

¿HAY UN PAPEL PARA LA GESTIÓN DEL POTENCIAL HUMANO EN EL SERVICIO PÚBLICO COSTARRICENSE?

Eugenio Redondo Gómez

RESUMEN EJECUTIVO

Este ensayo insiste en la necesidad de adoptar una estrategia de servicio al cliente que, desde un punto de vista fiscal, se convierte en una estrategia de servicio al obligado tributario, como un medio para minimizar el bache existente entre las instituciones gubernamentales costarricenses y la sociedad civil, todo ello bajo el supuesto de que, al ser los impuestos un tipo de obligación tributaria, el contribuyente (de dichos impuestos) se convierte en un obligado tributario. En caso de adoptarse tal estrategia, el autor aboga por la adopción de cambios en el Régimen de Servicio Civil existente en Costa Rica, dado que el factor humano en la calidad de los servicios es indispensable.

PALABRAS CLAVES: GESTIÓN DEL POTENCIAL HUMANO, SERVICIO AL CLIENTE, SERVICIO PÚBLICO, SERVICIO CIVIL.

SUMMARY

This essay focus in the need to adopt a customer service strategy, that from the tax point of view, turns into a service strategy to the tax liabilities, as a way to minimize the existing gap between the Costa Rican government institutions and the civil society, all of that, under the knowledge that taxes are a kind of mandatory obligation, then the contributor becomes a tax liability. In case of adopting that strategy, the author claims for the adoption of changes in the Civil Service Regimen existing in Costa Rica, due to the fact that the human factor is indispensable in the quality of services.

KEY WORDS: MANAGEMENT OF HUMAN POTENTIAL, CUSTOMER SERVICE, PUBLIC SERVICE, CIVIL SERVICE.

I. INTRODUCCIÓN

A primera vista la pregunta que da origen a este ensayo puede parecer gratuita. Es probable que sea obvia su contestación. Sin embargo, lo que no necesariamente resulta evidente es la

perspectiva bajo la cual se puede responder en forma positiva o negativa.

Este ensayo pretende dar una respuesta si se quiere ver diferente a la cuestión. Pretende basarse en una concepción no tan aséptica del servicio público, quizás ideal, pero no por

ello menos necesaria en la actualidad. Además, busca partir de un hecho más que observado y comentado en la sociedad costarricense: la pérdida de credibilidad de nuestras instituciones, el abismo entre las necesidades sociales y el aparato estatal. Por limitaciones de tiempo y de conocimiento, se hablará, en particular, de las instituciones gubernamentales.

La tradición ha sancionado el término “Administración de Recursos Humanos” para todo lo que se refiere a la gestión del personal en las organizaciones, sean éstas con ánimo de lucro o no. El vocablo no deja de mostrar una instrumentalización ajena al espíritu de realización humana que se da, o se busca dar, en instituciones y empresas. Hablar de “recursos humanos” sugiere la idea de que la gente se puede descartar, o para decirlo de otra forma, que puede convertirse fácilmente en objeto, mero receptáculo pasivo, alienado por el uso o la explotación. De lo que nunca podremos abominar es de las potencialidades que la gente manifiesta al desarrollar su labor. La expresión “Gestión del Potencial Humano” es de seguro más certera y feliz. En este ensayo se utiliza copiosamente.

II. LA INTERLOCUCIÓN NECESARIA: EL SERVICIO PÚBLICO COMO SERVICIO AL CLIENTE, PRECISIONES REQUERIDAS.

Hoy, como nunca antes, el Estado costarricense se encuentra en una encrucijada. Durante mucho tiempo su papel se vio favorecido por gobernantes que fomentaron su intervención en diversos aspectos de la vida del país. Parecía que nada podía resolverse sin el concurso del Estado. Cualquier problema, real o latente, era confiado a la institucionalidad o a la legislación como un medio de garantizar su solución efectiva. No obstante ese deseo, la labor de las instituciones públicas costarricenses, así como la aplicación efectiva de la voluntad de los legisladores, se vieron minadas por la crisis económica que estalló hacia principios de la década de los años ochenta.

Según algunos, la intervención del Estado era necesaria: un rumbo inevitable que signaba el destino de un país; para otros, más

bien se trataba de un lastre que escoraría peligrosamente la embarcación. En todo caso, se daban por consabidos ciertos consensos básicos existentes en uno y otro bando: la necesidad de erradicar la pobreza y las enfermedades diezmatantes; la garantía que suministraba la protección ambiental a las futuras generaciones; la pretensión, por demás legítima, de un cambio social enraizado en la educación y en la posibilidad de un desarrollo sostenible en todos los planos. Tales fundamentos, por encima de las posiciones ideológicas en liza, parecían parte del imaginario nacional que algunas de las mentes más lúcidas de la nación pretendieron para la sociedad costarricense. Por eso, no resulta ocioso preguntarse cuánto quedó por alcanzar de tales expectativas, más aun cuando existe la sensación, volviendo a la metáfora marítima, de no saber si la nave recuperó su equilibrio o si todavía la asfixian pesos inacabables.

Sea como fuere, el interés de este ensayo puede parecer minúsculo ante esas preocupaciones. Sin embargo, se encuentra en el corazón mismo de la interrogante planteada. Las acciones institucionales no se producen en las abstracciones de los políticos o en las suposiciones características de los economistas. Van más allá: aun cuando las contienen, por lo general las superan. Es prudente, entonces, determinar el significado de lo que se ha dado en llamar como “servicio público”, sobre todo cuando cierto pragmatismo prestigiado por empresas consultoras propala la necesidad de rescatarlo como “servicio al cliente”¹.

