

CARTA DEL DIRECTOR JURIDICO

Informe final, despedida y agradecimiento

30 de enero de 1998

Sr. Ing. René Escalante González

Gerente de la División Administrativa

Estimado señor:

La circunstancia de concluir hoy una etapa fundamental y plenaria de mi vida, después de 30 ininterrumpidos al servicio directo de la Caja Costarricense de Seguro Social, institución a la que la Providencia me ligó desde mi juventud, me parece afortunada para repasar desde luego en un gran resumen algunas vivencias importantes de mi paso por la Dirección Jurídica, y para hacer algunas reflexiones sobre el futuro de este servicio en particular y de la Institución en general.

Al asumir la Dirección Jurídica en diciembre del 89, nos trazamos algunos propósitos, que fueron felizmente cumplidos con la ayuda de mis colaboradores.

1-PRINCIPALES LOGROS EN CUANTO A LO ADMINISTRATIVO Y AL SERVICIO DE ASESORÍA

Dejo registro de las principales orientaciones que significaron ajuste de la administración a un nuevo modo de ver las cosas, y algunos otros logros concretos.

1) Apertura del área jurídica y humanización del servicio

Por muchos años los aspectos jurídicos fueron manejados con un cierto aire de misterio, quizá por una más o menos extendida ausencia de cultura jurídica. No debe olvidarse que la primera revolución jurídica importante del presente siglo en el país, se produjo con la promulgación de la Ley General de la Administración Pública, en mayo de 1978.¹

Esa evolucionada ley generó una gran preocupación una gran expectativa, y obligo a los administradores a interesarse por conocer los principios e instituciones que ahí se crearon. La nueva situación obligaba a desmitificar el trabajo del asesor jurídico, y aprender sobre la marcha a sugerir la solución de los múltiples problemas prácticos a que se enfrentó la administración desde entonces. Hubo necesidad de adecuar la mentalidad tradicionalmente parsimoniosa, cauta y hasta recelosa del abogado, a las nuevas existencias; y la asesoría verbal, sobre la marcha, a la que tan poca inclinación tenían los abogados de este país, se convirtió en la parcela más amplia- y probablemente la más oportuna – de su actividad.

Ese nuevo enfoque del servicio de asesoría, también significó un factor adicional de desgaste en nuestro trabajo. Desde que llegamos a la Dirección como un abogado más

¹ La segunda se dio con la Ley de Jurisdicción Constitucional, en el año 89.

precedentes de la Secretaría de la Junta Directiva y de la Asistencia de la Presidencia Ejecutiva, y por ende muy conscientes de las necesidad y de las ventajas de una asesoría oportuna, nos propusimos, sin perjuicio del respeto con que deben manejarse los aspectos técnicos, “desacralizar” la asesoría, e incluso la dirección judicial, y convertir ambas tareas en algo muchísimo más dinámico y participativo, de modo que los administradores pudieran involucrarse más activamente en el proceso, se abrió en tal forma la asesoría, que nos ha llenado de satisfacción observar cómo en una gran cantidad de situaciones, ha privado la relación directa, conversada, del usuario con el profesional, de modo que el aporte de los elementos fácticos en vivo y en directo, ha facilitado un consejo más apegado a la realidad, y en consecuencia, con menos elementos de distorsión, que a veces se incorporan a las consultas escritas. Se ha avanzado de tal forma en esa dirección, que hoy día podría decirse que importantísima cantidad de las consultas se presentan por vía telefónica o en forma personal.

Siento que se ha desarrollado una especial confianza y aprecio por la labor de los profesionales en derecho, en virtud de haberse propiciado una mística de servicio, y un sentido muy claro de lealtad para con los responsables de la administración. Hemos querido abrir en tal forma el servicio, que la consulta no se condiciona ni en tiempo ni en espacio: en cualquier momento, por vía telefónica o personalmente, el asunto es atendido sobre la marcha, y solo se difiere el consejo cuando el profesional responsablemente considera necesario interconsultar con otro u otros profesionales. Esta opción de la interconsulta, se ha visto estimulada por el trabajo en equipo, tema al que nos referimos en el siguiente acápite.²

2) Fortalecimiento del trabajo en equipo

Mi convicción personal de que la fuerza reside en la unión y en un concepto equilibrado de lo que debe ser un equipo de trabajo- pues resulta materialmente imposible que un abogado maneje con solvencia todas las áreas el derecho- llevó a la creación de un órgano muy robusto de asesoría, que hemos desarrollado con el nombre de Consejo Asesor, y que incluye a todos los abogados de la Dirección. Un poco con la filosofía del “hacer haciendo”, y de que es preferible innovar en la realidad antes que consagrar la innovación en una norma, se creó ese órgano sin más formalidad que la decisión de crearlo. El tiempo se encargó de darnos la razón. El trabajo en equipo ha venido a construir una vía extraordinaria de desarrollo colectivo, ha mejorado en una medida impresionante la asesoría, tanto en el aspecto cualitativo como en el aspecto de oportunidad. Prácticamente se ha estado al día en la asesoría escrita que ofrece la Dirección Jurídica, desde enero del año de 1990, año en que el suscrito asumió la Dirección y se reforzó el apoyo de la Dirección del Departamento Legal, desde entonces a cargo del Lic. Iván Calvo León, sin duda uno de los más brillantes profesionales de los que han pasado por esta área. El sistema de trabajo contrastó con períodos anteriores, en la que distribución individualizada, aparte del desequilibrio que creaba en contra de los mejores, hacía depender el aspecto cualitativo de la asesoría de variables subjetivas, como formación individual, capacidad para

