

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL

Área de Desarrollo Estratégico

Unidad de Investigación y Desarrollo

-UNIDE-



Rectoría política en el empleo público costarricense

San José, Costa Rica

Junio 2011

FICHA DE CRÉDITOS

Rectoría política en el empleo público costarricense

Documento elaborado por:

Edith Fonseca Sandoval
Investigadora
Unidad de Investigación y Desarrollo

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL
ÁREA DE DESARROLLO ESTRATÉGICO
Unidad de Investigación y Desarrollo
–UNIDE–

Revisión, supervisión técnica y
aprobación final:

Óscar Sánchez Chaves
Director Área de Desarrollo Estratégico

San José, Costa Rica
Junio de 2011

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN.....	1
2. JUSTIFICACIÓN.....	4
3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA E HIPÓTESIS.	5
3.2. Problema de investigación.....	5
3.3. Hipótesis de trabajo	5
4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	6
4.1. Objetivo general.....	6
4.2. Objetivos específicos.....	6
5. ELEMENTOS METODOLÓGICOS	6
5.1. Enfoque de la investigación	6
5.2. Tipo de investigación	7
6. Antecedentes	7
6.1. ESTUDIOS REALIZADOS SOBRE DE EMPLEO PÚBLICO Y RECTORIA	8
7. MARCO TEÓRICO.....	14
7.1. El Régimen de empleo público en Costa Rica.....	14
7.2. Los principios constitucionales del empleo público costarricense	16
7.3. ¿Qué es rectoría en el empleo público?	20
7.4. Conceptos necesarios para entender la estructura del Sector Público Costarricense.....	23
7.1.1. ¿Qué es la Administración Pública y la Función Pública?	23
8. ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE.....	26

8.1. Descripción y naturaleza según el quehacer organizaciones en actividad pública.....	28
8.1.1. Empresas Públicas: Estatales, No Estatales y municipales.....	28
8.1.2. Ente Administrador de Fondos Públicos y Ente Público no Estatal	30
8.1.3. Instituciones, ministerios, municipalidades, órganos adscritos	30
9. CONDICIONES QUE HAN PERMITIDO A OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EL DESARROLLO DE UN ENTE RECTOR DEL EMPLEO PÚBLICO, EN LATINOAMÉRICA.....	33
10. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	41
10.1. ASPECTOS POR CONSIDERAR EN EL PROCESO DE SUPERACION DE LA CONDICION DE AUSENCIA DE UNA INSTANCIA POLÍTICO RECTORA DEL EMPLEO PÚBLICO EN COSTA RICA.....	41
10.2. Estructura propuesta para la eventual creación de una instancia político rectora del empleo público	44
11. Conclusiones	47
12. RECOMENDACIONES	49
BIBLIOGRAFÍA	52

1. PRESENTACIÓN

La modernización de las políticas públicas en la gestión del empleo y los recursos humanos ha constituye un eje de las transformaciones de las Administraciones Públicas Latinoamericanas. La integración y articulación de éstas es visible en los sistemas político-administrativos.

Surge, en este sentido, la iniciativa de contar con un documento que sirva de referencia para la transformación de las Administraciones Públicas, consensado en la IV Conferencia Iberoamericana de Ministerios de la Función Pública y Reforma del Estado. Este documento denotado como «Carta Iberoamericana de la Función Pública», alude a una serie de principios que deberían ser considerados, para el desarrollo de sociedades democráticas en cuanto a la gestión y administración de sus recursos humanos.

Debido a ello, y en el caso particular de Costa Rica, al referirse al empleo público y su administración, se debe considerar la integración de políticas que contemplen elementos en común para su desarrollo, basadas en principios como los consensuados en la Carta mencionada. Este esfuerzo es una tarea pendiente por asumir desde la Administración Pública costarricense.

Complementario a lo señalado, cabe la interrogante sobre ¿quién articularía el empleo público costarricense, brindando lineamientos claros?, la respuesta parece apuntar hacia la creación de un ente rector del empleo costarricense. En tal perspectiva, se conoce que la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) de Costa Rica tiene la potestad de ser el «Ente rector de

la Gestión de Recursos Humanos para el Régimen de Servicio Civil». Como su delimitación lo indica, su ámbito de acción se da hacia el Gobierno Central. Pero, qué ocurre con las demás instituciones del Estado Costarricense, quién articula la materia de empleo, en éstas.

En este sentido, algunas instituciones se apoyan en la experticia que, en el tema posee la DGSC, como en el caso de las municipalidades a través del Área de Atención al Sector Descentralizado, otros solicitando criterio y colaboración en procesos de reclutamiento y selección, como en el caso del Tribunal Administrativo Migratoria para la escogencia de los jueces que desarrollarán la gestión propia de ese tribunal especializado o, bien, el Colegio Universitario de Cartago.

Pero, como se deja entrever en los párrafos anteriores, la inexistencia de un ente integrador de la Gestión de Recursos Humanos en el Estado Costarricense, es más que evidente. Relacionado con la normativa actual, se tiene la Ley General de la Administración Pública N° 6227 (1978), como una primera aproximación para el establecimiento de una ley concebida para la Administración Pública, que considerara y atendiese a la regulación del Estado y los demás entes públicos, y aquellos carentes de una ley específica, de acuerdo a lo señalado en su numeral 2.

Sin embargo, la Ley General de la Administración Pública regula la actividad del Estado y su organización pero, por diversas razones, no cubre la relación de empleo público. Se han intentado varias aproximaciones de ley de empleo público, pero todas ellas han quedado «en el tintero». Una de ellas es el proyecto de ley de empleo público expediente No. 15.290, de la cual se destaca lo siguiente:

« [...esta Ley tiene como objetivo esencial regular las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores, por lo que se diferencia de la Ley General de la Administración Pública que regula la organización y el funcionamiento de la Administración Pública y las relaciones entre esta y los administradores... el... proyecto de ley propone una normativa sujeta a los principios generales del régimen de empleo público:

-Satisfacción del interés público.

-Consecución de la eficiencia en el desempeño de la función pública.

-Estabilidad para los servidores nombrados sobre bases de igualdad, e idoneidad debidamente comprobada.

-Concursabilidad periódica de las jefaturas.

-Respeto a la autoridad jerárquica, es decir, respeto al principio de autoridad y respeto al principio de legalidad.

-Carrera administrativa sobre la base de méritos y eficiente desempeño.

-Respeto a las potestades de la Administración como patrono único estatal, para que de conformidad con las necesidades del servicio pueda determinar la reubicación de sus servidores tanto al interior como entre los órganos y entes públicos, con apego a los principios constitucionales y legales.

El Régimen General de Empleo Público desarrolla entre otras cosas los requisitos de ingreso; garantiza la estabilidad en el puesto y la realización de la carrera administrativa. Asimismo, crea un sistema de evaluación del desempeño que contribuya realmente a la prestación del servicio público de manera eficiente, y adiciona un moderno sistema de incentivos a la eficiencia]» (Asamblea Legislativa, 2003:3).

