo, como insumo para los concursos internos y lograr de esta manera seleccionar al personal idóneo.

El Centro de Investigación y Formación Hacendaria del Ministerio de Hacienda está diseñando perfiles de puestos basados en competencias para el desarrollo de los programas de capacitación; asimismo, ese Ministerio, para efectos de concursos internos, definió competencias por clase de puesto y se espera que el nuevo modelo de evaluación del desempeño esté fundamentado en competencias. Como producto de la aplicación de éstas, el reclutamiento, la selección, el análisis ocupacional, la capacitación y el desarrollo, entre otras actividades, serían más concordantes con las necesidades de personal que tiene la institución.

El Tribunal Registral Administrativo promovió la capacitación de la persona que tiene a cargo el proceso de recursos humanos, para contar en un futuro no muy lejano con un manual por competencias.

La Dirección General de Aviación Civil desarrolló capacitación en construcción de indicadores de gestión para el proceso de planificación. Actualmente se encuentran en proceso, la implementación del modelo ISO 9001-2008, dentro del cual se han desarrollado capacitaciones en áreas como mapeo de procesos, fundamentación de la norma, sistemas de documentación y auditorías de calidad. También se capacitó a las jefaturas en la construcción de planes de gestión estratégicos bajo el modelo del cuadro de mando integral a otros funcionarios en el tema de MS-Project.

El Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, señala que, con la participación de

las jefaturas de esa institución, se levantó información sobre las competencias de los cargos. La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, se encuentra actualmente trabajando en un modelo de evaluación del desempeño y específicamente están creando una herramienta que permita incursionar en la gestión por competencias.

El Consejo Nacional de Vialidad ha impartido a los analistas de la ORH cursos acerca del tema de competencias, con la finalidad de asimilar el concepto y, una vez concluido el proceso de reorganización en el que se encuentran, se tomará el tema de la gestión por competencias como un proyecto por implementar en esa Institución.

4.2. El caso del Registro Nacional

El Registro Nacional tiene como propósito fundamental: registrar, en forma eficaz y eficiente, los documentos que se presenten para su inscripción, así como garantizar y asegurar a los ciudadanos los derechos con respecto a terceros; custodiar y suministrar a la colectividad la información correspondiente a bienes y derechos inscritos o en proceso de inscripción. Todo este proceso de registro y custodia se efectúa mediante el uso eficiente y efectivo de tecnología y de personal idóneo, con el fin de facilitar el tráfico jurídico de bienes y contribuir a fomentar el desarrollo social y económico del país.

Bajo esa óptica, en el sitio www.registracional.go.cr se muestra la siguiente misión institucional: *“En el Registro Nacional de Costa Rica protegemos los derechos inscritos, ofreciendo seguridad jurídica prestando servicios de calidad, con recurso humano calificado y tecnología idónea.”*, y también se puede leer su visión: *“Seremos una institución competitiva a nivel mundial en la prestación de servicios registrales de calidad por medios digitales.”*

Los cambios que la filosofía institucional ha generado a partir del año 2008, llegaron hasta la ORH, por lo que esta institución es una de las que han orientado mayores esfuerzos en procura de la consolidación de un modelo de gestión por competencias. El proceso inició en el año 2008 mediante la contratación de los servicios de la empresa consultora Manpower CR, quienes en forma conjunta con personal de la ORH de esa institución, elaboraron el Modelo de Gestión por Competencias. En este caso, se proponen grandes ejes sobre los cuales se diseñará e implantará dicho modelo, que incluye el Diccionario de Competencias, el Manual de Cargos por Competencias, el Sistema de Evaluación del Desempeño, el Modelo de Reclutamiento y Selección, y el Modelo de Capacitación y Desarrollo, así como el acompañamiento en la implementación del Modelo de Gestión por Competencias en esa institución.

El encargado de la Oficina de Recursos Humanos del Registro Nacional señala:

“La Gestión por Competencias puede dar respuestas inmediatas y concretas a asuntos de verdadera relevancia en cuanto a la gestión de los recursos humanos, tales como: La alineación del aporte humano a las necesidades estratégicas de la institución, la administración eficiente de los activos intelectuales y las competencias de los individuos, el diseño de los puestos, cargos y roles partiendo de las competencias que se requieren para que los procesos alcancen el máximo desempeño, la evaluación del desempeño que permita identificar las fortalezas y

debilidades de los individuos y así establecer nuevas formas de capacitación que permitan el cierre de brechas competenciales.” (Calvo, 2009)

Es importante mencionar que para llevar a cabo esta iniciativa, fue necesario realizar la identificación de los elementos claves de la estrategia del Registro Nacional, del entorno y de los procesos que definen competencias para los diferentes cargos de su organización. Asimismo, la definición de un modelo operativo para la gestión por competencias adecuado a “Factores Críticos de Éxito” (Manpower, 2008) de esa institución se integró con los diferentes procesos de Recursos Humanos, con las competencias declaradas para la totalidad de cargos definidos, considerando requisitos internos y mejores prácticas internacionales; así como, con el diseño de la operación del modelo de competencias, la definición de los mecanismos de operación de modelos de evaluación del desempeño, capacitación y reclutamiento y selección; constituyéndose además, la estrategia y acompañamiento para la implantación de la propuesta.

A partir de dicha consultoría y de la capacitación impartida a los funcionarios de la ORH de esa Institución, se ha efectuado un proceso de análisis y enriquecimiento de las productos entregados por la empresa, por lo que en la actualidad, ese modelo competencial cuenta con los siguientes elementos.

Un Diccionario de Competencias, en el cual se encuentran conceptualizadas las competencias tanto organizacionales como de liderazgo y específicas definidas para la institución. Al respecto, debe comentarse que existen tres competencias organizacionales: orientación al cliente, orientación al logro y alineamiento organizacional; asimismo hay cuatro competencias de liderazgo (definidas sólo para puestos de jefatura) constituidas por: desarrollo de talento, pensamiento estratégico, directividad y persistencia, y finalmente, las siguientes dieciocho competencias específicas: adaptabilidad, automotivación, disciplina, precisión, administración del tiempo, capacidad de análisis, empatía, proactividad, tolerancia a la frustración, asertividad, comunicación, orientación a la calidad, solución de conflictos, toma de decisiones, autosupervisión, confiable, planificación y organización, y trabajo en equipo.

Cada perfil de esa organización, tiene definidas siete competencias, tres de las cuales son de tipo organizacional y cuatro de tipo genérico, éstas últimas son sustituidas por las cuatro competencias de liderazgo cuando se trata de cargos de jefatura.

Otro elemento es el Manual de Cargos, el cual ha sido revisado y ajustado en algunos aspectos, por lo que se ha convertido ya en un instrumento de consulta y utilización para todos los subprocesos de la ORH.

El sistema de evaluación del desempeño se encuentra finalizado y en este momento, resta su presentación ante la DGSC para el aval respectivo, de conformidad con la normativa vigente; posterior a esta etapa, se iniciará su aplicación como parte de un plan piloto que ya se encuentra definido.

Se ha realizado una revisión de los procesos de reclutamiento y selección de personal, incorporando, con base en los perfiles de los cargos, tres herramientas específicas para la valoración de competencias, las cuales son: entrevista conductual, centros de evaluación y aplicación de pruebas neuropsicológicas; para éstas últimas, varios funcionarios de la ORH están concluyendo un proceso de capacitación y certificación que les permita el uso adecuado de esta herramienta.

Las pruebas neuropsicológicas fueron adquiridas por la organización después de la realización de un estudio de mercado en este campo, éstas se aplican a los oferentes que conforman las ternas o nóminas que se reciben de la DGSC y para la realización de los concursos internos. El proceso se realiza en forma digital y los resultados se generan automáticamente según los perfiles que son incluidos en el sistema.

Es necesario resaltar la estrategia seguida por el Registro Nacional, en cuanto al modelo competencial que, desde hace más de dos años, iniciaron y que continúan desarrollando, con el objetivo de aumentar la calidad de los servicios que ofrece esa institución, de cara a la visión y misión trazadas para tan importante servicio a la ciudadanía costarricense.

5. Los servicios públicos en Costa Rica

La Administración Pública de Costa Rica está constituida por el Estado y los demás entes públicos, cuya actividad está regida por un conjunto de principios fundamentales del servicio público, los cuales según la Ley General de la Administración Pública (LGAP, 1978), en su artículo 4, son *“para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.”*. Por lo tanto, circunscrito a este marco, se identifica al funcionario público como la persona responsable de prestar servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta.

En concordancia con lo anterior, también se manifiestan los fundamentos del servicio público y el elemento vital para que el mismo se pueda ofrecer, esto es, el funcionario público, el empleado público, el servidor público u otros términos similares que se utilizan con carácter equivalente para esta importante figura.

En el tema de la calidad en los servicios públicos, los funcionarios públicos poseen un papel protagónico, ya que su aporte de valor al servicio será percibido por los usuarios y su excelencia está prevista en la citada ley, que expresamente añade: *“El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.”* (LGAP, 1978)

El Sector Público, en Costa Rica, está conformado por todas las organizaciones públicas y, por consiguiente, por las instituciones de los Poderes de la República, las instituciones autónomas, las

municipalidades, los Bancos del Estado, las empresas públicas y otras instituciones públicas no estatales. En consecuencia, entre los Poderes de la República, se destaca el Ejecutivo, el cual junto con sus ministerios, posee como régimen de relación con sus servidores el correspondiente al Servicio Civil. Este régimen nace a la vida jurídica mediante la Ley No. 1581 el 30 de mayo de 1953, con fundamento en los mandatos estipulados en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política de Costa Rica.

La diversidad de servicios ofrecidos por las cuarenta y dos instituciones públicas que, después de cincuenta y seis años de la creación de dicho Régimen, hoy se encuentran a su amparo, impactan de manera directa el desarrollo económico y social de Costa Rica, desde distintos sectores, como por ejemplo: ambiente, ciencia y tecnología, comercio exterior, cultura, educación, finanzas públicas, infraestructura y transporte, política exterior, producción agrícola y animal, salud, seguridad ciudadana y social, trabajo.

Con el ánimo de regular las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, garantizar la eficiencia de la Administración Pública y proteger a dichos servidores, se crea el Estatuto de Servicio Civil (Ley 1581 del 30 de mayo de 1953) y su Reglamento, sobre los cuales se fundamenta jurídicamente el régimen meritocrático que ha permitido la igualdad de oportunidades y el reconocimiento de los méritos como principios esenciales para optar por un puesto de ese ámbito institucional.

Es por tal razón, que los funcionarios públicos que, a través de los años, han ocupado, ocupan y ocuparán un puesto en propiedad en el RSC, deben transitar por las salas de pruebas y otros recintos que son testigos de las miles de personas que, en idénticas condiciones, deben demostrar su idoneidad física, psíquica y moral, con la finalidad de hacerse merecedoras de ocupar un cargo público.

Los procesos de selección, son vitales para lograr ocupar los diferentes cargos de abogados, administradores, psicólogos, ingenieros civiles, médicos, secretarías, criminólogos, trabajadores misceláneos, investigadores científicos, informáticos y muchísimos más que permiten llevar del papel a la práctica los planes estratégicos trazados por los gobernantes; ya que además *“es urgente que las instituciones públicas recobren la capacidad de reflexionar sistemáticamente sobre el futuro del país, de definir orientaciones estratégicas para la gestión pública y de propiciar debates nacionales que vayan más allá de nuestra circunstancia inmediata.”* (Arias, 2007)

En este sentido, es necesario acotar que las acciones estratégicas necesarias para llevar el país a un desarrollo importante, están en manos de personas, que desde las esferas pública y privada, pueden lograr el impulso que las mismas requieren, para lo cual se debe tener claro el rumbo a seguir y el tipo de personas requeridas para llegar a ese punto.

Al respecto, el célebre artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano del 26 de agosto de 1789, establece la igualdad de los ciudadanos para ser admitidos a *“toda*

clase de dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos". La histórica fórmula combina los dos pilares sobre los que se fundamentará la identidad de la función pública: la igualdad y el mérito.

5.1. La empleabilidad del funcionariado

En un entorno tan delicado, en el que se debaten elementos trascendentales como los servicios y los funcionarios públicos, el tema de la empleabilidad es obligatorio. Este tiene una intrínseca relación con la idoneidad permanente del funcionariado. Esta idoneidad permanente está vinculada con: *"...aquella 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, 2007).

Todo lo cual advierte la necesidad de una preparación continua que debe caracterizar al funcionario público, con el fin de conservar y/o apropiarse de las condiciones necesarias para una prestación de los servicios públicos de calidad que, a la vez, le permita ser más que empleado, empleable.

En esa perspectiva, el Plan de acción regional de fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función pública en Centroamérica y República Dominicana, *"...destaca la necesidad de fomentar activamente la revalorización de la función pública, de generar el paradigma de la estabilidad de los empleados públicos como un activo de las sociedades centroamericanas y propugnar por elevar la calidad del servicio público."* (FLACSO, 2008), labor a la que se han abocado la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), y las unidades de gestión de la Función Pública en cada país o unidades seleccionadas por dicho Plan, mediante diferentes acciones emprendidas en el periodo 2007-2009.

Estos esfuerzos han sido cimentados en cinco principios básicos, los que a su vez dan lugar a la estructura y contenido de dicho plan de acción, uno de ellos lo constituye, la eficiencia por medio de una optimización multi-objetivo, procurando la mejora del talento humano, aumentando la calidad en los servicios públicos y buscando que los funcionarios públicos a cargo de las instituciones, sean competentes y puedan conducirse en altos rangos de rendimiento.

En sintonía con esta preocupación por la gestión del talento humano, la Dirección General de Servicio Civil se encuentra desarrollando un *"Perfil General de Competencias del Funcionario Público para el ingreso al Régimen de Servicio Civil"* (Fonseca, 2010), con el que se pretende dimensionar las principales competencias que deben poseer los candidatos que opten por los puestos cubiertos por el RSC, cuyo antecedente lo constituye el Grupo Ocupacional General, el cual se gestó hace unos años con la finalidad de evaluar algunas competencias requeridas por las distintas clases de puesto del RSC.

El concepto de empleabilidad lleva implícita la idoneidad permanente del funcionariado, lo

cual pretende no solo una adecuada selección inicial, sino también un seguimiento sistemático de las capacidades de las personas a lo largo de su carrera administrativa. Por ello, la idoneidad debe ser demostrada de previo por todos aquellos candidatos que pretendan ocupar un cargo público en el RSC, según se establece en el numeral 192 de la Constitución Política de Costa Rica, *"Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determine, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada..."*. Esto mismo fue plasmado en forma posterior en el artículo 20 del Estatuto de Servicio Civil (ESC), en donde se indica que, para efectos de ingreso al Título I del Servicio Civil se requiere *"...Demostrar idoneidad sometiéndose a las pruebas, exámenes o concursos que contemplan esta Ley y sus reglamentos."*(Ley 1581, 1953).

Se pretende que esta idoneidad, cuyo filtro inicial obliga en este caso, a la DGSC, a garantizar que los funcionarios públicos que ingresan al Título I del RSC, posean las cualificaciones necesarias para las clases en que sean nombrados, sea conservada durante toda la vida laboral en el servicio público regulado por el RSC.

En esa línea de pensamiento, la DGSC realizó el estudio *"Diseño de nuevos modelos desconcentrados"* (González, 2001), que presenta cuatro ejes temáticos de los procesos de capacitación orientados a desarrollar la idoneidad permanente, a saber:

- "1. Certificación básica: Su objetivo es incorporar a los nuevos servidores en un programa de capacitación, cuyos contenidos están orientados a la dotación o fortalecimiento de los valores y principios éticos, los conocimientos y las actitudes requeridos para el ingreso a la función pública.*
- 2. Actualización técnica: Su objetivo es mantener un proceso continuo de actualización del funcionario en su respectiva especialidad profesional.*
- 3. Actualización administrativa: Su objetivo es el desarrollo de las técnicas, habilidades y herramientas de gestión.*
- 4. Desarrollo humano: Su objetivo es el desarrollo del potencial humano, a fin de facilitar el cambio y la transformación institucional."* (González, 2001)

La empleabilidad como una consigna de los funcionarios del RSC, cobra atención, especialmente cuando observamos, por ejemplo, asuntos relacionados con una de las macrotendencias de la gestión del talento humano, perfilada como un viraje completo en dirección al cliente, sea interna o externa.

Según esta macrotendencia, los gerentes y empleados se están orientando hacia la satisfacción de los clientes y se resalta la importancia de capacitar en materia de calidad y productividad en forma cíclica y obligatoria, y por tanto, se puntualiza el aspecto de que la calidad debe ser reconocida y premiada.

Tal macrotendencia describe, no sólo la satisfacción de servicio al cliente, sino que, supera lo que en esta materia tradicionalmente se ha divulgado, y estipula el ceder esta práctica más bien a la atracción de clientes y superar las expectativas que éstos tienen de nuestros servicios, asignando a las administraciones de recursos humanos la responsabilidad de la búsqueda de la excelencia como una norma.

Esta necesaria concatenación entre el servicio, la calidad y el talento humano, permiten empezar a comprender la importancia de la empleabilidad del funcionariado con miras a la profesionalización del empleo público, con la incesante dignificación de la labor del funcionario público como un pilar del bien común, al encomendársele una responsabilidad orientada al colectivo de un país.

En esa línea de acción, la DGSC consciente de la urgente necesidad de capacitar a los funcionarios encargados de la gestión pública costarricense, está realizando esfuerzos en procura de la administración del *"Fondo de Capacitación Permanente de Funcionarios Públicos"*, el cual tiene como propósito la capacitación permanente de los funcionarios del Estado; es decir, *"promover la capacitación permanente de los funcionarios del Estado para mejorar la dotación del recurso humano y la gestión pública, elevar la calidad de los niveles de gerencia media y superior del Gobierno Central, las instituciones descentralizadas y las empresas públicas de tal modo que se favorezcan la innovación y el cambio rápido, profundo y modernizante y se contribuya sustancialmente a la transformación hacia un Estado moderno y eficiente"* (Ley 7454, 1994).

6. La calidad en los servicios públicos

De vital importancia resulta para el tema de la prestación de los servicios públicos, analizar la calidad de los mismos, por lo que conviene extraer información importante del reciente trabajo *"Percepción de la Calidad en los Servicios Públicos. Informe de Resultados Generales"* (Madrigal, 2009), el cual surge en atención a una de las metas del Capítulo 5 del Eje de Reforma Institucional del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que planteó como uno de sus retos *"Alcanzar la mayor eficiencia en la gestión y ejecución de los recursos públicos, especialmente de aquellos que estén dirigidos a los programas sociales más sensibles y el combate a la pobreza"* (PND 2006-2010), y para ello propuso que se efectuarán periódicamente estudios de percepción entre usuarios de servicios públicos.

El trabajo constituye un esfuerzo conjunto del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica, y aborda la indagatoria de la percepción de los servicios públicos constituidos por las consultas y certificaciones de la Plataforma de Servicios del Registro Nacional (RN), emisión de licencias de conducir por primera vez del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), emisión de pasaportes de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), reclutamiento y selección de personal de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) y aprobación de estudios de impacto ambiental de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA).

Refiriéndose al citado documento, el señor Roberto Gallardo, Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, señala:

"...es un valiosísimo instrumento, no sólo desde el punto de vista académico y técnico, sino también para la toma de decisiones de cada uno de los jefes de las instituciones que fueron objeto de este estudio para la mejora continua del servicio al ciudadano. Los resultados que, a continuación se detallan, refuerzan la importancia de los servicios públicos que se prestan y la imperiosa necesidad de escuchar atentamente al ciudadano para que nos haga mejorar. Este es el primer paso para la constitución de un sistema de monitoreo de los servicios públicos que esperamos ofrecer a las instituciones y a la ciudadanía como insumos para la búsqueda de la excelencia en la gestión pública, tal como lo estipula la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública, suscrita en 2008 por las máximas autoridades políticas en tema de Reforma del Estado de Iberoamérica, y que yo he respaldado de manera sostenida y palpable." (Madrigal, 2009).

El estudio de referencia integró tres ámbitos de análisis en el campo de los servicios públicos, a saber, satisfacción de las necesidades de los usuarios, calidad de la atención y duración del servicio, lo cual fue evaluado en cinco instituciones públicas.

Como objetivo general del trabajo se plantea: *"establecer una línea de base para conocer la percepción que tienen los usuarios sobre la calidad de algunos servicios públicos estratégicos en el desarrollo del país con el afán de apoyar la labor que realizan las respectivas Instituciones."* (Madrigal, 2009).

Al respecto, debemos resaltar varios aspectos de especial importancia, uno de los cuales está relacionado con el papel preponderante que se otorga al usuario, al consultársele acerca de su percepción de la calidad en los servicios públicos, espacio al que las administraciones están obligadas a dedicar como el camino conducente al fortalecimiento y la profesionalización del empleo público.

Tal evaluación derivó puntos específicos, tales como brindar información a los jefes de las respectivas instituciones para que desarrollen medidas que solventen las inconformidades identificadas por los usuarios o fortalezcan aquellas valoradas positivamente; proporcionar un instrumento que permita mejorar la comunicación entre los usuarios de los servicios públicos y los encargados de la toma de decisiones en la Administración Pública, así como, poner a disposición de la opinión pública información que contribuya con los procesos de transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos.

Con ese propósito, se realizaron un total de 1359 entrevistas a los diferentes usuarios, los cuales fueron definidos por muestreo de colas, sistemático de un listado de usuarios, estratificado y sistemático de usuarios, sistemático de concursantes y sistemático de consultores, en el periodo comprendido entre noviembre del año 2008 y marzo del año 2009.