1 El interés por los clientes y sus necesidades ganó terreno en la década de los años ochenta, a partir de la importancia económica adquirida por el sector de servicios en varias economías desarrolladas. Tecnologías administrativas con supuestos diferentes, como la calidad total y la reingeniería, han insistido en la necesidad de agregar valor a los clientes. Consultores extranjeros y nacionales no han hecho más que divulgar el tema, el cual revela, esencialmente, una preocupación competitiva. Ha sido inevitable que la preocupación se traslade de la Administración Privada a la Administración Pública, sobre todo por los cuestionamientos realizados al Estado en los últimos años.

En un primer momento, podemos entender servicio público como la pretensión de satisfacer una serie de necesidades colectivas por medio de un conjunto de instituciones o entidades que integran el estado. De acuerdo con esta definición relativamente neutra, el servicio público sería aquél que se presta a una determinada colectividad o sociedad, procurando cumplir con una serie de expectativas o requerimientos básicos.²

Con base en esta acepción, en un segundo momento, podríamos intentar una operación más arriesgada quizá. Si la sociedad requiere de un servicio, esa sociedad no puede ser más que un “cliente” de dicho servicio, lo cual nos puede llevar a equívocos.

Por un lado, la noción de cliente es una abstracción: todo aquel que necesite o se procure un servicio es inevitablemente un cliente, pero cabe preguntar si ese servicio solicitado o exigido lo satisface en forma plena. La respuesta genera dudas. No se deduce que un servicio, por más público que sea, satisfaga completamente a toda la colectividad a quien supuestamente se dirige, sobretodo cuando se consideran aspectos un tanto insondables, aunque de consecuencias bien tangibles, como lo pueden ser, para citar un caso, la definición o la ausencia de políticas públicas sobre determinados asuntos de interés económico, social, político o cultural. Cabe agregar que tales políticas pueden resultar en la satisfacción de las ansias de una mayoría o, por el contrario, en su enajenación para dar prioridad a unos cuantos privilegiados.

Este reparo se puede plantear de igual manera al origen de la noción de cliente. Se puede argüir que se trata de un concepto adulterado, de raigambre económica y mercantil que, difícilmente, puede utilizarse en una esfera tan controversial como la política. ¿Pero, entonces, cuando

hablamos de “satisfacer una serie de necesidades sociales”, a qué nos referimos? ¿Qué es el servicio público?

Para enmarañar más el asunto, pueden reconocerse ciertos atributos distintivos en función del modo mediante el cual se presta el servicio público. Así pues, habrá un servicio público exigible en forma más o menos inmediata en tanto se paga por él, como también es posible identificar un servicio público que se funda en una exacción, así concebida por muchos, a través de impuestos. En un caso, el cliente obtiene en forma personal el servicio de acuerdo con sus posibilidades pecuniarias, verbigracia una línea inalámbrica de teléfono. En el otro, el “cliente” contribuye con su aporte para que la colectividad obtenga una serie de servicios: educación más o menos gratuita, calles relativamente transitables, y un largo e indiscriminado etcétera, en el caso costarricense.

Ahora bien, con esta diferenciación no se pretende dar cuenta exhaustiva de los diversos tipos de servicios públicos. En su lugar, se desea apoyarse en ella para introducir cierto cuestionamiento que no se ha realizado en la esfera pública, especialmente la gubernamental. Nótese que se ha entrecomillado en el último caso la palabra cliente; existe la tendenciosa idea de que un proveedor de recursos, en este caso financieros o tributarios, conocido como contribuyente es un cliente, y la diferencia no siempre es obvia. Los planos temporales y los papeles son distintos. Así pues, una buena parte de los proyectos recientes de reestructuración que se han producido en el Estado costarricense se contagian de esta confusión lingüística. Se supone, en forma errónea, que exportadores o importadores son clientes, cuando actúan como contribuyentes o aportadores de recursos; se omite que son tratados como clientes, justamente porque una serie de necesidades sociales así lo obligan; para citar un caso: se busca aligerar los trámites para comprar o vender productos, precisamente, por los beneficios que ello trae consigo desde un punto de vista social, no al revés, por ser de interés exclusivamente privado; al menos así debería plantearse la necesidad (social) de hacer más eficaz al Estado.

2 La prestación de ese servicio se considera tutelado por ciertos principios jurídicos fundamentales, como el célebre principio de legalidad; en el marco de la influencia romana del derecho en nuestros países, ello significa atenerse a realizar lo que la ley permite, interés que no indica cómo asegurar o comprobar la aplicación de esa ley, lo cual, en todo caso, define un régimen jurídico distinto del sector privado.

Realizada esta precisión, conviene regresar a los dos planos que hemos establecido en nuestra distinción. En los casos de los servicios públicos remunerados, la noción de cliente no es ajena; hay una relación mercantil notoria. Pero en el caso de los servicios públicos pagados mediante impuestos, la concepción de cliente se vuelve más nebulosa: el cliente es el ciudadano, pero ¿qué requiere el ciudadano de los gobernantes que ha contribuido a elegir? La interrogación es tramposa, y sólo puede contestarse en forma apropiada siempre y cuando se especifique más la situación. Por tanto, la noción de cliente se ahoga en la generalidad; necesita individualizarse. No hay un auténtico servicio al cliente si no lo rescatamos de esa marea anónima que llamamos colectividad.

Un servicio público que aspire a realizar su vocación ciudadana debe intentar particularizar las demandas de los integrantes de la sociedad, si pretende constituirse en servicio al cliente. Lo dicho puede parecer contradictorio, pero esa vocación sólo culmina en tanto se produzca la individuación. Ese movimiento, de lo social a lo individual y de lo individual a lo social, asegura la interlocución requerida, es decir, el intercambio enriquecedor mediante el cual se convoca y fragua una alteridad ajena a un soliloquio sordo y mezquino. En eso, pues, consiste el llamado servicio al cliente: el reconocimiento de los otros.