Sin embargo, la homogeneidad de los diversos regímenes de empleo público, sin que estos pierdan la identidad que los caracteriza para el cumplimiento de sus funciones, es un reto que el país se encuentra enfrentando en la actualidad.

Contar con un ente rector político del empleo público en Costa Rica, merece especial atención, tratándose de garantizar, mediante éste, la eficacia y eficiencia en el Estado y el cumplimiento cabal que apoye el desarrollo social, propio de las sociedades democráticas, y donde el recurso humano es la clave para ser garante de la función del Estado.

2. JUSTIFICACIÓN

La Administración Pública costarricense se caracteriza por la fragmentación de responsabilidades en torno al empleo público, por lo tanto, al referirse a la Función Pública es indispensable contemplar distintos actores que, recelosos de las competencias que ejercen, se aíslan sin permitir la cohesión en las políticas que en materia de empleo público deban desarrollarse.

En este contexto, existe una clara dispersión en materias que deberían ser unificadas por una instancia o ente «rector político-técnico de alto nivel», las cuales, en su ámbito técnico, por las razones coyunturales ya comentadas, desde hace más de 58 años son asumidas, en la realidad costarricense, por la Dirección General de Servicio Civil (ésta ejerce la rectoría técnica del Sistema de Gestión de Recursos Humanos). Por su parte, en lo que atañe a la gestión presupuestaria, la competencia la tiene la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria; en lo relativo al empleo bajo la cobertura del derecho privado, aplicable a algunas de las relaciones de empleo a nivel de la función pública, la entidad competente es el Ministerio de Trabajo y en lo

que atañe a la planificación y estructuras organizativas, el ejercicio de las respectivas competencias le corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

En virtud de lo señalado, se ha considerado pertinente el abordaje del tema de la rectoría en el empleo público costarricense, con el interés de brindar algunos elementos que permitan la creación de las condiciones administrativas y legales para el eventual funcionamiento de un aparato político administrativo del empleo público costarricense.

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA E HIPÓTESIS.

3.2. Problema de investigación

Para atender al tema sobre la rectoría política en el empleo público costarricense se parte del problema ¿Qué condiciones permitirían la creación de una rectoría política del empleo público en Costa Rica?

3.3. Hipótesis de trabajo

Como aspecto que guió el desarrollo de la presente investigación se planteó como hipótesis de trabajo, el siguiente enunciado:

La existencia de un Ente Superior político es el elemento clave que permitiría la existencia de un sistema de empleo público costarricense y la creación del ente político administrativo ejecutor de las políticas del primero.

4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

4.1. Objetivo general

Fundamentar el panorama del empleo público para la delimitación de las necesidades de la Administración Pública y el posible establecimiento de un ente rector político en ésta.

4.2. Objetivos específicos

1. Explorar las condiciones que han permitido a otras administraciones públicas el desarrollo de un ente rector político del empleo público.
2. Identificar las condiciones necesarias para la creación de una rectoría política del empleo público en un Estado democrático como el costarricense.
3. Proponer una posible estructura para un ente rector político del empleo público a partir de las condiciones de creación identificadas.

5. ELEMENTOS METODOLÓGICOS

5.1. Enfoque de la investigación

El enfoque de la presente investigación es *racionalista-deductivo*, donde se pretende, a partir del uso de procesos de razonamiento (intelectuales) comparar los aspectos teóricos con las experiencias presentes en países donde se cuenta con una rectoría política del empleo público. El análisis deductivo permite encontrar los elementos que puedan extrapolarse a la realidad del empleo público costarricense, partiendo del abordaje de

principios y postulados contenidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, y las características del contexto de la Administración Pública costarricense.

5.2. Tipo de investigación

Consecuente al enfoque de la investigación es de carácter descriptivo-cualitativa, donde se toman diversos aspectos de realidad, a través de los cuales se busca una aproximación a la solución del problema – *¿Qué condiciones permitirían la creación de una rectoría del empleo público en Costa Rica?*–, y al mismo tiempo relevante e interesante de ser aprehendida. El desarrollo del carácter descriptivo de esta investigación se adecua con el objeto en estudio, en el tanto permite determinar cuáles condiciones son las que posibilitarían la creación de un ente rector del empleo público a nivel político. Para su obtención se procedió a la revisión de bibliografía especializada, seguida por el análisis de los aspectos que caracterizan el problema.

6. Antecedentes

Los estudios que en materia de empleo público costarricense se han realizado son variados, pero en particular el tema de la rectoría del empleo público ha sido abordado en dos informes de la Contraloría General de la República (2009, 2010) y uno desarrollado en la Dirección General de Servicio Civil (2010). Estos se convierten en importantes fuentes de referencias para la presente

investigación. Seguidamente se expone una reseña sobre los aspectos relevantes de los estudios.

6.1. ESTUDIOS REALIZADOS SOBRE DE EMPLEO PÚBLICO Y RECTORIA

El tema relacionado con el empleo público, ha sido de interés para diversos autores. Seguidamente se reseñan diversos estudios que retoman aspectos asociados con la profesionalización del empleo público, la diversidad de regímenes de empleo público donde se hace mención a la carencia de una política de Estado que establezca un ente rector en esa materia, la viabilidad de un ente rector político del empleo público en Costa Rica, las competencias de un ente rector y una serie de debilidades en los subsistemas de la gestión de recursos humanos en el Sector Público, referidos a la planificación del recurso humano, evaluación del desempeño y gestión de las compensaciones salariales.

El Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles

En el Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana (BPSC), se efectúan una serie de planteamientos en torno a la situación del empleo público en Costa Rica. Al respecto, en éste se indica:

«El principal problema del Estado costarricense... está relacionado... con la baja eficacia de sus acciones, producto de la atomización de responsabilidades, del debilitamiento de sus capacidades técnicas y gerenciales, y del laberinto jurídico de toda la Administración Pública... Se mantiene la dificultad de generar procesos de cambio» (2009: 358).

Complementariamente, se plantea que para la definición y el fortalecimiento de la rectoría del sistema de empleo público, se requiere del apoyo político, conjugado con los recursos presupuestarios necesarios para el ejercicio de la rectoría.

Se apunta adicionalmente sobre la fragmentación en el manejo del empleo, por la ausencia de una política donde se fijen las metas de empleo en el sector público, acordes a las necesidades para el desarrollo nacional (BPSC, 2009, 338).

Situación del empleo público costarricense

Conforme con los resultados de un estudio realizado por Aguilar (2010), la autora plantea el encuadre de este nuevo estudio, partiendo de que en el sector público laboran aproximadamente 280.000 personas, cantidad que representa un 25% del gasto total de sector público, un 10% del PIB y un 14% de la fuerza laboral del país.

Aguilar (2010) señala que, partiendo del modelo de desarrollo adoptado, el empleo público costarricense se ha quedado rezagado, de tal manera que si se quiere realizar una reforma del Estado, se debe iniciar con la transformación del sistema de empleo público.