La evaluación se orientó hacia servicios específicos que ofrecen las instituciones objeto de estudio, considerando como estrategia conceptual, que la calidad en los servicios públicos hace referencia a que éstos deben responder a los requerimientos de los usuarios con el objetivo de satisfacer sus necesidades. En razón de ello, se diseñó un cuestionario general para todos los servicios con la temática definida por la guía conceptual, adaptándose éste instrumento a cada servicio, por lo que finalmente se obtuvieron cinco cuestionarios que, a pesar de no ser idénticos, permitieron realizar un análisis comparativo.

Es importante mencionar que los tres componentes de evaluación están conformados a su vez, por variables específicas dictadas para cada uno, a saber: "*Satisfacción de las necesidades de los usuarios*", que incluye demanda de servicios en las instituciones, calificación general de los servicios, acceso a los servicios, costo de los servicios, e instalaciones físicas; "*Calidad de la Atención*" conformado por la calidad de la información entregada, actitud de los funcionarios, capacidad técnica de los funcionarios así como procedimientos apropiados, y finalmente, "*Duración del Servicio*", que incorpora los aspectos, tiempo de espera y de atención así como horarios de atención.

Por supuesto que la presente investigación, por su propia naturaleza, no pretende profundizar los resultados de la percepción de la calidad en los servicios públicos aludida, no obstante, para fines ilustrativos se resaltarán algunos de los datos. Por ejemplo, la calificación general del servicio recibido, en una escala de cero a 100, obtuvo calificaciones que oscilan entre un 80,5 y un 58,4; la calificación sobre la actitud de los funcionarios muestran resultados entre un 89,1 y un 65,5 (este último resultado se obtuvo cuando se hizo referencia a dar soluciones rápidas) y, en cuanto a la capacidad técnica de los funcionarios, las calificaciones obtenidas oscilan entre un 90,0 y un 80,5.

Como se aprecia, los resultados obtenidos lucen bastante aceptables, no obstante, es necesario que este tipo de trabajos sean realizados en el resto de instituciones públicas y que permitan obtener información importante que pueda traducirse en planes estratégicos que mejoren efectivamente el servicio público en general.

Es importante resaltar que, muchos de los factores analizados en esa oportunidad, están estrechamente relacionados con el talento humano y, en tal sentido, haciendo referencia a la actitud, a la capacidad técnica, a la calidad de la información entregada, entre otros muchos aspectos inmersos en la evaluación objeto de estudio, surge la relación intrínseca entre el servicio público y la idoneidad de los que facilitan tales servicios.

En relación con esto, la DGSC está impulsando desde hace algunos años un proyecto integral de gestión de la calidad para la gestión de los recursos humanos del RSC, el cual tiene un enfoque gerencial y define como uno de sus objetivos, propiciar la generación de servicios y productos de calidad, capaces de satisfacer las necesidades específicas de los clientes internos y externos de las organizaciones, con base en el establecimiento de un Sistema de Gestión de Calidad, su implementación y respectiva certificación técnica. (Arguedas, 2006).



6.1. La calidad y los modelos de competencias

El tema de la calidad en la DGSC, se viene gestando con más fuerza desde el año 2007, momento en el que se adoptó una iniciativa planteada por la Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional (UNA) ante el Consejo de Capacitación y Desarrollo del RSC, lo cual, al principio solo incluía la fase de capacitación en materia de Gestión de la Calidad a un grupo de funcionarios de la DGSC y de las ORH de las instituciones adscritas al RSC, pero que más tarde generó el planteamiento de un proyecto integral de Gestión de la Calidad para la gestión de los recursos humanos del RSC. Estas acciones se orientan sobre la base de que la Gestión de la Calidad constituye un enfoque gerencial que promueve la ejecución de acciones sustanciales en las organizaciones con miras a satisfacer al cliente.

En este sentido, es importante resaltar que la iniciativa se impulsa con la intención de obtener resultados que impacten de manera directa la eficiencia y la productividad, razón por la cual resulta absolutamente relevante el involucramiento de las ORH en este proceso. De ahí que, la creación de Comités de Gestión de la Calidad resume uno de los propósitos de este proyecto, tanto a nivel de los gestores de personal de las instituciones, como de la propia DGSC, iniciándose con un plan piloto. Por otra parte, la DGSC, conjuntamente con el MIDEPLAN, se encuentra trabajando en la creación de un Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública Costarricense; en cuyo caso, el Premio Nacional a la Calidad tiene definidos los siguientes objetivos:

“Propiciar una cultura de autoevaluación mediante un instrumento para el desarrollo de organizaciones públicas, focalizadas hacia el logro de resultados y la satisfacción de las expectativas y necesidades de los ciudadanos.

Promover la motivación y el crecimiento de las personas, a través de su participación en proyectos para elevar la calidad de la gestión y el servicio al ciudadano.

Promover la gestión integral de la calidad en las organizaciones públicas costarricenses, a través de la utilización del Modelo de Excelencia del Premio.

Reconocer y destacar iniciativas cuyos resultados sean relevantes en un proceso de mejora de la calidad en la gestión pública.

Reconocer públicamente los logros de aquellas organizaciones postulantes, que demuestren haber implementado exitosamente el Modelo de Excelencia del Premio.”

El Reconocimiento de las Prácticas Promisorias en la Gestión Pública, pretende identificar dentro de una organización, aquellas iniciativas relevantes y que puedan ser consideradas como Prácticas Promisorias merecedoras de un reconocimiento y utilizadas posteriormente, como modelos de los cuales aprender.



La presentación oficial del Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reconocimiento de Prácticas Promisorias en la Gestión Pública se efectuará en el "XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Compromiso con la innovación y la calidad en la gestión pública", actividad que es organizada por la DGSC en forma conjunta con el ICAP y que se realizará, en Costa Rica, los días 14, 15 y 16 de abril del año 2010.

Ante los esfuerzos realizados por la DGSC en el tema de la calidad, es importante mencionar que, en el Área de Desarrollo Estratégico de esta institución, se ha creado la figura de un Gestor de Calidad, por medio del cual y como una forma de crear una cultura de calidad en la organización, entre otras muchas acciones, se elaboran periódicamente mensajes insertos en las denominadas "Cápsulas de Calidad". Para efectos del presente tema conviene, extraer la cápsula remitida el 3 de agosto del año 2009, en la que se citan las implicaciones de gestionar la calidad, estableciendo como necesarios los siguientes elementos:

"La definición de una política explícita para la calidad.

El reconocimiento del cliente o usuario como el factor clave que define los lineamientos de la calidad.

El reconocimiento de las personas (factor humano) como el eje del cambio y de la generación de valor.

La innovación tecnológica como el sendero de expansión necesario.

La cultura de la incorporación permanente de desafíos sustentada en la participación y en un ambiente laboral sano que promueva la creatividad." (Ugalde, G. 2009)

Para efectos prácticos se destacará, por una parte, el papel de reconocimiento otorgado al usuario y, por otra parte, a las personas, como facilitadoras del servicio y como eje principal para lograr cambios y agregar valor al mismo. Es importante citar que, en la actualidad, existen enfoques teóricos orientados a la certificación de competencias laborales², en las cuales se hace referencia a las diferentes normas de calidad y a su relación con el tema de las competencias laborales; indicándose que los sistemas de gestión de calidad se basan en ocho principios básicos: enfoque al cliente, liderazgo, participación del personal, enfoque basado en procesos, enfoque de sistema para la gestión, mejora continua, enfoque basado en hechos para la toma de decisiones y relaciones mutuamente provechosas con el proveedor.

Por lo tanto, un sistema de calidad basado en la determinación de las competencias laborales, implica la certificación del desempeño de la competencia laboral de una persona y garantiza que esa persona tiene la capacidad para trabajar conforme lo indica una norma; no obstante, esto no garantiza que su trabajo sea siempre desempeñado de la misma forma, por lo que se requiere un sistema que permita asegurar los estándares de rendimiento a través del tiempo, para lo cual existen normas que, utilizadas en un sistema eficiente de calidad, pueden contribuir a que las cosas se hagan bien siempre.

2. Véase Manual para el diseño de sistemas de calidad basados en competencias laborales. Guillermo Chavez S. y Yolanda García T. Editorial Panorama. 2003

7. La búsqueda de las competencias

La DGSC, como ente rector del sistema de administración los recursos humanos del Régimen de Servicio Civil, posee entre sus mayores preocupaciones, el tema de las competencias que deben poseer y evidenciar los funcionarios públicos; y consciente de la trascendencia de esta necesidad está realizando importantes esfuerzos en esta área. Como ejemplo de lo anterior, el Manual de Clases Anchas del RSC, incorpora en sus clases, elementos relacionados con habilidades, actitudes y conocimientos, los cuales pretenden establecer una plataforma sobre la cual, las instituciones pueden encontrar una base para perfilar las competencias necesarias a lo interno de sus organizaciones.

Durante el periodo 2007-2009 y con el objetivo de *“Crear nuevas categorías en el Escalafón de Servicio Civil, para las posiciones gerenciales y de nivel profesional, en el gobierno central que permita atraer cuadros especializados y de la más alta especialización ofreciendo remuneraciones competitivas para puestos similares en el mercado.”* (Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010), se realizó el rediseño de las clases contenidas en el Manual de Clases Anchas, analizándose las correspondientes a los estratos operativo, calificado, técnico y profesional; lo cual permitió experimentar la eliminación de 674 clases y la creación en su lugar de tan sólo 38 clases (Quirós, 2009).

El cambio provocó una mejora salarial importante para los cuatro segmentos ocupacionales citados y la integración en una evidente cantidad menor de clases para uso del RSC, por lo que, en atención a la característica de diseño ancho de las clases, se está experimentando la necesidad de consolidar los perfiles de los cargos de cada organización en un instrumento técnico. Dentro de esta concepción, el Área de Gestión de Recursos Humanos de la DGSC, consideró de especial importancia la elaboración de una *“Guía para el Diseño de Manuales de Perfiles de Cargos”*, con la cual se pretende establecer los principales lineamientos y las bases sobre las cuales, cada institución pueda perfilar de manera técnica, los cargos existentes en su organización (Romero, 2009).

De tal manera que, los Manuales de Perfiles de Cargos, tendrán entre sus funciones, el generar información relevante en materia de clasificación de puestos y de análisis ocupacional, lo cual cobra especial importancia, a partir de la reforma cualitativa y cuantitativa de que fueron objeto las clases anchas e institucionales (*“...clase detallada en un manual institucional y que se refiere al conjunto de puestos propios de una organización lo suficientemente similares en cuanto a actividades, deberes, responsabilidades y autoridad para que se les pueda aplicar el mismo título a cada uno de ellos, exigir a quienes los hayan de ocupar los mismos requisitos de preparación académica, formación y experiencia, se les pueda aplicar las mismas pruebas de selección y pueda asignárseles con equidad el mismo nivel de remuneración bajo condiciones de trabajo similares. La clase institucional puede ser ancha o angosta y señala los cargos que contiene.”* (Glosario, 2006) del RSC.

Los Manuales de Perfiles de Cargos no requerirán el aval de la DGSC, ya que constituyen una herramienta de diseño y utilización internos, no obstante; atendiendo su rol de ente rector en administración de recursos humanos y, particularmente, en materia de clasificación de puestos, la DGSC impulsa la ayuda técnica necesaria en ese sentido, dando paso a la producción de una guía metodológica orientada a dirigir los procesos de elaboración de tales instrumentos técnicos a partir de un marco referencial.

Esta iniciativa permitirá a las organizaciones que perfilen sus cargos, contar con un insumo fundamental para seleccionar, capacitar, desarrollar y evaluar a los funcionarios a partir de modelos de gestión por competencias, ya que tal instrumento pretende incorporar un apartado de competencias que deben definir las organizaciones para cada uno de sus cargos.

Asimismo, el Área de Gestión de Recursos Humanos de la DGSC está impulsando un proyecto que pretende determinar las competencias que deben poseer y evidenciar los mandos medios y altos del RSC, el cual plantea como objetivo principal *“Mejorar los resultados y la gestión de los funcionarios de mandos medios y altos en las instituciones del Régimen de Servicio Civil Costarricense, traducidos en la prestación de mejores servicios a la ciudadanía.”* (Quirós, 2009), objetivo que se pretende alcanzar mediante los siguientes puntos específicos:

“1.- Definir las competencias y las conductas asociadas que deben evidenciar quienes ocupen los cargos de jefatura de mandos medios y altos que permitan el alineamiento de la estrategia de gobierno con la del capital humano como herramienta de aseguramiento de la efectividad en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía costarricense.

2.- Diseñar un modelo de reclutamiento y selección de personal dirigido a captar oferentes que demuestren tener las competencias y conductas asociadas necesarias para ocupar los cargos de jefatura de mandos medios y altos en el Régimen de Servicio Civil Costarricense.

3.- Identificar la brecha existente en las competencias y conductas asociadas que se definan para quienes ocupan cargos de mandos medios y altos en el Régimen de Servicio Civil.

4.- Cerrar la brecha detectada en los funcionarios que ocupan cargos de mandos medios y altos del Régimen de Servicio Civil, con respecto a las competencias y conductas asociadas que se deben evidenciar para dichos cargos, mediante un Plan de Capacitación y Desarrollo.”

A partir de lo anterior, se requiere la contratación de una empresa consultora con amplia experiencia en el campo del desarrollo de modelos de gestión por competencias, preferiblemente en el sector público, la cual trabajaría en forma conjunta con un equipo de profesionales de la DGSC durante todo el proceso; de manera que se garantice la transferencia de conocimientos, así como el cumplimiento de los productos intermedios y finales que se demanden de dicha consultoría, para lo cual resulta clave, la participación de profesionales de las ORH del RSC, con el fin de lograr la desconcentración efectiva en la aplicación de los productos y de la gestión misma.

Por otra parte, la DGSC oficializó en año el 2008 la "Guía para la evaluación del desempeño de los servidores cubiertos por el título primero del Estatuto de Servicio Civil", la cual pretende alcanzar los objetivos relacionados con el fomento de la eficacia de los servidores cubiertos por el Título I del ESC, estimulando su desarrollo profesional y optimizando su contribución al logro de la eficiencia en el servicio público; además, identificar el potencial de desarrollo de los colaboradores, estimulando sus deseos de superación y guiando sus esfuerzos hacia la plena realización de sus posibilidades de mejoramiento; facilitar la ejecución de las operaciones en los diferentes niveles de las organizaciones y la aplicación de los métodos y técnicas administrativas por parte de los funcionarios que ejercen cargos de jefatura; mejorar las relaciones humanas, facilitando la comunicación positiva y productiva entre jefes y colaboradores, para el logro de las metas de la organización; así como, valorar la forma en que el colaborador mediante el desempeño de las tareas asignadas, procura y logra una mayor productividad, reconoce el nivel futuro de esfuerzo requerido en ese logro, lo mismo que en la calidad de su rendimiento, grado de eficiencia y satisfacción del servicio público demandado. (Res. DG-637-2008).

Asimismo, dicho cuerpo normativo establece las dimensiones del desempeño institucional, denominados factores, variables, competencias u otros, que deberán estar contenidas o agrupadas en los componentes del desempeño genéricos: Servicio al Usuario y al Ciudadano, Eficiencia, Competencia, Flexibilidad y Mérito, claves para la identidad de Servicio Civil, de manera que los nuevos diseños o sus modificaciones, incluyan las dimensiones del desempeño institucionales que propongan estos componentes de desempeño transversales. (Res. DG-637-2008).

8. Opinión de los expertos

Al contar con un referente del servicio público y de la calidad en los servicios y, además, plantear los principales conceptos del tema de los modelos de gestión por competencias, así como las opiniones de los encargados de las ORH del RSC; resulta indispensable consultar directamente a profesionales de gran experticia en el tema del talento humano, tanto del sector público como privado. Por esta razón, a este segmento se les aplicó un instrumento cuyo objetivo fundamental consiste en recabar información relevante sobre el tema de la presente investigación, orientada a determinar si los modelos de gestión por competencias permiten, en la administración pública, contribuir con la calidad en el servicio.

Seguidamente, se cita lo que al respecto señala Gerardo Coto: *"Porque la productividad, entendida como el logro de resultados concretos mediante la utilización óptima de recursos, solo es posible con un desempeño exitoso de quienes hacen posible la consecución de objetivos organizacionales, las personas. Para ello todos los contribuyentes organizacionales tienen que saber muy bien lo que deben hacer, saber hacer muy bien lo que deben lograr y querer hacer lo que se debe hacer."*(Coto, 2009).

En tal sentido, Juan Carlos Camacho manifiesta lo siguiente: *"A partir del material introductorio, de las reflexiones aportadas como resultado de nuestra investigación, y como parte de nuestra*

forma de hacer negocios como Firma Consultora, se concluye que la plataforma sobre la cual debe implementarse un Modelo exitoso de Gestión del Empleo por Competencias, tanto en el Sector Público como en el Sector Privado, es aquel en el que siempre se considere la opinión de sus clientes; el que tenga claro el o los objetivos que debe cumplir como institución o empresa; la que ha dejado claro a cada uno de sus colaboradores qué grado de responsabilidad y de aporte se espera de cada uno de ellos, y por último, asegurar un alto grado de compromiso y de colaboración de todos sus colaboradores, dotándolos de los recursos y herramientas para desempeñar mejor su trabajo.

Por tanto, estamos frente a un cambio integral de la cultura organizacional que involucra una serie de iniciativas antes, durante y posterior a la implementación del Modelo de Gestión por Competencias, que sí garantizaría una contribución notable en la calidad de los servicios que se prestan. Es por ello, que abordamos también un elemento fundamental de ese cambio cultural, que trata acerca del compartir los conocimientos y las experiencias como un proceso dinámico y fluido que debe ser parte del Sistema.” (Camacho, 2010).

Finalmente, se cita lo que en este tema plantea Marco Masís: *“Porque permiten fomentar una cultura orientada al desempeño, en la cual se visibilizan una serie de roles correlacionados a las competencias y alineados al marco estratégico institucional que permiten potenciar los conocimientos, habilidades y capacidades de los funcionarios de una manera proactiva, como no ha logrado hasta ahora ninguna otra metodología.*

Porque no existe una dicotomía en cuanto a las premisas de dirección y desarrollo de personas entre el sector público y sector privado y por lo tanto los principios que inciden en la pertenencia y motivación de las personas son los mismos. Por consiguiente los modelos de gestión por competencias pueden ser adaptados a las particularidades del sector público con las mismas posibilidades de éxito que en el privado, aunque debe quedar claro que por tratarse de un proceso, este debe concebirse dentro de una transición y por ende requiere de tiempo para que paulatinamente se rompan los viejos paradigmas.” (Masís, 2010).

Como se observa, la opinión de los tres consultores, es coincidente, en el sentido de que los modelos de competencias sí contribuyen con la calidad en los servicios públicos, argumentando que tales modelos poseen un efecto positivo en el desempeño de los funcionarios públicos, al permitirles saber muy bien lo que deben hacer, saber hacer muy bien lo que deben lograr y querer hacer lo que se debe hacer, lo cual permite tener claro el grado de responsabilidad y de aporte que se espera de cada uno de ellos; aumentándose con esto, los niveles de compromiso con los logros institucionales, todo en un marco estratégico institucional que permita potenciar los conocimientos, habilidades y capacidades de los funcionarios de una manera proactiva.

En este punto, se debe hacer mención al “...Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana”, el cual en el subíndice Competencia, le otorga a Costa Rica un 53%, calificación que ubica a ese país en el primer lugar de la región en cuanto a este tema, no obstante; señala como debilidades en este campo, que los perfiles se establecen a partir de los requisitos para el cargo, existiendo cierta tensión entre la definición



de un perfil genérico, con base en los factores y los conocimientos específicos del cargo. Además se menciona, que el uso de competencias en términos de conductas, no ha sido desarrollado totalmente, en los distintos subsistemas y, que se evidencian debilidades en el sistema de formación en cuanto a su relación con la gestión del rendimiento y de los recursos necesarios para apoyar procesos de cambio e innovación y remuneraciones.

Para finalizar el presente apartado, es necesario hacer referencia a las palabras de la autora Martha Alles, *"Dada, como se sabe, la escasez de candidatos adecuados, es necesario ser muy buenos entrevistadores para detectarlos. Nuestra tarea puede definirse con la frase "separar la paja del trigo". Muchos relucen como oro y no lo son, y otros no brillan pero esconden personalidades muy interesantes. Nuestro desafío es ver más allá de las apariencias"* (Alles, 2009).

9. Resumen de conclusiones

Los tres apartados que anteceden al presente, han procurado exaltar los elementos que constituyen los servicios públicos, la calidad en los servicios públicos y los modelos de competencias.

Sobre el particular, se abordaron los tres campos, de manera que se evidenciara o no la correlación de los modelos de competencias con la calidad en los servicios públicos. En razón de ello, al inicio, al hacer referencia a la base jurídica que sustenta el Estado Costarricense, se determinó que, la ley estipula como responsabilidad de las instituciones públicas la atención de las necesidades de los usuarios, recalcando en este contexto, la significancia explícita que en este tema, reviste el funcionario público, al señalarlo como la persona responsable de prestar servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta.

Al circunscribirse la presente investigación al RSC, se resaltan de manera muy particular, los diferentes campos en los cuales se prestan los servicios públicos y se exponen, en forma resumida, los resultados de la *"Percepción de la calidad en los servicios públicos"*, en los cuales se evalúan aspectos muy puntuales relacionados con el desempeño de las personas que actúan como funcionarios públicos en el RSC. Esto se aprecia desde el marco conceptual utilizado, al relacionar el servicio percibido con el trato dispensado al usuario en su interacción con el personal prestador del servicio. (Martínez, 2009).