² Desde luego que el propósito de ser oportunos, ateniéndose a la versión personal y directa de los usuarios, en algunos casos –por suerte muy pocos- nos ha creado problemas, por la distorsión de los hechos, pero esos riesgos han resultado menores en relación con el valor oportunidad.

involucrarse en el apoyo requerido para la toma de decisiones, etc. Antes del 90 no era de extrañar que algunos asuntos quedaran sin atender por años, al cabo de los cuales la asesoría había perdido toda razón de ser. Antes de ese año, recuerdo a algunos colegas que al cabo de seis meses- por ejemplo- optaban por “archivar” en el basurero las consultas que no habían atendido, por considerar que habían perdido interés actual. Desde luego que ello constituía un flanco de críticas contra el servicio de asesoría, que nos propusimos disminuir. Espero que tal propósito quede cumplido.

En 647 minutas de trabajo, han quedado documentados, desde enero del año 90, aproximadamente 7.000 acuerdos de asesoría adoptados por el Consejo Asesor de la Dirección Jurídica, acuerdos de asesoría que enriquecen con calidad el acervo de cultura jurídica de esta institución y que ya forman parte de la jurisprudencia administrativa, congruente y uniforme, de modo que no se incurra en desequidad.

3) El cobro judicial

El área de cobro judicial siempre ha sido un blanco de críticas en la Institución. A veces porque se actúa con mucha rapidez, a veces porque se tiene la impresión de que se ha actuado con abulia.

Tras un particular esfuerzo de organización y mediante el apoyo dirigido de los sistemas computarizados, proceso que en lo medular estuvo a cargo del Lic. Edwin Arias Jiménez como Jefe de lo que fue el Departamento de Cobro Judicial, se logró una mejora del cobro judicial como nunca antes se había visto. En este período se obtuvieron niveles de recuperación atractivos y estimulantes para los profesionales, grupo que- hasta donde se recuerda- nunca ha presionado por reivindicaciones de orden salarial, ni de ningún otro grupo enfrentado con la Institución. Se desarrolló un mecanismo de coordinación con el área de cobro, adscrito a la Gerencia Financiera, que permitió intercambiar información y, en alguna medida, mejorar la calidad de la materia prima del cobro judicial, procedente de varias dependencias de aquella Gerencia.

Lo obtenido en esta materia se debió en mucho al esfuerzo de formación en servicio, que se desarrolló con el apoyo de la Gerencia Financiera, y de la Escuela Judicial de la Corte Suprema de Justicia, mediante cursos de formación del personal de apoyo de cobro judicial en el área central y en las áreas desconcentradas, cursos que fueron homologados por el CENDEISSS.

El Departamento de Cobro Judicial, por decisión que en su momento adoptó la Junta Directiva, ya ha sido materialmente traspasado a la Gerencia de la División Financiera, adscrito formalmente a la Dirección de Inspección y Cobro. Nos parece que esa decisión, independientemente de sus efectos adversos a un mecanismo de retribución con que contó la Institución para sus abogados, es acertada, y que con un enfoque inteligente podría permitir logros adicionales a los que se obtuvieron en la última etapa en que esa función estuvo a nuestro cargo.

4) Automatización

Después de un gran esfuerzo, que debe serle especialmente reconocido a la señorita Evangelina Monge, extraordinaria funcionaria que ha tenido a su cargo el apoyo administrativo de la Dirección, se deja superado el rezago tecnológico que se vivió históricamente en esta área. Cuando llegamos a la Dirección Jurídica, todavía se escribía con máquinas de escribir manuales, y las pocas máquinas eléctricas estaban asignadas a las secretarías. Hoy día, contamos con una red de cómputo, bajo el sistema operativo Microsoft Windows N.T., que incluye dos servidores y 29 terminales, con posibilidad de intercambiar información interna y externamente, y con la plataforma tecnológica para desarrollar el sistema de información automatizada. Sobre el futuro en esta área, volveremos al referimos a las expectativas.

5) Relaciones externas

Por nuestra formación, y conscientes de que no estamos solos, pues en materia jurídica no pueden darse islas de interpretación, quisimos mantener muy estrechas relaciones con otras estructuras de asesoría jurídica y de otros operadores del derecho, entre ellos la Sala Constitucional, la Procuraduría General de la República, la Contraloría General de la República, la Asamblea Legislativa, el Colegio de Abogados (de cuya dirección participé en el período 90-92), y con otras dependencias.

