

Contribución del Régimen de Servicio Civil en el Proceso de Gobernabilidad Democrática de Costa Rica*

Dirección General de Servicio Civil**

Rica*

SINETIZA LAS ACCIONES REALIZADAS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL DE COSTA RICA, A PARTIR DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTAS, DIRIGIDAS A MODERNIZAR EL MODELO DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS, EL CUAL PROPICIA UNA MAYOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO RESPUESTA AL RETO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, INCIDIENDO EN VARIACIONES IMPORTANTES EN LAS ÁREAS SUSTANTIVAS DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL Y EN EL DESARROLLO DE ESTRATEGIAS DE FORMACIÓN.

A partir de las dificultades para las reformas y cambios administrativos para modernizar los gobiernos, enfrentar las crisis, y poder analizar las ineficiencias de las organizaciones públicas para responder a las demandas de la

sociedad, nace la perspectiva de la gobernabilidad como respuesta.

Este punto de vista ofrece una propuesta de cambio para tales reformas, considerando como temas cruciales la innovación, los problemas de valores y funciones en la gestión pública.

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Ministerio de la Presidencia de la República de Costa Rica.

En América Latina, desde la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Chile (noviembre, 1996), esta problemática se centró en el estudio de la "gobernabilidad democrática", teniendo como principal impulsor en ese momento al entonces Presidente de Uruguay, el Doctor Julio Ma. Sanguinetti.

A mediados de la década de los noventas, como consecuencia

de la universalización del tema, en Costa Rica se incorporó el concepto de gobernabilidad al diálogo nacional, tanto a nivel político como teórico. En los foros nacionales, es un tema vigente en el interés de académicos, investigadores y políticos, por lo que se ha convertido en clave para los estudios y la práctica del desarrollo en el sector social.

La gobernabilidad es un concepto muy amplio, que abarca el quehacer tanto del gobierno como de la sociedad en general. Esto le confiere un ámbito proyectado en toda la gama de actividades de una nación, por lo que se requiere de un sistema institucional coherente, integrador que respalde y oriente todo ese accionar hacia la "...creación de condiciones para reconocer y enfrentar colectivamente los retos y oportunidades de cada tiempo." (Prat, 1998).

Todo ello va de la mano de la cultura del país, sus valores, creencias y normas; elementos que permitirán la evolución de su sistema político y administrativo, basados en las premisas de la gobernabilidad democrática, permitiendo la participación ciudadana en la toma de decisiones para la satisfacción de sus necesidades.

Por ejemplo, desde los albores de la vida independiente, Costa Rica, en buena medida mantuvo una conciencia ciudadana de carácter dependiente, conformista e individualista que dejaba la toma de decisiones para satisfacer las necesidades sociales, en manos de las

organizaciones del gobierno que exhibían estructuras totalmente jerarquizadas y comportamientos meramente burocráticos.

Esta condición fue evolucionando junto con algunos acontecimientos políticos y económicos que dieron como resultado la creación de nuevas instituciones gestoras de una mayor conciencia de solidaridad y participación. La Constitución Política de 1949, abre paso a la institución de un servicio civil dirigido a garantizar la eficiencia de la administración, regulando la relación entre el Estado y los servidores públicos. Para ello se crea un sistema gubernamental de gestión de recursos humanos basado en el mérito, con un método científico de selección de personal y un sistema clasificado y retributivo de puestos congruentes con los valores de equidad e igualdad de oportunidad.

Esta experiencia influyó en la forma de gestionar los recursos humanos tanto en el sector público como en el privado, provocando además modificaciones culturales significativas en la sociedad costarricense; pues, al permitir un mayor acceso de los ciudadanos al empleo público, e integrarse éstos a una carrera administrativa que estimula la profesionalización y su capacitación, y garantiza ingresos estables para un gran número de familias, favoreciéndose así el acceso a la educación y al conocimiento en las diversas áreas requeridas para el desarrollo humano del país. Todo esto, por tanto, fortaleció una clase

media que sustenta la estabilidad política y los valores democráticos nacionales.

En la actualidad, el reto de este régimen, enfatizado por el impulso de las condiciones del ambiente nacional e internacional, consiste en dar respuesta, desde la perspectiva del servicio público, a los nuevos conflictos y desafíos que enfrenta el gobierno y la sociedad, donde ambos actores asumen la responsabilidad de su desarrollo y bienestar. Deberán reinventar sus valores, normas, creencias y comportamientos para que concuerden con el nuevo concepto de gobernabilidad, dirigido a la democracia participativa, donde la ciudadanía cobra su verdadera relevancia, con derechos, pero también con deberes en la solución de sus problemas y la satisfacción de sus necesidades.