Al referirse, el citado estudio, a evaluaciones puntuales sobre el tema del desempeño de los prestatarios del servicio público, surge la intención de determinar si los modelos de gestión por competencias son una oportunidad para la calidad en los servicios públicos, por lo que se aplicó un cuestionario a los cuarenta y dos encargados de las ORH del RSC.

En tal sentido, el 89.47% de respuestas se enmarcó en la posición de que efectivamente la gestión por competencias contribuye con la calidad en los servicios públicos, y en esta misma vía, respondieron los consultores a quienes se les consultó al respecto.



Tales referencias permiten comprender, los incesantes esfuerzos realizados por la DGSC en el tema de modelos de competencias, como una forma de gestionar el talento humano en el RSC, reflejados tales esfuerzos en acciones concretas lideradas por las Áreas de Gestión de Recursos Humanos y de Reclutamiento y Selección de Personal.

El tema de calidad, en la DGSC, se observa con el impulso de modelos e iniciativas, que vinculan directamente el desempeño de las personas con la calidad en los servicios públicos.

Por otra parte, el Premio Nacional a la Calidad promovido por la DGSC y el MIDEPLAN, impulsa *"...la motivación y el crecimiento de las personas, a través de su participación en proyectos para elevar la calidad de la gestión y el servicio al ciudadano."*(Ugalde, 2009).

Entonces se retorna a la cita de Longo, *"Los arreglos institucionales de gestión del empleo público necesitaron garantizar tres nuevas finalidades: a) la idoneidad, es decir, la incorporación de los mejores para hacer cada cosa; b) el desarrollo, es decir, mecanismos e incentivos necesarios para estimular y compensar a quienes aprenden, mejoran, crecen profesionalmente; y c) el rendimiento, es decir la contribución medida en términos de eficacia, eficiencia y calidad del trabajo."* (Longo, 2008)

Con ello, se llega a la conclusión de que existe una estrecha relación entre el tema de la calidad en los servicios públicos y aquellos rasgos inherentes al saber, al saber hacer y al querer hacer de cada funcionario público, lo cual se evidencia en las respuestas competentes que los funcionarios logran ofrecer en el cumplimiento del servicio. Y más importante resulta aún, cuando se pretenden retomar modelos de idoneidad permanente, los cuales coinciden con el tema de los modelos de competencias, ya que implican la demostración sistemática de competencias para conservar esa condición.

Esta realidad encuentra un fuerte asidero en el *"Plan de acción regional de fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función pública en Centroamérica y República Dominicana"*, en donde se *"...destaca la necesidad de fomentar activamente la revalorización de la función pública, de generar el paradigma de la estabilidad de los empleados públicos como un activo de las sociedades centroamericanas y propugnar por elevar la calidad del servicio público."* (FLACSO 2007-2009).

En este orden, con el proyecto de identificación de las competencias que deben poseer y evidenciar los mandos medios y altos del RSC, se pretende abarcar en un primer intento, el segmento de jefaturas, como pilar de la toma de decisiones en las instituciones de este ámbito y responsables tanto del desempeño de las personas que tienen a cargo como del desarrollo de las capacidades de esas personas.

Por lo tanto, con una connotación similar, el Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, establece que *"Las competencias laborales se definen como la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo;"*

capacidad que está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público." (Decreto No. 2539, 2005) y, a partir de ese concepto, define competencias laborales comunes para los empleados públicos y las generales de los distintos niveles jerárquicos en que se agrupan los empleos.

Y en esa misma dirección se comenta que *"El perfil del servidor público que exige la administración pública moderna ha de combinar formación disciplinaria, comprensión del mundo real, capacidad de análisis, capacidad discursiva para argumentar, destreza metodológica y habilidades demostradas para tener los elementos fundamentales que le permitan incursionar y comprometerse con los finales institucionales del gobierno."* (Uvalle, 2006)

Después de hacer referencia a los puntos anteriormente abordados, se obtiene un panorama muy claro acerca de la conveniencia de que las administraciones públicas adopten modelos de gestión por competencias, en procura de que las instituciones públicas generen servicios de calidad.

En fin, se espera que la presente investigación contribuya con la visión de que las personas son un tema medular en las administraciones públicas y consecuentemente, se requiere que éstas definan estrategias que permitan la identificación y/o el desarrollo y mantenimiento de las competencias que deben poseer y evidenciar los funcionarios públicos, con el propósito de mejorar el desempeño de los roles definidos legalmente para cada institución pública. Por lo tanto, a pesar de que existen elementos sistémicos que pueden atentar contra la calidad de los servicios públicos, también, ello puede ser atribuible al comportamiento y la actitud de quienes tienen a cargo la creación y el desarrollo de tales sistemas.

10. Reflexiones finales

La presente investigación ha permitido identificar la congruencia entre el tema de los modelos de gestión por competencias y la calidad en los servicios públicos, como un componente de gran trascendencia para el exitoso desempeño de las organizaciones públicas. Observando los esfuerzos que, en esta materia ha realizado la DGSC, así como algunas de las instituciones conformantes del RSC, resultaría interesante que la primera adopte un proyecto estratégico que aborde en forma integral el tema de los modelos de gestión por competencias en ese ámbito.

De momento existen muchos intentos en ese sentido, sin embargo, las organizaciones no tienen una línea de acción común y los esfuerzos se realizan en forma aislada, por lo que el diseño de un plan de esta naturaleza, permitirá direccionar correctamente los esfuerzos y los recursos necesarios; así como desarrollar, potencializar y divulgar un modelo competencial general que podría impulsar la DGSC, integrando en éste lo que a cada una de sus Áreas compete y que, a la vez, promueva la participación de las ORH en los procesos que, a partir de esa iniciativa, se generen y que, además, les permita la definición de su propio modelo, sin que en un principio, implique incorporar el aspecto retributivo.

Aunado a lo expuesto en el presente estudio, se debe comentar que es importante aprovechar la experiencia del Registro Nacional en el tema, cuyo proyecto de modelo competencial, como se pudo observar, ha logrado implantarse en principio sólo en algunos procesos de la administración de los recursos humanos; pero que se perfila como una iniciativa que está en crecimiento y que permitirá la mejora de la prestación de los servicios que ofrece esa organización.

De la misma forma, pueden aprovecharse los esfuerzos de las instituciones, tanto del RSC como de otras organizaciones conformantes del Sector Público de Costa Rica, que están avanzando en esta área y que pueden convertirse en referentes importantes para el desarrollo de un trabajo estratégico en ese sentido.

Finalmente, se espera que esta investigación genere espacios de reflexión y discusión sobre los modelos de gestión por competencias como una oportunidad para la calidad en los servicios públicos de la Región y la promoción del intercambio de experiencias entre países; de modo que aquellos funcionarios públicos cuya responsabilidad tiene que ver con la dotación del personal idóneo para las organizaciones y, que todavía desconocen o tienen dudas sobre la implantación y el éxito de los modelos objeto de estudio, encuentren el apoyo y la información tanto teórica como práctica, necesaria para emprender el camino hacia la gestión por competencias.

11. Notas

1 Resultados Percepción de la Calidad en los Servicios Públicos del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, y la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica (2009).

2 Manual para el diseño de sistemas de calidad basados en competencias laborales. Guillermo Chavez S. y Yolanda García T. Editorial Panorama. 2003.

12. Lista de referencias

- Arguedas Herrera, José Joaquín (2007) La profesionalización de la función pública y su aporte a la gobernabilidad democrática en un entorno globalizado. San José: Dirección General de Servicio Civil, p.14-17.
- Arias, O. (2007, 25 de enero) No hay desarrollo sin planificación. La Nación, página 26.
- Calvo, C. (2010) Cuestionario aplicado a los Encargados de Oficinas de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil, San José, Costa Rica.
- Camacho, J. (2010) Entrevista con Juan Carlos Camacho, consultor de la Empresa Manpower CR, San José, Costa Rica, 10 de enero de 2010.
- Candela R. (2008) Teoría de las Competencias. Lima, Perú. Recuperado de <http://www>.

monografias.com/trabajos-pdf/teoria-competencias/teoria-competencias.pdf el 9 de noviembre de 2009.

- Costa Rica. (1949) Constitución Política de la República de Costa Rica. Investigación Jurídicas S.A., San José, Costa Rica, p. 65.
- Costa Rica. (1953) Estatuto de Servicio Civil. Publicaciones Jurídicas, San José, Costa Rica. p.11
- Coto, G. (2009) Entrevista con Gerardo Coto, consultor del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 17 de setiembre de 2009.
- Cruz Ruiz, Norma. (2002) "Análisis ocupacional: de un enfoque tradicional a un enfoque por competencias", en: Revista de Servicio Civil, No.13, San José, Costa Rica, junio 2002. p.88-89.
- Cuestionarios aplicados a los Encargados de las Oficinas de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil. San José, Costa Rica.
- Fonseca, E. (2010) Entrevista con Edith Fonseca, funcionaria del Área de Reclutamiento y Selección de Personal de la DGSC. San José, Costa Rica, 27 de enero de 2010.
- González, J. (2001) Diseño de nuevos modelos desconcentrados de la Gestión de Recursos Humanos. DGSC. San José, Costa Rica. p. 16.
- Informe Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana (2008-2009) pp. 26-27.
- Ley 7454 (1999) Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.
- Ley General de Administración Pública (1978) Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.
- Longo, F. (2004) Mérito y Flexibilidad. Paidós Empresa, Barcelona, España, p. 15.
- Longo, F. (2008) El Reto de Construir Meritocracias Flexibles en el Empleo Público. Revista de Administración Pública, pp. 137-165.
- Madrigal, J (2009) Percepción de la Calidad en los Servicios Públicos. MIDEPLAN/UCR. San José, Costa Rica, p. 9.
- Martínez, Gustavo (2005), Conferencia presentada en el IV Congreso Internacional de Recursos Humanos, realizado en San José Costa Rica, los días 6, 7 y 8 de abril del 2005. Revista de Servicio civil No. 19 2006, DGSC. San José, Costa Rica. p. 127-130.

- Masís, M. (2010) Entrevista con Marco Masís, consultor del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 27 de enero de 2010.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010. MIDEPLAN. San José, Costa Rica. p.87-97.
- Plan de acción regional de fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función pública en Centroamérica y República Dominicana (2008), FLACSO.
- Revista Centroamericana de Administración Pública (2006) Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP- Buen Gobierno y Función Pública. Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centro-americano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de setiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, p. 325-339.
- Ugalde, G. (2009) Cápsula Informativa de Calidad. Dirección General de Servicio Civil, San José, Costa Rica.
- Uvalle, R. (2006) Los desafíos del servicio profesional de carrera en México. CIDE, SFP. p. 118.
- Wikipedia enciclopedia libre (2009) Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Recuperado el 18 de noviembre, de [http://es.wikipedia.org/wiki/Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano](http://es.wikipedia.org/wiki/Declaración_de_los_Derechos_del_Hombre_y_del_Ciudadano).

13. Bibliografía

- Alles, M. Elija al Mejor. Cómo entrevistar por competencias. Ediciones Granica S.A., Buenos Aires, Argentina.
- Camacho, J. (2010) Modelos de Gestión por Competencias en las Instituciones Públicas de Costa Rica y otros países de Latinoamérica, Manpower. San José, Costa Rica.
- Dirección General de Servicio Civil (2007) Resolución DG-234-2009 del 27 de julio del 2009- Modificación al Manual de Clases Anchas y de los Manuales Institucionales de Clases. DGSC. San José, Costa Rica.
- Dirección General de Servicio Civil (2007) Resolución DG-279-2007 del 29 de noviembre del 2007- Modificación al Manual de Clases Anchas y de los Manuales Institucionales de Clases. DGSC. San José, Costa Rica.
- Fernández, G. y Fajardo P. (2005) Las competencias: clave para una gestión integrada de los recursos humanos. Ediciones Deusto. Madrid, España.



- Franco E. y Sojo C. (1992) Gobierno, empresarios y políticas de ajuste. FLACSO, Litografía e Imprenta LIL S.A. San José, Costa Rica.
- 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.
- Longo, Francisco. (2004) Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona, Piados.
- Masís, M. (2009) Compendio de los cursos "Administración de Puestos por Competencias" y "Técnicas de Selección por Competencias", CICAP/UCR, San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN, UCR, Estado de la Nación. Manual Explicativo de los Organigramas del Sector Público Costarricense (2007).
- Quirós S. (2009) Proyecto para definir las competencias que deben poseer y evidenciar los mandos medios y altos. Manuscrito no publicado. San José, Costa Rica.
- Romero G. (2009) Guía para la Elaboración de Perfiles de Cargos. Manuscrito no publicado. San José, Costa Rica.
- Secretaría de Estado de Administración Pública (2008) Revista de Administración Pública No. 3, Santo Domingo, República Dominicana.
- Ulrich D. (2006) La propuesta de valor de recursos humanos, Ediciones Deusto, España.
- Werther, W. Administración de Personal y Recursos Humanos (2005) McGrawHill Editions.



EL <<ALCOHOLISMO-ENFERMEDAD>> EN LA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA SANCIONATORIA: ALCANCES COMO GARANTÍA APLICABLE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS COSTARRICENSES.

*Alfonso Chacón Mata. Costa Rica.
Profesor universitario y abogado laboralista.*

I. INTRODUCCIÓN

En este breve recuento vamos a referirnos a la distinción categórica que han realizado nuestros tribunales de justicia, máximos en la materia laboral y de derechos y garantías fundamentales de Costa Rica –la Sala Segunda y la Sala Constitucional, ambas de la Corte Suprema de Justicia-, con respecto a ¿qué se entiende por el “alcoholismo/causal de despido” y el “alcoholismo/enfermedad”? Se hace necesario estudiar ambas posibilidades, en aras de denotar ¿cómo se debe proceder ante tales situaciones, debido a que presentan particularidades muy disímiles entre sí?

El numeral 72 inciso c) del Código de Trabajo contempla el primer supuesto, cuando dispone: “*Queda absolutamente prohibido a los trabajadores (...) c) Trabajar en estado de embriaguez o bajo cualquier otra condición análoga*”. La anterior norma se complementa, con el inciso i) del artículo 81 ídem, que establece como justa causa de despido: “*Cuando el trabajador después de que el patrono lo apereciba una vez, incurra en las causales previstas por los incisos a, b, c, d y e del artículo 72*”. Es decir, el trabajador que reincida en laborar en estado descrito, una vez que ha sido aperecebido, podrá ser despedido con justa causa.

Las normas señaladas –artículo 72 inciso c) y 81 inciso i)- se refieren claramente, a la embriaguez y drogadicción ocasional, la cual, al afectar negativamente la capacidad laboral, se considera por nuestro ordenamiento como una falta a las obligaciones impuestas por el contrato de trabajo, pero sin que se le estime de una gravedad tal como para justificar, por sí sola, el despido, requiriéndose el aperecebimiento previo y la reiteración de la falta. En el fondo, lo que se pretende es distinguir entre una falta grave de **embriaguez habitual** y lo que es una **severa adicción**.

El segundo supuesto, como vamos a analizar en estas líneas, se enfoca hacia la necesidad de rehabilitar a un trabajador(a) que padece de una enfermedad sustentada en la adicción al alcohol y drogadicción, por lo que el proceder de las jefaturas debe ser totalmente diferente en este caso.

Desde nuestra perspectiva se hace imperioso indicar que el mérito de la jurisprudencia analizada se basa en la constitución de un “fuero de protección encubierto” para aquellos(as) colaboradores(as) que padecen la enfermedad alcohólica y narcótica.

Esta creación jurisprudencial viene a constituir otros fueros protectores que han sido creados por la legislación laboral, como sería el caso de la mujer embarazada y en período de lactancia (art. 94 bis) y el de la dirigencia sindical (art. 367).

Concluimos, entonces, que el fuero para la protección del enfermo alcohólico y narcótico, supone la observancia de una serie de reglas, las cuáles vamos a destacar en este artículo como resultado de los lineamientos dados por las dos Salas de la Corte Suprema de Justicia, en las cuáles se basa esta ponencia.

II. LA POSICIÓN DE LA SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Nuestra jurisprudencia casacionista laboral, en sentencia 2001-00182 dictada por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, de las diez horas veinte minutos del veintitrés de marzo del año dos mil uno, establece una serie de criterios sumamente esclarecedores, en torno a cómo deben verse jurídicamente los conflictos de adicción en el trabajador. En el Considerando IV de la sentencia, el Magistrado ponente, Dr. Bernardo Van der Laat habla sobre la dependencia del alcohol, lo cual es asimilable a cualquier tipo de drogas. En ese sentido aduce que:

*“El alcohol es una sustancia psicodisléptica o psicodisreguladora, de efectos neuronales fundamentalmente depresivos o narcóticos (FERNÁNDEZ (Francisco), Alcoholdependencia. Personalidad del alcohólico, tercera edición, Ediciones Científicas y Técnicas S.A., Barcelona, 1992, p.32)”. Para el autor, el alcoholismo debe considerarse como una enfermedad -aun reconociendo que su punto de partida es la acción de beber en cuanto conducta funcional aprendida-, pero advierte que la noción de enfermedad sólo puede propugnarse a partir del momento en que se ha establecido la dependencia. (FERNÁNDEZ (Francisco), *op.cit.*, p.10).*

*Para efectos de la aplicación del régimen disciplinario, resulta fundamental distinguir entre el alcoholismo agudo, determinante de la ebriedad, y el alcoholismo crónico, que desemboca en dicha enfermedad alcohólica. En otras palabras, no es lo mismo la ingesta alcohólica, productora del estado de ebriedad -situación a la que puede llegar cualquier persona, superada la cual el individuo vuelve a su estado de normalidad psicofísica-, que aquel cuadro que presenta el individuo que ha hecho de la bebida un hábito, desarrollando una verdadera adicción al alcohol, con una progresión deteriorante y, a la postre, invalidante (RIÚ-TRAVELLA, Psiquiatría forense, Lerner Editores Asociados, Buenos Aires, 1987, p. 231). Para un autor como VELASCO, tenemos que la dependencia a las drogas puede ser física o psíquica: si al no ingerir la sustancia aparecen síntomas orgánicos, que, eventualmente, pueden provocar la muerte, es del primer tipo, mientras que es del segundo si, al suspender su administración, no ocurre ningún trastorno serio. El alcohol es capaz de producir las dos formas, lo que hace que el alcoholismo esté catalogado como una verdadera farmacodependencia (VELASCO FERNÁNDEZ (Rafael), *op.cit.*, p. 24)”.*

En el Considerando V se habla de la evolución que ha tenido el tema de la farmacodependencia

en instancias como la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En virtud de lo anterior, en su 259ª reunión, celebrada en marzo de 1994, el Consejo de Administración de dicho organismo internacional convocó una Reunión de Expertos en Ginebra, Suiza, del 23 al 31 de enero de 1995, para examinar un repertorio de recomendaciones prácticas sobre el tratamiento de los problemas relacionados con el consumo de alcohol y drogas en los lugares de trabajo. Entre otras, se incluyeron las siguientes:

“8.1.1: Los trabajadores que experimenten problemas relacionados con el alcohol o las drogas deberían recibir el mismo trato que los trabajadores que tienen otros problemas de salud; por ejemplo, en términos de beneficios, licencia remunerada por enfermedad, vacaciones anuales pagadas, licencia sin goce de sueldo y prestaciones del seguro por enfermedad.

9.1: El empleador debería considerar los problemas de alcohol o de drogas como un problema de salud. En tales casos, el empleador debería normalmente ofrecer servicios de asesoramiento, tratamiento y rehabilitación a los trabajadores, antes de considerar la aplicación de medidas disciplinarias.

9.2.1: Debería reconocerse que el empleador tiene autoridad para sancionar a los trabajadores cuya conducta profesional sea impropia como consecuencia de problemas relacionados con el consumo de alcohol o de drogas. Sin embargo, es preferible que los remitan a los servicios de asesoramiento, tratamiento y rehabilitación en vez de aplicarles sanciones disciplinarias. Si un trabajador no colabora plenamente con el tratamiento, el empleador podrá tomar las medidas disciplinarias que considere oportunas” (O.I.T., TRATAMIENTO DE CUESTIONES RELACIONADAS CON EL ALCOHOL Y LAS DROGAS EN EL LUGAR DE TRABAJO, REPERTORIO DE RECOMENDACIONES PRÁCTICAS DE LA O.I.T., Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1996)”.

En el ámbito de la legislación nacional, la sentencia establece la distinción entre dos situaciones con tratamiento disciplinario disímil: el consumo alcohólico o de drogas ocasional, por un lado, y la dependencia del alcohol o drogas, por el otro. Hicimos una breve alusión líneas atrás, en relación con el inciso i) del artículo 81 del Código de Trabajo, siendo una situación que se distingue de la embriaguez-enfermedad –segundo supuesto por considerar-, que sí configura una falta grave, en los términos del inciso l) del artículo 81 del Código de Trabajo. El veredicto en cuestión examina una serie de consecuencias negativas que el consumo de alcohol genera en el lugar de trabajo, tales como el deterioro de la salud y de las relaciones interpersonales, incremento del ausentismo, disminución del rendimiento del trabajo, merma de la productividad, aumento de accidentes y problemas disciplinarios, así como de la frecuencia de cambio de personal y de los costos de formación y de contratación, y, por último, daños a la reputación de la empresa¹.

