

LOS CUADROS GERENCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN SEGUNDO ACERCAMIENTO SOBRE CAPACITACIÓN, FORMACIÓN Y OTRAS CUESTIONES

Rolando Bolaños Garita¹

TABLA DE CONTENIDO

Resumen249
Abstract250
Introducción250
Los cuadros gerenciales y la nueva gerencia pública250
Algunas consideraciones sobre la capacitación a nivel de la administración pública .251	
Algunas consideraciones sobre la formación a nivel de la administración pública . .258	
Resultados político-administrativos tangibles del nombramiento de gerentes públicos sin cualidades apropiadas261
Algunas herramientas técnicas de importancia265
Conclusiones266
Bibliografía268

RESUMEN

Los cuadros gerenciales pertenecientes a la Administración a la fecha no logran desempeñarse adecuadamente, sea por cuestiones de nombramiento político, formación académica, capacitación, actualización de conocimiento y(o) desarrollo de competencias. No obstante, existe un altísimo nivel de responsabilidad en los desaciertos antes indicados, el cual debe ser endilgado directamente al ápice jerárquico gubernativo, por cuanto no se vislumbran ánimos o estrategias de orden técnico-legal por solventar la situación planteada, muy a pesar de que existe toda una gama de herramientas ya dispuestas para arribar a soluciones integrales, y más importante, de carácter totalmente autóctono.

PALABRAS CLAVE: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CUADROS GERENCIALES, EMPLEO PÚBLICO

1 Candidato a Doctor en Ciencias de la Administración por la UNED; Profesor de la Universidad de las Ciencias y el Arte, Sede en

Heredia; Tutor de Proyectos de Graduación en la UNED; publicaciones varias en revistas especializadas.

ABSTRACT

Public managers can't perform adequately, either for reasons of political appointment, academic background, training, updating of knowledge and (or) development skills. However, there is a high level of responsibility for the mistakes mentioned above, which should be foisted to the hierarchical apex, to not promote technical-legal strategies to fix the situation presented, even when different mechanisms exist to arrive at solutions, and more importantly, entirely native from Costa Rica.

KEYWORDS: PUBLIC ADMINISTRATION, PUBLIC MANAGERS, PUBLIC EMPLOYMENT

INTRODUCCIÓN

El objetivo primigenio del presente aporte resulta de la intención de cerrar un abordaje investigativo y analítico acerca de los cuadros gerenciales en la Administración Pública, o sea, todos aquellos funcionarios con autoridad jerárquica dentro del sistema político-administrativo, el cual aglutina desde los Ministros de Estado, Presidentes de Juntas Directivas de instituciones Autónomas, Directores Generales de instancias públicas sujetos al nombramiento del Presidente de la República o del respectivo Ministro, hasta el resto de jefaturas que se encuentran en esa posición como resultado de su esfuerzo profesional, académico y meritocrático.

Este aporte como su nombre lo enuncia, es el segundo esfuerzo por concretar un análisis más detallado del fenómeno de los "Gerentes Públicos", los cuales son responsables administrativa y políticamente del avance que surtan los planes, programas, proyectos y acciones encaminadas a lograr el desarrollo nacional como máxima que sustenta el desempeño gubernativo, el cual tiene como derrotero el interés público señalado en el artículo 50 de la Constitución Política el cual estipula:

"Artículo 50: El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizándolo y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza...."

Anteriormente (Bolaños, 2010), nos ceñimos en aspectos de índole técnico-jurídicos que

incidían en lo relativo al nombramiento de los Gerentes Públicos y, a pesar de haber hecho un breve acercamiento sobre la realidad latinoamericana en esta temática y sobre las consecuencias del nombramiento de personas en altos cargos sin que reúnan las condiciones apropiadas, es ahora cuando abarcamos otras cuestiones de similar importancia sobre las cuales debe reflexionarse si se quiere poner coto a la ubicación de personas sin mayores competencias en cargos de altísima responsabilidad para el mejor desempeño de la Administración Pública en todo su conglomerado.

LOS CUADROS GERENCIALES Y LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

Como señala Regina Pacheco (2003:26), la reforma "gerencial" de carácter mundial que inicia alrededor de 1995 ha generado un repensar del esquema de formación del funcionario público y el efecto más visible de ello a nivel de la Nueva Gerencia Pública (NGP) es la extrapolación de técnicas foráneas y de frecuente uso en la administración privada hacia la gestión pública, lo cual ha detonado en la consolidación de un esquema de formación "híbrido", del cual hemos sido incluso receptores al haber participado en actividades de esta naturaleza a nivel del Instituto Nacional de Administración Pública de España.

No obstante, esto podría tener serias consecuencias si no se llega a discernir cuáles son técnicas administrativas útiles para todas las organizaciones tanto públicas como privadas y cuáles son únicamente de tipo mercantilista y que definitivamente no son aplicables

en el Estado. Por ejemplo, se ha creído que técnicas como Reingeniería, Calidad Total y Benchmarking son usualmente útiles para cualquier tipo de organización, a pesar de ser propagadas en textos de origen anglosajón que nada tienen que ver con nuestra realidad político-administrativa.

En nuestro criterio analítico, ese ha sido el principal efecto negativo de la NGP: *hacer creer que las técnicas administrativistas son fácilmente extrapolables desde la empresa privada hacia el Estado*. No queremos echar por tierra los efectos positivos que algunas de éstas podían tener para las instancias públicas, pero tampoco es nuestra intención propagarlas sin mayor reparo.

Costa Rica en esto comparte características con el resto de América Latina, ya que es en el lapso entre 1994 a 1998 cuando se intensifican los programas de movilidad laboral, desmantelamiento de programas e instituciones públicas (INCOFER, DINADECO, CODESA, entre otros) bajo el argumento de los PAE y una supuesta "Reforma del Estado", desarrollada ésta según presión de instancias como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, por lo que empiezan a aflorar la privatización de acciones antes desempeñadas por funcionarios públicos y se activa o fortalece la creencia de que el Gobierno se debe "manejar más empresarialmente", absurdo argumento de gerentes y políticos nada conocedores de la génesis y realidad del Estado costarricense en todo su conglomerado: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo contándose dentro de éste sus instancias auxiliares: Contraloría General de la República y Defensoría de los Habitantes, Poder Judicial, Municipalidades, Tribunal Supremo de Elecciones e Instancias Descentralizadas.

Con base en lo anterior, no es de extrañar que aún perduren arquetipos que prescriban la formación y capacitación de funcionarios públicos a nivel de instancias enfocadas a la Administración de Empresas o Negocios, o bien, según tendencias anglosajonas o europeas que siguen esa misma línea.

Consideramos imprescindible que la formación y capacitación y, por supuesto, el desempeño de los funcionarios públicos, no se desmarque de

lo estipulado en el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública 6227:

Artículo 4º.- La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, 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.

Reforzamos nuestro planteamiento sobre los cambios en materia de gestión pública a nivel mundial y latinoamericano, al leer a Arellano (2003:182) y referirse al Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) en México, el cual según el autor, se inspiró en conceptos clásicos de la NGP.

Podemos así indicar, que no resulta adecuado que dicho movimiento sea el principal disparador para un proceso de reforma educativa a nivel de las Ciencias Administrativas en Latinoamérica, ya que aún no ha podido aterrizar en las características propias del mismo, como sí las ostenta por ejemplo la Administración Científica de Frederick W. Taylor, consolidada ya como una teoría base.

Menos adecuado resulta tomarlo como basamento para delinear un esquema organizativo y funcional para las instituciones públicas, donde éstas desarrollen sus procesos y procedimientos o cualquier instrumento técnico-legal (Reglamentos) con base en la NGP.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA CAPACITACIÓN A NIVEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desperdigados esfuerzos han realizado ciertas instituciones públicas para mejorar el desempeño de sus niveles gerenciales, sobresaliendo aquellas fuera de la Administración Central; ejemplo de esto es el Poder Judicial a través de la Licitación Pública Nacional LN2008-00147-01 "*Contratación de Servicios Profesionales de consultoría para reorganizar el modelo de liderazgo gerencial y administrativo*

del Poder Judicial”, rescatando lo sustancial de su *Términos de Referencia* establecidos en el Cartel de contratación:

“Deseamos crear un Poder Judicial digno de la sociedad costarricense, que sea referente a nivel nacional e internacional, donde su gente se sienta orgullosa de su pertenencia, y labore todos los días con la ilusión de encontrar un sistema mejor que los conduzca incansablemente a la excelencia institucional.