A su vez, el empleado público deberá ampliar la perspectiva de su rol, no solo a la producción del servicio como tal, sino a modificar actitudes y asumir nuevas competencias que le permitan asimilar la participación ciudadana en la toma de decisiones, para luego orientar y educar a los habitantes del país para que ejerzan los deberes y derechos requeridos para la gobernabilidad democrática.

En la actualidad, la gestión de personal impulsada por la Dirección General de Servicio Civil, se dirige por esta filosofía y para lograr

los cambios requeridos se orienta en tres dimensiones estratégicas:

El empleado público

Para reforzar la relación del empleado público con la población, su aceptación del cambio e incrementar sus atributos en cuanto a experiencia, creatividad y conocimiento, se promueven actividades de capacitación que posibilitan un mejor desarrollo de nuevas competencias para fortalecer actitudes y el capital intelectual del sector público, condición indispensable para lograr la competitividad del país dentro de las premisas de la gobernabilidad democrática. Con esto se rescata el mérito de ser empleado público, y se influye en la forma en que la población lo percibe. En resumen, para la revalorización del papel de este funcionario se trabaja en:

1. Redimensionamiento de sus valores y actitudes para incorporar en sus acciones el verdadero sentido de servicio.
2. Reposicionamiento de la imagen del servidor público recuperando la confianza de la sociedad.
3. Desarrollo en los servidores públicos de competencias relacionadas con la capacidad de análisis y ajuste permanente al cambio.

La ciudadanía

Esta dimensión está orientada a promover conocimientos y actitudes en la colectividad, que posibiliten su participación en forma efectiva mediante procesos de educación, espacios de consulta y mecanismos de divulgación y promoción. Esto desarrollará en la sociedad la capacidad de enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se plantean en un tiempo determinado, y de valorar en forma proactiva y objetivamente las acciones del gobierno y de sus funcionarios.

Estructura y doctrina

Las organizaciones públicas cuentan con varios elementos interactuantes e interdependientes entre sí, enmarcados por una doctrina que las define. Entre esos elementos se destacan las personas (ciudadanos y funcionarios), y la estructura (objetivos operativos, funciones, líneas de autoridad y comunicación, procesos, procedimientos, estrategias y métodos de trabajo).

Por ello, al modificar los atributos de las personas que integran la organización, la estructura debe responder en la misma medida y viceversa. Esto obliga a que, para mantener el equilibrio del sistema organizacional y su razón de ser (solventar las demandas de los habitantes), se debe revisar y ajustar continua y sistemáticamente el

funcionamiento estructural, y la validez de la doctrina de las organizaciones según las nuevas demandas de los habitantes, de lo que resulta mayor responsabilización, transparencia y confianza en la gestión pública. Condiciones indispensables para el acercamiento en doble vía entre las instituciones del gobierno y la población.

De esta forma, los programas de capacitación, los proyectos y actividades que ejecuta la Dirección General de Servicio Civil, conlleven como objetivo transversal la aprehensión de estas competencias por parte de los servidores públicos y los habitantes.

El desarrollo de las actividades correspondientes a estas tres dimensiones tienen, en la gerencia pública un eje integrador; pues la administración de recursos humanos promovida por el sistema de méritos del Régimen de Servicio Civil de Costa Rica se extiende, a partir de la Dirección General, como rectora de dicha actividad en el gobierno, hasta las unidades de recursos humanos de cada ministerio, como órganos ejecutores de las políticas de personal y los gerentes quienes son, en última instancia, los que realizan la gestión de personas y a quienes asesora la Unidad de Recursos Humanos ministerial.

En razón de ello, el área de capacitación que atiende esta Dirección General, considera en sus actividades proporcionar a los gerentes la capacitación que les

permita atender su gestión con el enfoque de gobernabilidad democrática, a fin de asegurar el mejoramiento del capital social y el rescate de la institucionalidad de las organizaciones.

De esta forma, la operacionalización de estas estrategias presenta tres etapas que no se agotan al finalizar, sino que se ajustan a las nuevas condiciones que por sí mismas van generando:

I Etapa: Hacer conciencia a lo interno de la Dirección General

Para comenzar cualquier cambio en el entorno se requiere primero lograrlo en el agente que lo provoca, por lo que el cambio de visión debe partir de la Dirección General de Servicio Civil. Esta etapa implicó la creación de espacios de estudio, análisis y reflexión sobre temas relacionados con el quehacer organizacional y su relación con la gobernabilidad. Así, se organizaron equipos de investigación sobre el tema, cuyos resultados se promovieron dentro de la Dirección.