II PRINCIPALES LOGROS DE ORDEN TÉCNICO – JURIDICO O DE ORDEN CONCEPTUAL

A sabiendas de que no se puede ser prolijo, me limitaré a mencionar algunos de los logros que han venido a ayudar en la transformación de aspectos medulares de la Institución.

1) Lucha por la autonomía

Desde mis años de formación universitaria, que discurrieron en forma paralela al servicio activo de la Institución, como Secretario de la Junta Directiva, desarrollé la convicción de que la sobrevivencia de una institución de seguridad social depende, en altísimo grado, de su capacidad técnica para manejarse en forma autónoma. Conscientes de los zarpazos legislativos contra esa autonomía, prevista como una garantía en la Constitución, y que abarca tanto el aspecto de dirección o gobierno como el de administración, desde entonces vinimos poniendo el dedo en la llaga, y en el año 90 se produjo una definición de política institucional a favor de reivindicar esa autonomía. Desde mi punto de vista, esa convicción inteligentemente introyectada en la base humana institucional, que incluye a su cabeza (Presidente Ejecutivo y miembros de la Junta Directiva), debe guiar permanentemente la dirección institucional, desde luego ajustada a un sentido unitario del Estado y de sus cometidos últimos, precisamente para no frustrar dicha sobrevivencia.

2) Traslado del refrendo de contratos por la Contraloría General de la República

Antiguamente los contratos escritos debían ser remitidos a la Contraloría General de la República, tal práctica se constituía en un obstáculo más para la buena administración, pues

en no pocos casos incidía en un retardo adicional al que ya de por sí significan los procedimientos de contratación pública. Con base en un dictamen de la Dirección Jurídica, se logró que esa competencia se le atribuyera, como es sin duda lo más razonable, a las administraciones descentralizadas. En el caso de la Caja ello incidió en una evidente economía de tiempo. Con muy contadas excepciones, en la actualidad los contratos se revisan en plazos sumamente cortos. En realidad, este logro es una derivación conceptual de nuestra posición sobre lo que debe ser la autonomía.

3) Defensa a la facultas de la Junta Directiva de fijar cuotas

Una de las facultades que más se le han cuestionado a la Caja, es la de fijar los aportes de quienes contribuyen a la Seguridad Social (contribución tripartita de los patronos, los trabajadores y del Estado como tal). Uno de esos embates, cuestionado la constitucionalidad del artículo 23 de la Ley Constitutiva, que es donde está prevista aquella facultad, se vivió a fines de la década de los 80, oportunidad en que la Corte Plena, que entonces operaba como Corte Constitucional, declaró sin lugar la acción, a pesar de haberse elaborado una ponencia para acogerla, la cual se convirtió en el único voto salvado. Hubo que desplegar entonces una especial acción ante todos y cada uno de los señores Magistrados de la Corte Plena, pero dichosamente se superó el ataque de la Unión de Cámaras.

En el presente momento, se deja atendida la audiencia que se nos confirió sobre una nueva acción de inconstitucionalidad que ataca, entre las normas, el citado artículo 23 de la Ley Constitutiva de la Caja.

4) Otras cuestiones de constitucionalidad

En nuestro período nos correspondió iniciar la asesoría para la atención de los recursos de amparo. Estrenamos la ley³ y creamos una metodología, eminentemente participativa, para la atención de los recursos de amparo. Me he sentido muy honrado por las expresiones de reconocimiento que personalmente me han hecho algunos señores Magistrados, por la forma cómo se han atendido- desde su inicio- los informes requeridos para atender solicitudes de amparo. El sistema ha traído, como ganancia residual, la formación de los funcionarios recurridos. La proliferación inicial de acciones de amparo, se han venido reduciendo en una forma importante. Y los porcentajes de éxito en la defensa de las actuaciones institucionales, son sin duda hoy día mayores que al principio, lo que refleja el nivel de formación que han ido adquiriendo los distintos funcionarios. Podríamos afirmar, sin temor a equivocaciones, que los funcionarios de la Caja han evolucionado en una forma ejemplar respecto del conocimiento y la administración del debido proceso legal, con las garantías de defensa correspondientes. Se han interdictado toda posibilidad de arbitrariedad dentro de la Institución, con ganancia colectiva, por más que a muchos les estorbe el no poder tomar decisiones despojadas de esas garantías. En este particular, la Caja de hoy es muchísimo mejor que la del período previo a la Sala Constitucional.

³ Segunda revolución jurídica de Costa Rica en el presente siglo.