Ahora bien, si prosiguiéramos en nuestro empeño de parangonar el servicio público a eso llamado servicio al cliente, pese al conjunto de objeciones que puedan realizarse, debe partirse que dentro de la generalidad sólo se puede actuar a partir de lo individualmente verificable. Entonces, tal vez, el servicio público se constituya en algo más que oír en forma impersonal los requerimientos de la colectividad para tratarlos bajo las apariencias burocráticas acostumbradas. Tal vez sea identificar una voz y responderle con otra voz. En suma, un acorde. O mejor todavía, un diálogo que afiance la comunidad del idioma.

El anterior comentario, sin embargo, destila una idealización. Puede objetarse que en la práctica existen diversos niveles de servicio en el servicio público y que, por consiguiente, no

pueden generalizarse. Ciertamente, esos niveles existen. No es lo mismo atender la solicitud de legalización de libros de un contribuyente en particular que la definición de un nuevo marco normativo desde un punto de vista tributario, pero se trata de afirmar la satisfacción de una serie de necesidades colectivas y de un acto de interlocución que es la base de la democracia. Puede replicarse que el servicio al cliente corre el riesgo de transformarse en una abstracción o en una entelequia, pero a ello repongo que si la mano de un indigente en alguna de nuestras calles no es suficiente razón para actuar en contra de una serie de taras de nuestro sistema económico y político, o que si la deserción de un niño del sistema escolar no se convierte en un hecho preocupante, difícilmente podríamos traducir el servicio público en servicio al cliente.

Por supuesto, conviene distinguir niveles de servicio público, así como interrogarse por el grado de satisfacción social a raíz del desempeño de nuestras instituciones gubernamentales. El descontento y el desconsuelo que se manifestaron en las pasadas elecciones en la forma de un abultado abstencionismo debe no sólo ser tema de preocupación para nuestros políticos, al fin y al cabo dirigentes de esas mismas instituciones, sino que también debe convertirse en materia axial de trabajo dentro de la Administración Pública, pues su misma legitimación y credibilidad depende de la respuesta que esas instituciones puedan dar a esas expectativas, hoy trocadas en frustración y escepticismo.

Claro está, hablar del servicio al cliente implica tomar en consideración uno de sus extravíos más perniciosos: el clientelismo, la confusión de los intereses generales de la población con los de una minoría, o peor aun, intereses particulares específicos, muestra de lo cual son los famosos favores políticos, inevitables en algunas personas que manifiestan una megalomanía desproporcionada con la naturaleza de sus funciones públicas o, bien, la extensión de sus negocios particulares en forma velada a la esfera pública, pues muchas veces sus actos riñen con la ley y las normas éticas, generando entuertos y desafueros que afianzan más el escepticismo hacia nuestra institucionalidad.

¿Cómo, entonces, garantizar un servicio a los intereses generales de la población que no arriesgue a desconocerlos? ¿Cómo promover flexibilidad y capacidad de respuesta sin caer en la indefensión legal o en la eliminación de controles relevantes, como en el caso de los escándalos por corrupción que se han ventilado últimamente? ¿Cómo no caer en el otro extremo: la proliferación reglamentista que entraba y frustra? Establecer sistemas de rendición de cuentas o cerrar portillos legales pueden constituir posibles soluciones, pero temo que no sean suficientes. Las respuestas deben arrancar desde la misma raíz de nuestra concepción de servicio público: un servicio equitativo, en el sentido de buscar un equilibrio entre todos los actores sociales; solidario, correspondiente a su ambición de propiciar mejores condiciones para todos; a un costo soportable, aunque no necesariamente barato; productivo, por el beneficio socioeconómico que resulta de él; asegurado, por la prevalencia en él de sistemas de control -legales, de calidad, numéricos-, que afiancen la satisfacción, si no total, por lo menos generalizada de la población; que prive el interés público, considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados³. Bajo estas premisas, puede hablarse de un servicio al cliente genuino en el ámbito gubernamental.

III. LA NECESIDAD DE UNA REINVENCIÓN

La concepción tradicional de servicio al cliente ha destacado el papel importante de la atención. Eso que se ha dado en llamar “el momento de la verdad”. Cuando Jan Carlzon, el Presidente Ejecutivo de SAS, las Líneas Áreas Escandinavas, divulgó el concepto, sabía que hay que un momento irrepetible que depende de la interlocución, de la promesa que busca fraguarse en una realidad dada. Pero también era consciente de la necesidad de preparar ese momento, de disponer una serie de recursos para proveer

3 Véase el artículo 113 de la Ley General de Administración Pública

una experiencia diferente y, en lo posible, inolvidable.⁴

Esta visión puede reñir con el funcionamiento de nuestras instituciones gubernamentales. Para algunos, son entidades paquidérmicas, carcomidas por la dispersión de esfuerzos. Poco a poco, sin embargo, ha ganado terreno en la esfera del sector público central, gracias a actividades de sensibilización y de capacitación extensas, la necesidad de prestar un mejor servicio. Lo que no se ha dicho en forma clara es la urgencia de ir más allá, es decir, de avanzar no tanto en admoniciones, alegatos y regañinas, como de actuar de manera más inteligente. En algunos casos, se ha insistido en el uso de sistemas informáticos con la fe de modernizar sistemas anquilosados. En otros, en el rescate de valores a prueba del tiempo. Como parte de esos esfuerzos, se han planteado declaraciones ambiciosas de visión y misión, y se han puesto en marcha proyectos de reforma que no siempre han dado los mejores frutos. Otras acciones se han encaminado a la concentración de trámites por medio del sistema de ventanillas únicas. Así por el estilo, han sido múltiples los esfuerzos de mejoramiento, pero los resultados no parecen ser los más satisfactorios.