En referencia a la unicidad del sistema de empleo público es necesario señalar que, si bien, éste tiene su origen en la Constitución Política del país, no ha sido impedimento para que existan varios de regímenes.

Lo anterior se sustenta en que existen diferencias entre los subsectores del sector público en lo referente a las competencias y tipos de remuneración de los funcionarios; no obstante que debería existir similitud en lo correspondiente a diseño de puestos y perfiles que se requieren para nombrar o contratar a los nuevos funcionarios, así como también en los

enlaces entre el desempeño institucional y el personal, en la evaluación del desempeño, en los regímenes disciplinarios y el desarrollo y promoción de los funcionarios con el debido respeto a las características del servicio que se brinda.

En el mencionado estudio, señalamos que es evidente que en Costa Rica existen dos regímenes de empleo público, el del Régimen de Servicio Civil (que es aplicado dentro del Gobierno Central) y el de las instituciones descentralizadas. En estas últimas se rigen por convenciones colectivas y estatutos particulares, adoptados por cada institución, según sus competencias.

Así mismo, en lo relacionado al Gobierno Central, señala que la DGSC deberá, de acuerdo con la Contraloría General de la República de Costa Rica (CGRCR), ajustarse a los requerimientos de un Estado que está entrando en el proceso de la globalización y apertura, por tanto debe precisar sus competencias como ente técnico y delegar las de tipo operativo a las unidades de recursos humanos.

Por otra parte, la falta de unicidad en el sistema de empleo público, genera una serie de operadores del sistema con sus propias reglas, lo que provoca que sea imposible el generar una estructura que ordene y contribuya a la sistematización de la gestión institucional y el potencial humano.

Otros aspectos que deben ser considerados son referidos por Aguilar y otros (2010) como los funcionales del sistema: la política y la técnica. Independientemente de cuál de éstas dos se vaya a utilizar, se considera que debe contener los elementos relativos a la planificación de requerimientos de recursos humanos, la definición de las clases de los puestos a ocupar, el desarrollo de acciones que faciliten el ingreso y el retiro de los funcionarios, la

rendición de cuentas, la definición de los esquemas remuneración e incentivos y la promoción del desarrollo de las competencias del funcionario.

Concluye el estudio que existen debilidades en el sistema de empleo público, asociadas con la planificación de la gestión del potencial humano, ya que en varios casos no existe relación con la estrategia institucional y nacional.

Informe NO. DFOE-PGAA-IF-65-2009 sobre la gestión del estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa

La Contraloría General de la República, efectuó un estudio, orientado a la identificación de las acciones seguidas por el Estado costarricense en torno al sistema de empleo público y la efectividad en la función pública.

Al respecto, se determina que la labor ha sido limitada, debido a la incapacidad del Estado para fortalecer el sistema de empleo público, por la carencia en la atención integral del tema, al interior del Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010 (PND) y la diversidad de instrumentos jurídicos utilizados para administrar el recurso humano en el sector público.

Aunado a ello, se confrontó lo estipulado en el numeral 17 de la Ley No. 5525, referido a la conformación de la Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE), así como la gestión de esa Comisión en materia de empleo público, en procura de que los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas modernicen su organización y procedimientos, a fin de aumentar la eficiencia y productividad de sus actividades.

Se observó la carencia de un reglamento y delimitación de funciones del CEARE, lo cual ha impedido el establecimiento de los mecanismos

necesarios para la implementación de lineamientos y recomendaciones, que ésta plantee en materia de empleo público, así como, el papel que debe asumir el Área de Modernización del Estado de MIDEPLAN, en el tema de empleo público.

Otro aspecto analizado en el estudio, fue el referido a la gestión de los recursos humanos en el sector público, específicamente, en lo pertinente a los subsistemas de planificación del recurso humano, evaluación del desempeño y gestión de las compensaciones salariales. En esos aspectos se evidenciaron debilidades asociadas con la ausencia de vinculación de la planificación de recursos humanos con la planificación institucional.

En cuanto a las remuneraciones, se destacaron las discrepancias salariales desproporcionadas, pese a la similitud en las funciones asignadas y los requisitos establecidos para el desempeño de los puestos.

Respecto al proceso de evaluación del desempeño, el panorama planteado en el informe fue poco satisfactorio, dado que los instrumentos utilizados en la evaluación no proporcionan la información necesaria para la toma de decisiones en cuanto a mejoras en el ejercicio de las funciones que impacten la productividad de los funcionarios.

Partiendo de los aspectos señalados se compele al Presidente de la República, para que se proceda con:

- a. La formulación de políticas, directrices y lineamientos en materia de empleo público que sean aplicables a toda la Administración Pública.

- b. Estandarización y homologación de los diferentes instrumentos jurídicos utilizados en la administración de recursos humanos en el sector público.
- c. Realización de un análisis de los esquemas de compensaciones salariales vigentes en la Administración Pública, para el establecimiento de un modelo de compensación unificado.

En el caso particular del máximo jerarca de MIDEPLAN, se le indica que debe realizar las acciones necesarias para:

- a. La elaboración y emisión del decreto ejecutivo previsto en el artículo 17 de la Ley No. 5525.
- b. El establecimiento de las políticas y lineamientos para la coordinación entre la CEARE y ese Ministerio.
- c. La elaboración del plan de trabajo de la Comisión, previsto con una periodicidad de corto, mediano y largo plazos, con el objetivo de implementar las propuestas y proyectos definidos sobre el sistema de empleo público costarricense.

Función Pública en Costa Rica: Viabilidad política y técnica que poseen algunas instituciones para asumir la rectoría política del empleo público.

En este informe se plantean una serie de aspectos enfocados a que, eventualmente, puedan ser el sustento técnico necesario para asignarle a determinadas instituciones, la rectoría del empleo público costarricense. En este sentido se mencionan el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Presidencia de la República. De cada una de ellas se presentan los objetivos, normativa que

sustenta su accionar, las funciones, instancias e instrumentos, fortalezas del marco normativo en materia de gestión del empleo que tendrían a su favor.

Señalan, Arguedas, Fonseca y Tapia (2010:7), que los planteamientos referentes a las instituciones antes señaladas, pueden ser complementados con una opción que, para asumir la rectoría política de empleo público en la Administración Pública costarricense, considere la creación de un Ministerio de la Función Pública. Para tales efectos, se plantea la oportunidad de aprovechar las ventajas que ofrece la Dirección General de Servicio Civil, dado su nivel de experticia, su capital intelectual, estructura funcional, y un rango jerárquico otorgado constitucionalmente y por estatuto, que le anteceden en el camino a la rectoría técnica del Régimen de Servicio Civil.

Conclusión sobre estudios realizados

Los estudios referidos ponen de manifiesto la falta de unicidad en la gestión del empleo público costarricense, aspecto que evidencia la ausencia de articulación entre las políticas de Estado en esta materia y se plantea la necesidad de un ente político rector del empleo público, que le confiera una visión integral de Estado a la gestión de recursos humanos en la Administración Pública costarricense.