Hemos tenido algunas experiencias duras, como la que originó una demanda de responsabilidad civil contra un Magistrado de la Sala Constitucional. Ese juicio, siendo el primero y único en su género, estoy seguro que dejó muchas enseñanzas, a pesar de que se falló contra la Institución, por estar involucrada en la decisión de demandar una cuestión de principio, así declarado por la Junta Directiva, los votos salvados que acogieron la demanda a favor de la Institución, sin duda vinieron a ser aleccionadores. Ese acontecimiento, a mi entender, marcó una etapa en las valoraciones que se hacen al nivel del más alto Tribunal del país.

5) Exoneración tributaria genérica de rango constitucional a favor de la CCSS

La fortaleza de una idea, y una lucha de varios años, se coronó con el éxito, cuando en forma definitiva- por segunda vez en el período – la Procuraduría General de la República declaró que la CCSS goza de una exoneración genérica tributaria de rango constitucional. El pronunciamiento vinculante de la Procuraduría General de la República se viene aplicando con gran beneficio para la Institución. Desde mi punto de vista se conquista debe ser celosamente custodiada en el futuro.

6) Posibilidad de prestar servicios por medio de terceros

Nos comprometimos con una tesis que 30 años antes hubiera parecido heterodoxa y casi herética, dado el enfoque que respecto de la Seguridad Social se le dio al concepto de Estado benefactor o Estado social de derecho. Casi se entendió que no era posible despojar del Estado los servicios directos en esta materia. La tesis nueva la desarrollamos con fundamento en normas visionarias de la Ley Constitutiva puestas en ella desde el principio. Se probó que esa ley, a pesar de su antigüedad, en lo medular es buena, y que es dable acomodarla a una interpretación progresiva del derecho. Nuevas situaciones, nuevas tendencias, pueden ser inteligentemente subsumidas en las hipótesis legales antiguas. Con el esfuerzo hermenéutico hecho al respecto de desarrollo futuro. Nuestra adhesión filosófica a la escuela sociológica del derecho y a la jurisprudencia de los intereses, nos permitió sacar adelante, con solvencia técnica, esa tesis.

7) Reforma del sector salud y modernización de la Caja

A pesar de nuestras limitaciones de recursos- recuérdese que la Caja no pudo reponer los abogados que se pensionaron en un determinado período, y que más bien la dotación personal profesional decreció en el último decenio-⁴ nos involucramos activamente en el proceso de reforma del sector salud y de modernización de la Caja, ofreciendo asesoría que ha sido confirmada por expertos externos. Nuestra tesis de que mientras no se tengan definiciones totalmente claras sobre lo que se proyecta desarrollar, no conviene tocar la ley, pareciera haber sido confirmada por la realidad. Ello sin perjuicio, desde luego, del

⁴ Atender la asesoría jurídica y la dirección judicial a nivel nacional, de la institución más grande del país, con solamente siete profesionales, ha sido un hecho casi heroico. Resulta difícil explicar lo que se ha logrado con tan exíguo recurso humano, si tal limitación cuantitativa no se hubiere compensado con preparación, esfuerzo y por encima todo, una gran mística de servicio. Basta con comparar las planillas de personal profesional de otras instituciones mucho menores para confirmar esta apreciación.

esfuerzo de actualización normativa que tendrá que hacerse cuando se tengan probadas las bondades de los nuevos esquemas de organización. El aporte que se ha hecho al desarrollo de la lógica contractual, como una cuestión de cultura más que de formas jurídicas, que tanto costó explicar en su momento, ha sido definitivo. Es de esperar que esa lógica no degenera por ausencia de instrumentos de constatación y de control sobre el cumplimiento.

8) Involucramiento de la Dirección Jurídica en la producción reglamentaria

Por muchos años se tuvo la idea de que los abogados eran los llamados a elaborar reglamentos, al igual que se creía que detrás de toda reforma debía estar una ley o algún otro tipo de norma jurídica. Entonces encerrando el círculo, se creía que detrás de toda la norma jurídica tenía que estar un abogado. Desde luego que un profesional en derecho, con buena formación, debe estar en capacidad de dar forma a cualquier instrumento normativo, pero para ello necesita conocer “a priori” cuáles son los contenidos que se desea reglar. Y esa definición de contenidos idealmente no debe ser hecha por una sola persona, independientemente de su nivel de conocimientos y de experiencia. Siempre es preferible la participación de un grupo, idealmente multidisciplinario, que pueda hacer aportes constructivos y críticos a la vez. En mucho está detrás de este enfoque una particular percepción de lo que debe ser la democracia.

Fue por ello que, rememorando la antigua experiencia con lo que se llamó Comisión de Estructura Legal, que funcionó con motivo de la reforma de los años 78-82, y que continuó activa hasta 1987 (si mi memoria no me es infiel), recomendamos la creación de la Comisión Técnico Jurídica, de cuya coordinación se responsabilizó a esta Dirección. La recomendación fue acogida, en este período, por la Junta Directiva. El equipo de excelentes funcionarios que la conforman, ha garantizado un excelente nivel de calidad y una extraordinaria productividad. La Comisión ha desarrollado la sana costumbre de involucrar en su trabajo a quienes han tenido a su cargo la elaboración del proyecto respectivo, generalmente los más relacionados con la materia de que se trata. El intercambio ha resultado sumamente enriquecedor. La Comisión trabajó en su fase final, que ameritó mucha creación doctrinaria, entre otros, el proyecto que se convirtió en el Reglamento del Seguro de Salud, el cual a mi juicio constituye un importante eslabón conceptual en el camino de la universalización del derecho a la salud.