Ahora bien, el *quid* del asunto consistiría en determinar como debe procederse ante el “alcoholismo/enfermedad” y al respecto, la misma sentencia nos dice lo siguiente:

“De los lineamientos que, sobre esta materia, ha dictado la O.I.T., se extrae que debe dársele un trato distinto a la enfermedad del alcoholismo respecto de los demás padecimientos que

1. Se citan como referencias, la obra TRATAMIENTO DE CUESTIONES RELACIONADAS CON EL ALCOHOL Y LAS DROGAS EN EL LUGAR DE TRABAJO, REPERTORIO DE RECOMENDACIONES PRÁCTICAS DE LA O.I.T., op.cit., p. 42) (ver, en igual sentido, CARRO ZÚÑIGA, Las justas causas de despido en el Código de Trabajo y jurisprudencia de Costa Rica, Editorial Juritexto, San José, 1992, p.57).

puedan afectar al trabajador. Su especialidad consiste en que, tratándose de un enfermo alcohólico, sería recomendable que el empleador le brindase una oportunidad para que intente rehabilitarse, antes de proceder a despedirlo por ese motivo. Así lo ha considerado UBALDO SERE al indicar que: "(...) cabe afirmar que debe revertirse el enfoque puramente economicista que ve en el trabajador adicto un factor de distorsión en el proceso productivo y compatibilizar el mismo con un enfoque más humano que procure la rehabilitación del trabajador. El trabajo o mejor dicho el mantenimiento de la fuente de trabajo en el caso del trabajador adicto debe ser visto como una de las más firmes posibilidades de rehabilitación. La pérdida del mismo –a través de una política puramente sancionatoria- lo único que consigue es aumentar el grado de marginalización. Deberá reconocerse asimismo que el empleador tiene la potestad de sancionar a los trabajadores que incurran en faltas derivadas del consumo de alcohol y drogas, luego que se le haya dado al trabajador la posibilidad de asesoramiento, tratamiento y rehabilitación y no haya colaborado plenamente en los mismos." (UBALDO SERE (Jorge), "Aspectos laborales referidos al consumo de alcohol y drogas en los lugares de trabajo", en *Revista Derecho Laboral*, N° 190, abril-junio 1998, Montevideo, p. 687)".

Continúa la sentencia casacionista en estudio, diciéndonos que en el anterior supuesto, la política patronal, no debería ser sancionatoria, sino más bien de <<corte restaurativa>>, dirigida a presionar al trabajador para que busque y obtenga ayuda profesional. Invoca el artículo 29 de la Ley General de Salud, N° 5395 de 30 de octubre de 1973, que dispone lo siguiente: "Las personas con trastornos emocionales severos así como las personas con dependencia del uso de drogas u otras sustancias, incluidos los alcohólicos, podrán someterse voluntariamente a tratamiento especializado ambulatorio o de internamiento en los servicios de salud y deberán hacerlo cuando lo ordene la autoridad competente, por estimarlo necesario, según los requisitos que los reglamentos pertinentes determinen" (no subrayado en el original). De ello se desprende, según el análisis realizado por la Sala Segunda que, en nuestro país, el empleador no puede obligar al trabajador a someterse a tratamiento alguno, pero sí puede informarlo, asesorarlo o remitirlo para que lo reciba.

Con respecto a la interrogante de cómo debe ser la conducta del trabajador, para considerar al alcoholismo-enfermedad como una falta grave en los términos del artículo 81 inciso l) del Código de Trabajo, reseña la misma Sala Segunda las siguientes pautas:

a) Las consideraciones expuestas, por su enorme trascendencia social y económica, sólo deben tenerse para aquellos trabajadores que acrediten, por medios idóneos, ser dependientes del alcohol, y así se concluya luego de analizar su comportamiento general en el desarrollo de la relación laboral.

b) Si el colaborador que tiene la patología del "alcoholismo/enfermedad", se niega a colaborar en su proceso terapéutico-restaurativo, procede su despido sin mayores miramientos.

c) El alcoholismo es una enfermedad incurable, pero tratable. Por ello, el que sea incurable no da licencia para consumir ni para justificar las faltas en que, por ese motivo, incurran los trabajadores.

d) Al empleador no se le puede imponer una carga de tal magnitud, sino tan sólo la de brindarle una oportunidad al afectado, quien, si no la aprovecha y continúa dando problemas, puede perfectamente ser despedido (aunque, por ejemplo, presente un dictamen médico que haga constar sus problemas de salud provocados por el alcoholismo, con el fin de tratar de justificar sus ausencias).

En definitiva y a manera de glosa, la sentencia en análisis busca un equilibrio entre lo que requiere y espera el trabajador con problemas adictivos, en correlación de hasta dónde debe llegar la obligación patronal de secundar en la restauración deseada.

III. LA POSICIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Teniendo claro este vasto antecedente jurisprudencial emanado años atrás de la Sala máxima en materia laboral, nuestra jurisdicción constitucional complementa este antecedente en el marco de un recurso de amparo interpuesto por un recurrente, que acusa que la autoridad recurrida le comunicó que en su caso, se había tenido por operada una renuncia implícita debido a las ausencias del actor de sus labores en la Jefatura de Microbiología del Hospital de Golfito. Asegura que es un enfermo alcohólico y que no se le otorgó la posibilidad de justificar esas ausencias. Aunado a lo anterior, de previo a su despido, la autoridad recurrida no le otorgó la posibilidad de rehabilitarse.

Ante este cuadro fáctico, la Sala Constitucional realiza igualmente una argumentación basada en los precedentes médicos de las autoridades más especializadas en la materia, así como lo dicho por organizaciones internacionales de las Naciones Unidas –Organización Mundial de la Salud y Organización Internacional del Trabajo-, con respecto a los alcances del <<alcoholismo enfermedad>>. Al respecto, empezamos destacando lo dicho por el tribunal constitucional relativo al primer aspecto:

“III.- EL ALCOHOLISMO COMO ENFERMEDAD Y LA NECESIDAD DE OTORGARLE AL TRABAJADOR LA POSIBILIDAD DE REHABILITARSE. *El alcoholismo ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como un trastorno de la salud mental con raíces biológicas, psicológicas y sociales (Perspectivas de Salud - La revista de la Organización Panamericana de la Salud, Volumen 10, Número 1, 2005). De hecho, de acuerdo con esa misma organización, el uso nocivo del alcohol es uno de los principales riesgos para la salud, responsable del 4% de la carga mundial de morbilidad. Según el segundo informe del Comité de Expertos de la OMS en problemas relacionados con el consumo de alcohol de 2006, entre el 2000 y 2002, a nivel mundial, el porcentaje total de defunciones atribuibles a su consumo ascendía a 3,7 %. El alcohol es un factor etiológico en más de sesenta enfermedades (las cardiovasculares, hepáticas, mentales, las lesiones y muertes por accidentes de tráfico y los comportamientos de alto riesgo). Además, entre los daños sociales importantes relacionados con el consumo de alcohol figuran los problemas familiares e interpersonales, laborales y la estigmatización social.”²*

2. SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Voto N° 2010-001664, de las quince horas y ocho minutos del veintisiete de enero del dos mil diez.

En relación con lo manifestado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la sentencia que nos ocupa sostiene que dicha instancia se ha dado a la tarea de investigar y emitir una serie de recomendaciones relacionadas con el uso abusivo de alcohol y otras drogas. Podemos extraer de lo analizado lo siguiente:

(i) En una reunión de Expertos en Ginebra, Suiza realizada en enero de 1995, se examinaron una serie de recomendaciones prácticas sobre el tratamiento de los problemas relacionados con el consumo de alcohol y drogas en los lugares de trabajo. Estas pautas se encuentran recogidas en el documento conocido como Repertorio de recomendaciones prácticas de la Organización Internacional del Trabajo, sobre el tratamiento de cuestiones relacionadas con el alcohol y drogas en el lugar de trabajo, Ginebra, 1996.

(ii) El gran aporte del foro anterior, fue enfocar al alcoholismo como un problema de salud que repercute no sólo en la esfera individual del trabajador sino que, además, afecta el entorno laboral, causando, incluso, la pérdida de productividad. Desde esta perspectiva, al considerarse al alcoholismo como un problema de salud, se establece la obligación de tratarlo sin discriminación como otra enfermedad más y se enmarca su tratamiento dentro del alcance de los servicios de salud (públicos o privados) según corresponda.

(iii) En este esquema de abordaje, se dispuso que los patronos, preferiblemente, deben conceder a los trabajadores alcohólicos, la oportunidad de someterse a rehabilitación para superar su enfermedad sin ningún tipo de discriminación, antes de aplicar sanciones disciplinarias. Ciertamente, se reconoció la posibilidad del patrono de sancionar las conductas impropias del trabajador producto del consumo del alcohol u otras drogas, no obstante, de previo a la adopción de cualquier medida disciplinaria, deberá remitir al trabajador para que se someta a rehabilitación y tratamiento, siendo que, en caso que no exista una respuesta afirmativa de su parte, podrá aplicar la sanción correspondiente conforme la legislación vigente.

La sentencia de la Sala Constitucional, recalca las recomendaciones aludidas de la O.I.T. que se exponen en el Voto de la Sala Segunda anteriormente aludido, y nos dice lo siguiente:

“En este sentido, la recomendación No. 9.1, de forma expresa, establece lo siguiente: “Preferencia por el tratamiento en vez de las medidas disciplinarias. 9.1.1. El empleador debería considerar los problemas de alcohol o de drogas como un problema de salud. En tales casos, el empleador debería normalmente ofrecer servicios de asesoramiento, tratamiento y rehabilitación a los trabajadores, antes de considerar la aplicación de medidas disciplinarias”. Asimismo, en la recomendación No. 9.2., se dispone lo siguiente: “Debería reconocerse que el empleador tiene autoridad para sancionar a los trabajadores cuya conducta profesional sea impropia como consecuencia de problemas relacionados con el alcohol o las drogas. Sin embargo, es preferible que los remitan a los servicios de asesoramiento, tratamiento y rehabilitación en vez de aplicarles sanciones disciplinarias. Si un trabajador no colabora plenamente con el tratamiento, el empleador podrá tomar las medidas disciplinarias que considere oportunas”.

Dentro de este esquema, debe considerarse el papel que juega la rehabilitación de la persona alcohólica, el hecho de contar con un trabajo estable, lo que le permite sentirse productivo y reducir el grado de estigmatización. Tanto es así, que en las recomendaciones supra citadas, se reconoció que la estabilidad que ofrece un empleo se constituye, frecuentemente, en un factor importante para facilitar la superación de los problemas relacionados con el consumo de alcohol o de drogas. **Al ser nuestro país miembro de la Organización Internacional del Trabajo, estas pautas, —aún cuando tienen carácter recomendativo— en atención al principio pro homine, sirven para integrar e interpretar el Derecho de la Constitución, en el tanto otorgan mayor protección a los derechos fundamentales de las personas**". (Subrayado nuestro).

Digno de comentar es el hecho de que aún cuando sean recomendaciones emitidas por una organización internacional –como es el caso de las recomendaciones 9.1 y 9.2 de la O.I.T., las mismas se incorporan al ordenamiento jurídico nacional, asignándole una prioridad y vigencia inmediatas. En este sentido, pareciera ser que las mismas recomendaciones emitidas por sujetos de derecho internacional como serían las organizaciones internacionales, si igualmente privilegian y potencian las garantías del ser humano en su amplia dimensión (Pro Homine), son tutelables ante la citada jurisdicción, y en consecuencia, gozan de vigencia máxima.

Asimismo, el Director de la entidad recurrida manifiesta que no tenía conocimiento de la situación de enfermedad alcohólica del funcionario recurrente, sin embargo para la misma Sala esta situación no se evidencia con la misma prueba inserta en el expediente, y al respecto aduce que:

"Considerando este hecho, analizado a la luz de las recomendaciones vertidas por la Organización Internacional del Trabajo, sobre el tratamiento de cuestiones relacionadas con el alcohol y drogas en el lugar de trabajo, en particular, las Nos. 9.1 y 9.2, al momento de conocer la enfermedad del recurrente, el Director recurrido debió concederle la oportunidad de rehabilitación para tratar su enfermedad de previo a tener por operada su renuncia tácita, lo que, como se vio, no se cumplió en el sub lite. Ahora bien, si una vez concedida esa posibilidad, el trabajador no la aprovecha y persiste el problema, podrá la autoridad recurrida hacer uso de los mecanismos dispuestos en el ordenamiento jurídico para sancionarle. Bajo este orden de consideraciones, la actuación de la autoridad accionada quebrantó los derechos fundamentales del amparado y, por ende, procede la estimatoria del proceso".

En lo que interesa, termina acotando el veredicto de marras que, en la Ley General de Salud, No.5395, en el artículo 29 se establece que las personas con dependencia del uso de drogas u otras sustancias, incluidos los alcohólicos, pueden someterse, voluntariamente, a tratamiento especializado ambulatorio o de internamiento en los servicios de salud, siendo que *"De lo expuesto se deduce que el patrono debe brindarle al trabajador la posibilidad de tratarse y rehabilitarse antes de aplicar el régimen disciplinario, de modo que si no aprovecha tal oportunidad, podría, entonces, aplicar la sanción correspondiente. Eso sí, debe quedar claro que al trabajador le corresponderá acreditar por medios idóneos, su dependencia al alcohol y en su caso, estar recibiendo tratamiento o terapia"*.

A manera de corolario, si realizamos un contraste entre ambas sentencias, vamos a encontrar que se complementan recíprocamente. Quizás la sentencia de la Sala Segunda sea más profusa en enumerar la base teórica-doctrinal, que aborda desde un punto de vista parcial (médico y psicológico), las secuelas patológicas que subyacen en el alcoholismo visto como una enfermedad; mientras que la Sala Constitucional se basa fundamentalmente en las apreciaciones de la O.I.T..

Para los efectos del derecho disciplinario administrativo, que es el énfasis de estas líneas, el debido proceso radica en proporcionarle al afectado(a) por el alcoholismo enfermedad, la posibilidad de que se defienda acreditando su estado de salud. Esta situación provocaría para el trabajador afectado, una suerte de fuero de protección encubierto que tiene su base jurídica en el ámbito jurisprudencial y no legal, según hemos venido exponiendo. Por el contrario, actuar sin respetar esta condición personal del trabajador, generaría responsabilidad patronal al incurrir en violaciones al Derecho de la Constitución, como bien lo expone el veredicto del Tribunal Constitucional.

IV. EL “ALCOHOLISMO-ENFERMEDAD” Y EL PRINCIPIO DE NORMA MÁS FAVORABLE

Hemos querido analizar en este apartado la relación entre ambas variables, por cuanto resulta vital esta simbiosis para entender, que estamos ante una manifestación concreta del Principio Protector en materia laboral. Esta modalidad contractual denota la existencia de una parte que es la que se tiene como más débil (el trabajador) en relación a la otra (el empleador), por lo que se busca contrarrestar el desequilibrio. En otras palabras, estamos ante una asimetría en torno a las potestades reales de ejercer poder y, en ese sentido, los principios laborales se tornan como regulatorios-equitativos.

En la doctrina nacional, un autor como CASCANTE CASTILLO, ha dicho que este principio “Se considera el más importante, el que verdaderamente identifica al Derecho del Trabajo; es el “principio “del Derecho Laboral. ¿Por qué? Por que actúa como criterio fundamental en la medida que quiebra el denominado “Principio de Igualdad” del Derecho Civil; es decir, no se inspira en el denominado principio de igualdad”³. Es por ello, que el principio protector busca defender y coadyuvar al trabajador como parte que se tiene más indefensa dentro de la relación. Ahora, es conveniente dejar por asentado que existen reglas de interpretación de este principio pro operario, porque de lo contrario se podría propender a realizar un uso o aplicación indebida del mismo, alejándolo de los parámetros de buena fe que rigen el derecho laboral. Se ha externado igualmente por la doctrina que este principio, tiene manifestaciones directas o procesales, las cuales se manifiestan en i-la iniciación de oficio del proceso y ii-la redistribución de la carga de la prueba⁴.

3. CASCANTE CASTILLO, (German Eduardo) “Teorías Generales del Derecho del Trabajo”, Investigaciones Jurídicas S. A ediciones, San José, primera edición, 2001, pág 206.

4. PASCO COSMÓPOLIS, (Mario) “Los Principios del Derecho Procesal del Trabajo” en Encuentro Iberoamericano de Justicia del Trabajo, San José Costa Rica, 24-25 de junio de 1999, pág 8. Con relación a las MANIFESTACIONES INDIRECTAS O PARAPROCESALES DEL PRINCIPIO PROTECTOR se habla de i-las reglas pro operario y ii-la indisponibilidad de derechos. En el primer supuesto, tenemos el in dubio pro operario, la norma más favorable y la condición más beneficiosa; y en el segundo supuesto estamos hablando de la tesis de irrenunciabilidad de derechos, que es una forma de proteger al trabajador.

El Principio Protector se desglosa en tres reglas: i-La norma más favorable; ii-La condición más favorable y iii-el indubio pro operario, por lo que pasaremos a detallar la distinción operativa que corresponde a las dos primeras reglas. Sobre la regla de norma más beneficiosa o favorable, nos encontramos que, en su versión clásica, este principio significa el respeto a la regulación más favorable para el trabajador en supuestos de concurrencia de varias normas simultáneamente aplicables a una misma relación laboral o conjunto de relaciones laborales.⁵

En síntesis, este principio debe aplicarse cuando para una misma situación se presenta más de una norma aplicable. En este caso, se debe escoger la que resulte más beneficiosa para el trabajador, obviando la jerarquía de las normas⁶.

Por otra parte, el insigne tratadista uruguayo, AMÉRICO PLÁ RODRÍGUEZ nos habla de la regla de la condición más beneficiosa, para quien dicha regla, *"supone la existencia de una situación concreta anteriormente reconocida y determina que ella debe ser respetada en la medida que sea más favorable al trabajador que la nueva que ha de aplicarse"*. O también se ha dicho que este principio, *"...proclama la conservación de los mejores tratamientos alcanzados por una parte de los trabajadores durante la vigencia de una determinada normativa, cuando ésta viene sustituida por otra norma"*⁸.

La diferencia entre la "norma más favorable" y la "regla de la condición más beneficiosa", radica, desde nuestra óptica, en que, en el primer caso estamos hablando de fuentes formales de derecho y más propiamente en normas en sentido amplio (p. e. leyes, decretos, reglamentos, circulares); mientras que en el segundo caso no necesariamente se refiere a este aspecto, sino que entrarían otro tipo de situaciones que pueden obedecer a los casos en los que se configuren situaciones ventajosas de hecho, a través de prerrogativas o costumbre etc., con las que goza el trabajador o trabajadora y que determinan la existencia de la condición que resultare de mayor beneficio para éste(a), en un determinado momento.

En el caso del tratamiento al que debe someterse el colaborador afectado por el <<alcoholismo-enfermedad>> según las jurisprudencias analizadas, estamos ante una aplicación de normativa más beneficiosa, en el sentido de contar con la posibilidad de aplicar una interpretación expansiva y tendiente a favorecer más al ser humano desde una perspectiva integral. La dicotomía se presenta en aplicar el inciso i) del artículo 81 del Código de Trabajo como falta susceptible de terminar la relación laboral, aplicando la regla de los dos apercibimientos a todas las personas que presenten adicción a las drogas o al alcohol, o en contrapartida; aplicar la normativa laboral internacional generada por la Organización Internacional del Trabajo

5. OJEDA AVILÉS, (Antonio) **"Flexibilidad Judicial y Contractualismo"** en *"Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Estudios sobre Flexibilización Laboral y Nuevos Compartimientos Sindicales"* (Seminario italo-español de Derecho del Trabajo), Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 1988, pág 67. Véase al respecto, SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Voto No 2002-00145, San José, a las trece horas cincuenta minutos del nueve de abril de dos mil dos.

6. SOLÍS M. (Xiomara) **"Límites al Ejercicio del lus Variandi"** pág 241 en GODÍNEZ VARGAS, (Alexander) compilador *"El derecho del trabajo frente a la flexibilización normativa"* en Antología Tendencias Actuales de la Flexibilización Laboral, Curso Maestría Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, UNED, Primer Tomo, 2002. En igual sentido, ALONSO OLEA, (Manuel) Op Cit, pág 989.

7. PLÁ RODRÍGUEZ, (Américo) *"Los Principios del Derecho del Trabajo"*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, segunda edición, 1990, pág 60.

8. DESDENTADO BONETE, pág 171 en DE LA VILLA GIL, (Luis Enrique) y LÓPEZ CUMBRE, (Lourdes) *"Los Principios del Derecho del Trabajo"*, Centro de Estudios Financieros, Madrid, 1999.

que resulta más beneficiosa para el interesado, al proporcionarle la garantía de contar con oportunidades de rehabilitación.

En todo caso, la misma jurisprudencia de la Sala Constitucional ha establecido la posibilidad de aplicar los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos como normas <<cúspide>> del ordenamiento jurídico. En torno al valor normativo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Sala Constitucional, desde sus orígenes⁹, ha señalado en términos generales que este ámbito del Derecho en nuestro ordenamiento jurídico, a diferencia de los otros instrumentos del Derecho Internacional, no tienen únicamente un valor superior a la Ley, de acuerdo con el artículo 7° constitucional, sino que sus disposiciones, en la medida en que brinden mayor cobertura, protección o tutela de un determinado derecho, deben prevalecer por sobre éstos; lo anterior teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política. Por su parte, en la sentencia N° 3435-92 y su aclaración, N° 5759-93 esta Sala reconoció que *“los instrumentos de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución”*¹⁰.