Para ello debemos hacer hincapié en la importancia que tiene el liderazgo, como la otra cara de la moneda, con las responsabilidades gerenciales, al ocuparse del cambio, de determinar el rumbo a través de una visión de futuro y de alinear o formar parte de la alineación del equipo, auto-motivar e inspirar a los colaboradores en la dirección acordada.

En este sentido el gerenciamiento se ocupa de aportar al orden y la coherencia en dimensiones esenciales de la operación, como son la calidad y los resultados de los servicios, de planificar y elaborar presupuestos, de organizar y dotar al personal y de controlar y resolver problemas.

Por otro lado el liderazgo se ocupa del cambio, de determinar conjuntamente con sus colaboradores el rumbo de la organización a través de la creación participativa e involucrada de la ilusión de futuro de la organización y de poner en la alineación a sus colaboradores, de crear ambientes propicios para la auto-motivación, por medio de inspirar al personal para transitar en la dirección escogida.

En otras palabras: la función del gerenciamiento es hacer lo que corresponde y hacerlo bien. La función del liderazgo es determinar lo que corresponde.

Es de relevante importancia acotar que la filosofía del liderazgo no se implanta

en ninguna institución por decreto o por el deseo de sus superiores, aunque ambas son condiciones necesarias, aunque no suficientes para tener una cultura organizacional proclive a ser dirigida por medio del liderazgo, sino más bien debe ser concebida como resultado de un proceso de culturalización de los y las colaboradoras, que remueva los paradigmas ortodoxos de concebir las organizaciones como máquinas, y a las personas como partes que reaccionan según sean los designios de los procedimientos, sino más bien como un organismo vivo que tiene la capacidad de renovarse continuamente como consecuencia de la renovación de las personas que conforman dicha institución.”

Dicha contratación tuvo como sustento técnico-económico el Préstamo BID-1377/OC-CR “Programa de modernización de la Administración de Justicia” el cual tiene a su vez como base jurídica la Ley 8273, por lo que bien podemos afirmar que dicho empréstito será sufragado por todos los costarricense a través de la recaudación fiscal, por lo que deben esperarse (y demandarse) mejoras ostensibles en el desempeño de los funcionarios gerenciales beneficiarios de esta capacitación.

Otro ejemplo que se ubica en esta misma línea es el de la Contraloría General de la República a través de la Licitación Abreviada 2008LA-000009-503 “*Contratación desarrollo de Gerentes de las Divisiones de Contratación Administrativa y Asesoría y Gestión Jurídica de la Contraloría General de la República*”. De singular importancia resulta transcribir y presentar al lector lo más representativo de las *Especificaciones Técnicas* propias del Cartel que sustentó la contratación,

“1. INTRODUCCIÓN

El tema del fortalecimiento de las destrezas y habilidades gerenciales es de interés relevante en la Contraloría General de la República, como un aporte para la consolidación de los procesos de modernización de la entidad.

Dentro de esta perspectiva se establece la necesidad que funcionarios de la Contraloría General de la República que ocupan niveles gerenciales incrementen los conocimientos en este campo, desarrollando además destrezas y habilidades en esta materia, de tal manera que puedan incrementar los aportes en el logro de los objetivos institucionales, en el área que cada uno se desenvuelve, mediante el fortalecimiento de la cohesión de sus equipos de trabajo, el empoderamiento del personal a su cargo, entre otros.

Por tal motivo, damos inicio al proceso de contratación de servicios de capacitación, de personas físicas y/o jurídicas, para el Programa de Desarrollo de Gerentes de las Divisiones de Contratación Administrativa y Asesoría y Gestión Jurídica y le invitamos muy cordialmente a que participe en este proceso y de antemano le agradecemos por su presencia.

2. METODOLOGÍA

La metodología de diseño y desarrollo de los cursos debe considerar como mínimo las siguientes consideraciones:

Orientada al Aprendizaje de Adultos (Andragogía); es decir, las actividades deberán garantizar de una u otra forma que se fortalecerá y promoverá en el participante el aprender a conocer, aprender a aprender, aprender a hacer y aprender a ser, basado en la transmisión de conocimiento útil, la experiencia y el funcionamiento psicológico del adulto en el entorno en que éste se desenvuelve y sus interrelaciones, con el fin de orientar

el aprendizaje a la elaboración de productos, al trabajo interdisciplinario y a la posibilidad de generalizar.

Basada en el modelo de aprendizaje basado en la experiencia; el cual considera el aprendizaje como la transformación de experiencias y conocimientos en habilidades

Orientada al uso óptimo de las tecnologías de información y comunicación (si aplica)."

El punto 3 de las Especificaciones Técnicas: *Detalle del programa a contratar*, incluso presentó una estructura muy específica, requiriendo de parte de las empresas proveedoras un Plan de desarrollo de Gerente, el cual contenía los siguientes acápites:

1. Diagnóstico
2. Análisis de Roles Ocupacionales, el Perfil Básico de Requerimientos, las Competencias de los Puestos de los participantes.
3. Análisis de expectativas de las Gerencias de División
4. Diagnóstico Grupal a los participantes
5. Diagnóstico Individual a los participantes
6. Determinación del Problema a resolver
7. Propuesta de solución o Plan de Acción
 - 7.1. Curso de capacitación
 - 7.2. Acompañamiento (coaching)
8. Otras actividades
9. Evaluación y Seguimiento
10. Informe Final

Y es que la contratación de referencia ostentó tales explicitaciones, que incluso se incluía una figura que esquematizaba las etapas de la transformación de la *"Experiencia del Aprendizaje"*.

FIGURA 1



Fuente: Contraloría General de la República, Licitación Abreviada 2008LA-000009-503

Habiendo analizado los esfuerzos de los anteriores entes en materia de fortalecimiento de las capacidades gerenciales del recurso humano con que cuentan, y salta la pregunta: ¿cuáles están siendo los esfuerzos del resto de instituciones que componen la Administración Pública? ¿Son éstos de carácter integral o más bien aleatorio y casuístico?

Anteriormente (Bolaños, 2010) pudimos determinar, haciendo eco de lo indicado por la Contraloría General de la República, que por ejemplo la Dirección General del Servicio Civil aún no ha logrado sistematizar una estrategia coherente e integral de capacitación a nivel de todas las instancias cubiertos bajo el alero del Estatuto del Servicio Civil a través del Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES). Así, el Informe DFOE-PGAA-4-2009 determina en relación con el Subsistema de Capacitación y Desarrollo del Régimen del Servicio Civil (SUCADES) y con el CECADES, creados ambos bajo el Decreto Ejecutivo 15302-P, entre otros lo siguiente:

“...se determinó que la DGSC carece del sistema automatizado de información, que permita identificar oportunidades

para mejorar las competencias del recurso humano de las dependencias cubiertas por el Régimen del Servicio Civil, ni sobre entidades y personas especializadas en actividades de capacitación; lo anterior, en inobservancia de la normativa que exige el establecimiento de dicho sistema.”

“...se determinó que el CECADES no exige a las instituciones referidas la remisión de informes trimestrales sobre la capacitación impartida imposibilitando el seguimiento de los citados planes; y aún cuando el Centro realiza visitas a las instituciones, no emite un informe que permita determinar el grado de cumplimiento y de eficacia de los planes, de forma que se facilite la toma de decisiones en el tema. Tal situación origina que el CECADES no cumpla con lo dispuesto en la Circular No.CCD-002-2007 del 29 de enero de 2007, en el sentido de velar porque en cada una de las instituciones que conforma el SUCADES se cumplan los objetivos y metas de la capacitación.”

A conclusiones muy similares a las de la Contraloría General arriba el informe diagnóstico “*Barómetro de la profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana*” del año 2009, por lo que las falencias que se presentan a nivel del Poder Ejecutivo, Asamblea Legislativa, INA y demás instancias cubiertas por el Estatuto en materia de capacitación, son reconocidas a nivel nacional y regional.