Dejo constancia de mi especial reconocimiento y gratitud para con los miembros de la Comisión Técnico Jurídica, quienes se han enriquecido en lo personal a la vez que han enriquecido con sus aportes el trabajo de ese equipo técnico. Cabe mencionar también, para reconocer sus aportes, al Lic. Jorge Iván Calvo León, como jefe del Departamento Legal, quien se involucró en ese trabajo, muchas veces como coordinador, en sustitución del suscrito, y otras como consultor sobre materias específicas.

9) Revista Jurídica de Seguridad Social Costarricense

Una idea, concebida desde que ocupamos la jefatura del Departamento Legal, se logró concretar en este período. La doctrina hay que construirla día con día, paso a paso. Pero la doctrina debe ser registrada y divulgada, lo primero para que se prosiga su elaboración en

pasos subsiguientes, de modo que se garantice su evolución y continuidad, y lo segundo para que cale en las diferentes estructuras sociales.

No basta con una base de datos, de uso restringido y de divulgación, que sabemos ha sido de utilidad para la administración en muchos aspectos. El formato de la revista ha permitido conjugar información de fuentes diferentes, lo que le ha logrado un especial equilibrio.

No debo negarme la oportunidad de dejar constancia de reconocimiento y agradecimiento a la Lic. Isabel Martínez Meneses, la primera profesional formada en la Dirección Jurídica, en donde se inició en funciones de apoyo, por haberse ella constituido en el alma de la Revista. Desde el primer número ha fungido como coordinadora de redacción, superando las dificultades que de ordinario se presentan para la obtención de materiales, que a su vez requiere el estímulo para que las personas escriban sobre temas de interés para la seguridad social. Externamente hay que reconocer también el apoyo que hemos recibido del Lic. Tomás Guerra, quien ha fungido desde el principio como Coordinador Editorial.

III REFLEXIONES DE FUTURO

1) Sobre la Dirección Jurídica

a) Reestructuración organizativa

Con la participación activa y directa del Lic. Rodrigo Cordero Fernández, hemos dejado elaboradas las idas que podrían servir de base para una reestructuración de la Dirección Jurídica, en la que – sin perjuicio del concepto de equipo, y del intercambio nutritivo de información y de experiencias- se establezcan áreas de trabajo con sentido horizontal, sin menoscabo del concepto de equipo. Esas áreas contemplan el trabajo de asesoría propiamente dicho, la dirección de juicios, con los compromisos por materia que fueren del caso, y una estructura importante de apoyo administrativo.

Tendrá que definir la Institución qué es lo que se pretende de los que ha sido la Dirección Jurídica, estableciendo su dependencia jerárquica, su relación con otras unidades asesoras en materia jurídica, algún sistema de instancias, etc. Es un tema que debe verse en conjunto con la organización necesaria de la Institución. He dicho que desde mi punto de vista resulta fundamentalmente revisar la estructura gerencial de la Caja. Opino que debe reivindicarse la figura de una Gerencia fuerte, que le confiera el sentido de unidad que no debe perder la Institución, si no quiere exponerse a los peligros de una eventual posición neoliberal a ultranza. En esa hipótesis, la asesoría jurídica debería estar adscrita a esa Gerencia. En caso de que se pensare en robustecer más bien la Presidencia Ejecutiva, esa podría ser otra adscripción aceptable. Dichosamente en el pasado no ha significado problema alguno el tema de la dependencia, pues nos hemos empeñado por servir de igual manera a todas las Gerencias, sin ninguna desigualdad y sin reparar en cuestiones orgánicas. Pero podría convenir una definición clara hacia el futuro, en cuanto a este tópico.

También habría que plantearse la necesidad y conveniencia de una asesoría jurídica desconcentrada, de un buen nivel técnico, que asesore en los aspectos cotidianos a la administración. De modo que la asesoría jurídica central se reserve, en una especie e última

instancia técnica, a aquellas cuestiones que demanden una opinión institucional global, o cuando la asesoría primigeniamente dada por el asesor regional o local (hospitalario, por ejemplo), no sea acogida por el jerarca respectivo, quien considere preciso pedir un a segunda opinión, quien considere preciso pedir una segunda opinión, en una instancia superior.