En consecuencia, no es incongruente con el Derecho de la Constitución, que los precedentes jurisdiccionales se apoyen en instrumentos internacionales de derechos humanos laborales, en la medida que, como en el caso presente; están favoreciendo de mejor manera los intereses de los justiciables.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Como conclusiones generales, conviene que reparemos en las siguientes, a la luz de lo expuesto anteriormente:

1. La jurisprudencia reseñada delimita dos ámbitos de valoración y conducción con respecto a la problemática del alcoholismo y afines. Un ámbito es el de las ausencias intempestivas como producto del consumo de tales posibilidades, para lo cual se requiere de una amonestación previa para proceder al despido sin responsabilidad patronal. El otro ámbito requiere que el trabajador(a) tenga una declaratoria de enfermedad y en consecuencia, es proclive a que se le brinde una oportunidad si incurrió en una falta de este tipo, a través de medidas propiciadas tanto por el empleador como por el propio trabajador.

2. Precisamente en este último aspecto, el trabajador debe demostrar su enfermedad producto

9. SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Voto No 1147-90 de las 16:00 hrs del 21 de setiembre de 1990. Así, en la sentencia aludida, en que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 240 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para reconocer a un abogado sentenciado su derecho a la jubilación, se dijo que las normas internacionales de derechos humanos: *“tienen, no sólo el rango superior a la ley ordinaria que les confiere el artículo 7 de la Constitución sino también un amparo constitucional directo que prácticamente los equipara a los consagrados expresamente por la propia Carta Fundamental, al tenor del artículo 48 de la misma (reformado por ley N. 7128 de 18 de agosto de 1989); entre esos derechos, concretamente, los reconocidos en los artículos 25, 28 y 30 –así corregidos los que se invocan en la acción- del Convenio sobre la Seguridad Social, N. 102 de la OIT”*

de la severa adicción a las drogas o el alcohol. Es decir, sobre él pende la carga de la prueba idónea, de su estado de enfermedad.

3. En contrapartida, el empleador debe facilitar o dar oportunidad al trabajador, para que se restablezca, y de no ser aprovechada esta oportunidad, puede procederse al despido sin responsabilidad patronal.

4. El análisis realizado a los veredictos, tanto de la Sala Segunda como de la Sala Constitucional, nos permite concluir que se adoptó una regla de **Aplicación de la Norma más Favorable** en beneficio del ser humano (Pro Homine), pues bien pudo el juzgador simplemente dictaminar como faltas graves a las obligaciones laborales después de dos ausencias injustificadas, sin necesidad de entrar al estado situacional de cada colaborador(a).

5. Con los precedentes invocados, se adopta la constitución en nuestro sistema jurídico de lo que denominamos como un **"Fuero Encubierto"**, para beneficio de aquellos(as) colaboradores(as) que padecen adicciones que inciden en su trabajo, creado y conceptualizado por resoluciones judiciales, debido a que no tiene asidero legal como otros fueros especiales de protección (p. e. el de la mujer embarazada, el de estado de lactancia y el de los líderes sindicales).

6. En la adopción de los anteriores criterios jurisprudenciales, el raigambre de los estudios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, se constituyeron en un parámetro de constitucionalidad de primer orden. Es importante reconocer esta situación, puesto que estamos ante nuevas y mejores vías de profundizar las garantías que asisten en Derecho, para un mayor margen de colaboradores(as) que se ven sometidos al flagelo de la adicción en cualquiera de sus manifestaciones posibles.

VI. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

a) Libros:

CARRO ZÚÑIGA, (Carlos) Las justas causas de despido en el Código de Trabajo y jurisprudencia de Costa Rica, Editorial Juritexto, San José, 1992.

CASCANTE CASTILLO, (German Eduardo) "Teorías Generales del Derecho del Trabajo", Investigaciones Jurídicas S. A ediciones, San José, primera edición, 2001

CÓDIGO DE TRABAJO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, comentado y anotado por Mario Blanco Vado, Editorial Juritec S.A., segunda edición 1999.

DE LA VILLA GIL, (Luis Enrique) y LÓPEZ CUMBRE, (Lourdes) "Los Principios del Derecho del Trabajo", Centro de Estudios Financieros, Madrid, 1999.

GODÍNEZ VARGAS, (Alexander) compilador "El derecho del trabajo frente a la flexibilización normativa" en Antología Tendencias Actuales de la Flexibilización Laboral, Curso Maestría

Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, UNED, Primer Tomo, 2002.

OJEDA AVILÉS, (Antonio) “**Flexibilidad Judicial y Contractualismo**” en “Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Estudios sobre Flexibilización Laboral y Nuevos Compartimientos Sindicales” (Seminario ítalo-español de Derecho del Trabajo), Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 1988.

PASCO COSMÓPOLIS, (Mario) “**Los Principios del Derecho Procesal del Trabajo**” en Encuentro Iberoamericano de Justicia del Trabajo, San José Costa Rica, 24-25 de junio de 1999.

PLÁ RODRÍGUEZ, (Américo) “Los Principios del Derecho del Trabajo”, Buenos Aires, Ediciones Depalma, segunda edición, 1978.

b) Jurisprudencia:

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Voto No 1147-90 de las dieciséis horas del veintiuno de setiembre de mil novecientos noventa.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Voto No 2313-95 de las dieciséis horas con dieciocho minutos del nueve de mayo de mil novecientos noventa y cinco.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Voto N° 2007-000338, de las doce horas y cuarenta y siete minutos del doce de enero del dos mil siete.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Voto N° 2007-006699, de las nueve horas y cincuenta minutos del dieciocho de mayo de dos mil siete.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Voto N° 2007-001960, de las dieciocho horas cincuenta y tres minutos del trece de febrero de dos mil siete.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Voto N° 2008-004235, de las catorce horas y veinticuatro minutos del catorce de marzo del dos mil ocho.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Voto N° 2010-001918, de las doce horas y treinta y ocho minutos del veintinueve de enero del dos mil diez.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Voto N° 2010-001664, de las quince horas y ocho minutos del veintisiete de enero del dos mil diez.

AUTOMATIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS. SAGETH: EN LA DGSC.

*Fernando Chacón Rojas. Costa Rica
MBA, Funcionario del Área de Reclutamiento y Selección,
Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica*

Sumario

Cuando se mejora el servicio que se brinda a los ciudadanos, se cumple con los compromisos de calidad en la gestión pública y se mejora, a su vez, la imagen de sus instituciones. Tal es el caso de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), en la que el Sistema Automatizado para el Reclutamiento y Selección (SAPRES), utilizado por décadas, requirió de una actualización que le permita responder, de manera ágil y oportuna, a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Por consiguiente, a partir del año 2007 desde su formulación y hasta el año 2010, la DGSC impulsa una nueva plataforma informática que permitirá solventar dichas necesidades y que se denomina Sistema Automatizado de Gestión del Talento Humano y del Empleo (SAGETH).

Sin embargo, el pasar de un sistema a otro, demandó, asegurar la validez y confiabilidad del nuevo sistema. Este proceso se realizó por medio de un plan piloto que involucró a los legítimos actores del sistema.

El presente artículo describe los incidentes y aprendizajes del plan piloto para validar el SAGETH, ocurridos durante el II semestre del año 2010.

Palabras claves

Calidad en la gestión pública,

Abstract

If you could improve the service offered to the citizens, you are fulfilling the quality commitments in the public management and improving the image of the Dirección General de Servicio Civil (DGSC). A gold rule mentioned us: "if we do always the same things, we are going to get always the same results": new issues required new solutions. The technology and process automation can be a great partner in order to find right solutions.

The Automated System for Recruitment and Selection (SAPRES) that used by the DGSC is not able of answering in an agile and timely way to the needs and expectations of the citizens. In response of this reality, the DGSC is developing a new system to settle needs of the DGSC: the Automated System of Management of Human Talent and Employment (SAGETH).



However, before changed a system to other one: discount SAPRES and starting SAGETH to manage the recruitment and selection process, it is necessary to be assured of the reliability of the new system. This process is realized by running a pilot plan, involving the all actors of the system. The present article describes the incidents and leanings of the pilot plan to validate SAGETH, happened during the semester II of the year 2010.

1. Introducción

Uno de los sentimientos que nos causan las cosas nuevas es emoción. ¿Recordemos cuando éramos niños(as)? Aún tengo presente el cariño, la ansiedad, la ilusión y las “mariposas en el estómago” con la llegada de la navidad o la víspera del ingreso a clases en la escuela. Era emocionante, una sensación increíble.

Algo similar estamos viviendo en estos días en la Dirección General de Servicio Civil (DGSC).

Por más de una década la institución ha utilizado, para sus procesos de reclutamiento y selección de personal, el Sistema Automatizado para Reclutamiento y Selección (SAPRES). Este sistema fue desarrollado en 1996 por los ingenieros Edgar Morales González y Minor Alí Granados, facilitando los procesos de reclutamiento y selección.

Para los seguidores de la tecnología, el SAPRES se desarrolló en el lenguaje de programación FoxPro 2.6(x) para DOS. FoxPro se deriva FoxBASE, creado por Fox Technologies en 1984; inicialmente se trataba de un compilador de dBase. Fox Technologies fue adquirido por Microsoft en 1992. Por otra parte, quizás algunos de nuestros lectores (as) más jóvenes no tengan idea de lo que era el “**Disk Operating System**”, pero bueno, eso es historia.

Este artículo se centra fundamentalmente en el diseño, programación y pruebas pilotos asociadas al nuevo Módulo de Reclutamiento y Selección de Personal del Título I, en contraposición con el antiguo Sistema Automatizado llamado SAPRES por lo cual su alcance está claramente delimitado.

2. Importancia del cambio

Antes de continuar, tratemos de encontrar respuesta a una pregunta: ¿Por qué es importante este cambio? Podemos reflexionar tratando de encontrar respuestas desde distintos vértices.

Uno de ellos es que, si bien es cierto que todas las áreas de la DGSC desempeñan un papel importante, también es cierto que unas tienen mayor exposición con la ciudadanía que otras.

Una de las áreas, que tiene mayor exposición y grado de interacción con la ciudadanía, es el Área de Reclutamiento y Selección de Personal (ARSP), razón por la cual, cualquier mejora en sus procesos va a afectar positivamente a los ciudadanos, mejorando consecuentemente la imagen de la DGSC.



Por otra parte, la DGSC, consciente de que debe “hacer las cosas de manera diferente para obtener resultados distintos”, decidió “subirse en la ola tecnológica” para explorar nuevas soluciones y de esta forma, brindar una respuesta más ágil y oportuna para sus legítimos interesados.

Por tanto, además de desarrollar el Sistema Automatizado de Gestión del Talento Humano y del Empleo (SAGETH), tema del presente artículo, la DGSC trabaja en la implementación de un “Sistema de Votación de Audiencias”, el cual permitirá brindarle al oferente el resultado de sus pruebas, 10 minutos después de realizadas. Este esfuerzo respalda la percepción que tienen los ciudadanos de la DGSC, como “la institución que da trabajo”.¹

3. Necesidad del cambio: limitaciones del SAPRES

Como era de esperar, quince años después del nacimiento del SAPRES la tecnología ha cambiado, lo cual obliga a las instituciones a reformular sus sistemas de trabajo y, por supuesto, la gestión de personas no es la excepción.

Técnicamente hablando, por citar un ejemplo, el SAPRES se manejaba con base en números telefónicos de 6 dígitos; con el cambio a ocho dígitos se requirió, obligadamente, de una transformación.

Adicionalmente, la cantidad de códigos de clases y especialidades se han incrementado y enfrenta serias limitaciones para enviar comunicaciones, vía correo electrónico o por mensajería de texto.

Por otra parte, la cantidad de usuarios se ha incrementado considerablemente desde la década de los años 90. La limitada capacidad de manejar más oferentes en el SAPRES provoca que el sistema sea lento, contrastando con las necesidades y expectativas de los actuales usuarios de los servicios de la DGSC: rapidez y calidad.

El SAPRES no interacciona con el usuario: por ejemplo, la oferta de servicio que ingresa el usuario tiene que ser re-ingresada por un funcionario del ARSP en el SAPRES, exponiéndose a errores humanos en el proceso de digitación.

Una de las tareas que demanda más tiempo en el proceso de selección de personal es la asignación de las clases y especialidades (C&E) para cada oferente que ha aprobado las pruebas. En la actualidad este proceso es 100% manual: un funcionario del ARSP revisa los

1. La Dirección General de Servicio Civil (DGSC) estableció, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, denominado Jorge Manuel Dento Obregón, un compromiso para diseñar, desarrollar e implementar un Sistema Automatizado para la Gestión del Talento Humano y del Empleo dentro del Régimen de Servicio Civil.

Por consiguiente, y a fin de poder cumplir con tal compromiso, la DGSC formula, dentro de su Plan Estratégico Institucional, el Proyecto Estratégico No. 1 y elabora, en el año 2007, su respectivo Perfil y un cronograma de trabajo en el cual se establecen sus fases, etapas y actividades sustantivas y operativas, cada una con sus respectivas fechas y responsables de cumplimiento.

De igual manera, el Perfil estableció, como alcances del Proyecto, el automatizar los Módulos de Reclutamiento y Selección de Personal, Gestión de Recursos Humanos y Salarios e Incentivos para los títulos I, II y IV del Estatuto de Servicio Civil.



atestados académicos para cada oferente y su experiencia laboral, luego los compara contra los manuales de C&E generados en el Área de Gestión de Recursos Humanos (AGRH) y asigna las C&E en las que cada oferente puede participar.

Por supuesto, al ser un proceso manual, pueden presentarse errores humanos. SAGETH va a realizar esta asignación de manera automatizada: el funcionario del ARSP va a dar fe de los atestados que presente el oferente.

4. Del SAPRES al SAGETH

4.1 Funcionalidad del SAGETH

SAGETH es un sistema desarrollado por la Unidad de Tecnologías de Infocomunicación de la DGSC (UTIC), que relaciona información de las áreas de Salarios e Incentivos (ASI), Gestión de Recursos Humanos (AGRH) y de Reclutamiento y Selección de Personal (ARSP), resultando un producto integral, ágil, moderno y eficiente para el ciudadano (a) que participa en los concursos publicados por la institución así como en asuntos relacionados con la elaboración, envío, trámite y resolución de pedimentos de personal (P-10) y nóminas.

4.2 Plan piloto

La importancia de un plan piloto es que permite revisar las funcionalidades de un sistema en un ambiente de prueba o controlado. Para la implementación del SAGETH fue necesario integrar el aporte de los principales usuarios que tendrá el sistema: AGRH, ARSP, Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos (OGEREH) y ciudadanos representados por el equipo de compañeros(as) digitadores de la DGSC.

El responsable de liderar el Plan Piloto fue la Unidad de Investigación y Desarrollo (UID) del ARSP.

La UID concibió el Plan Piloto como un proyecto en el cual se utilizaron herramientas de Administración de Proyectos para su desarrollo, tal como MS Project. Las etapas del Plan Piloto fueron las siguientes: Planificación, Ingreso de Pedimentos de Personal, Ingreso de Ofertas de Servicio, Módulo de Evaluación y Módulo de Nóminas.

En las restantes páginas se describirán cada una de las etapas del Plan Piloto.





4.3 Planificación

La etapa de planificación consideró las siguientes actividades: realizar un inventario de todas las tareas del plan, agrupar las tareas por etapas, asignar tiempos de ejecución, asignar responsables de las tareas, divulgación y comunicación del Plan.

La primera tarea de la UID fue crear un cronograma con todas las actividades del Plan Piloto. Durante la etapa de Planificación se consideraron con detalle las tareas de cada una de las etapas del Plan Piloto, además de todas las actividades de logística necesarias para iniciar cada una, tales como: capacitación de involucrados, definición de participantes y de horarios, comunicación con las OGEREH, definición de reportes de SAGETH, diseño de estadísticas del Plan Piloto, definición de cantidad de oferentes, asignación de claves dinámicas para los usuarios, reserva de sala de reuniones y laboratorios, creación de escenarios de prueba, responsables de cada una de las tareas, y documentación del Plan.

Una vez concluida esta etapa, la siguiente fue el ingreso de los pedimentos de personal considerados en el concurso.

4.4 Ingreso de Pedimentos de Personal

El SAGETH permite que las OGEREH del Régimen de Servicio Civil (RSC) envíen los pedimentos y resuelvan las nóminas de personal en tiempo real: en línea. Se anticipa que dos de los principales beneficios son: disminución de los tiempos de proceso y eliminación de papelería.

Con el fin de probar la funcionalidad del módulo de pedimentos de personal, se decidió ingresar 150 pedimentos en SAGETH. Para las pruebas del Plan Piloto se escogieron tres OGEREH, a saber: Registro Nacional (RN), Ministerio de Seguridad (MS) y la DGSC. La razón por la cual se escogieron esas OGEREH fue, además de simular el proceso con los actores reales, obtener realimentación posterior sobre las funcionalidades del sistema en la creación y envío de los pedimentos.

Los objetivos de esta etapa del proyecto se definieron de la siguiente manera:

- Ingresar 150 pedimentos de personal en SAGETH, necesarios para gestionar y resolver las nóminas de personal del Plan Piloto
- Capturar incidencias y oportunidades de mejora del sistema
- Generar y capturar estadísticas del proceso

Con el fin de minimizar el impacto de cualquier atraso en el Plan Piloto, se ejecutaron dos medidas adicionales. Este esfuerzo permitió el ingreso de 409 pedimentos de personal:

- Plan B para el ingreso de los pedimentos: se conformó un equipo adicional a los compañeros



de las OGEREH, integrado por dieciocho compañeros de la DGSC para ingresar pedimentos desde sitios exteriores a la DGSC, por ejemplo: hogares, café internet, centros comerciales, y similares.

- La UID y UTIC realizaron visitas a los colaboradores del MS y RN. Estas visitas permitieron resolver dudas y problemas en tiempo real, interactuar con cada uno de los usuarios (que ya habían sido capacitados), apreciar en vivo los problemas de conectividad y valorar el equipo (hardware) utilizado en las distintas OGEREH. Los compañeros de las OGEREH recibieron atención conforme se presentaban las inquietudes o dudas.

Conforme con lo planeado, se logró definir, con representantes del ARSP y los representantes de las OGEREH, un total de treinta y nueve reportes que se deben programar en el SAGETH. Estos reportes permitieron el análisis y toma de decisiones por parte de los responsables del ARSP y OGEREH.

Conviene mencionar que se realizó un muestreo de los cuatrocientos pedimentos ingresados durante el Plan de Validación. El tiempo estándar de ingreso de pedimentos fue de quince minutos. Es de esperar que, conforme los usuarios se familiarizaran con el sistema y alcanzaran el máximo de rendimiento en su curva de aprendizaje, este tiempo promedio de ingreso de pedimentos disminuyera.

El Plan Piloto para este módulo mostró un total de cuarenta y cuatro observaciones. Después de analizar los incidentes, éstos se agruparon en un total de trece incidentes: cuatro mayores y nueve menores.

Los incidentes mayores se entienden como aquellos que impiden que el sistema esté listo para su lanzamiento en situaciones reales. Los incidentes menores se entienden como aquellos que no afectan la funcionalidad del sistema, aquellos que se pueden mejorar para versiones futuras del SAGETH, son sencillos de corregir o aquellos de carácter “cosmético” del sistema: ubicación de las funciones, configuración de las pantallas, colores de las opciones, y similares.

A continuación se muestra el detalle de los trece incidentes encontrados en el Módulo de Pedimentos:

Tabla 1 - Incidentes del Módulo de Pedimentos de Personal - Plan Piloto SAGETH

Cantidad	Descripción	Categoría
1	No se encuentran todas las clases y especialidades del concurso.	Mayor
2	SAGETH permite modificar el pedimento una vez que ha sido firmado y enviado.	Mayor
3	Pedimentos enviados e ingresados no se muestran disponibles.	Mayor
4	No reconoce el espacio “Departamento u Oficina” en el módulo “Crear Pedimento”.	Mayor

Cantidad	Descripción	Categoría
5	Errores confección de pedimentos: capacitación.	Menor
6	Algunas casillas (opciones) permiten ingresar cualquier valor: "basura".	Menor
7	No todos los espacios "obligatorios" se marcan como tales.	Menor
8	Pantalla no despliega el símbolo de "Guardar" o "Registrar" información.	Menor
9	El sistema muestra errores no comprensibles: "no se puede insertar el valor NULL..." .	Menor
10	Problemas de conexión si se usa Windows Vista.	Menor
11	Problemas de visualización: tamaño de pantalla.	Menor
12	Problemas de conectividad: "servidor reiniciando", "error durante inicio de sesión", "reiniciar Internet Explorer".	Menor
13	Demoras de 30 minutos al iniciar el sistema: problemas de conexión.	Menor

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SAGETH

4.5 Ingreso de Ofertas de Servicio

El objetivo del ingreso de Ofertas de Servicio era simular las actividades de un concurso real de personal. Para tal fin el ARSP configuró el afiche del concurso NO-UID-2010 (código del concurso del Plan Piloto): esta información fue especialmente relevante para crear el concurso en el SAGETH. Además de ingresar las Ofertas de Servicio, era necesario contar con las calificaciones de cada oferente (registradas en el SAPRES), para compararlas con las calificaciones obtenidas en el módulo de Evaluación (Calificaciones) del SAGETH. Para ello se seleccionó una muestra de oferentes de un concurso real, realizado por el ARSP.

Para el ingreso de las Ofertas de Servicio, se solicitó ayuda a veintidós funcionarios y funcionarias de la DGSC, preferiblemente desde sitios externos a la DGSC, con el fin de simular las condiciones de conectividad que experimentaría cualquier ciudadano en distintos puntos del país.

Los objetivos de esta etapa fueron:

- Crear el afiche del concurso NO-UID-01-2010 del Plan Piloto de SAGETH;
- Ingresar en el SAGETH 295 ofertas de servicio, necesarias para gestionar y desarrollar el concurso NO-UID-01-2010 del Plan Piloto;
- Capturar incidencias u oportunidades de mejora del sistema;
- Generar y capturar la estadística del proceso.