7. MARCO TEÓRICO

7.1.El Régimen de empleo público en Costa Rica

En el contexto de los cambios vertiginosos asociados a las necesidades de reformas que garantizaron las condiciones laborales de los trabajadores (del sector privado y público), hacia la década de los años 40, se promulga el Código de Trabajo,

como primer cuerpo normativo de los derechos y obligaciones de patronos y trabajadores, de acuerdo con principios cristianos y de justicia social.

De acuerdo a lo planteado por Brenes (2010), el Código de Trabajo es la primera norma de regulación del régimen de empleo público del Estado, primordialmente enfocada en la protección de los intereses de los trabajadores. Con el transcurrir de la década de los cuarenta, en 1949 se promulga la Constitución Política y, con ésta, la regulación del empleo público evoluciona y se delimita a partir de los artículos 191 y 192, mediante los cuales se ordena promulgar un Estatuto de Servicio Civil, mediante el cual se ordene las relaciones del Estado y los servidores públicos, para garantizar la eficiencia de la administración, como primer aspecto y, como segundo, establecer y exigir requisitos de idoneidad para ocupar los puestos y ser removido de ellos sólo por causa justa.

Prosiguiendo con la evolución normativa, con la promulgación de la Ley General de Administración Pública (LGAP) en el año 1978, se inicia un nuevo periodo en la concepción del empleo público, donde se plasma el principio de aplicación del derecho administrativo en las actividades del Estado y las instituciones que lo conforman; y la regulación de los principios básicos de la actuación del mismo.

Respecto a las relaciones del Estado y sus servidores, se tienen los artículos 3, 8, 9 y 11 que destacan respectivamente lo relativo a la organización y actividad de los entes públicos, el ordenamiento administrativo integrado por normas no escritas para el equilibrio en la eficiencia de la administración, la dignidad, libertad y otros derechos fundamentales del individuo; así mismo la independencia del ordenamiento jurídico administrativo de otras ramas del

derecho y ante la existencia de lagunas en la norma administrativa se aplicaría en orden: la jurisprudencia, principios generales del derecho público, la costumbre y por último el derecho privado y sus principios. El numeral 11 destaca el aspecto específico al principio de legalidad.

En lo referente a la regulación de los principios básicos de la actuación del Estado, los artículos 4 y 11 regulan lo procedente. El artículo 4 desarrolla la sujeción de los entes públicos a los principios del servicio, propios de su naturaleza, para la continuidad, eficiencia, adaptación y cambio en el régimen legal o necesidad social e igualdad en el trato a los destinatarios, usuarios o beneficiarios; y el artículo 11 destaca la actuación dentro del ordenamiento jurídico correspondiente para realizar actos o prestar servicios públicos.

Complementario a estas normas, surgen las interpretaciones y criterios emanados por la Procuraduría General de la República, que resaltan la naturaleza de la relación estatutaria, así como el enlace existente entre el Estado y los servidores públicos¹ (Brenes, 2010).

7.2. Los principios constitucionales del empleo público costarricense

La Constitución Política de la República de Costa Rica, apunta en su articulado hacia la existencia de dos ámbitos del empleo: el público y el privado. En general, numeral 74 del «Título V. Derechos y Garantías Sociales», destaca la existencia de una legislación social y de trabajo.

En cuanto al empleo público, los numerales 191 y 192, disponen la regulación de las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de

¹ Como ejemplo se tiene el Voto No.1696-92 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del 23 de agosto de 1992.

garantizar la eficiencia de la administración y el nombramiento con base en idoneidad comprobada y remoción del puesto por causal justificada (CPRCR).

Lo consustancial que se desprende a partir del 191, según detalla Murillo (2001:48) es:

«A partir del 191 sale la regla general del empleo de naturaleza pública para la Administración y que esa regla supone numerosos principios particulares de un semejante régimen, algunos de los cuales se dejan ya recogidos en el artículo 192 siguiente».

Continuando con los argumentos de Murillo (2001:50) en cuanto al alcance del artículo 191, se destaca:

« ¿cómo un ámbito así de reducido, el 191, establece un principio general de empleo de naturaleza pública para todo el sector público? Deberá responderse que lo dispuesto para el estado-sujeto es elevable a principio general aplicable a todo el sector público, por paridad de razones, pues también en los entes descentralizados están igualmente involucradas las mismas consideraciones teóricas que originaron un régimen diferente del privado (los salarios se pagan con fondos públicos, se trata de funciones públicas, no existe el contexto del conflicto capital-trabajo, etc)».

Referente al contenido del 192, los pronunciamientos de la Sala Constitucional han sido contundentes, ya que la idoneidad es una condición necesaria para el nombramiento de los servidores públicos, por tanto, estos deben reunir los méritos necesarios para el desempeño de sus funciones, por lo que se deduce su complementariedad con el artículo 33 de la Constitución Política, en el cual se establece el principio de igualdad (extrapolándolo al artículo, deben privar las mismas condiciones para el ingreso al empleo público).

En esta misma perspectiva, Bolaños (2001) señala que el acceso de los funcionarios más idóneos genera la prestación más eficiente de los servicios públicos, siendo los principios básicos del Servicio Civil los que deben estar presentes en las normas sustantivas de todo el ámbito del empleo público. Desde este punto de vista, los principios generales del Servicio Civil son aplicables al ámbito de las distintas administraciones públicas, que conforman el Estado costarricense.

Según lo plantea Bolaños, los principios para el ingreso al empleo público son:

1. El nombramiento basado en idoneidad comprobada.
2. La estabilidad en el empleo público, evitando la arbitrariedad en el proceso de despido.
3. El principio que garantice la independencia en el desempeño de la función pública conjugada con la imparcialidad y objetividad en el ejercicio.
4. El concurso por oposición para el suministro de los puestos públicos.
5. El principio del más idóneo, eficiente, económico y selecto servicio público (uso racional de los recursos para evitar la dilapidación).
6. La retribución basada en la naturaleza de las labores y jerarquización de los puestos de trabajo, donde la remuneración sea la misma ante

la igualdad de funciones y nivel de eficiencia. Así mismo contemplar la posibilidad de remuneración por productividad.

7. La aplicabilidad de los procedimientos administrativos disciplinarios, donde se apliquen sanciones iguales ante las mismas faltas.
8. La identificación plena y probidad en el servicio que coadyuvan en el desempeño de las tareas ejecutadas.
9. El derecho y deber de los funcionarios públicos a ser capacitados.
10. La evaluación periódica e imparcial del desempeño que sirva como base para el desarrollo de la carrera administrativa y la obtención de beneficios (promociones, becas, incentivos, entre otros).
11. La planificación del retiro de los servidores públicos.