Repito lo que he dicho en el sentido de que la restauración debe verse como una cuestión institucional, que no depende únicamente pues ello podría parcializar los enfoques, lo cual no quiere decir que se prescindiera de la participación y del costo de esos responsables del servicio.

b) Automatización

Queda por delante la ingente tarea de crear las bases de datos que permitan rescatar y mantener actualizada la doctrina y la jurisprudencia creadas en esta área de apoyo tan importante para la Institución. Tenemos ya la posibilidad de obtener información de bases de datos existentes. (Procuraduría General de la República, Corte Suprema de Justicia, etc). Habrá que seguir trabajando en el desarrollo y la utilización productiva de esas bases auxiliares, de las que dependen en altísima medida una buena asesoría en esta materia.

c) Formación de los profesionales

Un servicio de asesoría legal requiere de profesionales que estén permanentemente actualizados en los últimos adelantos de la ciencia jurídica. El esfuerzo de autoformación, por medio de intercambio de conocimientos sobre diferentes áreas de énfasis de trabajo, no ha sido suficiente. Desde mi punto de vista, se requiere la oficialización del esfuerzo, por medio del CENDEISS, para que los abogados que quedan y los jóvenes que vendrán a reforzar el equipo, se mantengan actualizados en forma permanente.

Hay que reconocer que en esta materia ha existido un cierto desinterés, del que probablemente nosotros mismos hayamos sido cómplices. Mientras otras disciplinas tienen acceso directo a las fuentes de formación, por medio de becas, pasantías, etc., el área jurídica ha dependido mayormente de los esfuerzos que individualmente hemos hecho los profesionales en derecho. A pesar de que de unos años para acá, se logró alguna apertura – más bien como incentivo extraprofesional- para participar en actividades el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, soy de la opinión de que habrá que recurrir a programas mejor estructurados para lograr ese propósito de actualización sistemática.

2) Sobre la Institución

La Caja Costarricense de Seguro Social, al filo del nuevo siglo, se encuentra en la más difícil encrucijada de su historia. Después de quemar diferentes etapas, una primera en que el afán prioritario fue la medicina dirigida al trabajador, siguiendo la concepción clasista original del Seguro Social, otra en que espectacularmente se abrió al concepto de familia, el desarrollo de las clínicas metropolitanas en los años sesenta con un ensayo extraordinario

que se ha venido a retomar hoy día, en cuanto respecta al “médico de familia”, la aventura totalmente congruente con la ideología de la universalización en los años setenta, mediante la integración en los años setenta, mediante la integración de los servicios de salud en el aspecto curativo (integración de hospitales), la primera gran reforma administrativa del período 78-82, que empezó a crear la mentalidad de la desconcentración, de atribución de responsabilidades en los jerarcas desconcentrados, y en el concepto de gerencia, y el momento actual, en que se ha desarrollado la conciencia de la necesidad de una gran reforma, aunque sus contenidos posiblemente por la variabilidad de las circunstancias que engendra un mundo globalizado, gelatinoso, en “constantísima” transformación, que prácticamente impide mantener ideas fijas- todavía no ha sido posible fijarlos. Mi convicción es que tiene que hacerse una revisión integral, partiendo de su destinatario final: el ser humano, última razón de ser de la Seguridad Social en cualquiera de sus formas. Ello pareciera sugerir la conveniencia de un alto, y la revisión de lo actuado, dándole una grandísima participación a los usuarios.

Quedan planteadas cuestiones de trascendental importancia.

a) Investigación clínica

La experiencia que en el presente período se vivió, que como todo acontecimientos en la vida ofrece aspecto buenos y malos, positivos y negativos, aparte de una extraordinaria enseñanza en cuanto a lo que debiera ser el “desideratum” en el manejo de ciertas situaciones, deja abierta la discusión de un tema fundamental, que compromete derechos y valores fundamentales de la personalidad. Para poder comprometerse con la investigación éticamente desarrollada, la Caja necesita urgentemente una estructura técnica muy sólida, y a toda prueba en lo ético, capaz de autorizar, monitorear y controlar los procesos de investigación. Sé que en esto se ha trabajado con ahínco, pero la trascendencia de lo que está por medio y las responsabilidades involucradas, creo que obligan aún más. No basta un buen instrumento formal, si se adolece del recurso humano idóneo.

b) Sistema de control “a priori” de seguridad en la prestación de servicios médicos

Las infaustas experiencias en materia de responsabilidad objetiva, por funcionamiento irregular de los servicios, y las demandas por “mal praxis” médicas, originarias en la mayoría de los casos por inadvertencias simples y por ende fáciles de prevenir, me parece que obligan a adoptar estrategias apriorísticas de defensa. No se trata de que los médicos se defiendan mediante el no hacer los procedimientos que tienden a beneficiar la salud del ser humano, sino que se adopten mediadas de constatación previa, con el premeditado y consciente propósito de no incorrecta. Como lo hemos dicho en diferentes foros, la mejor manera de evitar la “mal praxis”, es la buena praxis. Y ésta debe colocarse en la base misma del buen servicio público. Desde mi punto de vista debiera establecerse en cada hospital un grupo que se encargue de establecer las reglas preventivas, que hagan materialmente imposible el incurrir en una “mal praxis” médica.