En total se ingresaron ciento noventa y nueve ofertas. La UID consideró aceptable esta cantidad de ofertas, para lograr los objetivos del Plan Piloto. Hubo algunos atrasos debidos a problemas técnicos experimentados por la UTIC, entre ellos, el ingreso de las primeras ofertas

que, en algunos casos, demandó dos horas; problemas de conectividad desde los hogares de los digitadores, por ejemplo, un fin de semana el servidor no estuvo disponible.

Las ofertas de servicio escogidas para este Plan Piloto fueron tomadas de un antiguo concurso extraordinario del ARSP. Con base en las clases y especialidades ingresadas por el AGRH, fue posible localizar doscientas noventa y cinco ofertas que cumplían los requisitos de las clases y especialidades seleccionadas.

Se tomaron medidas para garantizar la integridad de la información contenida en las ofertas de servicio. Por ejemplo, cada paquete de ofertas fue colocado en un sobre manila con los siguientes datos: número de concurso, nombre del digitador, dirección de Internet, fecha de inicio, fecha final, oferentes y recordatorio.

Los digitadores reportaron tiempos de ingreso de treinta y cinco minutos por oferta. Debido a que en la realidad (no en esta simulación) cada oferente conoce su propia historia educativa, laboral y de capacitación, se estima que el tiempo de ingreso de Ofertas de Servicio deberá ser menor a treinta y cinco minutos, es decir, los digitadores al no conocer la oferta de servicio duraban más tiempo.

Se registraron y documentaron un total de ocho incidentes mayores y veintidós incidentes menores, a saber:

Tabla 2 - Incidentes del Módulo de Ofertas de Servicio - Plan Piloto SAGETH

Cantidad	Descripción	Categoría
1	Errores en la importación de datos: tiempo de espera importantes.	Mayor
2	Errores asignación de clases y especialidades: según grado académico y experiencia.	Mayor
3	Se muestran clase y especialidades que no pertenecen al concurso.	Mayor
4	Se asignan citas para pruebas en tiempos pasados.	Mayor
5	Los tiempos de proceso son altos entre las opciones del Sistema.	Mayor
6	SAGETH mostró 2 concursos con la misma etiqueta (nombre): resuelto por UTIC.	Mayor
7	Problemas de conectividad debido al browser: Internet Explorer.	Mayor
8	El módulo no permitió registrar cursos de aprovechamiento.	Mayor
9	Falta ícono para abandonar el sistema.	Menor
10	Tiempo proceso entre pantallas es lento: faltan comentarios para guiar al usuario.	Menor
11	No se puede incluir más de un título para un mismo nivel: pantalla "Estudios".	Menor

Cantidad	Descripción	Categoría
12	En pantalla de "cantones", la opción de "distritos" no es muy conocida por los ciudadanos.	Menor
13	Garantizar Oferta de Servicio sea amigable con el usuario: caso contrario van a saturar ARSP con preguntas.	Menor
14	Permitir seleccionar varios cantones y distritos a la vez: no uno por uno.	Menor
15	Se brinda cita al oferente sin haber seleccionado ninguna clase: revisar.	Menor
16	No hay instrucciones claras para el inicio: "Crear Contraseña", "Iniciar Sesión", y "Olvide mi contraseña". Mejorar opción crear contraseña para extranjeros.	Menor
17	El sistema muestra énfasis para carreras para universitarias (secretariado) y educación técnica/vocacional (contabilidad): error.	Menor
18	Buscadores deben reconocer: mayúsculas, minúsculas, tildes o combinaciones.	Menor
19	Módulo "Capacitación/Experiencia" permite registrar horas negativas.	Menor
20	SAGETH no imprime el comprobante de cita.	Menor
21	Conviene agregar una opción de editar (modificar) la información guardada.	Menor
22	La cantidad de caracteres para escribir las funciones de los puestos es muy limitada.	Menor
23	Problemas para ingresar "fecha final" experiencia laboral del oferente.	Menor
24	Confusión con opción "Colegio Técnico Profesional" en "Grado Profesional".	Menor
25	Permite no registrar fechas de graduación para bachillerato/licenciatura.	Menor
26	Permite registrar números telefónicos mayores o menores a 8 dígitos	Menor
27	Permite no completar historial médico, antecedentes y condiciones de aceptación.	Menor
28	Sistema brinda cita si oferente no reúne requisitos: revisar.	Menor
29	Errores ortografía en información cargada: "alegias" en lugar de alergias".	Menor
30	El módulo permite editar la información: "provincias, cantones, distritos, enfermedad".	Menor

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SAGETH



4.6 Módulo de Evaluación

Los objetivos para esta etapa fueron los siguientes:

- Recibir los pedimentos enviados por las OGEREH (DGSC, Seguridad y Registro Nacional)
- Clasificar los pedimentos en la categoría para "Nómina"
- Revisar los atestados académicos de los oferentes que ingresaron su oferta de servicios
- Revisar experiencia y capacitación de los oferentes
- Ingresar las calificaciones obtenidas de los oferentes que participaron en el Concurso
- Realizar la declaratoria del Concurso NO-UID-01-2010 del Plan Piloto de Implementación

El primer paso consistió en recibir y clasificar en la DGSC los pedimentos que fueron enviados por las OGEREH.

Cuando se envían los pedimentos de parte de las OGEREH, muestran el estado: "Enviado al Servicio Civil". La tarea de recibir los pedimentos en el SAGETH consiste en cambiar el estado por "Recibido por el Servicio Civil" y clasificarlos como "Concurso Externo". Se recibieron un total de cuatrocientos nueve pedimentos de personal.

El siguiente paso fue revisar los atestados, experiencia laboral y grado académico de los oferentes, misma que se realizó sin ningún inconveniente. Esta tarea consistió, para cada uno de los oferentes participantes del concurso, en: leer los atestados originales, confrontar las copias, revisar las certificaciones de experiencia de los oferentes para determinar fechas de ingreso y salida, funciones realizadas, personal a cargo y puesto equivalente y validar en el sistema por medio de un "click" de aceptación o de rechazo, según sea el caso.

Con respecto a las calificaciones, se tomaron del SAPRES por medio de un listado automatizado o "query". Sin embargo, este listado contenía varias notas de todos los concursos en los cuales el oferente había participado, por lo que no resultó de utilidad: mostraba varias calificaciones para un mismo predictor de la base de selección. Para obtener las notas finales por predictor fue necesario capturarlas de forma manual en el SAPRES.

Para estimar algunos tiempos de proceso en el módulo de Evaluación, fue necesario tomar una muestra. Los resultados que brindó el muestreo son los siguientes tiempos estándar por oferente:

- Revisión Atestados: 3 minutos
- Revisión Experiencia: 4 minutos
- Revisión Capacitación: 2 minutos
- Calificación: 3 minutos
- Cuadro ponderado: 2 minutos

Declarar todo el concurso del Plan Piloto demoró aproximadamente diez minutos: fue necesario



realizarlo clase por clase, se necesitaron aproximadamente quince segundos por cada clase. El tiempo de ingreso y clasificación por pedimento es de aproximadamente un minuto treinta segundos.

El proceso de revisión de atestados, experiencia, capacitación, ingreso de calificaciones y generación del Cuadro Ponderado demoró un total de 16 minutos por oferente. La declaración del concurso demoró 10 minutos; muestra un excelente tiempo si se compara con el SAPRES. Se detectaron seis incidentes mayores y once menores. El detalle de los incidentes se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 3 - Incidentes del Módulo de Evaluación - Plan Piloto SAGETH		
Cantidad	Descripción	Categoría
1	No asigna las clases y especialidades de oferentes (nacionales y extranjeros)	Mayor
2	Errores de conceptos en asignación de puntos preferencias y capacitación.	Mayor
3	Declaración (Registro Elegibles) de personas con notas inferior a 70.	Mayor
4	No muestra un máximo de puntos de preferencia: debe ser 4 pts.	Mayor
5	Oferente reprobado permite asignar puntos adicionales.	Mayor
6	No despliega los predictores para ingresar las calificaciones del oferente. Códigos pruebas no correspondían la Base de Selección.	Mayor
7	Errores en el redondeo de las cifras o que no deben aplicarse.	Menor
8	Falta claridad en manejo de información: reporte declaratoria, desplazamiento en opciones, cantidad de: pedimentos y oferentes en registros elegibles.	Menor
9	Es necesario que el usuario digite el número de cédula del oferente y despliegue todas las clases en la que está participando.	Menor
10	Falta reporte del concurso: registro de elegibles, personas aprobadas/reprobadas, clases y especialidades, elegibles por clase y especialidad, todas las personas de la base.	Menor
11	Mostrar opciones de "Agregar Registro" y "Agregar datos" en un color distinto, que capté la atención del técnico o profesional.	



Cantidad	Descripción	Categoría
12	En módulo de "Registrar las Calificaciones de los Oferentes": sistema me obliga a buscar registro por registro: largo y tedioso.	Menor
13	Buscar al oferente y corroborar en qué clases se declaró: es necesario revisar cada listado de oferentes elegibles por clase de puesto, así como verificar que la calificación es correcta.	Menor
14	No existe forma que, por medio del número de cédula, proyecte las clases o clase en que el oferente está declarado elegible.	Menor
15	El Sistema no muestra a todos los oferentes que se le han revisado los atestados y la experiencia.	Menor
16	Debe existir una opción para clasificar pedimentos que sea: "Para estudio".	Menor
17	Cuando se señala la casilla en blanco, el sistema registra el pedimento para "Artículo 15" automáticamente.	Menor

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SAGETH

4.7 Módulo de Nóminas

Con el módulo de nóminas se finalizó el Plan Piloto del SAGETH. Esta etapa inició con la capacitación teórica del módulo destinado a los miembros de las OGEREH y el ARSP, y finalizó con la resolución de treinta y seis nóminas.

Los objetivos del Módulo de Nóminas se definieron de la siguiente manera:

- Generar nóminas de personal, respondiendo a los pedimentos enviados por las OGEREH;
- Enviar las nóminas a las OGEREH para su resolución;
- Permitir que las OGEREH resuelvan las nóminas de personal;
- Verificar el proceso automatizado de "armado" y "desarmado" de nóminas.

A pesar de que se contaba con 144 oferentes en el Registro de Elegibles no fue posible, en primera instancia, generar nóminas para responder a los pedimentos de personal: el sistema no permitió visualizar a las personas elegibles. Para este incidente se analizaron varias hipótesis, entre ellas:

- No se tenían suficientes pedimentos de personal en las clases y especialidades declaradas del concurso. Sin embargo, se estableció que existían diecisiete pedimentos de personal que podrían ser satisfechos con el Registro de Elegibles del sistema.
- Otra hipótesis que se estudió es que ningún elegible concordaba con los 450 pedimentos de personal que se ingresaron. Esta hipótesis tenía sentido debido a que no se establecieron limitaciones (restricciones) para el ingreso de los pedimentos en cuanto a: horarios, jornadas, ubicación (provincias-cantones-distritos) e instituciones de preferencia.



Esta información fue ingresada a gusto de cada digitador.

- También se consideraron errores de programación, carencia de tablas de información en el sistema e incorrecta asociación de ofertas de servicio con el registro de elegibles.

Después de una laboriosa revisión por parte de los compañeros de la UTIC, a principios del mes de diciembre del 2010, se logró enviar de manera satisfactoria la primera nómina para su resolución por parte de las ORH. Más tarde se completaron un total de doce nóminas para cada OGEREH, alcanzando un total de treinta y seis nóminas.

De estas treinta y seis nóminas, las OGEREH lograron resolver satisfactoriamente un total de diecinueve nóminas de personal.

Un rasgo que caracterizó esta etapa del Plan Piloto fue la presencia y el apoyo técnico del personal de la UTIC en vivo, específicamente, de la funcionaria Adriana Gómez. Se logró corregir en tiempo real las fallas del sistema y generar un “Manual de Resolución de Nóminas” que es un documento de consulta rápida para facilitar el ingreso de nóminas de parte de los compañeros de las OGEREH. Este manual puede utilizarse para temas de capacitación o para crear las instrucciones de trabajo para estandarizar el proceso de resolución de nóminas por parte de las OGEREH.

Una vez resuelta la nómina, es necesario reintegrar a las personas que no fueron escogidas en el Registro de Elegibles, excluir de éste a las personas que no aceptaron o no se presentaron a la entrevista. Este proceso se conoce como “desarmado” de nóminas.

Con respecto al proceso automatizado de “armado” y “desarmado” de nóminas, se logró verificar, con dos ejemplos, que el sistema efectivamente realiza los cambios esperados. Producto de un muestreo de tiempos, se considera un tiempo estándar para la resolución de nóminas de siete minutos por nómina de personal.

El detalle de los incidentes del Módulo de Nóminas se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 4- Incidentes del Módulo de Nómina - Plan Piloto SAGETH

Cantidad	Descripción	Categoría
1	Sistema no se muestra clases y especialidades en que hay pedimentos para confeccionar nóminas.	Mayor
2	No hay opción “Nómina No Resuelta”: cuando se presenta sólo un candidato, “falta de criterio para resolver”.	Mayor
3	Crear opción de “Declaración Extemporánea”: cuando el concurso ya había sido declarado.	Mayor



Cantidad	Descripción	Categoría
4	Crear opción "Reactivación el pedimento de personal": la nómina es resuelta por ORH y el candidato no acepta	Mayor
5	Agregar opción pedimento "Para Estudio": incluir un contador y aviso de 2 meses de duración.	Menor
6	Error conectividad: firmar P-10 y seleccionar candidatos para nómina.	Menor
7	Una nómina de 4 candidatos: sólo 1 candidato mostró cita.	Menor
8	Sistema no permite ingresar en espacio de "Observaciones": información de texto.	Menor
9	Sistema lento para cargar: "Cita para Pruebas".	Menor
10	Faltan opciones de búsqueda: "Recepción e impresión de Nóminas".	Menor
11	Calendario considera días y horas no laborales al asignar citas: sábado, domingo, feriados.	Menor
12	No se despliega la información de resultados en "Aceptación de Nóminas", no muestra al candidato seleccionado.	Menor
13	No fue posible encontrar la nómina 3 para resolverla.	Menor
14	Se programan citas a un mismo oferente el mismo día y a la misma hora en distintas nóminas.	Menor
15	Crear filtro de búsqueda "Recepción e impresión de nóminas".	Menor
16	Crear un aviso para la UR cuando la nómina enviada cumple 10 días hábiles sin resolución de la ORH.	Menor
17	Mostrar listado con: clases, especialidades, institución, total de pedimentos por resolver y cantidad de elegibles para crear nóminas.	Menor
18	SAGETH envió una nómina donde todos los oferentes aceptaron, la ORH no resolvió y no se envió al Tribunal de Servicio Civil.	Menor
19	Crear reporte "Estado de la Nómina", a saber: quién realizó la nómina, cuándo se confeccionó, dónde se creó la nómina.	Menor
20	Enviar por correo electrónico detalles de citas a los oferentes.	Menor
21	Enviar aviso de exclusión del Registro de Elegibles a los oferentes.	Menor
22	El correo electrónico del oferente sólo debe ser editado por él.	Menor
23	No excluir a personas del Registro Elegibles si no se programa la cita.	Menor
24	Registrar motivos eliminación de resolución de nómina.	Menor
25	Un miembro de una ORH ingresó una nómina de otra ORH.	Menor
26	Administrar personas inhabilitadas en SAGETH.	Menor

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SAGETH



5. Conclusiones

Luego de un amplio análisis del nuevo sistema en su fase experimental, es posible concluir que el SAGETH puede llegar a sustituir de manera satisfactoria al SAPRES.

En términos generales, la retroalimentación recibida del SAGETH por parte de los usuarios fue muy positiva; los usuarios y usuarias lo encontraron agradable, fácil de aprender y de una interfase amigable. Esta retroalimentación proviene de las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos, del Área de Reclutamiento y Selección de Personal y de funcionarios de la Dirección General de Servicio Civil.

Por otro lado, es relevante señalar que el SAGETH va más allá de la versión actual del SAPRES; realiza la asignación de clases y especialidades considerando las variables de "Grado Académico", "Experiencia" y "Atinencias", definidas en los manuales del Área de Gestión de Recursos Humanos.

Esta característica brinda un tremendo valor agregado para el ARSP, debido a que este proceso se realiza de forma manual y su tiempo de ejecución es el más amplio dentro del proceso de selección de personal. Para consolidar este valor agregado, es necesario depurar la asignación de clases y especialidades, con énfasis en el manejo de la experiencia profesional y no profesional para las distintas clases y especialidades.

Actualmente, cada oferta que completa el oferente tiene que ser digitalizada nuevamente en el SAPRES. Con el SAGETH ésta limitante desaparece, se reducen errores humanos en el proceso y se asigna total responsabilidad por la Oferta de Servicios al oferente. Este hecho permitirá un mejor uso del recurso humano disponible en el Área de Reclutamiento y Selección de Personal, específicamente en labores de mayor valor agregado.

La mayor parte de los incidentes registrados son de categoría menor, que pueden ser mejorados en versiones futuras del sistema, por parte de la Unidad de Tecnologías de Infocomunicación (UTIC), del Área de Desarrollo Estratégico de la DGSC.

Una vez realizadas las presentes modificaciones por parte de la UTIC, es necesario, probar el sistema con una muestra más pequeña, con el fin de garantizar la confiabilidad de los datos del módulo de Evaluación. Sin este paso previo, no se debe aceptar este módulo para realizar un concurso real.

Por último, resulta claro que, con el SAGETH, se mejorarán los tiempos de proceso relativos a pedimentos de personal, declaración de concursos y creación y resolución de nóminas de personal.





6. Expectativas Futuras

Como es de esperar, la UTIC debe revisar y evaluar los incidentes mostrados en el Plan Piloto del SAGETH y, una vez aplicados, solventar los incidentes mayores y diseñar una estrategia para trabajar con los incidentes menores.

De una forma paralela, será necesario evaluar las nuevas modificaciones que ocurran en el sistema. El rol de apoyo de la Unidad de Investigación y Desarrollo será fundamental ya que, además de realizar las pruebas que validen las nuevas modificaciones, deberá ser una herramienta de soporte para el diseño de las soluciones que la UTIC deberá plantear.

Con lo alcanzado hasta este momento nos podemos llenar de optimismo y confianza, siendo muy probable que cuando usted - respetable lector(a) - esté leyendo estas líneas, la DGSC ya disponga de una excelente herramienta de trabajo que mejorará la eficiencia y la imagen de nuestra querida institución.

¡...Vamos por buen camino....!



LA CULTURA SÓLIDA DE LAS ORGANIZACIONES

Jorge Alberto Vásquez Rodríguez.

Costa Rica. vasquezrja@gmail.com.
Magister en Sociología y Administración Pública.
Licenciado en Administración Pública
Estudios Latinoamericanos y, Administración de Empresas.
Profesor de la Universidad Estatal a Distancia (UNED).
Funcionario del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).

Resumen

La cultura organizacional sólida y articulada con la estrategia de la organización, es clave para el éxito de una organización, para mejorar el desempeño, la satisfacción individual o grupal de los trabajadores, el sentido de certidumbre en los empleados, acerca de la forma en que se resuelven los problemas y otros aspectos de la vida de la organización.

La cultura organizacional es una variable que muchas veces no se considera en las estrategias de las organizaciones, y sin embargo, no pocas veces, es la responsable del éxito o fracaso de dichas estrategias.

Palabras claves

Cultura, cultura sólida, cultura organizacional, estrategia, organización

Abstract

Strong organizational culture and strategy articulated of the organization is key to the success of an organization to improve performance, individual or group satisfaction of workers, the sense of certainty on the employees about the way to resolve problems and other aspects of organizational life.

Organizational culture is a variable that often is not considered in the strategies of organizations, however, not infrequently, is responsible for the success or failure of these strategies.

Keywords

Culture, culture solid, organizational culture, strategy, organization

Introducción.

La cultura de las organizaciones es uno de los aspectos que hasta los años ochenta del siglo pasado no se consideraba en la teoría y la práctica administrativa, para la formulación e implementación de la estrategia de la organización o de cualquier proyecto que implicara un cambio organizacional.



En occidente, a partir de 1982, año en que Peters y Waterman, publican su libro *En búsqueda de la excelencia*, en que vincularon el logro de los objetivos organizacionales con la creación de una cultura organización sólida, el tema retoma importancia.

1. Cultura

Para tratar el tema de “cultura en las organizaciones”, se hace necesario iniciar con la pregunta ¿qué es cultura? La palabra cultura proviene del latín *cultus*, que deriva de la voz *colere*, que significa cuidado del campo o del ganado; en ese sentido, puede hablarse de un uso clásico de la palabra cultura que ha desaparecido casi completamente en nuestros días.

La cultura fue elevada a materia sistemática de investigación por el antropólogo inglés Edward B. Tylor (1832-1917), mediante su obra *Primitive Culture*. Tylor define cultura como “...aquel todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres, y cualesquiera otros hábitos y capacidades adquiridos por el hombre. La situación de la cultura en las diversas sociedades de la especie humana, en la medida en que puede ser investigada según principios generales, es un objeto apto para el estudio de las leyes del pensamiento y la acción del hombre” (Tylor, 1995:29).

La anterior definición de cultura, aunque importante debido a que elevó la cultura a materia sistemática de investigación, no es definitiva, ya que existen diferentes definiciones, dependiendo de la escuela de las ciencias sociales de la que provenga. Así, podemos hablar de definiciones estructuralistas, funcionalistas, marxistas, culturalistas, entre otras.