Estos principios deberían ser la base de todos los regímenes especiales o particulares, que cobijan a los funcionarios de las administraciones públicas. Aunado a este aspecto, viene a colación el argumento de Echaverría (2003: 88– 89), quien afirma:

« La reforma del Servicio Civil es uno de los componentes indispensables y claves de la modernización del Estado. Su importancia está presente en todas las manifestaciones posibles de la capacidad estatal, cuya concreción en la realidad sólo es factible a través del papel de los servidores públicos. Ahora bien, el Servicio Civil como institución va mucho más allá del empleo público y constituye una de las piezas centrales del Estado Democrático de Derecho. Su origen histórico es el tránsito del Estado Patrimonial al Estado Constitucional, en el que el empleado público pasa de ser un servidor personal de la Corona a ser un servidor del Estado, ente impersonal sujeto al imperio de la ley. Los

principios básicos del Servicio Civil en el Estado constitucional, mérito e igualdad, aparecen establecidos en el artículo 26 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, que proclama la igualdad de todos los ciudadanos para ser admitidos a «toda clase de dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos». En el Estado contemporáneo, el Servicio Civil profundiza su contribución en una triple dimensión, tanto al fortalecimiento de la democracia, como a la efectividad del Estado de derecho y, finalmente, a una eficaz provisión de los bienes y servicios públicos».

7.3. ¿Qué es rectoría en el empleo público?

De acuerdo a lo establecido por la Procuraduría General de la República de Costa Rica, rectoría es la potestad de dirigir y dictar políticas que dirigirán a las entidades y órganos de un determinado sector, además, es una función del Poder Ejecutivo quien debe conservar la acción estatal en conjunto con la capacidad de dirigir y coordinar dicha acción.

Por tanto, atiende a una función política, ejercida por el órgano en el sector específico de su acción, que tiene como finalidad el dotar al Estado de unidad en su accionar.

En relación a la rectoría, la sala constitucional indica que:

«El Poder Ejecutivo –Gobierno-, como organización jurídica y política, es el que se encarga de organizar, dirigir y encauzar a la sociedad en todos sus

aspectos político, jurídico, económico y social. La función ejecutiva es una tarea esencial del Gobierno en sus distintos órganos o ministerios, como lo es también la directiva política de fijar los objetivos y metas de la acción coordinada en los demás entes públicos, proponiendo los medios y métodos para conseguir esos objetivos. Es también función esencial del Poder Ejecutivo orientar, coordinar y supervisar el aparato de la Administración (artículo 140.8, CP) y dictar normas generales que no son solo simple ejecución de normas legales sino delimitantes (art. 140.2, CP.)...» (CGR, 2009:2).

El artículo 27 de la Ley General de Administración Pública, indica que la rectoría política está basada, en principio, por la dirección de carácter político, lo cual lleva a establecer las políticas generales para el sector, la emisión de directrices y la vigilancia en el cumplimiento de esas políticas y directrices; además, lleva a la coordinación correspondiente con otros órganos o entes. En razón de que la rectoría queda restringida al Poder Ejecutivo es decir, la función de rectoría implica la definición de políticas públicas a implementar por parte de la Administración Pública y materializar la promulgación de directrices mediante las cuales se condensan los lineamientos generales y políticas gubernamentales relacionados con acciones estratégicas, los objetivos y metas respectivas.

En el caso de las rectorías técnicas, éstas son dirigidas por entes y órganos del respectivo sector, lo cual es debido a que la rectoría política solo puede ser ejercida por el Poder Ejecutivo; estos entes y órganos deben impulsar el desarrollo, la investigación, la aplicación de tecnologías y el perfeccionamiento, así mismo deben uniformar principios, normas, técnicas, métodos y terminología, así como, organizar con los órganos y entes del Estado que ejecuten los programas con el fin de ofrecer asistencia técnica.

En lo referente a empleo público, en la Constitución Política en el artículo 191 se menciona que es necesaria la existencia de un Estatuto de Servicio Civil, el cual controlará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, esto con la finalidad de procurar la eficiencia de la administración y para establecer un régimen de protección a favor del servidor, sin embargo, en su artículo primero restringió su aplicación a los cargos y funcionarios públicos del Poder Ejecutivo, sean ministerios y sus instituciones adscritas y estableció el cargo de Director General del Servicio Civil como de confianza, al ser nombrado directamente por el Presidente de la República; y le asigna a ese puesto una serie de funciones de carácter técnico de especial relevancia.

Pero, en el informe No. DFOE-PGAA-4-2009, la CGRCR indica:

«El Régimen de Servicio Civil constituye un sistema jurídico-administrativo creado con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración, para lo cual requiere atraer, mantener y desarrollar en el servicio público a las personas que reúnan los mayores méritos para el desempeño de los cargos. Dicho Régimen está constituido por un conjunto de servidores públicos, instituciones, normas y principios constitucionales, legales y técnicos establecidos en procura de garantizar la mencionada eficiencia; proteger los derechos de los funcionarios; regular el cumplimiento de los deberes de sus servidores; y garantizar una relación ordenada y equitativa en la administración general del empleo público» (el subrayado no es del original) (CGR, 2009:3).

Se denota que el Ente Contralor orienta su posición hacia la administración general del empleo público, que es una potestad que fue dada por el

constituyente a la DGSC, pero que se fue restringiendo al ámbito del Gobierno Central.

Por tanto, al no existir un ente rector político en materia de empleo público, se hace necesario el plantear la posibilidad de crear una autoridad central, de nivel político, de tal manera que permita agilizar los elementos de gestión y, así, obtener mayor eficiencia en la función pública, favoreciendo la creación de un sistema de empleo público integrado y sólido.

7.4. Conceptos necesarios para entender la estructura del Sector Público Costarricense

En la presente sección se enuncian las definiciones que permiten introducir la estructura de la Sector Público Costarricense —constituido por la totalidad de las instituciones públicas que conforman los tres poderes de la República y el órgano electoral—. Los conceptos aludidos en este apartado son los correspondientes a la Administración Pública, la Función Pública, Empresa Pública Estatal, Empresa Públicas No estatales, Ente Público No Estatal, Institución Autónoma, Sector Público Descentralizado Institucional, (estas últimas con las características propias que les otorga el marco jurídico y ámbito del Derecho que las regula).

7.1.1. ¿Qué es la Administración Pública y la Función Pública?

Según el Ministerio de Planificación y Política Económica, la Administración Pública es « *el Estado y los demás entes públicos, a los cuales el ordenamiento jurídico les reconoce personalidad jurídica y capacidad de Derecho público y privado (artículo 1 de la Ley General de la Administración Pública No. 6227), los cuales realizan actividad o función administrativa; por*

consiguiente, emiten actos administrativos que constituyen la expresión del uso de las potestades públicas que el ordenamiento jurídico les asigna para alcanzar los fines públicos» (MIDEPLAN, 2010:12).

Por su parte, en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP, 2003:5), se destaca el concepto de función pública a partir de:

«...el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad... ».

Se sugiere en la CIFP que los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad inciden en las administraciones profesionales en contextos democráticos, en donde la Administración Pública responde al principio de democracia (es direccionada y controlada por la política), pero atendiendo al interés público, conserva un marco de independencia e imparcialidad en el funcionamiento.