Lo mismo es aplicable al funcionamiento irregular de los servicios. Cualquier accidente por un desfase técnico, debe evitar- se mantiene la creación de una cultura afin a tal propósito preventivo.

c) Énfasis en el expediente clínico o expediente médico

En materia de derecho médico no se discute hoy día la importancia del expediente clínico o expediente médico, y prácticamente nadie discute que ese documento, independientemente de su significación como instrumento asistencial, constituye el principal medio de prueba en defensa del correcto ejercicio profesional, de modo que debe extremarse el celo para que se lleve con absoluta transparencia y cuidado. En esta materia, debe reconocerse el esfuerzo que ha realizado la Lic. Ligia Moya de Madrigal, con quien hemos colaborado en la elaboración de un proyecto de reglamento, que desde mi punto de vista pone orden en esta materia.

Empero, queda mucho por hacer, en particular respecto de la atribución de responsabilidades en el seguimiento de ese documento, que continúa ofreciendo problemas prácticos concretos, si nos atenemos a las consultas casuísticas que se han venido presentando últimamente, en las que hemos tenido que recurrir a principios generales de derecho sobre una buena administración, aplicados a cada centro asistencial en particular, según sus características propias. Sin embargo, no debe desatenderse la conveniencia de establecer ciertos criterios básicos, sobre todo para evitar conflictos intergremiales, y para que los Directores de menor experiencia cuenten con alguna guía elemental al respecto.

d) Revisión reglamento hospitales

Tengo información extraoficial de que se ha venido trabajando en una revisión del reglamento general de hospitales. Este cometido me parece sustantivo en función de la reforma planteada. La lógica del compromiso de gestión, es ahí donde debe en principio ser oficializada, desde mi punto de vista. Las circunstancias hacen que el Reglamento vigente esté totalmente desfasado, pues el contexto en que se dictó era otro bien diferente a la actual. Debe tomarse en cuenta que cuando ese reglamento se dictó no se había ni siquiera iniciado el proceso de integración por medio del traspaso de hospitales a la Caja.

e) Moralidad en el cumplimiento de obligaciones contractuales

Tenemos noticia de muchos casos, más de los que pareciera razonable aceptar, en que el servidor no cumple, y nadie se responsabiliza por hacerlo cumplir o sancionar su incumplimiento. Tal situación se traduce en desmotivación para quienes sí cumplen.

Al respecto considero que debe desarrollarse una estrategia de atribución de responsabilidad, que involucre en forma personal y directa a las jefaturas que no cumplan su obligación administrativa de fiscalizar el cumplimiento de los compromisos contractuales. Sobre este tema hemos tenido experiencias que rayan en lo absurdo.

f) Gran sistema de monitoreo médico, que no se circunscriba a lo cuantitativo

Las nuevas ideas sobre desconcentración, y los problemas de la medicina moderna, en mucho emparentados con los avances tecnológicos, y que independientemente de su cercanía con lo cuasimilagroso, a veces rozan o al menos rasan con aspectos éticos, obligan

a establecer un sistema de monitoreo del servicio, en procura además del respeto a la dignidad del ser humano. Debiera ser la imagen externa, sacándole provecho adicional a su imagen externa, sacándole provecho adicional a su autonomía. No pareciera razonable que en esta materia, se esté a lo que otras instancias pudieran venir a señalar.

g) En cuanto a la declaratoria de invalidez

Debo insistir en las sugerencias hechas sobre la necesidad de buscar una instancia, totalmente imparcial y muy solvente en lo técnico, que conozca en última instancia administrativa los reclamos contra decisiones en materia de invalidez. En el área litigiosa de la Institución, los reclamos de pensión por invalidez ocupan el primer lugar. No pareciera razonable que le dejemos a un órgano externo a la Institución la satisfacción de otorgar pensiones. Debiera la Caja hacer todo lo posible para que sus beneficios sean otorgados por ella misma. Ello, a mi juicio, obliga a tener una estructura técnica de gran solvencia, encargada de dictaminar el estado de la invalidez funcional, cuyos dictámenes- totalmente documentados- se constituyan en el principal recurso de defensa de los intereses institucionales en sede judicial. Esa defensa de los intereses institucionales, bien entendida, en una defensa de los intereses de toda la colectividad.

h) La obligatoriedad de proteger a los asalariados

Aunque mucho nos jactamos de una cobertura universal, es lo cierto que aún falta algún trecho para ello respecto de los mismos trabajadores asalariados. Es mi personal convicción que no debiéramos escatimar esfuerzo alguno, para que la obligatoriedad de la protección de todos los trabajadores manuales e intelectuales se cumpla plenamente. Ello obligaría a revisar con especial cuidado el cómo hacerlo respecto de los cosecheros, los cogedores de café, los pescadores, etc. Se debe buscar soluciones especiales, por ende también atípicas. Para ello debe desatarse la imaginación.