Como lo que nos interesa es estudiar la función de la cultura en una organización, dentro de un determinado sistema social, entonces es pertinente partir del concepto funcionalista de cultura.

La teoría funcionalista está asociada principalmente a los autores Herbert Spencer (1820-1903), Émile Durkheim (1858-1917), Bronislaw Malinowski (1884-1942), Talcott Parsons (1902-1979) y Robert Merton (1910-2003). La Escuela Funcionalista deriva su nombre del hecho de que, para el etnógrafo polaco Bronislaw Malinowski, las culturas se presentan como todos “integrados, funcionales y coherentes”; en ese sentido, cada elemento aislado de la misma, sólo puede analizarse considerando los demás. Este autor estudia entonces la cultura, y los demás hechos sociales, en función de cómo se organizan para satisfacer las necesidades de un grupo humano; es decir, todas aquellas tareas u objetivos que tienden a mantener y conservar los organismos de la sociedad y a esta como tal, incluyendo sus modelos culturales.

La teoría funcionalista considera a la sociedad como un todo, marcado por el equilibrio; como un sistema articulado e interrelacionado. Las sociedades disponen de mecanismos propios capaces de regular los conflictos y las irregularidades; así, las normas que determinan la conducta de los individuos variarán en función de los medios existentes y esto es lo que rige el equilibrio social.



La teoría funcionalista establece que la sociedad se organiza como un sistema social que debe resolver cuatro imperativos fundamentales para subsistir:

- adaptación al ambiente.
- conservación del modelo y control de tensiones.
- persecución de la finalidad; e
- integración mediante las diferentes clases sociales.

De acuerdo con el rol que asuman los subsistemas para resolver estos problemas fundamentales, actuarán como funcionales o disfuncionales, según sea funcional o no el sistema.

Para los funcionalistas, el sistema cultural es “ (...) el conjunto de normas, valores, lenguaje y símbolos compartidos, aceptados por la sociedad. Su función es el mantenimiento de las pautas, para que los individuos se ajusten a las expectativas del rol e internalicen los valores. En la sociedad estas funciones son cumplidas por diversas instituciones, entre ellas podemos nombrar el sistema educativo y los medios masivos de comunicación, los cuales están encargados de la difusión de esas normas, valores, símbolos, etc., que componen la esfera cultural (...)” (Orduño, 2009:41).

2. La cultura en las organizaciones

La cultura organizacional es “ (...) el conjunto de normas, hábitos y valores, que practican los individuos de una organización, y que hacen de esta su forma de comportamiento” (Amorós, 2008:20). En ese sentido, los valores fundamentales que caracterizan una cultura organizacional, influyen todas las actividades y áreas de la vida de cualquier organización.

De conformidad con Robbins (1994) y Newstrom y Davis (1993), podemos indicar que las funciones que tiene la cultura en la organización son las siguientes:

- i. Da una identidad organizacional a los empleados.
- ii. Define la visión de lo que la organización representa.
- iii. Crea compromisos con la organización, por encima de los intereses individuales.
- iv. Proporciona un sistema de control social en las organizaciones.
- v. Es una fuente importante de estabilidad y continuidad de la organización por lo que provee un sentido de seguridad a sus miembros.
- vi. Su conocimiento ayuda a los nuevos empleados a interpretar lo que lleva implícito.



- vii. Provee de un contexto importante para la comprensión de eventos que de otra manera crearían confusión.
- viii. Atraen la atención con sistemas de valores y creencias similares.
- ix. Identifican los modelos de comportamientos a emular.
- x. Estimulan el entusiasmo de los empleados para la realización de sus tareas.

En las organizaciones se hace necesario tener presentes los procesos culturales y, en este sentido, podemos identificar los siguientes:

- i. Enculturación: es el proceso en el que el individuo se culturiza; es decir, adquiere normas, valores y el lenguaje y símbolos de un determinado grupo social.
- ii. Aculturación: se da normalmente en momentos de conquista o de invasión. Es normalmente de manera forzosa e impuesta, como la conquista de América, la invasión de Iraq, entre otros.
- iii. Deculturación: es el fenómeno contrario al de aculturación y consiste en la pérdida de características culturales propias, a causa de la incorporación de otras foráneas.
- iv. Transculturación: consiste en intercambiar formas de ser; en este caso se percibe que no existe una cultura mejor que otra, por lo que las culturas se complementan.
- v. Inculturación: se da cuando la persona se integra a otras culturas, las acepta y dialoga con la gente de esa determinada cultura.

Los siguientes son ejemplos de culturas organizacionales (Helriegel y otros, 2005: 10):

Cultura emprendedora: Existe un alto compromiso en la experimentación, la innovación y en estar a la vanguardia. Busca crear y desarrollar nuevos productos dentro del ambiente de la organización. Esta cultura no solo reacciona con rapidez a los cambios del ambiente, sino que ella los provoca. La iniciativa, flexibilidad y libertad individuales, fomentan el crecimiento y son alentados y bien recompensados. Ejemplo de ello son empresas como INTEL e IBM.

Cultura de mercado: Los valores y normas reflejan la importancia de lograr metas medibles y demandantes, en especial aquellas que son financieras y basadas en el mercado. La competitividad férrea y una orientación hacia las ganancias prevalecen en toda la organización. Pocos incentivos económicos están relacionados con la cooperación entre los compañeros. Existe una tendencia a tomar medidas de desempeño-recompensa. Ejemplo de estas organizaciones son las empresas que participan como corredoras de bolsa.

Cultura burocrática: El comportamiento de los empleados se rige por reglas formales y procedimientos de operación estandarizados; y se logra la coordinación a través de relaciones



de reporte jerárquicas. Los empleados se adoctrinan para hacerlo “igual que en el manual”. Ejemplo de ello son las empresas de comida rápida, las municipalidades y los ministerios del gobierno central.

Cultura de clan: Existen pocas reglas y procedimientos formales. Los comportamientos de los empleados son moldeados por la tradición, la lealtad, el compromiso personal, la socialización extensa y la autoadministración. Los trabajadores son conscientes de sus obligaciones, que van más allá del intercambio de un valor por un salario. Ejemplo de estas organizaciones son las empresas familiares en Costa Rica.

3. Cultura sólida

En occidente la importancia de la cultura organizacional fue destacada en el campo de la gestión y teoría organizacional, a partir de la publicación del libro *En búsqueda de la excelencia*, de Peters y Waterman (1982). Su éxito radicó en el hecho de vincular el logro de los objetivos de la organización con la creación de una cultura organizacional sólida.

Según Peters y Waterman (1982), la cultura de una organización, incide en la efectividad de la misma. Estos autores argumentan que una cultura organizativa sólida es la clave de la excelencia en las organizaciones. Las organizaciones exitosas están caracterizadas por una cultura solida-fuerte; tal es el caso de empresas como INTEL, Yahoo, Setpoint, Southwest Airlines y Google.

Una organización tiene una cultura sólida “(...) cuando los elementos culturales más observables proyectan un solo mensaje consistente. En tales organizaciones, los gerentes y empleados comparten un estilo conductual común. Usan el mismo enfoque básico para resolver problemas, cumplir metas y tratar con clientes, proveedores y otros participantes importantes. Comparten normas comunes que guían la forma en que se relacionan entre sí.

Los resultados se miden en la misma forma a lo largo de la organización y un conjunto común de reglas rige el uso de recompensas y castigos (...) Una cultura organizacional fuerte produce patrones de comportamiento predecibles bien específicos. Cuando en el ambiente de negocios de una organización es relativamente estable, las culturas fuertes que apoyan las metas estratégicas contribuyen a un desempeño sobresaliente” (Hellriegel y otros, 2005:519). Adicionalmente, esa cultura sólida debe estar direccionada con la estrategia de la organización.

Cuanto más sólida es una cultura organizacional, menos necesarios se hacen los organigramas y los manuales de normas y procedimientos, en tanto la cultura es una guía sólida en las labores en la organización. Por el contrario, una cultura débil es aquella conformada por una serie de subculturas, cuyos valores, creencias y comportamientos se contraponen entre sí. Existe una serie de mensajes, inconsistentes entre ellos, que provienen de esas subculturas que conforman la débil cultura organizacional.



Según Daniel Scheinson (2010), cuando una organización no tiene una cultura sólida, tampoco tiene una idea sólida de lo que ella es y representa, no existe heterogeneidad de creencias ni de valores y la única seguridad de las personas reside en la posición que ocupan en el organigrama; todo esto hace que la organización se vuelva monolítica y poco o nada flexible.

Muchas organizaciones han descubierto que pueden concebir estrategias novedosas, válidas desde el punto de vista financiero, productivo, mercantil o de Gobierno, pero que, en cambio, no pueden implantarlas porque las presunciones, valores y métodos de trabajo que requieren para ello, no guardan ninguna correspondencia con las presunciones fundamentales de las organizaciones.

No es posible que la organización tenga una estrategia de innovación permanente, cuando prevalecen culturas o subculturas burocráticas o de clan; ya que la estrategia y la cultura estarían orientadas en direcciones distintas

Armenio Pérez Martínez (2010) nos indica que "(...) la única forma de desarrollar acertadamente la planeación estratégica de las organizaciones es, sí y solo sí, se tienen en cuenta la cultura y los distintos elementos que la componen. Este aspecto hace que las estrategias sean particulares, específicas y acordes a las reales características de la organización (...).

Si dentro de la estrategia no se visiona los elementos de la cultura necesarios a transformar, la organización vivirá cerrada en su pasado, en sus logros anteriores, en sus creencias pasadas, al incluir estos elementos dentro de la estrategia se asegura que a la par de los resultados de índole económica, se desarrollen los aspectos culturales y se incluyan por ejemplo elementos de cambio y otros necesarios a potenciar para alcanzar la visión.

Mientras esto no se realice, la distancia entre la misión y la visión será cada vez mayor, ya que cuando transcurra el lapso de tiempo, veremos que la misión entonces se mantendrá, desde el punto de vista cultural, mientras que los elementos de la visión exigirán esfuerzos cada vez mayores en el entorno competitivo".

En caso de que la cultura de la organización no sea sólida y acorde con la estrategia de la organización, debe considerarse una estrategia para el cambio de cultura, que puede ser mediante alguno de estos procesos: deculturación, transculturación o inculturación.

Las barreras generadas por la cultura serán minimizadas si se toma en cuenta en la estrategia la potenciación de la cultura, junto con otros aspectos esenciales en el desarrollo organizacional, a través de sus elementos integrantes (normas, valores, creencias, comportamientos, etc.). Se hace necesario en la formulación de la estrategia, considerar la formación de una cultura sólida, articulada con la misma.



4. Conclusión

La cultura organizacional sólida y articulada con la estrategia de la organización, es clave para el éxito de una organización, para mejorar el desempeño organizacional, la satisfacción individual o grupal de los trabajadores, el sentido de certidumbre en los empleados, acerca de la forma en que se resuelven los problemas y otros aspectos de la vida de la organización.

Por el contrario, una cultura organizacional fragmentada y desarticulada de la estrategia de la organización, llevaría a la misma a su fracaso al disminuir el desempeño organizacional, incrementar la desmotivación individual y, en general, al tener incertidumbre sobre los diferentes aspectos de la vida laboral.

Es por esto que la estrategia organizacional siempre deberá considerar el aspecto cultural y una posible estrategia para su cambio, si se requiere.

Finalmente, queremos dejar la inquietud en el lector para que se pregunte ¿cuál es la cultura de la organización en la que trabaja?

Bibliografía

- i. Amorós, Eduardo. (2008). Comportamiento humano en las organizaciones del norte de Perú, primera edición, sin editorial, documento de trabajo.
- ii. Herrero, José. (2002). ¿Qué es Cultura?.
- iii. Hellriegel, Don, Susan E. Jackson y John W. Slocum, Jr. Administración. (2005). Un enfoque basado en competencias, décima edición. México: International Thomson Editores,
- iv. Tylor, Edward B., "La ciencia de la cultura". En: Kahn, J. S. (comp.). (1995). El concepto de cultura. Barcelona: Editorial Anagrama.
- v. Orduño Soto, Jesús Rosario. (2009). Sociología I. México,
- vi. Peters Thomas J. y Waterman Jr Robert H. (1982). In search of excellence. Nueva York: Harper and Row,
- vii. Scheinson, Daniel, Cultura y aprendizaje.
- viii. Pérez Martínez, Armenio, (2011). "Cultura organizacional: algunas reflexiones a la luz de los nuevos retos", en: <http://manuelgross.blogoo.com> (consultada el 26 de mayo de 2011).





REVISTA DE SERVICIO CIVIL

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA



EVALUACIÓN ANUAL DEL DESEMPEÑO PARA LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

*Vangie Miranda Barzallo
Abogada, Asesoría jurídica,
Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica.*

Oficio AJ-104-2011 de fecha 31 de enero de 2011, de la DGSC Criterio acerca del funcionario competente para efectuar la evaluación del desempeño.

Previo a evacuar la consulta, resulta conveniente indicarle que es política de esta Asesoría Jurídica, el no pronunciarse sobre casos concretos o particulares, sino orientar la respuesta según lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, en cumplimiento del Principio de Legalidad consagrado en el numeral 11 de la Constitución Política y su homólogo de la Ley General de la Administración Pública. No obstante lo anterior, hemos de indicarle que la consulta planteada será abordada desde una perspectiva general, analizando las normas jurídicas que puedan ser aplicables en la materia específica y con ello evitar suplantarse a la administración activa, a quien compete aplicar lo que en derecho corresponde en el caso particular.

Para la atención efectiva de la presente consulta, debemos de traer a escenario varios aspectos destacables sobre el tema, así como la normativa vigente para la elaboración, valoración y atención de la Evaluación Anual del Desempeño para los funcionarios públicos.

En cuanto al cuerpo normativo que regula dicho proceso, en primera instancia la Dirección General de Servicio Civil emitió la Resolución DG-637-2008 publicada en el Diario Oficial "La Gaceta" del 29 de octubre del 2008, en la cual se concede a las Oficinas de Gestión de Recursos Humanos de las instituciones bajo el Régimen de Servicio Civil, un plazo de un año a partir de su publicación para que diseñen sus propios modelos y sistemas de evaluación del desempeño, los cuales debían entrar en vigencia a más tardar para el período de evaluación 2009-2010, situación que no pudo ser concretada en dicho plazo por lo cual nuevamente esta la Dirección General, emite la Resolución DG-304-2009 de fecha 23 de octubre del 2009, misma que amplía el plazo conferido por su homóloga la DG-637-2008, al tiempo que autoriza el empleo de un "Prototipo Transitorio de Evaluación del Desempeño" en aquellas instituciones, que al vencimiento de dicho término, por razones justificadas, no hayan logrado concluir con sus modelos de evaluación del desempeño institucionales.

De modo que al no contar con un manual para estos efectos, aprobado por algunas de las instituciones cubiertas por el Régimen de Méritos ante el área competente de esta Dirección General, debe de aplicarse la normativa establecida para tal efecto la cual refiere al "Prototipo Transitorio de Evaluación del Desempeño", añadida esta a la norma general contenida dentro del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil.

Dicho prototipo se encuentra reglamentado dentro de la resolución DG-133-2010 y sus anexos

I y II, dictada a las diez horas cincuenta minutos del veintiséis de abril de dos mil diez y dentro del cual se establece en lo referido al caso en su numeral segundo, lo siguiente:

“Artículo 2°.- Establecer un término igual a los períodos de evaluación del desempeño correspondientes a los ciclos 2009-2010 y 2010-2011 como autorización temporal para el empleo de la instrumentación y guía técnica R-133-2010 contenidos en el “Prototipo Transitorio de Evaluación del Desempeño” emitidos en este acto, a efecto de que a su vencimiento concluirán y contarán con el modelo de evaluación del desempeño institucional correspondiente.”

Dentro de la Resolución DG-133-2010 la cual contiene el prototipo transitorio, se anexa dos instrumentos, el primero de ello corresponde a la “Guía de aplicación para la evaluación de desempeño de los servidores cubiertos por el título I y IV del Estatuto de Servicio Civil (Modelo-prototipo transitorio).” En esta se cita en el punto 8 sobre aspectos administrativos importantes, y en donde se señalan los ejecutores y colaboradores que deben realizar la evaluación del desempeño correspondiente al periodo en cuestión. Véase estas directrices literalmente:

“8.5 El colaborador(a) que haya tenido varias jefaturas durante el ciclo de evaluación: será evaluado por la jefatura con la que laboró más tiempo. Si hubiera trabajado por igual tiempo con diferentes jefaturas, será evaluado por la última de ellas. Si, por razones de fuerza mayor, la jefatura o jefaturas con las que el colaborador(a) laboró más tiempo no pueden efectuar la evaluación: ésta la realizará la jefatura actual, independientemente del tiempo que tenga de haber asumido el cargo. Para ello, podrá sustentar sus apreciaciones y criterios de evaluación en los datos contenidos en el EXPEDIENTE DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO, y en la que aporten su superior inmediato y las anteriores jefaturas que tuvo el colaborador(a), durante el ciclo de evaluación.

8.7 Colaborador(a) que dependa técnicamente de una jefatura y administrativamente de otra: la evaluación se hará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, inciso b) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil. En este caso, la JEFATURA ADMINISTRATIVA actuará COMO JEFATURA INMEDIATA y realizará la evaluación en consulta con la JEFATURA TÉCNICA. Por su parte, el JEFE SUPERIOR JERÁRQUICO actuará COMO SUPERIOR para resolver una eventual disconformidad con la resolución resultante de la evaluación del desempeño, atendiendo los criterios de la JEFATURA TÉCNICA.

8.8 Los colaboradores(as) que no cuenten con una jefatura técnica para evaluar su desempeño: serán evaluados por la JEFATURA ADMINISTRATIVA, quien sustentará la evaluación en informes, reportes y cualquier otro medio de control que permita externar criterios objetivos sobre el desempeño del colaborador(a).

8.9 En caso de que, a la fecha de evaluación, la jefatura inmediata se encuentre ausente de su puesto, por motivos de licencias, incapacidades, becas u otras causas debidamente justificadas: la calificación la hará el funcionario (a) que haya sido designado formalmente en su lugar o el superior del jefe inmediato si no se ha designado un sustituto oficial.”

Bajo esta inteligencia, la persona encargada entonces de realizar el mes de noviembre anterior las respectivas evaluaciones del desempeño, es el funcionario que se encuentre en ese momento ocupando el cargo de dirección del centro afectado, sustentándose, si no tenía el tiempo requerido de las apreciaciones y criterios de evaluación, en los datos contenidos en el expediente de evaluación del desempeño¹, siendo que el titular del puesto y encargado en principio de la elaboración de las mismas no se encontrara, para lo cual una vez más indica la norma que en ese supuesto la elaboración de las evaluaciones igualmente deberían de haber sido efectuadas por quien : *"...haya sido designado formalmente en su lugar o el superior del jefe inmediato si no se ha designado un sustituto oficial."*²

Debe conocer quien consulta que la evaluación del desempeño debía ser efectuada en el establecido ciclo de evaluación, el cual iba del 15 al 30 de noviembre de cada período, además debe considerar importantes las situaciones de hecho en las cuales se puede efectuar una evaluación del desempeño de manera extemporánea, situación que contempla taxativamente la Resolución DG-133-2010 y que corresponden a las siguientes:

"8.1 El colaborador(a) es trasladado(a) o reubicado (a) en forma temporal a otra dependencia del Estado cubierta por el Régimen de Servicio Civil: su evaluación del desempeño la efectuará el funcionario que actúe como su jefe inmediato durante el periodo de su traslado, siempre que dicho periodo NO SEA INFERIOR a los SEIS MESES.

8.2 El colaborador(a) que, por motivos de licencias o incapacidades, u otros que le atribuyan ostentar una interrupción de sus servicios y a la fecha de calificación de su desempeño, tuviere menos de SEIS MESES de tiempo efectivamente laborado: NO SERÁ EVALUADO y, para cualquier efecto de orden administrativo, se le considerará la resolución resultante de su EVALUACIÓN DEL PERIODO ANTERIOR, ante lo cual el Jefe de la dependencia correspondiente, registrará ante la Oficina de Gestión de Recursos Humanos institucional respectiva la JUSTIFICACIÓN DE SU OMISIÓN, que apunte las razones de no contar con el tiempo mínimo necesario para su ejecución, que permitan solventar aspectos de gestión administrativa que requieran los resultados de este proceso. El colaborador(a), que haya laborado durante un período SUPERIOR A LOS SEIS MESES durante el ciclo de evaluación, pero, por motivos de vacaciones o los indicados en el numeral anterior, a la fecha de evaluación se encuentra ausente de su puesto: será evaluado cuando regrese al trabajo.

8.4 Solamente en las situaciones señaladas, o cuando exista justificación por causa fortuita o fuerza mayor debidamente valorada por las Oficinas de Gestión de Recursos Humanos Institucional o las unidades competentes: serán aceptadas las evaluaciones del desempeño realizadas fuera del período estipulado en el artículo 41 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil."

Como puede apreciarse la causa que se torna en la misiva expuesta no se encuentra dentro de las anteriores.

1. DG-133-2010 Anexo I punto 8.5

2. DG-133-2010 Anexo I punto 8.9



LEY NO. 8862. INCLUSIÓN Y PROTECCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO.

Richard Fallas Arias, Abogado.
Asesoría Jurídica.
Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica.