Establece el Barómetro que:

“La identificación de las necesidades de capacitación parte del criterio de jefes y funcionarios, de las evaluaciones de personal y de la referencia de los planes nacionales de desarrollo, y este aspecto presenta debilidades ya que es una de las acciones de las ORH que presenta poco desarrollo.”

Hablando a través de nuestra experiencia en la rama administrativa, propiamente del Poder Ejecutivo, bien podemos indicar que en muy pocas ocasiones se toma como referencia el Plan Nacional de Desarrollo como insumo trascendental para la elaboración del Plan Institucional de Capacitación (PIC); lo que sí es correcto es el hecho de que se toman como insumo para la elaboración de este último los Formularios de Evaluación del Desempeño y poco se hace para orientar a las jefaturas en el efectivo uso de éstos, por lo que no es de extrañar que la información ahí plasmada resulte distorsionada, establecida por compromiso y no con seriedad y responsabilidad, y por correlato sesgada y poco fiable para poder formular un PIC realmente objetivo.

Pocas veces se echa mano a instrumentos técnicos de mayor fiabilidad y enteramente diseñados para la detección de necesidades de capacitación, tal y como el FOCAP 1, diseñado por el CECADES y que debe ser de uso obligatorio por todas las instituciones cubiertas por el Régimen del Servicio Civil.

A la fecha de la finalización del presente trabajo investigativo tampoco hemos sido testigos de una estrategia integral nacida del seno

del SUCADES² que determine ejes estratégicos sobre los cuales se dinamice la capacitación a nivel público, salvo la constante coordinación que se tiene por parte del CECADES con el Programa Estado de la Nación para presentar a los funcionarios públicos, incluidos cuadros gerenciales, los resultados vertidos en los Informe del Estado de la Nación, pero generalmente nunca se logra abarcar a toda la masa burocrática de funcionarios, por lo que el efecto multiplicador para hacer de conocimiento generalizado los elementos de la realidad nacional plasmados en los informes es ciertamente reducido.

Lo anterior se yuxtapone nuevamente con lo detectado por el Órgano Contralor en el Informe DFOE-PGAA-IF-65-2009 INFORME SOBRE LA GESTIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO EN PROCURA DE LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA, por cuanto se evidenció que la llamada Comisión de Eficiencia Administrativa y reforma del Estado (CEARE) incluyó dentro de su agenda de trabajo acciones específicas que al parecer tendrían resultados encomiables y de reconocido impacto como lo son el desafío 4: “*Elevar las capacidades de los funcionarios públicos para brindar un servicio de alta calidad a la ciudadanía, mediante un esfuerzo constante de capacitación, evaluación del desempeño y reconocimiento de sus méritos.*”

Sin embargo, él mismo no ha pasado de ser un enunciado sin mayor claridad conceptual y operativa, carente de una sólida estrategia de carácter sistémico, ya que al día de hoy cada institución pública utiliza, formula, operacionaliza y evalúa lo concerniente a la capacitación, la evaluación del desempeño y, si se quiere, el reconocimiento de méritos administrativos de la forma en que mejor le parezca, o sea, totalmente desarticulada y desalineada del resto de instancias que conforma incluso un mismo ente ministerial.

Lo anterior lo afirmamos, ya que por ejemplo existen Ministerios que se conforman principalmente de instancias adscritas, muchas

2 Subsistema de Capacitación y Desarrollo para funcionarios de las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, creado a la luz del artículo 1 del Decreto Ejecutivo 15302-P

con grados de desconcentración máxima, y si bien no todas presentan las mismas carencias en materia de capacitación, sí existen ejes comunes que todas deben abarcar como lo son: reconocimiento de la Administración Pública (inducción), realidad nacional, cómputo, gestión de recursos humanos en el Régimen del Servicio Civil, gestión presupuestaria en la Administración Central, gestión de la contratación administrativa en la Administración Central, etc. A pesar de tales coincidencias, pocos jerarcas emiten directrices para que tales temáticas se aborden de forma conjunta, buscando lograr no solo sinergias, sino también el compartir costos, aumentar niveles colectivos de conocimientos, y así distinguir a todo su ente como aquél que logra un efectivo trabajo sistémico a nivel formativo de sus cuadros gerenciales y operativos.

La problemática aumenta cuando una serie de instancias sobre todo de índole privada, ofertan cursos de capacitación sin haber “mapeado” las necesidades efectivas de capacitación a nivel del funcionariado público, y más bien la impartición de tales actividades se vuelve puramente un negocio para quien las imparte. Esto es un canto de sirena para las instituciones públicas que se ven seducidas por los programas propios de las actividades, las cuales no estamos afirmando que sean del todo desdeñables, pero a todas luces no son resultado de una detección efectiva de necesidades de capacitación para la masa burocrática de funcionarios públicos.

Lo señalado por Oszlack es utilizable para ejemplificar la realidad que atravesamos al señalar:

“Sin embargo, como se parte de una oferta de cursos fundada más en presunciones o definiciones “teóricas” de demanda de formación que en necesidades concretas efectivamente detectadas, el resultado termina siendo incierto, sobre todo porque tampoco se realizan evaluaciones periódicas del impacto de la capacitación.

En resumen, se demanda capacitación porque existen incentivos atados a la

promoción, porque el personal desea aumentar sus credenciales profesionales de modo de lograr un mejor posicionamiento en el mercado laboral, porque se requiere satisfacer necesidades operativas inmediatas en las instituciones de pertenencia, pero no porque se haya imaginado un escenario institucional y un modelo de gestión en función de los cuales resultarían justificados determinados programas, contenidos, acciones y beneficiarios.” (2003: 241-242)

Todo lo anterior nos da pie para sustentar la inaplicación, hasta la fecha, de la Ley 6362, nótese por ejemplo los artículos 1 y 2 de ésta que en lo que nos interesa estipulan:

Artículo 1. Se declara de interés público la formación profesional y la capacitación del personal de la Administración Pública en ciencias y técnicas administrativas, como el medio más adecuado para promover el mejoramiento integral de ésta.

Artículo 2. Se establece la Comisión Nacional de Capacitación y Formación, compuesta por el Director General de Servicio Civil, el Director de la División de Reforma Administrativa de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, quien la presidirá, y un representante del Consejo Nacional de Rectores, así como por todo director de escuela o programa universitario de administración pública o áreas especializadas de ésta, a juicio de OFIPLAN y del Servicio Civil. Esta Comisión tendrá el cargo específico de elaborar o hacer que se elabore un plan nacional de formación profesional y de capacitación del personal de la Administración Pública.

Artículo 4. Dicho plan debe contemplar, como mínimo, las siguientes posibilidades:

- a) La formación de profesionales con títulos de licenciatura, maestría o doctorado en administración pública.
- b) La formación de técnicos de nivel medio, por medio de carreras

universitarias cortas, con apertura hacia títulos superiores como los antes indicados.

- c) El mejoramiento inmediato del personal de la administración por medio de cursos cortos de extensión universitaria.

El adiestramiento en servicio, mediante los sistemas y métodos que establezca la Dirección General de Servicio Civil

Así las cosas, ni se ha activado la Comisión Nacional de Capacitación y Formación, ni es de interés del ápice jerárquico del Sector Público (Presidente de la República y Ministros) la formación profesional y la capacitación del personal en ciencias y técnicas administrativas, específicamente, en Administración Pública.

En el caso de la Contraloría General, podríamos arribar a una conclusión similar, al no conocer aún de estrategias para el cumplimiento de las funciones del Consejo de Docencia, creado al amparo del artículo 57 de su Ley Orgánica y reglamentado mediante Resolución del Despacho Contralor R-DC-208-2010.

Este Consejo ostenta las siguientes funciones:

- a) Analizar y elaborar una recomendación técnica al Despacho Contralor sobre los planes y las políticas de capacitación que deberá ejecutar el Centro de Capacitación, con base en la propuesta que para tales efectos presente dicha Unidad, en el marco de la estrategia de los lineamientos institucionales.
- b) Asesorar sobre las propuestas de programas de inducción a nuevas autoridades de la Administración Pública Costarricense que elabore el Centro de Capacitación con la participación de otras unidades administrativas de la Contraloría General de la República.
- c) Analizar y elaborar una recomendación técnica al Despacho Contralor sobre los proyectos que deberá ejecutar el Centro de Capacitación para el fortalecimiento del servicio de capacitación, con base en las propuestas que presente dicha Unidad, en el marco de la estrategia y los lineamientos institucionales.