Es alarmante, para citar un ejemplo, que el trámite de retirar las prestaciones a las cuales tiene derecho un empleado público dilate tres meses, como consecuencia de la revisión y aprobación en diferentes instancias de su caso.⁵ Es un enorme fardo para un asalariado, es decir, una persona que ha dependido para vivir de una remuneración obtenida en forma regular. Por eso, no resulta extraño que la opinión pública

4 En el documental “Momentos de verdad”, Jan Carlzon expone sus puntos de vista. Puede resultar útil consultar a Nancy Austin y Tom Peters, Pasión por la Excelencia, la diferencia en el liderazgo (México D.F.: Lasser Press, 1986), pp. 331 y 339.

5 En este caso, el trámite dura aproximadamente tres meses. De la Oficina de Recursos Humanos, va al Departamento Legal, para luego ir a la Presidencia de la República y la Contraloría General de la República. Se ejecuta el presupuesto en la Oficina Financiera Contable de la Institución que realiza el movimiento de personal, para finalmente llegar a la Tesorería Nacional para su pago definitivo.

se manifieste desfavorablemente acerca de sus instituciones, pese a que el desempeño individual de los encargados de prestar el servicio pueda ser adecuado, lo cual demuestra la necesidad de ir más allá.

Por otro lado, ya no se puede analogar un auténtico servicio al cliente con una atención rápida y relativamente eficaz. El servicio al cliente supone un concepto más integral y amplio. Si se quiere mejorar en ese sentido, debe constituirse en una estrategia, un rumbo, una (pre)ocupación diaria y continua, y una tarea inevitable por parte de todos en la esfera pública: políticos, dirigentes, funcionarios y sindicatos. Sin embargo, la realidad nos demuestra lo contrario. El servicio al cliente en la esfera pública aun dista de ser el óptimo, y las razones principales descansan en el escaso interés que provoca y en la falta de claridad con que se ha planteado; prevalece una confusión altísima y sólo se recuerda el asunto cuando las cosas fallan, inexorablemente; por lo demás, a ello contribuye la carencia de una visión consensuada y sostenida en el tiempo que permita desplegar acciones institucionales concretas en tal sentido.

Una de las preocupaciones más reconocidas por parte de los últimos tres o cuatro gobiernos ha radicado en el gasto público, especialmente en la cuantía del déficit fiscal. Cómo hacer más con menos se ha convertido en una cuestión importante, y puede considerarse que una estrategia de servicio al cliente es totalmente irrelevante para paliar el problema. Nada más alejado de la realidad, como intentaré demostrar.

La explosión tecnológica en los campos de la informática y de las telecomunicaciones ha supuesto un enorme beneficio para la sociedad, así como un enorme desafío para nuestras instituciones. Los cambios se dan en forma más frecuente y el sector público costarricense va rezagado. Hoy, las generaciones actuales ostentan un nivel educativo superior al de sus predecesoras y existe un mayor nivel de exigencia por parte de los diferentes estamentos sociales en relación con los servicios públicos. La necesidad de una estrategia de servicio al cliente es más que notoria, especialmente si se considera

que la organización del sector gubernamental costarricense ya no responde a muchos de los requerimientos actuales de la población.

Pero ante lo expuesto, alguien podría preguntarse qué tiene que ver todo esto con la Gestión del Potencial Humano. Mucho. Buena parte del éxito de un auténtico servicio al cliente radica en la constatación de que la gente que brinda el servicio esté capacitada, interesada y comprometida con el servicio que se pretende dar. De lo contrario, la gestión del servicio topará con muchas e insuperables dificultades.⁶

En el caso del empleo público, en particular el sector gubernamental, la Dirección General de Servicio Civil ha desarrollado un papel histórico relevante a lo largo de poco más de cinco décadas. Su labor ha sido meritoria: ha insistido en la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos que deseen trabajar para el Estado; al mismo tiempo, ha promovido la estabilidad de los funcionarios que, antes de su creación, estaban sujetos a los vaivenes políticos, estableciendo un marco normativo que permite asegurar equidad en las relaciones del Estado como patrono con sus funcionarios; asimismo, ha procurado, en los últimos años, delegar una serie de decisiones que antes concentraba en las así llamadas “Oficinas de Personal o de Recursos Humanos” y establecer una relación de apertura y flexibilidad hacia los requerimientos de las instituciones bajo su égida. Con un éxito relativo, ha hecho patente su deseo de renovarse, pese a las limitaciones existentes en todo el sector público costarricense. Sin embargo, a mi juicio, todos esos elementos no han bastado para promover una gestión eficaz de los recursos humanos y afianzar un servicio al cliente óptimo en la esfera gubernamental.

Buena parte de los prejuicios, justificados o no, con que la población encasilla al sector público gubernamental se afianzan en el burocratismo dominante y excesivo que se multiplica hasta por las cosas más intrascendentes. Un exceso de normas obstaculiza la iniciativa

6 Leonard L. Berry, ¡Un buen servicio ya no basta! Cuatro principios del servicio excepcional al cliente (Bogotá, Colombia: Editorial Norma, 1996), p. 6.

y ha contribuido con el tiempo a consolidar un centralismo opaco e irracional. Si se emite una ley, se parte de la suposición de que debe existir una entidad encargada de supervisar su cumplimiento, y actualmente es moda decir que tal institución es la rectora de tal sistema, con lo cual se gana en legitimidad, aun cuando las acciones que promueva disten mucho de ser las más recomendables, pues bien que mal mantienen el *status quo*.

Otras veces, las decisiones no pasan de ser bien intencionadas, pues se llega a facultar a otras instancias dentro del sistema, lo cual supone un progreso, aunque con el agravante de centralizar la toma de decisiones en un jefe en particular, generando situaciones a veces alarmantes de estrés y fatiga, así como la vuelta a un centralismo de nuevo cuño, el cual, irónicamente, se pretendía remediar.