En el pasado se han hecho varios esfuerzos en esa dirección. Sé que se trata de una cuestión no fácil. Pero, por diferentes razones, siempre pareciera haber faltado la decisión de llevar el asunto hasta sus últimas consecuencias. Habrá que crear mecanismos coactivos, que garanticen la protección sin desestimar la producción. El no hacerlo implica una ruptura al principio de la solidaridad social, en el sector mismo de la fuerza del trabajo.

i) Definición clara de los paquetes asistenciales

La enseñanza residual del tema del SIDA, a mi juicio conduce a que la Caja se plantee la necesidad de estructurar con absoluta claridad los contenidos de sus prestaciones, con criterios fundamentalmente técnicos, pero sin dejar por fuera las consideraciones de orden social que pudieren estar involucradas. Ello coincide con una antigua idea que ha tenido el suscrito sobre la necesidad de institucionalizar la investigación social macro, para llamarla de alguna manera, que permita anticipar por dónde se orientan las demandas- o sea, las necesidades- de la colectividad. En el caso de referencia, algunas decisiones anticipadas, destacando el aspecto humanitario del servicio, pudieron haber evitado a mi juicio posiciones tan radicales como las que ha definido la Sala Constitucional, arrogándose en alguna forma competencias que privativamente posee la institución.

j) La Seguridad Social, la docencia y otros aspectos

En un país de recursos limitados como éste, es incuestionable la necesidad de que las instituciones de seguridad social coordinen la utilización de sus recursos para el cumplimiento de sus respectivas metas. Eso es lo que se ha dado en relación fundamentalmente con la enseñanza de la medicina. Pero ligado a la cuestión, está también la existencia de instituciones como el llamado servicio social, que tuvo su justificación en un momento histórico que pareciera haber sido superado. Desde que se presentó un juicio laboral por parte de los médicos residentes extranjeros, nos ocupamos de llamar la atención sobre la necesidad de buscar una solución integral al problema.

Mucho se ha avanzado, pero estimo que debe dársele seguimiento al asunto hasta su cierre completo. Lo mismo cabría respecto del tema del servicio social, frente a una realidad en donde se acepta de hecho que no existe inopia, tomándose en cuenta que hoy día la obligación de hacer servicio social no es exclusiva de la profesión médica sino que afecta a otras áreas de las ciencias médicas.

Por las características del puesto que hoy entrego, he estado ocupado hasta la última hora, y tratando de que el proceso de transición al nuevo responsable de la Dirección, se opere con la mayor fluidez y continuidad. He ofrecido mi ayuda, en lo que fuere preciso, para que el acople a la nueva situación produzca el menor desequilibrio. Por lo dicho, este informe se ha producido sobre la marcha, lo que es señalado para tratar de justificar las omisiones y algunas de que sin duda adolece.

Probablemente, por igual razón, se quedan por fuera muchos otros aspectos importantes sugeridos por la experiencia. Pero no me he querido privar la oportunidad de exponerlas, aún con esas limitaciones, como un aporte último de mi servicio directo a la Institución, y como un medio para dejar expresadas por escrito las gracias a todos los colaboradores de esta Dirección, de todos los niveles, a quienes desde el momento mismo en que aceptaron la idea de un trabajo en equipo, se convirtieron en actores de los logros alcanzados.

Especial y separada mención merecen las integrantes del equipo secretarial, con cuya dedicación y mística de servicio, la Dirección ha tenido siempre un hermoso rostro que mostrar a nuestros usuarios.

No podría concluir sin un agradecimiento especial comprensión de los motivos de orden estrictamente personal que me llevaron a la decisión de retirarme de una institución que forma parte de mi vida, agradecimiento que debo hacer extensivo a los demás Gerentes, al señor Presidente Ejecutivo y a los señores Directores, a quienes les agradezco haberme distinguido con su confianza y consideración.

Tampoco quisiera privarme de la oportunidad para reiterar mi disposición de continuar sirviéndole a la Institución. Como lo dije en mi comunicación de despedida a muchos de quienes han compartido mi vocación de servicio en esta institución "... con la conciencia tranquila por haber participado con honestidad en importantes procesos y en la inspiración de posturas doctrinarias de enorme trascendencia, me pongo a sus órdenes en la nueva

etapa de mi vida, en que me reincorporaré al ejercicio privado que debí dejar en su momento para entregarme en forma exclusiva a esta extraordinaria institución. Como hijo que soy de la Seguridad Social costarricense trataré de dejar espacio para poner en blanco y negro algunas de las múltiples experiencias que me ha permitido vivir la Caja Costarricense de Seguro Social, que es el principal instrumento de aquélla, particularmente en tocante al derecho de la seguridad social y al derecho médico en Costa Rica”.

De usted con la consideración y estima de siempre,

DIRECCION JURÍDICA

Oscar Arias Valverde

Director General