- d) Requerir al Centro de Capacitación, con la periodicidad que estime pertinente, los informes respectivos para la evaluación y seguimiento de las políticas y planes.
- e) Proponer, en el marco de la legislación vigente y de los programas propios del Centro de Capacitación, las actividades de apoyo al proceso de capacitación.
- f) Proponer las iniciativas que considere oportunas para el mejoramiento del proceso de capacitación para los funcionarios de la Contraloría General de la República y de otros servidores públicos.
- g) Estudiar y elaborar recomendaciones técnicas sobre los lineamientos en materia de capacitación para los funcionarios públicos que presente el Centro de Capacitación para su difusión en la Red de Capacitación del Sector Público.
- h) Asesorar el Centro de Capacitación en las materias de su competencia.
- i) Recomendar lineamientos sobre la contratación de empresas o instructores para brindar el servicio de capacitación.
- j) Propiciar el intercambio de experiencias con centros de capacitación públicos y privados, nacionales y extranjeros en asuntos que interesen al Centro de Capacitación o que tiendan al desarrollo de las actividades de su ramo.
- k) Fomentar la promoción de actividades dirigidas a la investigación y publicación de temas que interesen al Centro de Capacitación dirigidos a propiciar una mejor gestión de los recursos públicos o concertadas con otras personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.
- l) Promover la celebración de convenios de cooperación con otros centros de capacitación, entidades fiscalizadoras superiores, universidades e institutos de educación superior.

De manera cónsona con lo anterior, tampoco se cumple lo indicado en el epígrafe 52 inciso c) de la Carta Iberoamericana de la Función Pública que explícitamente señala:

“Sin perjuicio de las relevantes funciones de los núcleos o departamentos centrales de recursos humanos, los sistemas de

servicio civil deben asignar a los directivos de línea al frente de las unidades productoras de los servicios públicos un papel predominante en la gestión de las personas a su cargo. Ello implica:

- c) Fortalecer las competencias de los directivos en materia de gestión de las personas, asumiendo líneas de capacitación permanente en los conocimientos y habilidades necesarias, y articular el conjunto de mecanismos de la función pública en forma tal que promuevan y estimulen la mayor implicación y responsabilización de los directivos en este campo." (*CLAD, 2003:25*)

Documento este suscrito por Costa Rica a través del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, respaldada por la Dirección General del Servicio Civil y sujeta de impresión y distribución por esta última entre las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos de los Ministerios en el 2010.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA FORMACIÓN A NIVEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El esquema formativo, sobre todo de los cuadros gerenciales, debe ser el más autóctono posible, evitando extrapolar o replicar tendencias o instrumentos de otras latitudes, ya que no responden a la realidad político-administrativa costarricense, ya que se tiende a considerar que otros países desarrollados u organismos

de carácter internacional por ejemplo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), han ubicado los esquemas exitosos de formación profesional en la Administración Pública y que, como correlato, éstos serán igualmente provechosos en el caso de Costa Rica.

Y es que, en nuestro criterio, un esquema o modelo híbrido de formación donde se combinen teorías, abordajes, casos y razonamientos del campo de la Administración Pública y la Administración de Empresas, solo genera desaciertos por ahora, y más bien debe llegarse después de una inflexión educativa y académica, a un modelo post-NPG, por lo cual diferimos rotundamente de lo señalado por el mismo Oszlak (2003:220) al prescribir la construcción de nuevas reglas de juego para la gestión pública inspiradas en los principios básicos de la NGP, mismos que como indicamos en otro abordaje investigativo (Bolaños, 2008) no están claros para todos los países desarrollados o en desarrollo.

Analizando en todo caso la oferta universitaria de grado y postgrado propiamente del campo de la Administración Pública en nuestro país, denotamos que la misma es de difícil acceso para los funcionarios interesados, ya que en el caso de las Universidades privadas actualmente no están siendo impartidas u ofertadas.

Nótese el siguiente cuadro, el cual reseña la oferta que hemos podido ubicar a nivel de las instancias de educación superior, muy a pesar de que como se indicó supra, actualmente la gran mayoría de ellas no están siendo impartidas u ofertadas.

CUADRO 1
OFERTA FORMATIVA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COSTA RICA

NIVEL	UNIVERSIDAD	NOMBRE DEL PROGRAMA
GRADO	de Costa Rica	Bachillerato en Administración Pública
	de Costa Rica	Licenciatura en Administración Pública
	de San José	Bachiller en Administración de Empresas con énfasis en: Gestión Pública
		Licenciatura en Administración de Empresas con énfasis en: Gestión Pública
	Autónoma de Monterrey	Licenciatura en Administración Pública
POSTGRADO	de Costa Rica	Maestría Profesional en Administración Pública con énfasis en: Gestión Pública, Administración de Cooperativas, Administración Aduanera y Comercio Internacional y Contratos Públicos.
		Maestría Académica en Administración Pública.
	La Salle	Maestría Profesional en Administración Pública
	de Costa Rica	Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas
	ICAP	Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales

Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en las páginas electrónicas de la Universidad de Costa Rica y el CONESUP.

A la fecha de finalización del presente trabajo investigativo, tampoco conocemos de acciones estratégicas como convenios, oportunidades de descuentos u otras facilidades para atraer a posibles funcionarios interesados en ingresar a la Universidad de Costa Rica y al ICAP en razón de la oferta de postgrados presentada, lo cual es nuestro criterio, atenta contra la voluntad que tendrían en un principio los funcionarios interesados, quienes se decantan por no realizarlas en razón de los costos económicos implícitos.

Aunado a la falta de oferta formativa a nivel de grado en el campo de la Administración Pública, se tendría, según nuestra experiencia académica, el escepticismo de los estudiantes por dedicar su estudio y esfuerzo exclusivamente a este campo de acción, ya que si estudian Administración de Empresas tienen una doble posibilidad de ser empleados sea en el Estado o en lo privado, en cambio, si ostentan una Licenciatura a nivel de Administración Pública sus posibilidades se limitan enormemente en la actualidad. Una causa para lo anterior es la renuencia de las instituciones estata-

les por esclarecer el perfil más adecuado para el funcionario público en general y los potenciales cuadros directivos.

Consideramos entonces, que una mayor cantidad de programas de grado o postgrado en Administración Pública podrían caer en una subutilización, debido a lo anteriormente expuesto y también al desgano de los funcionarios públicos por querer comprender efectivamente la realidad del Estado, cuando más bien, según nuestra experiencia académica, su objetivo es sobre todo contar con un título e inmediatamente acceder a incentivos salariales.

Este es un paradigma que viene afinándose a nivel regional, ya que la captación por parte del Sector Público de Administradores de Empresas en demasía, ha sido una constante a nivel latinoamericano desde de los años setenta según evidenció en su momento el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) desde 1977 en el documento: *Formación de administradores para el sector público en América Latina*.

El panorama sería muy distinto si las instituciones públicas definieran

apropiadamente que la especialidad educativa con que debe contar su recurso humano es efectivamente el de Administración Pública, caracterizado así por la Dirección General del Servicio Civil en el Manual de Especialidades para el Régimen del Servicio Civil según Resolución DG-247-2006:

“Se caracteriza por contribuir con la gobernabilidad mediante la planeación, dirección, supervisión, ejecución y evaluación de programas y proyectos administrativos de ámbito nacional, regional, local o institucional con el fin de satisfacer las demandas de bienes y servicios de la sociedad.

Entre las funciones a desarrollar se encuentran: diagnósticos organizacionales, programas de modernización administrativa del Estado, reorganizaciones institucionales, administración de materiales y procesos de adquisición de bienes y servicios para la Administración Pública, elaboración y evaluación de políticas públicas y construcción de indicadores de gestión, gerencia pública, diseño de sistemas de regulación y control interno, formulación, evaluación y control presupuestario, análisis administrativos, de estructuras y de ocupaciones, manejo de regímenes jurídicos de la Administración Pública, formulación y evaluación de planes y proyectos de desarrollo para el mejoramiento de la función pública, construcción de escenarios políticos, sociales y económicos y, en general, aquellos procesos en donde sea indispensable conocer en forma amplia el manejo, organización y funcionalidad de las organizaciones públicas.