II Etapa: Posicionamiento del enfoque de gobernabilidad en las organizaciones bajo el Régimen de Servicio Civil

A fin de que el servidor público interiorice y aplique una nueva

cultura organizacional propicia a la participación ciudadana, se abrieron espacios, y se organizaron eventos de capacitación para la construcción de las nuevas actitudes y conocimientos. Una diversidad de talleres y charlas dirigidas a valores y ética de la función pública, desarrollo humano sostenible, gerencia pública desde el enfoque de la gobernabilidad democrática, servicio al habitante, dignificación del servicio público, gestión por competencias, desarrollo del potencial humano, entre otros.

El aprendizaje logrado en estos eventos, permite a los funcionarios diagnosticar las áreas críticas que requieren revisión y actualización permanente para redefinir la visión, misión, objetivos, procesos, procedimientos, estrategias y métodos de trabajo, que se ajusten a una gestión pública actualizada y adaptada a los valores, de la gobernabilidad democrática, donde se involucren los valores de responsabilidad, transparencia, rendición de cuentas y servicio.

III Etapa: Acercamiento a la ciudadanía

En esta etapa se definen y establecen los medios de enlace y retroalimentación entre la Dirección General de Servicio Civil, las organizaciones del Estado y los habitantes. Se crean espacios y se aprovechan los existentes para foros y cátedras donde se analicen

temas relacionados con la administración de recursos humanos, el quehacer organizacional y su relación con las variables del entorno que concluyan con trabajos escritos publicados. Asimismo, se abren o establecen mecanismos que fomenten el diálogo entre las organizaciones del gobierno y entre éstas y la población.

La innovación para la gobernabilidad

Considerar la labor de las organizaciones del Estado bajo el concepto de gobernabilidad democrática, no se trata de un simple cambio de nombres o títulos dentro de la gestión que se realiza. Se requiere de un cambio en la forma de observar las cosas, las situaciones y las conductas.

Los paradigmas que han servido para comprender la realidad hasta estos momentos, no necesariamente ayudan a valorar la situación actual. Hoy en día, además de la convicción de que se debe cambiar, y que el conocimiento de esta acción es necesario, se requiere, su puesta en práctica. Esto implica el rompimiento de viejos paradigmas y la incorporación de nuevos. Dentro de este proceso se corren riesgos, que provocan inseguridad en las personas, descontrol y en muchos casos, descontento; elementos siempre presentes en las personas y organizaciones ante un proceso de cambio.

Por tanto, los servidores públicos requieren una cualidad y actitud especiales básicas, para desligarse del esquema cómodo y seguro del “así se hacen las cosas aquí” o “esto siempre se ha hecho así” y aprender que la única seguridad es la presencia del cambio. La creatividad es esa cualidad que permite aceptar y ajustarse a las necesidades de cambio. Un servidor creativo no solamente espera que ocurra el cambio para actuar, sino que lo promueve, dando paso a la actitud innovadora.

Precisamente para incorporar el paradigma de la gobernabilidad democrática (democracia participativa) en la gestión pública, la innovación es el eje central, que se proyecta en tres aspectos básicos de la gestión:

1. La redefinición de los valores para orientar la toma de decisiones y actitudes: Significa que los nuevos valores deben orientarse a que los servidores públicos se aboquen a los objetivos de la sociedad y no al mero procesamiento técnico-administrativo del servicio.
2. La reorganización estructural para facilitar la participación activa de los habitantes comprende: los objetivos, la misión, los procedimientos, los procesos, la distribución jerárquica, políticas organizacionales y todos los demás elementos funcionales de la organización. Éstos deben

impulsar la participación de la ciudadanía para impedir la influencia del clientelismo y de grupos preferenciales, dando oportunidad a la gestión de carácter comunitario y las iniciativas individuales de los habitantes.

3. Los vínculos o relaciones entre los diversos actores de la sociedad: tanto los gerentes públicos como los servidores en general, deben estimular y desarrollar las relaciones entre los diversos actores sociales a nivel nacional e internacional, con el objetivo de enriquecer la gestión al tener un ámbito mayor donde ejerce su influencia y obtiene información y otros recursos.

Como consecuencia de las nuevas tendencias mundiales y regionales de la globalización y apertura de mercados, tratados internacionales y las nuevas necesidades de la sociedad, esta Dirección General ha visualizado como una alternativa importante para mejorar los índices de desarrollo humano, tecnológico y económico la incorporación en la gestión pública, específicamente desde el empleo público, la premisa y los elementos constitutivos de la gobernabilidad democrática como componente ideológico para lograr el desarrollo institucional y organizacional del Estado; partiendo del concepto de que el rol del funcionario público es decisivo para que el país logre enfrentar positivamente los retos y oportunidades de nuestro tiempo

◇