Dentro del ámbito general que compete al Servicio Civil costarricense, su acción se ha restringido en mayor o menor medida por los gobiernos de turno y, como fruto de esa situación, aun no ha podido ofrecer un marco integral y actualizado para la gestión eficiente y eficaz del potencial humano dentro de las instituciones estatales. Sus limitaciones se han visto magnificadas por la preponderancia de una serie de intereses no siempre diáfanos, así como por la actuación de nuestros políticos, cuya claridad y transparencia no necesariamente ha sido la más completa con respecto a su concepción de servicio público.

Ignorancia política y limitación técnica. Ceguera y parálisis. En mayor o menor medida, son dos males que se multiplican por doquier en el servicio público gubernamental. Es difícil cosechar en forma abundante cuando se ha estado tan poco propenso a invertir, salvo unas cuantas excepciones, en el factor que es fundamental para el éxito de cualquier gestión de gobierno, ¿o será que me equivoco?, la gente.

Diversos hechos acuerpan esta opinión; en algunos casos, su relación con lo expuesto no es directa, pero su influencia no deja de ser patente. A fuerza de parecer exhaustivo, conviene hacer un recuento de ellos.

1. En mayor o menor medida, las diferentes administraciones gubernamentales, desde

el año de 1986, han tenido una orientación claramente fiscalista, explicable a partir de la situación deficitaria que viene prolongándose desde hace muchos años en el sector público. En un país donde la defraudación y la evasión fiscales parecen ser la norma, es clara la limitación de recursos para poder asumir los compromisos políticos de gobierno. Por eso, en principio resulta paradójico que las instituciones estatales tengan tan mala prensa, cuando, más bien, la sociedad a la cual pretenden contribuir ha fracasado en generar lo requerido para satisfacer con solvencia sus propias necesidades. Como resultado, las administraciones de turno han tenido que recurrir al mercado financiero con los efectos consiguientes sobre la inflación y la inversión. Este círculo vicioso subsistirá por muchos años. Mientras tanto, la posposición de una serie de demandas sociales seguirá fomentándose. Es obvio que en este país a nadie le gusta pagar impuestos, pese a ello se quiere vivir mejor, justa aspiración que ha degenerado en disfrute egoísta e insolidario.

2. Esa postergación, ese incumplimiento de su papel por parte del Estado, ha acrecentado el sentimiento de que no sirve para nada, salvo para multiplicar problemas endémicos, de sostenida presencia en el país. No extraña que los sentimientos de frustración y de condena se alcen en forma repetida, con lo cual un doloroso maniqueísmo se ha enquistado en la opinión pública, consistente en considerar al Estado como el padre de todos los males y pecados de la sociedad. En otros casos, el desencanto se ha manifestado en forma más funesta: la ambición de un “hombre fuerte”, síntoma de orfandad y de un deseo soterrado de creer en algo que pueda semejar a una tabla de salvación - equivocada, según el autor de este ensayo.
3. La falta de un proyecto como nación, una vez que sucumbió el modelo paternalista del Estado que la socialdemocracia defendía, junto con la desaparición de sus más ilustres líderes, ha incidido en forma notable en el tratamiento economicista que se le ha dado al problema. ¿Es iluso esperar claridad

y amplitud de miras? Las administraciones que se han turnado en el poder desarrollan sus planes sin posibilidad de gestar un destino común que aliente a nuestra alicaída comunidad.

4. Esa imposibilidad ha propiciado un doble efecto: por un lado, la carencia de una visión sistémica que permita reconocer integralmente el rol de las diferentes instituciones públicas, al despojarlas y aislarlas de su contribución total; al tomar en forma aislada las instituciones, se omite que sus interrelaciones dan pie a macroprocesos que requieren ser considerados en forma holística y no particularizada para cada una de las entidades; curiosamente, en los proyectos de reestructuración se habla de macroprocesos, pero no se tiene noción de que muchas veces la reestructuración de una entidad en particular, aun cuando agilice los trámites dentro de ella, no necesariamente implica una mayor rapidez en todo el sistema, contribuyendo, a contrapelo de las intenciones, más bien a magnificar su obsolescencia.
5. Por otro lado, se ha creído superado un enfoque estratégico de las decisiones, (cuando no, pretendiendo encontrar un sucedáneo), mediante la definición de ensoñadoras declaraciones de visión y misión desde un punto de vista institucional, las cuales no se operativizan, o lo que es todavía peor, que apelan a una urgencia de cambio, sin determinar hacia dónde o en qué consiste para comunicarlo, fallándose así a la hora de establecer, en forma cabal, una orientación que estimule un despliegue mancomunado de energías; las diferencias ideológicas han contribuido a sembrar más desánimo, pues las prioridades cambian.
6. Al soslayarse la contribución sinérgica de las diversas instancias y al carecerse de una visión estratégica operativizable que permita la continuidad de las acciones, a pesar de los cambios de gobierno, la concepción del servicio público como eventual servicio al cliente se diluye o desaparece; se instituyen acciones aisladas como las contralorías de servicio que se transforman rápidamente en oficinas de tramitación de quejas, pero no de evaluación del servicio, como parte de un esfuerzo visionario y permanente, consustancial al ejercicio democrático de gobierno.
7. Entonces, la posibilidad de responder satisfactoriamente a las necesidades de la población queda relegada, acentuándose con mayor fuerza la escisión y el abismo entre la sociedad civil y el Estado, reforzando a su vez las posiciones maniqueas ya expuestas, deplorables por su falta de sensatez y por eliminar cualquier intento de retroalimentación genuina, necesario siempre para tomar las medidas correctivas que correspondan.
8. Así, los esfuerzos desde el punto de vista de capacitación con respecto al servicio al cliente corren el riesgo de no dar los frutos esperados, pues sin comunicación ni retroalimentación fluidas, no se advierte que el rezago tecnológico y la existencia de estructuras organizacionales anquilosadas, junto con sistemas de trabajo que a menudo generan fricción, precisamente por no concentrarse hacia el logro de unos cuantos objetivos, contribuyen a frustrar o a abortar el servicio pretendido.
9. El personal resiente, por tanto, las prédicas para mejorar el servicio cuando no se ha realizado un esfuerzo integral que le permita de mejor manera satisfacer las necesidades de los ciudadanos y, a la par, extraer satisfacción auténtica de su trabajo. Resiente que todas aquellas exhortaciones al cambio no se vean respaldadas por recursos indispensables, producto de la postergación mencionada anteriormente.