Como características importantes en este campo deben destacarse cuatro aspectos fundamentales que deben guiar el quehacer de los funcionarios que ocupen puestos con este grupo de especialidad a saber, conocimientos, habilidades y destrezas, actitudes y valores, teniendo

como objetivo final la satisfacción del bien común, en apego a principios de justicia y equidad.”

Tal caracterización es la adecuada para la mayoría, sino que para la totalidad de los puestos que ocupa el personal que labora en las instancias públicas, no encontrando obstáculo para ninguna actividad administrativa, y que consideramos también es coyuntural con los retos que enfrenta la Administración Pública en todo su conglomerado y con la necesidad de que su operatividad sea bajo principios de eficiencia, eficacia, legalidad y responsabilidad, buscando funcionar con una gran capacidad de previsión al cambio según las presiones sociopolíticas y económicas del ambiente que le rodean. Retos y presiones que son al final posibles de sortear por medio de la capacidad administrativa de sus funcionarios.

Hasta este punto surge la imperiosa necesidad de valorar la posibilidad de contar con una instancia rectora en materia de empleo público, tipo Ministerio de la Función Pública, la cual administre y potencie los programas de capacitación, de grado y postgrado en materia de Administración y Gerencia Pública. Pero no debería quedar ahí, esta instancia tendría facultades legales para aglutinar todo lo correspondiente al empleo público a nivel de toda la Administración Pública, salvo aquellas excepciones que por Constitución así estén establecidas, o sea: Municipalidades, Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, etc., contándose ahora sí con la instancia rectora, inexistente hasta la fecha, la cual vendría a solventar las carencias que en materia de empleo público ha determinado la Contraloría General de la República según se explicita infra.

Siguiendo con lo relativo a la formación del funcionariado público latinoamericano, valoremos el caso de Chile. Egaña (2003:145) indica que una medida para fortalecer la formación en materia de dirección pública fue impulsar la creación de un sistema de formación de directivos públicos, cuyos programas serían ejecutados por universidades reconocidas en el sistema universitario nacional, bajo las condiciones de acreditación de postgrados. Dicha

medida se asemeja a los esfuerzos realizados por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda a través del: *Programa de formación, especialización y capacitación de funcionarios en adquisiciones e implementación de un Sistema de Acreditación de las Proveedurías Institucionales del Sector Público Costarricense*, muy a pesar de que ese programa en particular sea a nivel exclusivo de capacitación y no de título académico, pero debemos rescatar tal esfuerzo de potenciamiento de capacidades a nivel público.

Reiteramos, la situación de la formación de los funcionarios públicos, incluidos obviamente los cuadros gerenciales, sería muy diferente de estar en funcionamiento la Comisión Nacional de Capacitación y Formación y el Consejo de Coordinación Interinstitucional, establecidos ambos en la Ley 6362. Se deben desarrollar sinergias del binomio Universidades-Administración Pública en aspectos como: actualización curricular y empleo a los egresados de esos centros de enseñanza.

Yendo más allá, resulta incluso indefectible considerar la valoración de todos los programas de formación en Administración Pública para, entre otros, reforzar las actividades investigativas y de exploración del ambiente en el cual efectivamente se desenvuelve el funcionario público, analizar las actuales metodologías pedagógicas, así como los actuales contenidos temáticos dispuestos. El objetivo sería enfilar lo anterior hacia la constitución de herramientas óptimas con carácter integral, para lograr una comprensión más acertada de la realidad laboral que enfrentarán los graduados.

RESULTADOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS TANGIBLES DEL NOMBRAMIENTO DE GERENTES PÚBLICOS SIN CUALIDADES APROPIADAS

La prensa nacional ha tenido un espacio prolífico para reflejar desaciertos en la función pública, los cuales lógicamente impactan en el desempeño de las instituciones y, como correlato, en la capacidad de lograr un mejor cumplimiento a las acciones a las cuales están obliga-

das éstas y que, en teoría, deberían ser parte de una estrategia sostenida de desarrollo nacional.

Considérense en esta línea las declaraciones del ex Ministro de la Presidencia al referirse a los problemas detectados en la Ruta 27 San José-Caldera:

“Sigo considerando que los problemas que hay en esta carretera son de orden técnico y constructivo, no necesariamente de quien dirige políticamente una junta directiva. Muy difícil que un Ministro sea responsable de lo que esté pasando en la propia construcción”

Resulta impensable que un jerarca de tan altísimo nivel como un Ministro no tenga claridad sobre las responsabilidades implícitas de su gestión ministerial, donde, efectivamente, si bien no puede responder por cuanta nimiedad negativa ocurra durante su gestión ya que el universo de posibilidades que atentan contra la gestión pública es innumerable, sí debe tener claridad sobre las acciones estratégicas que impactan sensiblemente en la operatividad de la misma.

Debemos necesariamente tener un esquema claro de lo que resulta una gestión política coherente, y para mejor referente, puede consultarse no solo lo escrito por Johnny Meoño Segura³ en sus libros, sino más recientemente la Sección Página Quince del periódico La Nación, donde no deja lugar a dudas de las responsabilidades del Presidente de la República y Ministros Rectores de Sector, por lo que ya se puede ir teniendo un panorama más claro para así evitar manifestaciones como las del ex Ministro de la Presidencia.

Por su parte, en su opinión publicada en el diario La República, señala el catedrático Gerardo Quirós Meza refiriéndose a la Caja Costarricense del Seguro Social:

“La presidencia ejecutiva lamentablemente es un puesto político, cuyo nombramiento no exige un perfil mínimo

3 Varios artículos del Doctor Meoño que consideramos de gran valor referencial se explicitan en la bibliografía.

de competencias técnicas en materia de salud.

En la junta directiva se repite el fenómeno. La mayoría de los puestos cumple un compromiso político. En cambio, debería ser una junta profesionalizada y técnica, que incluya un economista, un planificador, un epidemiólogo, un estadístico y otros profesionales relacionados con la salud.

Este ente representa la autoridad superior, la cual debe ser capaz de establecer y dar la directriz de las políticas nacionales en los servicios de atención en salud de la CCSS.

Al igual que los casos anteriores, el nombramiento del gerente se sustenta en el apoyo político, no en la calidad técnica.”

En lo único que diferimos de Quirós Meza es lo relativo a la emisión de una Directriz con carácter de “Política Nacional”, ya que esto a todas luces le corresponde al Ministro Rector del Sector Salud según lo he externado acertadamente Meoño Segura. En todo lo demás, acuerpamos decididamente los comentarios y los presentamos como un fundamento más para llamar la atención del lector sobre las calidades tan necesarias que deben ostentar los cuadros directivos públicos a nivel unipersonal ó de órgano colegiado como el aquí señalado.

Habiendo tenido la oportunidad de acceder a las noticias y opiniones presentadas, no queda duda de lo palpable que resulta la incapacidad de los actuales cuadros gerenciales públicos por lograr un adecuado desempeño dentro de sus organizaciones.

Los cuadros gerenciales deben ser administrados a través de un sistema equilibrado y transparente el cual aglutine lo relativo a: reclutamiento, selección, inducción, capacitación, evaluación del desempeño, incentivos, ascensos y separación del cargo.

Y es que, en general, lo concerniente al empleo público en Costa Rica se encuentra desarticulado y, si se quiere, desmembrado, donde las diferentes instituciones y Poderes del Estado llevan a cabo casi la mayoría de acciones en forma independiente, a excepción de algunos

aspectos como el reclutamiento y el reconocimiento de incentivos, por lo que procedemos a explicarnos.

En el ámbito del Servicio Civil, es esa instancia la que desarrolla los concursos nacionales para la captación de oferentes que procederán a incorporarse a las instancias bajo su alero, e igualmente en dicho ámbito, para promover la carrera administrativa se cuenta con el Decreto Ejecutivo 24025-MP, que regula los concursos internos para la promoción de los servidores públicos.