Al realizar el análisis sobre la aplicación de la Ley No. 8862, en torno a los alcances de la Ley, dentro del Régimen de Servicio Civil y definir hasta dónde llegan las competencias de la Dirección General de Servicio Civil y del Consejo Nacional de Rehabilitación, con respecto a la asesoría que recibirán las instituciones y órganos públicos cubiertos por el Régimen Estatutario, en la temática regulada por la citada Ley N° 8862, es pertinente señalar lo siguiente:

Como punto de partida del análisis que se hará en torno a la temática consultada, conviene traer a colación, previamente, el texto completo del artículo único contenido en el cuerpo legal de referencia; indica la norma de comentario, en lo que interesa, lo siguiente:

“...En las ofertas de empleo público de los Poderes del Estado se reservará cuando menos un porcentaje de un cinco por ciento (5%) de las vacantes, en cada uno de los Poderes, para que sean cubiertas por personas con discapacidad siempre que exista oferta de empleo y se superen las pruebas selectivas y de idoneidad, según lo determine el régimen de personal de cada uno de esos Poderes...”

De la literalidad del texto supra transcrito, se deduce que la norma establece una disposición a través de la cual se exige a los Poderes del Estado, (independientemente del régimen de empleo público que los cobija), reservar una cuota del 5% de las vacantes existentes en el sector público, a fin de que sean ocupadas por personas que presentan alguna situación especial de discapacidad. Con esto se entendería, que al referirse a una oferta real de empleo y al cumplimiento de requisitos que permitan comprobar, fehacientemente, la idoneidad de los oferentes y por lo tanto la posibilidad de integrar un registro de elegibles, supone sin lugar a dudas, un proceso evidentemente de ingreso al sector público. La anterior disposición se encuentra contenida, en el caso del Régimen de Méritos, en el artículo 15 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil¹, en donde se adiciona el párrafo final del mismo mediante el Decreto Ejecutivo número 34135 del 3 de diciembre del 2007, publicado en La Gaceta N° 243 del día 18 del mismo mes y año, y cuyo principal referente y sustento normativo lo encontramos en la Directriz N° 22 del 3 de diciembre del año 2007, dictada en forma conjunta por el entonces Presidente de la República, el Ministro de la Presidencia, el Ministro de Coordinación Interinstitucional y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Con posterioridad a esta normativa, se dicta por parte de la Dirección General de Servicio Civil la Resolución DG-234-2008 de las 8:00 horas del 15 de mayo del 2008, y el Oficio Circular DG-002-2009, de fecha 2 de febrero del 2009, mediante las cuales se trata de implementar la aplicación obligatoria de tales disposiciones, estableciendo

1. Decreto Ejecutivo N° 21 del 14 de diciembre de 1954.



para ello los “procedimientos para la conformación y uso de los registros de elegibles paralelos especiales”. En tales disposiciones, se contempla, de igual manera, el cumplimiento de los requisitos exigidos para el ingreso al Régimen de Méritos, entre ellos, la aplicación del período de prueba, de conformidad con el inciso a) del artículo 31 del Estatuto de Servicio Civil.

Como se puede ver, la escueta Ley N° 8862, antes citada, establece la obligatoriedad que tienen las instituciones del Sector Público, de “reservar” un cupo del 5% de las vacantes para personas especiales que demuestren² tener algún tipo de discapacidad, y que pretendan ingresar al servicio del Estado. Ante esta inteligencia, se podría decir con certeza, que la norma no es de aplicación para efectos de carrera administrativa, en razón de que muchas de estas personas pudieron, eventualmente, ingresar al sector público accediendo a un cupo de la mencionada cuota, de manera que, volver a aspirar a un nuevo puesto mediante este procedimiento una vez que son funcionarios regulares, supondría la concesión de beneficios desproporcionados y alejados de cualquier trato equitativo con otros funcionarios oferentes.

Nótese que las personas con alguna discapacidad comprobada que actualmente integran la planilla pública ocupando puestos en propiedad, tienen las mismas posibilidades de participar con otros servidores de la institución respectiva, en los concursos internos para llenar vacantes en propiedad, por ejemplo en ascensos. Bajo esta premisa se entendería entonces, que la prerrogativa que establece la Ley N° 8862 de repetida cita, está dirigida fundamentalmente a personas que ostentando la condición especial descrita, desean ingresar al régimen de empleo público.

En relación con la segunda parte de la consulta, referente a la competencia que tiene la Dirección General de Servicio Civil alrededor de la citada Ley 8862, hemos de decir que dicho cuerpo legal establece responsabilidades en materia de discapacidad que no trasciendan en mucho las funciones regulares que esta dependencia está llamada a cumplir, conforme lo establece la Ley N° 1581 del 30 de mayo de 1953 y su Reglamento, buscando con ello que esta Dirección General al igual que las demás instituciones y organismos públicos, generen acciones que tiendan a promover, informar y sensibilizar a los funcionarios cubiertos por el Régimen Estatutario en esta importante temática, de manera que no se convierta en un asunto tabú, ni mucho menos discriminatorio.

En este sentido se pretende que los servidores tengan claro que existe un porcentaje de la población nacional que experimenta situaciones especiales, catalogadas como discapacidades en diferentes grados, pero que como seres humanos que ostentan estas condiciones particulares, tienen los mismos derechos y obligaciones que otras personas que aspiran poder insertarse laboralmente al sector público.

Como se podrá recordar, la normativa en materia de discapacidad es realmente abundante, al igual que la existencia de comisiones e instituciones especializadas en el tema, tanto en el ámbito público como privado.

2. Mediante certificación emitida por las autoridades competentes de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

En este contexto y sin lugar a dudas, el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), se erige como la institución rectora en materia de discapacidad del país, constituyéndose no solo en el referente más importante en esta

área de trabajo, sino fundamentalmente, en la organización con la que se debe coordinar todas las acciones relativas al tema de discapacidad, desplegadas por las instituciones y organismos públicos y privados de nuestro país.

Lo anterior encuentra sustento jurídico en su Ley constitutiva N° 5347 del 3 de setiembre de 1973, que en lo que interesa señala:

“...Artículo 1º.- Créase el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, encargado de orientar la política general en materia de rehabilitación y Educación Especial, en coordinación con los Ministerios de Salubridad Pública, Educación Pública, Trabajo y Seguridad Social, así como la planificación, promoción, organización, creación y supervisión de programas y servicios de rehabilitación y educación especial para personas física o mentalmente disminuidas, en todos los sectores del país,

Artículo 2º.- El Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, tendrá las siguientes funciones:

A) Servir de instrumento coordinador y asesor entre las organizaciones públicas y privadas que se ocupen de la rehabilitación y la educación especial...” (El subrayado no pertenece al documento fuente)

En esta misma línea, en enero del año 2001, se publica la Directriz N° 27 firmada por el entonces Presidente de la República y el Ministro de la Presidencia respectivo, dirigida a todas las instituciones públicas, conteniendo diversas disposiciones en materia de discapacidad, a fin de dar cumplimiento, fundamentalmente, a los mandatos de la Ley N° 7600, denominada “Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad”, del 2 de mayo de 1996, vigente desde la fecha de su publicación, el 29 de mayo del mismo año. En dicha Directriz, se señala una serie de disposiciones que deben cumplir “todas” las instituciones públicas, las cuales, por su importancia para el presente caso, se transcriben a continuación:

“...1º.-Todas las instituciones públicas deberán:

- Conformar y consolidar las Comisiones Institucionales en Materia de Discapacidad, y rendir cuentas sobre su funcionamiento al Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.
- Definir políticas institucionales en materia de discapacidad. Definir planes y presupuestos institucionales de corto, mediano y largo plazo en materia de discapacidad.
- Propiciar mecanismos ágiles de información veraz, comprensible y accesible a los diversos tipos de discapacidad.

- Promover dentro de todo comunicado institucional construcción de una imagen social real y positiva de las personas con discapacidad.
- Readecuar, dentro de todas las instituciones que brinden servicios, sus edificaciones, rampas, baños, ascensores, entre otros, para el acceso de personas con movilidad restringida. Asimismo, las nuevas construcciones deberán planificarse tomando en cuenta las necesidades de acceso de la población con discapacidad.
- Promover la capacitación a funcionarias y funcionarios como estrategia para hacer accesibles todos los servicios institucionales a las personas con discapacidad.
- Adoptar normas o reglamentos técnicos que faciliten a la población con discapacidad el acceso y movilización, tanto en las vías públicas, como en espacios recreativos, monumentos históricos y patrimoniales, parques nacionales, reservas e instituciones públicas y privadas de servicio público.
- Promover, de acuerdo a las funciones de cada institución pública, medidas compensatorias que incluyan programas especiales para la población con discapacidad (subsidios, préstamos y fondos especiales, para el acceso de las personas con discapacidad a diferentes servicios, ayudas técnicas, medios de transporte o al trabajo).
- Propiciar el uso de nuevas tecnologías que brindan servicios de apoyo a las personas con discapacidad, con el fin de mejorar su calidad de vida.
- Incorporar la perspectiva de género y de la discapacidad en los programas formativos y de atención a las familias en general.
- Promover la participación de la persona con discapacidad, en la toma de decisiones que inciden en su desarrollo.
- Propiciar una comunicación permanente con las organizaciones de las personas con discapacidad
- Apoyar la creación y el fortalecimiento de organizaciones que agrupen a personas con discapacidad
- Establecer mecanismos de cooperación interinstitucional e internacional, a fin de potenciar el desarrollo de programas de investigación sobre los aspectos sociales, económicos y de participación que influyan en la vida de las personas con discapacidad y de sus familias. Estas investigaciones deberán abarcar, entre otros aspectos, la disponibilidad y eficacia de los programas existentes, la necesidad de desarrollar y evaluar los servicios y las medidas de apoyo, así como el desarrollo de la tecnología

- Propiciar la consecución de recursos económicos, materiales y humanos en el exterior para la financiación de proyectos y programas nacionales en materia de discapacidad
- Reconocer el Lenguaje de Señas Costarricense -LESCO- como una forma de comunicación oficial de la población sorda del país
- Apoyar la construcción de la Escuela Fernando Centeno Güell y el Centro de Recursos...” (El subrayado es propio)

Al detenernos en el listado de funciones precedentes, encontramos que este cuerpo normativo es claro en indicar una serie de acciones y responsabilidades que competen, sin excepción, a todas las instituciones públicas, orientadas a promover y difundir la temática de discapacidad en el sector público, inclusive, prevé la creación de comisiones especializadas a lo interno de tales organismos, las cuales no solo son las encargadas de conducir tales procesos, sino además el de mantener una coordinación directa y permanente con el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, el cual deberá estar siempre informado de todas los programas y proyectos institucionales que se elaboren y ejecuten en esta línea, de manera que se ajusten a los lineamientos y políticas generales emanadas de ese Consejo. Este punto es tratado de manera especial en la mencionada directriz, al indicar que:

“...II.-El Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial deberá:

Brindar la capacitación y formación suficientes y necesarias a los funcionarios públicos, con ocasión de hacer cumplir en debida forma los dictados y contenidos de la presente directriz, así como los de la Ley número 7600, denominada “Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad”... (El subrayado no pertenece al documento fuente)

Con lo anterior constatamos que, si bien es cierto la mencionada Directriz N° 27 traza los lineamientos generales que en materia de discapacidad han de observar las instituciones y organismos de la administración pública, la función rectora por excelencia recae, como se señaló en el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, dependencia que por ley le corresponde liderar, entre otros, los procesos de capacitación y asesoría, formulación y coordinación de políticas sobre discapacidad, y el establecimiento de mecanismos de fiscalización y evaluación de las acciones emprendidas dentro del sector público. En esta línea de análisis, el Decreto Ejecutivo N° 36462-MP-MTSS del 2 de febrero del presente año, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 56 del 21 de marzo del mismo año, viene precisamente a reglamentar la Ley N° 8862, de repetida cita, operativizando las diferentes disposiciones normativas y aclarando el ámbito de aplicación del referido cuerpo legal. Señala en lo pertinente el artículo 2 de la norma comentada:

“... Las disposiciones contenidas en éste Reglamento serán de aplicación obligatoria para todo el sector público, mismo que comprenderá: al Poder Ejecutivo, sea a cada Ministerio y sus órganos desconcentrados y adscritos, incluido...”

Al establecer claramente su alcance, el citado Decreto Ejecutivo viene a reafirmar la creación de diversas comisiones especializadas en la temática que nos ocupa, definiendo su escenario de competencias y conformación a lo interno de las instituciones del sector público.

En lo que respecta a la Dirección General de Servicio Civil, vemos que el mencionado reglamento estipula en su artículo 1 incisos g) y h), que existirá una “Comisión Técnica de Ofertas para Personas con Discapacidad”, la cual estará integrada por representantes del Consejo Nacional de Rehabilitación Especial y de la Dirección General de Servicio Civil, que operará en esta última sede administrativa como órgano colegiado especializado en el reclutamiento y selección de personas que presenten alguna situación o grado de discapacidad.

Por otra parte, se hace alusión a la creación mediante la Directriz 014-MTSS del 20 de noviembre del 2006, de la “Comisión Técnica Interinstitucional para la Empleabilidad de las Personas con Discapacidad”, la cual según el mencionado texto normativo, estará integrada por un representante propietario y su suplente de las siguientes instituciones y organismos: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Educación Pública, el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Servicio Civil, el Instituto Mixto de Ayuda Social, la Federación Costarricense de Organizaciones de Personas con Discapacidades, la Unión de Cámaras de Costa Rica y la Federación Red pro Personas con Discapacidad de Costa Rica.

En dicha Directriz se indica como funciones de la mencionada Comisión, las siguientes:

“...a) Asesorar y coordinar con la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Intermediación de Empleo, las acciones relacionadas con la empleabilidad de las personas con discapacidad.

b) Proponer un proyecto de ley que regule la contratación de las personas con discapacidad en el sector público y el accionar de los Talleres Laborales y Centros Ocupacionales

c) Proponer mecanismos de coordinación para lograr crear una oferta educativa y de formación técnica, de acuerdo a las necesidades de la población con discapacidad y que garantice la empleabilidad de esta población

d) Analizar y evaluar los diferentes programas, proyectos y acciones que se realizan en el país en materia de empleo, y proponer acciones para lograr la transversalidad de la discapacidad.

e) Promover el desarrollo de proyectos de promoción de empleo, que permita articular acciones de las diferentes instituciones y sectores, y demostrar la viabilidad y factibilidad de la empleabilidad de las personas con discapacidad.

f) Coordinar para desarrollar desde las instituciones competentes, acciones de asesoría y capacitación a empleadores del sector público y privado.

g) *Elaborar recomendaciones en materia de generación de empleo, para la población con discapacidad y elevarlas a las instancias competentes...* (Se sufre el subrayado).

Asimismo, además de la integración de estos cuerpos colegiados, de conformidad con el mismo Decreto Ejecutivo N° 36462-MP-MTSS, le corresponde a esta Dirección General la conformación de la Comisión Institucional en Materia de Discapacidad (CIMAD), así como la Comisión Especializada, que señalan los incisos e) y f) del artículo 1 del citado Reglamento de la Ley N° 8862.

Finalmente, el Reglamento a la Ley 8862, establece directrices concretas para esta Dirección General en cuanto órgano asesor, como parte integrante de las indicadas comisiones técnicas especializadas; apunta así el artículo 9 de este cuerpo normativo:

*"...**Deber de colaboración.** Las instituciones por medio de las respectivas Comisiones Especializadas, podrán acudir ante la Comisión Técnica de Ofertas para personas con discapacidad de la Dirección General del Servicio Civil, para asesorarse sobre las adecuaciones que se necesitan establecer en el proceso de selección, con el fin de valorar la idoneidad de dichas personas para el desempeño de los cargos de que se trate..." (El subrayado no es del documento de origen).*

El anterior párrafo que se transcribe, evidencia que la Dirección General de Servicio Civil tiene un deber de asesorar a aquellas instituciones que así lo soliciten, evidentemente, en el marco de las comisiones que integran señaladas anteriormente, hasta donde sus competencias legales se lo permitan al interior de dichos entes colegiados, y en áreas relacionadas con las adecuaciones que deben realizarse en los procesos de selección de recursos humanos, en cuanto a oferentes que presenten algún tipo de discapacidad, lo cual a todas luces, se enmarca dentro de su ámbito de acción bajo el Régimen Estatutario, siempre en cumplimiento de las políticas y lineamientos generales emanados del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, como ente rector en la materia.



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



EL MITO DEL TRABAJO EN EQUIPO

Eugenio Ramírez. Primera Edición, Pulpel S. A., Costa Rica, 2011.

El Mito del Trabajo en Equipo se escribió como resultado de la investigación con la cual, el Catedrático Eugenio Ramírez obtuvo su Doctorado en Administración. En su obra, el autor desnuda, de manera crítica y puntual, el trabajo en equipo, al que considera una frase hueca y vacía sin contenidos organizacionales que, en forma curiosa se ha aceptado como un paradigma verdadero siendo falso; motivándolo a plantear un nuevo modelo sistémico para construir, alinear, dirigir y liderar con sostenibilidad equipos triunfadores de trabajo. Sus contenidos comprenden un recorrido por las transformaciones de las organizaciones: la nueva realidad organizacional, la esencia humana del grupalismo, la competencia que debe mostrar un líder, los equipos de trabajo como realidad de la actual ola del conocimiento, las características de los equipos de trabajo, los aportes de la Teoría Z al pensamiento sobre equipos de trabajo, entre otros, para concluir con la presentación de su modelo. Un libro sintético y de lectura agradable.

EL PODER DE LAS RELACIONES ¿QUÉ HACEN LAS PERSONAS EFICACES PARA RELACIONARSE?

John C. Maxwell. Traducción del libro original *Everyone Communicates, Few Connect*, Grupo Nelson, Estados Unidos, 1999.

Esta obra se dirige a quienes, por múltiples razones no logran establecer buenas relaciones con otras personas. Desde su experiencia, Maxwell señala que las personas advierten fácilmente cuándo sostienen una buena conexión telefónica, pero ignoran por completo si logran relacionarse con los demás en situaciones cotidianas. El libro consta de dos partes: en la primera parte se describen los cinco principios fundamentales para comprender cómo relacionarse con otras personas; en la segunda se incluyen cinco ejercicios que cualquiera puede realizar para relacionarse con los demás, sin importar la edad, la experiencia o el talento natural.



CAPACITACIÓN Y DESARROLLO DE PERSONAL

Jaime A. Grados Espinoza. Cuarta Edición, Editorial Trillas, México, 2009.

La crítica ha señalado esta producción como uno de los pocos textos que abordan de manera amplia y sistemática, los aspectos históricos, legales, teóricos y metodológicos de la capacitación en recursos humanos. El texto mantiene una unidad temática central e incluye aspectos complementarios de la capacitación, entre ellos, los referentes a presupuestos y a las condiciones físicas que deben reunir los locales dedicados a la instrucción, facilitándole al estudioso conocer los pequeños detalles que, en conjunto, contribuyen al éxito de los esfuerzos, recursos y actividades de la educación para el trabajo.

Finalmente, el libro combina la exposición técnica con representaciones caricaturescas, cuadros y diagramas, propios de la Editorial Trillas, en las que se dramatizan actitudes, y/o situaciones hipotéticas y se sintetizan elementos esenciales aplicados a la comprensión de la disciplina.

FILOSOFÍA POLÍTICA. SOLIDARIDAD, COOPERACIÓN Y DEMOCRACIA INTEGRAL

Mario Bunge. Primera Edición, Editorial Gedisa, España, 2009.

Esta obra de Mario Bunge trata de la política, concretamente de la teoría política y la filosofía política, entendida ésta como la rama de la filosofía que sopesa los méritos y defectos de los distintos órdenes políticos, a saber: el liberal, el democrático, el social democrático y el fascista. Según lo describe el autor, el filósofo político explica qué regímenes favorecen los intereses de las mayorías y cuáles los de las minorías; qué gobiernos protegen los derechos y cuáles los restringen; qué Estados promueven el progreso y cuáles lo obstaculizan.

La obra contempla un profundo análisis sobre la posibilidad de ampliar la democracia política a la administración de la riqueza, la salud, el entorno natural y la cultura, para conseguir lo que el autor denomina una democracia integral, es decir, caracterizada por la igualdad de acceso a las riquezas naturales, igualdad de los géneros y etnias, igualdad de oportunidades económicas y culturales, así como, la participación popular en la administración de los bienes comunes. El autor sugiere una alternativa, tanto al capitalismo en crisis, como al socialismo estatista; un socialismo cooperativo, que suma a empresas cooperativas, familiares y sin fines de lucro.



A NUESTROS COLABORADORES

Las autoras y los autores interesados en publicar sus escritos en la REVISTA DE SERVICIO CIVIL, pueden enviarlos al apartado postal 3371-1000, San José, Costa Rica; por correo electrónico a la dirección rpiedram@sercivil.go.cr, 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 del templo católico. El Consejo Editorial valorará los trabajos recibidos, determinará si cumplen o no los requerimientos de publicación y comunicará por escrito, a las autoras o autores, la decisión correspondiente. Al respecto, se establecen las siguientes pautas:

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

- 1- Artículos: Escritos de 4 a 6 páginas
- 2- Ensayos: Escritos de 7 a 15 páginas
- 3- Monografías: Tratados de carácter investigativo de 10 a 15 páginas

Los escritos 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 escritos deben enviarse en original impreso en papel tamaño carta, a doble espacio, por correo electrónico o grabados en algún dispositivo de almacenamiento de datos: dispositivo USB, "llave maya", disco compacto (CD) u otros. Además, se deberá incluir un resumen de aproximadamente diez líneas, sobre el contenido del respectivo trabajo tanto en español como en Inglés, incorporando palabras claves.

Los colaboradores y colaboradoras deben aportar los siguientes datos: nombre completo, número de cédula o de pasaporte, institución o lugar de trabajo, teléfono, correo electrónico y dirección exacta de su domicilio; grado académico o estudios realizados, especialidad profesional y cargo desempeñado.

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