Los hechos hasta aquí expuestos ilustran una especie de círculo vicioso: la contribución social no es suficiente para al menos paliar, sino satisfacer, una serie de necesidades colectivas, resultado de una comunidad que se niega a sí misma su disfrute conjunto; en una nación que permaneció relegada como un eslabón perdido de un imperio, por su falta de metales preciosos y otros bienes apreciables, ello constituye una invocación al suicidio y amenaza con destruir lo afianzado por una serie de decisiones que con el tiempo trocaron miseria en riqueza, "capital humano", según se suele decir ahora: alfabetismo, salud, educación y calidad de vida. Pero, por otra parte, la confianza de los gobernados

hacia sus gobernantes ha flaqueado; la gestión pública se ha tornado ineficaz. Así pues, desde una perspectiva tributaria, ¿cómo se estaría dispuesto a pagar impuestos si para los fines que supuestamente se establecieron no son utilizados?, ¿no contribuye ello a la defraudación y a la evasión fiscales?

Desde el punto de vista de la gestión del potencial humano, ello origina desafíos que requieren de una toma de decisiones clara y sin ambages. Es preciso cuestionarnos si las posibilidades de mejorar el servicio al cliente no son más que ocurrencias o fruto de una reflexión previsor, que alíe las necesidades de la población con los sentimientos de los miles de funcionarios que laboran en el sector público central y descentralizado.

Cabe examinar, en consecuencia, si las prácticas actuales en materia de recursos humanos son las adecuadas en función de una sociedad más demandante, aunque no necesariamente más solidaria, por lo menos de parte de sus miembros más privilegiados. ¿Pero puede esa evaluación producirse en una sociedad que ha claudicado en reinventarse a sí misma? Parece que ocupamos un nuevo proyecto, la forja de un destino común, una luz que permita orientarnos y discernir entre las sombras.

Es difícil anticipar cuál puede ser ese proyecto. Resultaría pretencioso. La labor de este investigador es mucho más modesta: consiste en tratar de responder en qué medida una estrategia de servicio al cliente como parte del servicio público exigido a nuestras instituciones permitiría reducir esa fractura entre sociedad civil y Estado, bajo el supuesto de que se adopte finalmente una visión más amplia y solidaria, sea cual sea ésta, ya que es ineludible como tarea y como ambición. Si algo ha distinguido a Costa Rica de otras naciones ha sido su concepción humana, manifestada en sus redes de protección social y ambiental.

IV. GENTE Y SERVICIO: EL PAPEL DE LA GESTIÓN DEL POTENCIAL HUMANO EN EL ESTADO.

Un buen servicio público, por no decir satisfactorio, necesita, entre otros requisitos,

de un personal adecuado en cantidad y calidad, capaz de responder a los requerimientos de la población de la cual forma parte, y que encuentre satisfacción en cumplir con su misión; gente que pueda colaborar junto con otra para ofrecer lo convenido, que se sienta responsable de su trabajo y de lo que de él se pueda generar.

En ese sentido, debemos replantear las funciones tradicionalmente asignadas a la gestión del potencial humano, que comúnmente son desarrolladas por las así denominadas “Oficinas de Personal” o “Unidades de Recursos Humanos” en el sector gubernamental. Hasta el momento, su papel ha sido muy operativo, meras tramitadoras, llámense de nóminas de selección de personal, capacitación, becas, licencias de estudios, “incentivos”, calificaciones de desempeño, planillas y otros. La transformación de su rol, aun cuando exigida por las circunstancias, deja de ser la óptima. Pese a conocerse sus potencialidades como agentes de cambio o de asesores internos, raras veces se acude a ellas como fuentes de conocimiento, pese a estar en una posición envidiable para hacerlo.

A ello ha contribuido, por una parte, su desempeño subordinado en relación con la Dirección General de Servicio Civil, y por otro, el carácter centralista que durante mucho tiempo asumió ésta. Si bien es cierto que se han dado pasos para remediar esta situación, y hoy existe una nueva visión acerca del papel de las “Oficinas de Personal”, la abstracción temible de considerar todos los ministerios del sector público central dentro de una misma camisa de fuerza, exclusiva en términos de valoración de puestos, por ejemplo, impide ir más allá.

Así pues, ¿es similar el Ministerio de Hacienda a algún otro ministerio?, ¿las competencias de éste en relación con las de cualquier otro ministerio, llámese Ministerio de Trabajo, de Seguridad Pública o de Economía, son idénticas?, ¿no se trata, por casualidad, de esferas de acción distintas que exigen capacidades y habilidades también diversas de parte de su personal? Entonces, si los ámbitos de ejecución difieren, y por consiguiente los gobiernos de turno adoptan estrategias particulares y específicas para cada institución, ¿es posible pensar

en estrategias de servicio al obligado tributario semejantes, y más allá, en el desarrollo de estrategias de gestión del potencial humano iguales entre una institución y otra?⁷ Obviamente, no. Por tanto, ello obliga a repensar varias cosas: nuestro Estado, nuestras instituciones, nuestra gente, nuestra mismas nociones acerca de cómo administrar el potencial humano en ellas, y por supuesto el actual régimen de empleo público.