Se continúa retomando lo referido en la CIFP, en complemento con lo anteriormente señalado, con la particularidad que caracteriza la diversidad de contextos nacionales, y la diferenciación de modelos de función pública. Es este sentido, la gestión del empleo y los recursos humanos (ingreso al empleo público, desarrollo de la carrera administrativa de los servidores públicos, derechos y deberes de los servidores, entre otros), tiene en consideración lo distintivo de cada modelo.

Así mismo, se alude a dos aspectos adicionales, relativos a la coexistencia de diferentes tipos de relaciones de empleo y las regulaciones específicas que debe contemplar el empleo público. El primer aspecto, considerando los diversos tipos de relaciones de empleo, que son consustanciales a las organizaciones públicas y los servidores públicos. En esta dirección se puede concebir una función pública donde coexistan empleos bajo la figura de nombramiento o de carácter contractual, cuya regulación responde el derecho público o el privado, respectivamente, y donde los litigios deban ser dirimidos en órganos judiciales especializados (como en el caso del Tribunal de Servicio Civil) o bien en el Tribunal de Trabajo bajo la jurisdicción del Poder Judicial.

El segundo aspecto se orienta hacia los mecanismos que garanticen la existencia y resguardo de una administración profesional, donde el desarrollo e implementación de las normas respondan a ésta, ejerciendo los controles necesarios. (CIFP, 2010).

Nótese que la aplicabilidad de lo referido en los párrafos predecesores, responde a la realidad costarricense, donde la profesionalización de la función pública, es un eje cardinal para contribuir con la gobernabilidad

democrática del país, en virtud de los atributos que deben poseer los servidores públicos para el desempeño de los cargos.

En cuanto a los actores de la función pública, la LGAP equipara los términos «funcionario público», «servidor público», «empleado público», «encargado de servicio público» considerando en el artículo 111 que, indistintamente de cómo se les identifique, estos se refieren a:

«Toda persona que presta servicios en y para las administraciones públicas o a nombre y por cuenta de estas, ejerciendo funciones de interés público, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público y de la naturaleza jurídica del ente para el que presta servicios».

Así mismo destaca que el régimen que regula sus relaciones deberá ser el mismo para todos, con las excepciones que el ordenamiento jurídico establezca, partiendo de la naturaleza propia del servicio.

El concepto de «servidor público» es el que la investigadora considera pertinente para ser enunciado, cuando se haga referencia a las personas que prestan servicios por cuenta del Estado.

Para finalizar, siempre en torno al concepto de función pública, Longo retoma la definición considerada en la CIFP, al señalar que ésta corresponde con un «*Sistema de articulación de empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales*» (2004: 68).

8. ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE

Conforme con la Constitución Política, y lo señalado por MIDEPLAN (2010, las instituciones públicas se encuentran estructuradas en tres niveles, que responden a su naturaleza jurídica, según la normativa vigente. A continuación se describe dicha estructuración.

Primer nivel (involucra los Poderes de la República):

- Poder Legislativo (incluye la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes)
- Poder Ejecutivo (el Presidente y los ministros)
- Poder Judicial
- Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil

Segundo nivel: corresponde al Sector Descentralizado Institucional que abarca las instituciones autónomas y semiautónomas, las empresas públicas estatales, las empresas públicas no estatales, los entes públicos no estatales (por ejemplo los colegios profesionales) y entes administradores de fondos públicos.

Tercer nivel: incluye el Sector Descentralizado Territorial, lo conforman las 81 municipalidades y sus órganos adscritos (los concejos municipales de distrito, Empresas Municipales y los órganos municipales).

Poderes de la República: Son órganos fundamentales del Estado. Son tres: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, cada uno a cargo de una de las tres funciones clásicas del Estado: legislar, administrar y juzgar. Cada poder tiene a su vez varios órganos, previstos en la Constitución: Poder Legislativo: Asamblea Legislativa; Poder Ejecutivo: Presidencia, Ministros, Poder Ejecutivo en sentido restringido (art. 140 CPRCR) o sea el Presidente y el Ministro del

ramo; Poder Judicial: Corte Suprema de Justicia, integrada actualmente por 22 magistrados (art.157 CPRCR).

Sector Público Descentralizado Institucional: «es el formado por el conjunto de entes públicos «menores» (descentralizados precisamente respecto al Estado, que es el ente público mayor) entendida esta descentralización como una «transferencia de las responsabilidades de planificación, administración y obtención y asignación de recursos desde el gobierno central» (MIDEPLAN, 2010).

8.1.Descripción y naturaleza según el quehacer organizaciones en actividad pública.

Seguidamente, se presentan la caracterización relacionadas con empresas públicas y municipales, ente administrador de fondos públicos, ente público no estatal, institución, ministerio, municipalidad y órgano adscrito, como elementos complementarios a las definiciones anteriormente enunciadas.

8.1.1. Empresas Públicas: Estatales, No Estatales y municipales

El cuadro que se muestra a continuación destaca los elementos descriptivos sobre la naturaleza de éstas.

**Cuadro No.1
EMPRESAS PÚBLICAS, DESCRIPCIÓN Y SU NATURALEZA**

EMPRESA	DESCRIPCIÓN Y NATURALEZA
Pública Estatal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Distintas figuras, bien de Derecho público o de Derecho privado. 2. Utilizada por la «mano pública» para el ejercicio de una actividad empresarial». Por ejemplo Radiográfica Costarricense (RACSA).
Pública No estatal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ente dirigido a participar en los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios. 2. De carácter industrial y comercial, está dotado de personalidad jurídica. 3. El poder público asume la gestión de una actividad susceptible de explotación económica, asumiendo los riesgos que conlleva. 4. La empresa es un mecanismo de intervención económica en el cual el capital social es mayoritariamente de titularidad pública o está sometida al control de un ente público no estatal que puede determinar las decisiones empresariales. Por ejemplo de este tipo de empresa lo constituye el Banco Popular Operadora de Pensiones Complementarias.
Municipal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organización con objetivos industriales o comerciales, estrechamente relacionados a la satisfacción de los intereses y necesidades de los ciudadanos que residen en la localidad. 2. Se constituyen a partir de una sociedad de responsabilidad limitada para la prestación de servicios municipales para los cantones (Código Municipal, No 7794).

Fuente: Ministerio de Planificación y Política Económica (2010).

8.1.2. Ente Administrador de Fondos Públicos y Ente Público no Estatal

Los aspectos asociados con la naturaleza jurídica, la administración de fondos, la titularidad de la función, y participación del Estado, son los aspectos que se describe en el cuadro No. 2, con relación a estos dos entes.