En materia de incentivos se cuentan principalmente la Carrera Profesional y la Dedicación Exclusiva normadas por las Resoluciones DG-064-2008 y DG-254-2009 respectivamente. No obstante, para aquellas instancias no cubiertas por el Estatuto del Servicio Civil pero sí por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, tales incentivos han sido extendidos mediante los Decretos Ejecutivos 33048-H y 23669-H, por lo cual no es de extrañar que tal y como evidencia la Contraloría General⁴, a la fecha no exista un sistema unitario y coherente de gestión de recursos humanos o de empleo público que desarrolle las potencialidades de los servidores, localice los mejores prospectos para cargos gerenciales de carrera y expulsa o separe a aquellos elementos negativos o distorsionadores.

Hasta este punto analicemos lo indicado por Navarro (1996:28): *“El gerente público por lo tanto debe de capacitarse no solo en nuevas técnicas de management, sino que debe apprehender el nuevo paradigma y rol del Estado.”*

4 En Informe DFOE-PGAA-IF-65-2009 se establece:

“Es así como la Contraloría General de la República considera que han sido insuficientes las acciones del Estado en materia de rectoría y políticas de empleo público, con la consecuente disparidad de directrices y lineamientos de corto plazo, emitidos tanto para las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, como para las instituciones que están fuera de éste, por medio de otros mecanismos que se han establecido para esos efectos. Esta situación se evidencia en la generación de las diferencias salariales, mecanismos de contratación y normativa disciplinaria en la gestión del recurso humano en el Sector Público.” (C.G.R, 2010:7)

Dicho comentario lo compartimos en parte y procedemos nuevamente a explicarnos. Es totalmente cierto que los Gerentes Públicos deben inexorablemente tener pleno conocimiento de todo el espectro que abarca la Administración Pública como sistema político-administrativo y como engranaje burocrático dinamizador del desarrollo nacional, y esto se logra, sobre todo, a través de la formación en Gestión Pública tal y como lo ha reiterado el profesor Meoño Segura (1980) desde hace más de tres lustros, y también, por supuesto, a través de un constante refrescamiento de aspectos y técnicas propias de ésta.

¿Qué es la Administración Pública?, ¿qué elementos administrativos comprende y cuáles la diferencian de la Administración de Empresas o de Negocios?, son estas preguntas razonablemente imprescindibles de responder por todo jerarca público.

Somos conscientes de que las Ciencias Administrativas evolucionan y la Administración Pública como parte de ellas no es la excepción. Es más, somos claros en indicar que muchas de las tendencias que han sido promovidas en la Administración Privada bien pueden ser útiles en el Sector Público, tal y como la Gestión de la Calidad⁵, pero somos cuidadosos en recomendar la extrapolación de las mismas sin mayor suerte de “tropicalización” para con nuestra realidad administrativa costarricense.

Según Peter Drucker (1978:266), Gerente deviene del vocablo inglés *Manager* y éste a su vez de *Management*, siendo la idea distinguir a quien administraba la empresa u organización del propietario o nivel político superior según se tratara. Esto muy a pesar de que Drucker

5 Tómese como ejemplo lo establecido en el artículo 3 de la Ley del Sistema Nacional para la Calidad (SNC) 8279 que indica:

“Artículo 3°-Fines y Objetivos del Sistema. El fin del SNC será ofrecer un marco estable e integral de confianza que, por medio del fomento de la calidad en la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, propicie el mejoramiento de la competitividad de las actividades productivas, contribuya a elevar el grado de bienestar general y facilite el cumplimiento efectivo de los compromisos comerciales internacionales suscritos por Costa Rica.

señalara que *Manager* no tiene equivalente exacto en alemán, francés, español, ruso, etc., y que los términos usados en esos idiomas son tan imprecisos y esquivos como *Manager* en el inglés de Estados Unidos, aspecto en el cual coincidimos con él. Más adelante este autor indica que en los primeros tiempos de la historia de la administración, el *Manager* o Gerente era la persona responsable del trabajo de otros.

Asentados en el párrafo anterior, explicitamos de forma aún más concisa nuestra desavenencia con el comentario de Navarro, ya que consideramos que se ha evolucionado lo suficiente y se ha ahondado también lo suficiente en materia de Gerencia Pública, como para continuar promoviendo términos anglosajones como “management”, el cual inferimos que distorsiona la realidad de lo que puede considerarse la Gerencia en la Administración Pública y acerca más a esta última con tendencias foráneas, extrañas a nuestra realidad político-administrativa y da la impresión de que cualquier técnica administrativa es útil para resolver problemas públicos, aspecto éste que consideramos ha promovido fuertemente la falacia de que cualquier persona formada en Administración de Negocios o Empresas es igualmente capaz de desempeñarse como Ministro, Gerente de una institución descentralizada, Alcalde Municipal, o Director General.

Así las cosas, debemos hasta cierto punto sentirnos complacidos de que si bien el ápice de la jerarquía gubernamental (Presidente de la República y Ministros) tiene una capacidad holgada de disponer el libre nombramiento de ciertos cuadros gerenciales de nivel inferior, la misma no llega al punto por ejemplo de Chile⁶, donde el artículo 7 del Estatuto Administrativo Ley 18834 dispone:

“Artículo 7°.-Serán cargos de la exclusiva confianza del Presidente de la República o

6 Egaña (2003:110) indicó, contextualizando al momento histórico de su ponencia, que la cifra de funcionarios capaces de ser removidos bajo el argumento leal expuesto llegaba a los 10.600, pertenecientes tanto al sector salud, como a cargos directivos.

de la autoridad facultada para efectuar el nombramiento:

- a) Los cargos de la planta de la Presidencia de la República;
- b) En los Ministerios, los Secretarios Regionales Ministeriales y los Jefes de División o Jefaturas de niveles jerárquicos equivalentes o superiores a dichas jefaturas, existentes en la estructura ministerial, cualquiera que sea su denominación;
- c) En los servicios públicos, los jefes superiores de los servicios, los subdirectores, los directores regionales o jefaturas de niveles jerárquicos equivalentes o superiores a dichas jefaturas, existentes en la estructura del servicio, cualquiera sea su denominación.

Se exceptúan los rectores de las Instituciones de Educación Superior de carácter estatal, los que se regirán por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza y los estatutos orgánicos propios de cada Institución.”

En caso de que tal jerarquía tuviera una capacidad movilizadora mayor, las consecuencias serían desastrosas, ya que sería aún mayor la cantidad de cuadros gerenciales públicos víctimas del clientelismo político y la infundada necesidad de nombrar “gerentes” provenientes de la empresa privada para administrar la mal llamada “empresa pública”.

No debemos apartar la mirada de la aún latente falta de capacidad analítica, investigativa e interpretativa que parecen ostentar hoy muchos de los cuadros gerenciales públicos, la cual impide aceptar prescripciones de otros costarricense, y atenta contra las opciones de activar grandes iniciativas para el desarrollo nacional.

Como corolario ¿qué se debería esperar de un profesional con formación propiamente en el campo público?, tómese como ejemplo lo citado por Villanueva:

“Dirigir, organizar y orientar unidades organizativas superiores de la administración pública nacional.

Tener iniciativa para tomar decisiones con autonomía, en el marco de las competencias legales.

Resolver demandas y problemas complejos propios de la gestión pública de manera eficiente, ajustada a derecho, ponderada y equitativa.

Informar y asesorar adecuadamente a las autoridades superiores sobre los asuntos a resolver y las alternativas de acción factibles.

Orientar su accionar por principios de ética pública, dignidad funcional, equidad social y de género y utilidad pública.

Considerar y analizar la incidencia de la multiplicidad de factores técnicos, político – institucionales, económicos y sociales que inciden en la decisión de los asuntos públicos.

Liderar eficazmente grupos de trabajo y fomentar la labor en equipo.

Colaborar en la elaboración de políticas públicas, promoviendo la participación ciudadana, negociando cuestiones controversiales con actores públicos y privados dentro de sus competencias y procurando una adecuada articulación de intereses que satisfaga el interés público.