No se trata, pues, de añadir cambios cosméticos o de actualizar el marco jurídico de las relaciones entre el Estado como patrono y sus servidores. Un adecuado servicio al obligado tributario, un servicio público eficaz, un personal motivado y satisfecho con su labor, demandan sistemas de gestión y de trabajo plausibles, que puedan autoreforzarse entre sí, y que acrecienten el valor agregado de la función pública en la sociedad. Al mismo tiempo, plantean la necesidad de una visión estratégica y sistémica capaz de encaminar la voluntad de cientos de servidores públicos en forma responsable, y en función de esos objetivos dilucidar el papel de los actuales sistemas de gestión del potencial humano.

Se puede argüir que esa tarea es imposible dado que la embarcación se encuentra varada actualmente, pero nada nos impide observar que resulta impostergable y perentoria. Asimismo, se puede afirmar que en virtud de la orientación fiscalista de nuestros gobiernos y la proclividad a la evasión y a la defraudación fiscales, la posibilidad de que los esfuerzos fructifiquen es muy remota, pero si el reto es hacer más con menos -el continuo problema económico, que deviene en administrativo-, me pregunto: ¿es posible aunar el trabajo de nuestras instituciones, que es el de sus funcionarios, sin su concurso? Gente y servicio van de la mano. Obligan a replantear esquemas de pensamiento timoratos y remembradores de un pasado que quedó atrás, cuando el centralismo, que todavía subsiste -lamentablemente-, degeneró en verdaderos feudos en muchas de nuestras instituciones, los cuales se hacen patentes a la hora de

coordinar las acciones del Estado y de actuar de manera más diligente para no afectar la calidad del servicio.

Si se pretende borrar la distancia actual entre las instituciones gubernamentales y la población, para que aquéllas puedan cumplir con su vocación de servicio, sus relaciones deben reconsiderarse bajo una nueva perspectiva. Una, más que probable, es la de servicio al cliente, que desde una perspectiva fiscal, asume la de servicio al obligado tributario, tal como fue concebida en los términos expuestos en la primera parte, lo que obliga a poner en la mesa de discusión las funciones desarrolladas por las actuales "Unidades de Recursos Humanos" en el sector gubernamental, y a referir a una visión de largo plazo, todavía ausente, o por lo menos a las prioridades definidas cada cuatro años, nuestros actuales sistemas de gestión del potencial humano.

Ello significa determinar, por un lado, la coherencia interna entre los sistemas, es decir, su integralidad y capacidad sinérgica, y por otro, su congruencia con esa estrategia o esos objetivos.⁸ Desde otro punto de vista, también plantea el desafío de asignar un nuevo papel, totalmente distinto al cumplido ahora, a la gestión del recurso humano o de su potencial en nuestras instituciones.

Preguntas importantes por contestar son:

- ¿Es su rol más estratégico que operativo?
- ¿Permite asegurar flexibilidad y transformaciones en el momento requerido?
- ¿Es respetuosa del sentimiento humano que lubrica todo servicio?
- ¿Coadyuva a mejorar las capacidades actuales de las instituciones y su gente?
- ¿Fomenta el compromiso de parte del personal?
- ¿Asegura una contribución eficaz y eficiente a la sociedad?

7 Los impuestos son un tipo de obligaciones tributarias. Por tanto, quien paga o debe pagar impuestos se convierte en un obligado tributario.

8 La coherencia interna se refiere a la compatibilidad horizontal o sinérgica de los sistemas. La coherencia estratégica al sustento que brindan los sistemas para lograr los objetivos. Son dos cuestiones que deben considerarse en conjunto.

- ¿En qué medida nuestros actuales sistemas de reclutamiento y selección, capacitación y desarrollo, remuneración e incentivos, evaluación del desempeño y otros, son compatibles con una estrategia de servicio al cliente en las instituciones gubernamentales y se refuerzan mutuamente?⁹

Sin embargo, la pregunta más fundamental de todas sigue siendo una: ¿qué podemos hacer como ciudadanos y servidores públicos para cambiar la situación? Tal cuestión da pie a dos opciones: la primera consiste en determinar si con los recursos actuales se puede avanzar de manera tal que el foso entre instituciones y población disminuya o se elimine; la segunda implica reconsiderar integralmente las relaciones entre el Estado y la sociedad costarricenses. Cualquiera de ellas supone optimismo y riesgo, aunque creo que ambas se pueden acoger, es decir, se pueden iniciar acciones, en uno y otro sentido, de manera tal que se promueva credibilidad en el proceso y amplitud en la crítica.

La primera opción, aun cuando exige apoyo de las autoridades políticas actuales, requiere especialmente de un bagaje técnico, para lo cual las “Unidades de Recursos Humanos” pueden diseñar los proyectos que correspondan en conjunto con las dependencias a las cuales sirven, siempre y cuando cuenten con el talento profesional requerido. Al mismo tiempo, obliga a efectuar diagnósticos más elaborados desde un punto de vista técnico, considerando la perspectiva doble enunciada anteriormente: compatibilidad sinérgica y compatibilidad estratégica de los sistemas, con el objeto de redefinirlos en lo que corresponda, establecer las necesidades de recursos (humanos, tecnológicos, materiales y de infraestructura) y adecuar el marco legal y reglamentario a la redefinición planteada. Así pues, la primera opción implica ejecutar acciones de corto y

mediano plazos, las cuales deben ser oportunamente evaluadas para tomar decisiones correctivas en caso necesario.

La segunda opción, aunque lleva implícitas consideraciones técnicas, supone un debate político mayor, así como determinar los desafíos que esperan satisfacerse en las décadas venideras, replantear los vínculos entre instituciones y sociedad, así como esclarecer su misión en el marco de esos retos, operativizarla y comunicarla ampliamente.