Cuadro No.2
ENTES: ADMINISTRADOR, PÚBLICO NO ESTATAL
DESCRIPCIÓN Y SU NATURALEZA

ENTE	DESCRIPCIÓN Y NATURALEZA
Administrador de Fondos Públicos	<ol style="list-style-type: none">1. Se encuentra dotado de personalidad jurídica propia.2. Su función primordial es la administración de un patrimonio público específico.3. Los fondos públicos son los recursos, valores, bienes y derechos propiedad del Estado, de órganos, de empresas, o de entes públicos.4. Su condición es otorgada legal y doctrinariamente en función de la propiedad que tiene el Estado respecto del fondo o recurso.
Público No Estatal	<ol style="list-style-type: none">1. Colabora al lado del Estado en la satisfacción de interés general, pero constituyendo administraciones separadas entre sí.2. Poseen una condición corporativa o profesional, no se les enmarca dentro del Estado.3. Se le reconoce la titularidad de una función administrativa, y se les sujeta – total o parcialmente–.4. Tiene naturaleza pública en virtud de las competencias que le han sido confiadas por el ordenamiento jurídico.

Fuente: Ministerio de Planificación y Política Económica (2010).

8.1.3. Instituciones, ministerios, municipalidades, órganos adscritos

En el Cuadro No. 3, se describe la caracterización de las instituciones, ministerios, municipalidades y órganos adscritos propios de la Administración Pública Costarricense.

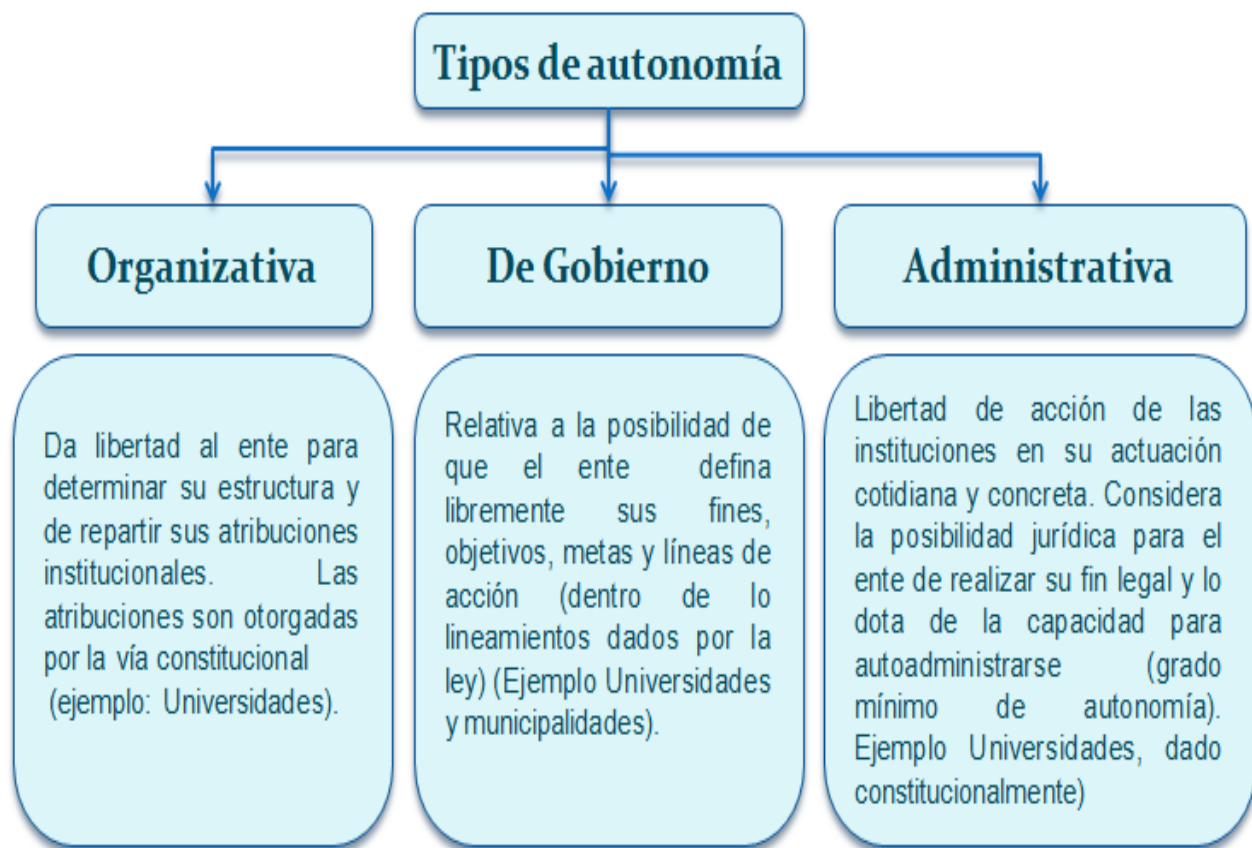
Cuadro No.3
INSTITUCIONES, MINISTERIOS, MUNICIPALIDADES Y ÓRGANO
ADSCRITO DESCRIPCIÓN Y SU NATURALEZA

TIPO	DESCRIPCIÓN Y NATURALEZA
Institución Autónoma	<ol style="list-style-type: none"> 1. Posee independencia administrativa y está sujeta a la ley en materia de gobierno. 2. Sus directores responden por su gestión (artículo 188 de la Constitución Política de la República de Costa Rica). 3. Están establecidas en la Constitución (Bancos Estatales, la institución aseguradora del Estado). 4. La nueva institución que la Asamblea Legislativa cree debe ser aprobada por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros (artículo 189 de la CPRCR)».
Institución Semiautónom	<ol style="list-style-type: none"> 1. Es aquella creada por el legislador por medio de una votación de mayoría simple, sin necesidad de los 2/3 de votos requeridos para crear una institución autónoma – mayoría calificada– (art.189 CPRCR).
Ministerio	<ol style="list-style-type: none"> 1. Es un órgano del Poder Ejecutivo, reciben también el nombre de carteras, enunciadas en el art. 23 LGAP. 2. El jerarca superior es el Ministro (de Gobierno). 3. Solo pueden ser creados por ley (art. 141 CPRCR y 24 LGAP).
Municipalidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Es el único ente territorial menor que admite la constitución. 2. Existe una en cada cantón. 3. Se encarga de la administración general de los intereses y servicios del cantón. 4. Es un ente descentralizado estatal. 5. Gozan de autonomía administrativa y política. (art. 168 CPRCR). 6. Posee una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir con los fines correspondientes. (artículo 2 del Código Municipal, N° 7794).
Órgano Adscrito	<ol style="list-style-type: none"> 1. Puede existir como órgano adscritos, no solo a ministerios, sino también a instituciones descentralizadas. 2. Es un ente desconcentrado al que se le pretende ligar de alguna manera a los ministerios y a las instituciones autónomas. 3. En la ley de creación del ente al cual se adscriben, se regulan las relaciones concretas ministerio-organismo adscrito o bien ente descentralizado-órgano adscrito.

Fuente: Ministerio de Planificación y Política Económica (2010).

Finalmente, otro aspecto a destacar es el asociado con el tipo de autonomía que se relaciona con la determinación de estructura, la definición fines, objetivos, líneas de acción institucional y capacidad de autoadministración.