Implementar y evaluar políticas decididas por sus superiores, de conformidad a las pautas recibidas y aportando soluciones a los problemas que surjan en el ciclo de ejecución.

Promover prácticas innovadoras y transformaciones organizativas en su espacio institucional, desarrollándose de manera adecuada en el marco legal, organizativo y cultural específico del sector público.” (Villanueva, 2006:26-27)

ALGUNAS HERRAMIENTAS TÉCNICAS DE IMPORTANCIA

Diferimos de Pacheco (2003:74) al indicar la existencia de un nuevo grupo de actores gubernativos como los “Managers” o dirigentes públicos y su aparente derecho a gerenciar. Incluso, esa autora los separa en: políticos, burócratas y Ministros. Para con los últimos los subdivide en dos grupos al diferenciarlos en términos de misión como en términos de ethos y accountability⁷, como si fuera efectivamente posible considerar que dos Ministros de un mismo Gabinete puedan ostentar distintos tipos de misión, de valores, códigos éticos o mecanismos de rendición de cuentas ante el Presidente de la República, ante el pueblo o ante los Tribunales de Justicia.

Para el caso costarricense todos los Ministros que conforman el Consejo de Gobierno están sujetos a las mismas responsabilidades para con la función pública⁸ y al mismo juramento constitucional que realizan cada vez que son nombrados; todos ellos igualmente deben ostentar sólidos principios éticos y respetar aquellas normas que promuevan el correcto desempeño en los puestos cubiertos por el erario público como lo son, entre muchas, la Ley General de Control Interno 8292 y Ley contra

7 Ramírez (ICAP, 2009:57) señala que rendición de cuentas es una traducción inexacta de la palabra anglosajona accountability, que según la definición brindada por el diccionario de la lengua inglesa Merriam-Webster significa ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo. Para el caso de Costa Rica resulta más apropiado hablar del Principio de responsabilidad establecido en el artículo 1 numeral 37 del Reglamento a la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública Decreto Ejecutivo 32333-MP-J al detallarlo como el:

“Deber de todo funcionario público de responder ante la Administración, y los órganos de control, investigación y sanción, por sus faltas desde los ámbitos ético, disciplinario, civil, político y penal.”

8 Ver en este sentido entre otros, los artículos 140 y 149 de la Constitución Política; 26, 27 y 28 de la Ley General de la Administración Pública y 3 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública

la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública 8422.

Definir un perfil del directivo público requerido o necesario, como se le ha denominado a través de la investigación realizada por el CLAD (1979:70-78); es tener la claridad que en dicho perfil deben confluir una serie de elementos de orden tecnológico, científico y de realidad nacional y organizativa, buscando encontrar o desarrollar en ellos: capacidades científico-tecnológicas, potencialidades para la toma de decisiones, aptitudes para el liderazgo, preparación para el cambio y valores. De nuestra propia cosecha podríamos agregar un sinnúmero de otras competencias que deben presentar los gerentes públicos tal y como lo debe ser el conocimiento del principio de legalidad y de la extensa normativa que rige el accionar del Estado y de las instituciones públicas para cada caso en particular, ya que como bien señala Longo, citado por Robles (2009:338): *“El marco jurídico es un poderoso factor de entorno, que puede condicionar en muchos casos la gestión de las personas, pero que en ningún momento la dirige, ni mucho menos la suplanta”*.

A nivel de las instituciones descentralizadas también resulta necesario implementar acciones que logren determinar no solo las falencias que presentan los funcionarios, sino también ubicar sus potencialidades y fomentar el desarrollo de la carrera administrativa para la colocación de personas idóneas en los cuadros gerenciales. Considérese lo plasmado en el artículo 136 del Código Municipal:

Artículo 136. — La evaluación o calificación anuales de servicios servirán como reconocimiento a los servidores, estímulo para impulsar mayor eficiencia y factor que debe considerarse para el reclutamiento y la selección, la capacitación, los ascensos, el aumento de sueldo, la concesión de permisos y las reducciones forzosas de personal.

Por lo tanto, consideramos la evaluación del desempeño como un instrumento de altísimo valor técnico y conceptual para cumplir con lo anterior, en el entendido de que su formulación

y empleo será bajo estrictas bases técnicas y objetivas.

Flaco favor sería contar un instrumento de evaluación⁹, si los criterios de evalua-

9 La Evaluación del Desempeño ya puede incluso considerarse como parte de las responsabilidades en materia de Control Interno, según lo especifica el artículo 13 inciso e) de la Ley General de Control Interno 8292, aplicable para todas las instancias públicas, sean de la Administración Central o Descentralizada, política o territorialmente.

ción no permiten medir el aporte del funcionario a la productividad organizacional a través de la planificación administrativa, cuadros gerenciales incluidos. Según nuestra propia actividad de formación académica (Bolaños, 2011) hemos propuesto criterios de esta naturaleza, tratando de que tanto los estratos gerenciales, como los de nivel operativo, den su mayor esfuerzo en el cumplimiento de la planificación institucional. Un ejemplo de nuestra propuesta se visualiza en el cuadro siguiente:

CUADRO 2
PROPUESTA DE CRITERIO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Radio de Acción: Comprende a todos aquellos funcionarios independientemente de su estrato ocupacional, pero que ostentan la dirección de una unidad administrativa o proyecto de índole institucional o interinstitucional.

Específicamente es aplicable para los niveles Profesional Jefe de Servicio Civil 1, 2 y 3; Gerente de Servicio Civil 1, 2 y 3.

COMPONENTE DEL DESEMPEÑO A EVALUAR	CONCEPTUALIZACIÓN
1. Planificación y Gestión Institucional	Conlleva la capacidad de concretar la adecuada formulación de acciones, indicadores y metas claras y razonables que se incluirán en el Plan Anual Operativo y que generan un valor tangible para la institución, así como el establecimiento de métodos, técnicas administrativas y funciones para el adecuado cumplimiento de dicho plan.

Fuente: elaboración propia

CONCLUSIONES

Podrá inferir el lector cuánto podría haberse avanzado en lo relativo a la profesionalización de los cuadros gerenciales públicos y del resto del funcionariado si tan solo la Comisión Nacional de Capacitación y Formación y el Consejo de Docencia arriba referenciados, asumieran una posición activa y decidida, con el firme propósito de tejer una red de estrategias de impacto nacional en materia de capacitación y formación en todos aquellos temas que resultan de primordial interés para todo aquel que se desempeña en la función pública.

Las instancias dedicadas a la formación y capacitación de la masa burocrática de funcionarios, no han sabido responder a la explosión

demográfica en el Sector Público, o sea, por más que éste se agranda en estructura y cantidad de personal, estos últimos no se preparan adecuadamente para enfrentar las particularidades y retos de la función pública. Como bien ha establecido la Sala Constitucional, citada por la Procuraduría General de la República:

“Según lo reconoce el artículo 192 de nuestra Constitución, todo servidor público, debe ser ascendido a base del principio de idoneidad comprobada que establece el numeral 192 de la Constitución Política. En ese sentido el éxito de la prestación de un servicio eficiente está sujeto a la calidad personal; de ahí que mejorar la preparación

y actualización del funcionario es una forma de perfeccionar sus conocimientos y mejorar el servicio, motivo que justifica los programas de becas en las instituciones del Estado.”

Valga aclarar que hemos consultado los expedientes legislativos 15290 “Proyecto de Ley de Empleo Público” y 17268 “Ley General de la Relación Pública de Servicio”, y ambos presentan falencias como:

1. Se presta a confusión cuáles específicamente son cargos de nombramiento de confianza del Presidente de la República y de los Ministros, por lo que existe un vacío sobre el status de ciertos cuadros gerenciales como los aún vigentes Oficiales Mayores y los Directores Generales, ambos de los Ministerios de Gobierno según el artículo 4 del Estatuto del Servicio Civil.
2. En materia de capacitación los alcances son limitados e inconexos con lo plasmado en la Ley 6362 y en el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Si bien el primero de los proyectos en su artículo 15 establece la concursabilidad de las jefaturas, no termina de aterrizar a qué tipo de jefaturas le será aplicable el rango de acción de la Ley de Empleo Público.