Especial atención debe dársele al Régimen de Servicio Civil actual; debe cuestionarse su pretensión de mantener con férula estricta a instituciones de gobierno de por sí disímiles y dilucidar las características de su acción a la luz de las nuevas realidades; hay múltiples tareas técnicas que las “Unidades de Recursos Humanos” pueden asumir; políticamente, el país cuenta con una madurez superior a la de hace cincuenta años, y las ambiciones particulares de algunos no deben tener cabida en una tarea que exige generosidad y visión de futuro; lo que se requiere actualmente es un marco jurídico amplio que permita y facilite la actuación de las “Unidades de Recursos Humanos”, no que las coarte y que las haga caer en innumerables interpretaciones legales, algunas de ellas contradictorias; posibilidades de autogestión para no caer en los vicios del centralismo; claridad de exposición para no discutir prolongada e improductivamente.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La contestación a la pregunta que sirvió de base para escribir este ensayo se basa en una probabilidad que hasta ahora no ha ocurrido. Es decir, la adopción formal de una estrategia de servicio al cliente que, desde un punto de vista fiscal, se convierte en una estrategia de servicio al obligado tributario, que permita, desde una perspectiva diferente a la usual en las instituciones gubernamentales, tomar las medidas necesarias para promover un servicio público, sino satisfactorio, por lo menos adecuado para responder a las demandas, cada vez más exigentes, de la población.

9 En los formularios de evaluación del desempeño al uso, la orientación hacia el cliente no está claramente expuesta; es un factor casi desconocido, lo que revela su ausencia como elemento destacado, estratégica y operativamente hablando.

Ello exige un esfuerzo visionario, una confianza superior en los servidores públicos y, por supuesto, una transformación institucional y cultural que redefine procesos y sistemas de trabajo. Implica, además, eludir los peligros del centralismo para dar paso a formas más inteligentes de hacer las cosas, y no envararse en el mero discurso.

Sin duda, la tarea es ardua, pero, como indica la sabiduría popular, es peor aquel intento que no se hace. En la mayoría de las instituciones gubernamentales, es posible advertir un círculo vicioso, que es, al mismo tiempo, señal de esquizofrenia: es preciso cumplir con los programas de gobierno, pero no se invierte en los facilitadores y encargados de prestar el servicio para que puedan efectivamente lograrse. ¿Será la opinión pública tan misericorde ante tal falla? ¿Será entendible, bajo esa luz, el fracaso de nuestros políticos y de nuestras instituciones?

La responsabilidad no sólo es de los políticos. Para citar un ejemplo, en la mayoría de las instituciones gubernamentales, es conocido que los diagnósticos de necesidades de capacitación, en algunos casos basados en los objetivos y las prioridades definidos, no dejan de ser un ejercicio teórico sin mayor incidencia en la realidad ante la carencia de recursos; se habla de falta de voluntad política como un obstáculo, pero no se cita la falta de imaginación; ¿es posible que una persona o un grupo de personas no pueda generar un efecto multiplicador, cuando transmita los conocimientos aprendidos a sus compañeros, si es que en algún momento esos conocimientos son comunicados? Ciertos patrones culturales, así como de motivación de parte de los instruidos, permiten la continuidad de esta situación. Si se pregunta por el papel jugado por las “Unidades de Recursos Humanos” o por el de la Dirección General de Servicio Civil en su prolongación, se determina que ha sido omiso.

Este ejemplo debe servir para insistir en la necesidad de cuestionar múltiples prácticas seguidas en el sector gubernamental con respecto a la gestión de su potencial humano. Por otro lado, es preciso reiterar que, bien enfocada, dicha gestión lleva consigo posibilidades reales

de brindar valor agregado a la sociedad, especialmente cuando se trata de identificar y reconocer su rol dentro del servicio público.

La recomendación formulada de esclarecer la compatibilidad estratégica de los sistemas característicos de la Gestión del Potencial Humano, en virtud de un enfoque de servicio al cliente generalizado en las instituciones gubernamentales, así como de dilucidar la compatibilidad sinérgica de esos sistemas para garantizar un servicio óptimo y un sentido de realización a quienes se encargan de brindarlo, se encamina a realzar su papel como un elemento básico, aunque no necesariamente único, para reducir el abismo existente entre nuestras instituciones y la sociedad a la cual están llamadas a servir.

¿De qué depende, entonces, que su papel sea tomado en cuenta? De la visión y el compromiso de gobernantes y políticos. Del trabajo y el esfuerzo realizados por las “Unidades de Recursos Humanos”, en conjunto con las dependencias de las instituciones, para generar proyectos factibles de elevar y mejorar los niveles actuales de servicio, y por supuesto de los ciudadanos, cuyas necesidades y expectativas deben prevalecer y satisfacerse en todo momento. De ese modo, quizás, el divorcio entre sociedad y Estado se estreche, con lo cual se amplían las posibilidades de cortar con el círculo vicioso que se perpetúa en la actualidad, y así tal vez, para volver a la metáfora marítima, la nave pueda encauzar su rumbo, acaso sino el destino de todos, en un país llamado a no renunciar a sus valores más altos, so pena de desconocerse a sí mismo.

REFERENCIAS

- Berry, Leonard L. (1996): *¡Un buen servicio ya no basta! Cuatro principios del servicio excepcional al cliente*. Bogotá, Editorial Norma.
- Ley General de la Administración Pública de la República de Costa Rica.
- Moore, Mark H. (1998): *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.

Peters, Tom y Austin, Nancy (1986): *Pasión por la excelencia, la diferencia en el liderazgo*. México D. F., Lasser Press.

Ulrich, Dave (1999): *Recursos Humanos Champions*. Buenos Aires, Ediciones Granica.