

Trabajo para toda la vida o empleabilidad en el siglo XXI. Nuevas necesidades, nuevas realidades en el Servicio Civil de Costa Rica*

José Joaquín Arguedas Herrera**

CONTRASTA LAS TENDENCIAS ACTUALES DEL EMPLEO CON LAS NECESIDADES Y REALIDADES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LOS PAÍSES DEL ÁREA EJEMPLIFICÁNDOLO CON EL SERVICIO CIVIL DE COSTA RICA Y DESTACANDO EL REQUERIMIENTO DE UN ÓRGANO RECTOR PARA SU GESTIÓN.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; FUNCIÓN PÚBLICA; TENDENCIAS; EMPLEO; SERVICIO CIVIL; COSTA RICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC SERVICE; TRENDS; EMPLOYMENT; CIVIL SERVICE; COSTA RICA

Formación de la idea moderna del trabajo

Escribir y hablar sobre el trabajo es terciar sobre un asunto sobre

* Conferencia de clausura. VIII Congreso de Profesionales en Ciencias Económicas. VII CONAMCECA. "Ética y valores en una Economía Globalizada". Dedicado a Rafael Ángel Chinchilla Fallas. 7, 8, 9 y 10 de junio del 2011. Radisson Europa Hotel and Conference Center. San José, Costa Rica.

** Máster en Recursos Humanos. Politólogo y Administrador de Empresas. Director General de Servicio Civil de Costa Rica. Profesor de la Universidad Técnica Nacional, Alajuela. Costa Rica.

Recibido: 13 de junio del 2011.

Aceptado: 30 de junio del 2011.

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. A tales fines, mencionaré tres de las posiciones más representativas (Díez, F. 2003).

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

Arguedas Herrera, José Joaquín (2011). Trabajo para toda la vida o empleabilidad en el siglo XXI. Nuevas necesidades, nuevas realidades en el Servicio Civil de Costa Rica.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (60-61): 199-217, 2011

199

mismo nombre (1997). 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.

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 se debe y se puede 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.

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 dificultad del trabajo como profesión, como principio de autonomía personal, en fin, de realización y movilidad social.

Así se ve, 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 como:

- Único fundamento de la riqueza de las naciones y de la felicidad personal de sus ciudadanos.
- Actividad fundadora de la conciencia de uno mismo, de la pertenencia a una sociedad y de la alteridad respecto a la naturaleza.
- Garantía de la autonomía y de la libertad personal.
- Lazo de socialización y de sociabilidad de los que lo comparten.
- 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 la sociedades de la Unión Europea, UE, 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 apodera-

do, en buena medida, de la idea de trabajo.

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, este 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, con el propósito 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 que 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).”

La idoneidad permanente del trabajador

El concepto de *empleabilidad* lleva implícito la *idoneidad perma-*

nente del funcionario o empleado. La profesionalidad depende no solo de una adecuada selección inicial, sino también de 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*: 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. Esta idoneidad 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 propósito es mantener un proceso continuo de actualización del funcionario en su respectiva especialidad profesional.
- *Actualización administrativa*: su finalidad es el desarrollo de las técnicas, habilidades y herramientas de gestión.
- *Desarrollo humano*: su meta es el desarrollo del potencial humano, a fin de facilitar el cambio y la transformación institucional.

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 tra-

bajadores, en especial de los más jóvenes”.

Por cierto, usualmente se nos olvida que el concepto de trabajo 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.

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 recursos humanos se concreta en nuevos contenidos o papeles. (Fernández Caveda, A. 1998:39-43).

Encontramos también que en lo que a la administración pública respecta, 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 recursos humanos no desaparecerán, pero se convertirán en tema de debate, con nuevas actividades emergiendo constantemente en la periferia de la disciplina.

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, transformando 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).*

Se requiere entonces 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 recursos humanos, 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)

La profesionalización de la función pública y su aporte 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 recursos humanos 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 atribuirla probablemente al carácter todavía emergente que caracteriza al gerente público en muchos países.

Al lado 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 solo cuando éste 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, al menos como que permita ejercerlo de forma profesional, objetiva e imparcial; no 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 políticas y burocráticas 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 irremediablemente 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)

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.*
- 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.

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 condiciones 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 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, cuatro grandes líneas de cambio:

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

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 Ramírez, A. 2001) se puede 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 desem-*

peño, 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).*

Función pública en Costa Rica

La Contraloría General de la República, CGR, 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 dife-

rentes 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, a partir de acá, 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 diecinueve países de América Latina, que participaron en el 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 que 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 la 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

- M.H.
 - Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.
 - Dirección General de Informática (Integra 1 y 2).
 - Presupuesto Nacional.
 - Comisión Coordinadora de la Administración Financiera, CCAF.
 - Comité Técnico Funcional de INTEGRÁ.

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).

Ministerios de Economía, de Comercio Exterior, COMEX y 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, con el propósito de que ésta procure de manera paulatina darle unidad y enfoque sistémico. Así lo manifestó de manera clara la mencionada CGR en el informe del 2009, en el que apercibe 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 2010, co-auspiciado por la Dirección General del Servicio Civil, 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, FMI, y el Banco Mundial, BM, 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 y 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, im-

parcial, 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, 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, y para lograr una reforma del Estado.

Bibliografía

AECID-FLACSO (2009). 1er Barómetro de la Profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Plan Regional de Fortalecimiento y Modernización de los Servicios Civiles y la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. (2009). 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.
- Díez, Fernando (2001). *Utilidad, Deseo y Virtud. La Formación de la Idea Moderna del Trabajo*. Barcelona. Ediciones Península.
- 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.
- 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 Costa 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 ◇