En cuanto al segundo proyecto, su artículo 40 señala que para ascender a profesional jefe o gerente o equivalente, o puesto superior, no será obligado el concurso interno. No obstante, según nuestra óptica, aún no se da un progreso tangible para modificar la declaratoria de nombramiento de confianza establecida para los puestos de Directores Generales dependientes de Ministros y Viceministros, por lo que incluso las posibles salidas legales a la crisis de empleo público antes descrita no resultan ser las más integrales y apegadas a la realidad costarricense.

Como bien señala Navarro, apoyado por lo indicado en su momento por Daniel Zovatto:

“Los gerentes públicos que gestionen los procesos de modernización del Estado,

tienen la enorme responsabilidad de crear y aplicar un nuevo paradigma de gerencia donde destacan las siguientes importantes tareas: “Gerenciar organizaciones públicas que formen parte de un Estado estratégico, mejorar sustancialmente la calidad de los servicios públicos, avanzar en el ámbito del desarrollo humano sostenible y cooperar en el proceso de profundización de los mecanismos democráticos, de manera tal de asegurar que la acción del Estado a la vez que tenga más transparencia esté sujeta a un mayor control social.” (Navarro, 1996:28)

Por ende, la búsqueda constante de un perfeccionamiento de los cuadros gerenciales en la Administración Pública es una meta a nivel Latinoamericano, la cual se registra desde hace ya varios lustros y que debe tomarse con la seriedad del caso, siendo que ya ha podido demostrarse empíricamente que existe un marco teórico, jurídico y conceptual que lo permite desde varias aristas: el nombramiento, la formación, la capacitación, el reconocimiento de incentivos, la evaluación del desempeño, entre otras.

La adecuación de las acciones de reforma, tal y como en lo relativo a los cuadros gerenciales públicos con base en ciertas tendencias administrativas aún no corpóreas como la NGP, no resultan ser un basamento sólido y sostenido, ya que dichas tendencias son arrastradas y olvidadas por el tiempo, despilfarrándose limitados recursos en estrategias pasajeras, sesgadas y desarticuladas.

Hemos podido reiterar y prescribir una serie de herramientas de orden técnico y jurídico que podrían emplearse de mejor forma en la Administración Pública para así apuntalar la capacidad de la misma en la exigencia de un mejor desempeño de sus cuadros gerenciales y en forma concomitante, en una dignificación del rol de dichos cuadros y de la función pública en general; todo lo anterior enmarcado en una clara búsqueda del valor público sustentado por el artículo 50 constitucional y en las especificidades propias de la Administración Pública Costarricense.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Legislativa (2003), Expediente Legislativo 15290: Proyecto de Ley de Empleo Público. San José, Costa Rica, Mimeografiado.
- Asamblea Legislativa (2010), Expediente Legislativo 17628: Ley general de la relación pública de servicio y modificación del Estatuto de Servicio Civil, Ley 1581 del 30 de mayo de 1953 y sus reformas. San José, Costa Rica, Mimeografiado.
- Arellano, D. 2003. Profesionalización de la administración pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?, p.161-212. En CLAD. Retos de la profesionalización de la función pública. CLAD. Caracas.
- Bolaños, R. 2008. La nueva gerencia pública y su aplicabilidad en la Administración Pública costarricense. Revista de Ciencias Económicas. 26 (1): 141-167.
- Bolaños, R. 2010. Los cuadros gerenciales en la Administración Pública: un primer acercamiento teórico-jurídico. Revista de Ciencias Económicas. 28 (1): 143-166.
- Bolaños, R. 2011. Análisis de la situación de la evaluación del desempeño en la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad. Trabajo Final de Graduación de Maestría. Universidad de las Ciencias y el Arte de Costa Rica, San José.
- CLAD. 1979. Formación de administradores para el sector público en América Latina. Editorial Arte. Caracas.
- CLAD y NU (DESA). 2003. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra. Bolivia.
- Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Nueva Gestión Pública para América Latina. Aprobado por el Consejo Directivo del CLAD el 14 de Octubre de 1998: 8-18.
- Contraloría General de la República. DFOE-PGAA-4-2009 “Informe sobre la función de rectoría en materia de empleo público y la gestión de competencias de la dirección General del Servicio Civil”. San José. Costa Rica.
- Contraloría General de la República. DFOE-PGAA-IF-65-2009 “Informe sobre la gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa”. San José. Costa Rica.
- Contraloría General de la República. R-2-2010-DC-DGA-CC “Reglamento de funcionamiento de docencia de la Contraloría General de la República”. San José, Costa Rica.
- Drucker Peter F. 1978. La Gerencia Tareas, responsabilidades y prácticas. -3 ed. — Editorial El Ateneo. Buenos Aires 266 p.
- Egaña, R. 2003. Profesionalización de la función pública en Chile: contexto, avances y desafíos, p.97-157. En CLAD. Retos de la profesionalización de la función pública. CLAD. Caracas.
- Kliksberg, B y Madrid P.J. 1975. Administración Pública y Universidades en América Latina. Una experiencia de cambio sustancial, p. 381-404. En Kliksberg, Bernardo y Madrid Pedro José (compiladores). Aportes para una Administración Pública Latinoamericana. Universidad Central de Venezuela, Ediciones de la Biblioteca. Caracas.
- Loiza V. 2011. Marco Vargas: fallos de vía son técnicos, no políticos. Periódico La Nación. Miércoles 16 de marzo de 2011.

- Meoño, J. 1980. Introducción al análisis de la Burocracia Pública. –1 ed. —Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José. 102 p.
- Meoño, J. 2010. Liderazgo administrativo para el cambio. Lo público y lo privado. Revista de Ciencias Económicas. 28 (2): 47-58.
- Meoño, J. 2011. ¿Culpables? Periódico La Nación. Miércoles 30 de marzo de 2011.
- Meoño, J. 2011. ¿Cuánto por un país de primer mundo? Periódico La Nación. Viernes 15 de abril de 2011.
- Meoño, J. 2011. ¿Garantismo, negligencia o improvisación? Periódico La Nación. Viernes 29 de abril de 2011.
- Navarro, A. 1996. Modernización del Estado y Gestión Pública en Centroamérica: una agenda de discusión, p.17-41. En ICAP. Inversión pública y desarrollo humano en el contexto de la modernización del Estado. ICAP. San José.
- Oszlak, O.2003. Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública, p.213-264. En CLAD. Retos de la profesionalización de la función pública. CLAD. Caracas.
- Pacheco, R. 2003. Profesionalización y reforma gerencial en Brasil: avances y agenda futura, p.25-95. En CLAD. Retos de la profesionalización de la función pública. CLAD. Caracas.
- Plan Regional para el fortalecimiento y modernización de los Servicios Civiles y la Función Pública en Centroamérica y República Dominicana. 2009. Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana. Ciudad de Guatemala, Guatemala: Impresos computarizados S.A.
- Quirós, G. 2011. Opinión: La gestión administrativa de la CCSS. Periódico La República. Jueves 17 de marzo de 2011.
- Ramírez, J. y Navarro, E. 1999. Formación para la Nueva Gerencia Pública. Revista Latinoamericana de Administración. 23: 113-126.
- Ramírez, L. 2009. Acceso a la información pública: El principio es la publicidad y el secreto la excepción. Revista Centroamericana de Administración Pública 56-57: 31-98.
- Ramos, F. 1985. El proceso de transformación de la gerencia pública en la España democrática, p.95-115. En CLAD. La Gerencia Pública necesaria. CLAD. Caracas.
- Robles, B. 2009. El papel de la fiscalización y otras formas de control de la Gestión del Talento Humano en la Función Pública. El caso de la Dirección General del Servicio Civil. Revista Centroamericana de Administración Pública 56-57: 335-361.
- Sala Constitucional del Poder Judicial. Resolución 7261-2006 del 23 de mayo de 2007, citada por la Procuraduría General de la República en el Dictamen C-265-2008. San José, Costa Rica.
- Saravia, E. 2004. Capacitación integrada del servidor público: experiencias latinoamericanas. Ponencia desarrollada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- Villanueva, S. 2006. La Formación de los Funcionarios Públicos. Ejes de un compromiso decisivo y decidido. Revista Transformación, Estado y Democracia 30:13-31