La Figura No.1 esquematiza los tipos de autonomía que pueden ser considerados.



9. CONDICIONES QUE HAN PERMITIDO A OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EL DESARROLLO DE UN ENTE RECTOR DEL EMPLEO PÚBLICO, EN LATINOAMÉRICA

En Latinoamérica sobresalen los casos de República Dominicana y Colombia en cuanto a los sendos esfuerzos realizados para contar con un ente rector del empleo público. Los esfuerzos realizados por ambos países finalizaron en la formulación de las respectivas leyes (Ley No. 41-08, Ley 909, respectivamente).

Las Administraciones públicas de otros países como Perú, Argentina, Chile, Brasil, Paraguay y Uruguay, aún no han integrado los elementos de la CIFP, que son los que fundamentan y dan unicidad a una Administración Pública profesional, que contribuya con los cometidos encomendados a ésta (eficacia y eficiencia en el accionar para garantizar la satisfacción de la ciudadanía).

En los siguientes cuadros se muestran, con detalle, aspectos asociados a la experiencia Colombiana y Dominicana, referidos al empleo público.

Cuadro No. 5
República Dominicana: Normativa Ámbito de cobertura Ente Rector y competencias

País	República Dominicana
Normativa	Ley No. 41-08 de la Función Pública.
Ámbito de cobertura	Personas designadas por autoridad competente para desempeñar los cargos presupuestados para la realización de funciones públicas en el Estado, los municipios, las entidades y aquellos regímenes de carrera que sean establecidos por otras leyes.
Ente Rector	Secretaría de Estado de Administración Pública.
Competencias	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Propiciar y garantizar la efectividad, calidad y eficiencia de la función pública y velar por el fiel cumplimiento de las disposiciones previstas en la ley. 2. Diseñar, ejecutar y evaluar las políticas, planes y estrategias nacionales en materia de empleo público, acordes a los planes nacionales de desarrollo y de los recursos presupuestarios disponibles. 3. Elaborar y proponer al Presidente de la República los reglamentos complementarios a la ley, en especial los que desarrollen la carrera administrativa. Así como estudiar y opinar sobre los proyectos de reglamentos que desarrollen las carreras administrativas especiales. 4. Emitir, con carácter obligatorio y vinculante, dictámenes interpretativos sobre la aplicación de la ley y sus respectivos reglamentos. 5. Dirigir los distintos procesos de gestión del RH al servicio de la Administración Pública Central y Descentralizada de conformidad con la ley y sus reglamentos. Para ello dictará las instrucciones que sean pertinentes a las distintas oficinas de personal de los órganos y entidades de la Administración Pública, y supervisará su cumplimiento. 6. Coordinar, supervisar y evaluar la implantación de los sistemas de carrera administrativa, brindando la asistencia técnica a los órganos y entidades de 	

la Administración Pública; y aprobar la estructura de cargos de la Administración Pública, previo a su inclusión en el anteproyecto de presupuesto anual.

7. Elaborar y actualizar anualmente el sistema retributivo del personal de la Administración Pública Central y Descentralizada, en coordinación con la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo y la Dirección General de Presupuesto.

8. Establecer y mantener actualizado un registro central de personal, mediante un sistema de información automatizado.

9. Identificar las necesidades de fortalecimiento institucional de la Administración Pública y, conforme con las orientaciones que dicte el Presidente de la República, diseñar, ejecutar y evaluar las políticas, planes y estrategias nacionales en la materia.

10. Evaluar y proponer las reformas de las estructuras orgánica y funcional de la administración pública. Asimismo, revisar y aprobar los manuales de procedimiento y de organización y organigramas que eleven para su consideración los órganos y entidades de la administración pública.

11. Diseñar, programar e impulsar actividades permanentes de simplificación de trámites, de flexibilización organizativa, de eliminación de duplicación de funciones y de promoción de coordinación interorgánica e interadministrativa.

12. Diseñar, ejecutar y evaluar políticas en cuanto a planes y estrategias para: La automatización de sistemas de información y procesos mediante el desarrollo e implantación de tecnologías de informática y telemática.

La implantación de metodologías, técnicas y sistemas de evaluación de la gestión institucional, promoviendo y regulando la realización de evaluaciones del desempeño institucional.

13. Formular los criterios generales para el diseño de actividades de formación y capacitación indispensables para la inducción en el ingreso de los servidores públicos, y para la promoción de estos.

Fuente: Elaboración propia con base en Ley No. 48-08 de la Función Pública de Republica Dominicana (2008).

Cuadro No. 6

Colombia: Normativa Ámbito de cobertura Ente Rector y competencias

País	Colombia
Normativa	Ley de empleo público, la carrera administrativa y gerencia pública, No. 909.
Ámbito de cobertura	
El Personal de en la modalidad de carrera:	
a) Administrativa en las entidades (Rama Ejecutiva, Nivel Nacional y Entes Descentralizados.	
b) Administrativa: Ministerio de Relaciones Exteriores (funcionarios colombianos), instituciones de educación formal a niveles preescolar, básica y media, instituciones de educación superior que no estén organizadas como entes universitarios autónomos, Entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.	
c) Carrera: Corporaciones autónomas regionales, personerías, CNSC, Comisión Nacional de Televisión, Auditoría General de la República, Contaduría General de la Nación, rama Judicial del Poder Público, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, Fiscalía General de la Nación, Entes Universitarios autónomos, Carrera diplomática y consular, Docente, Carrera del Congreso de la República, Sistemas (Departamento Administrativo de Seguridad, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales, Ciencia y Tecnología, Superintendencias, Departamento Administrativo de la Presidencia y Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.	
d) Departamentos, Distrito Capital, distritos y municipios y sus entes descentralizados; Asambleas Departamentales, de Concejos Distritales, Municipales y Juntas Administradoras Locales.	
Ente	Departamento Administrativo de la Función Pública (para la

Rector	Rama del Ejecutivo)
Competencias	
<p>a) Elaborar y proponer al Gobierno Nacional anteproyectos de ley y proyectos de decretos reglamentarios en materia de función pública.</p> <p>b) Fijar las políticas en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planificación y la coordinación del recurso humano al servicio de la Administración Pública a nivel nacional y territorial • Materia de organización administrativa, orientadas hacia la funcionalidad y modernización de las estructuras administrativas y los estatutos orgánicos de las entidades públicas del orden nacional • Gestión del RH de la Rama Ejecutiva, en: planeación del RH, vinculación y retiro, bienestar social, incentivos, sistema salarial y prestacional, nomenclatura y clasificación de empleos, manuales (funciones y requisitos), plantas de personal y relaciones laborales. • Generales de capacitación y formación del talento humano en la Rama Ejecutiva y asesorar y apoyar técnicamente a las distintas unidades de personal. <p>c) Formular de planes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nacional de Formación y Capacitación. • Estratégicos de RH y líneas básicas para su implementación por parte de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva. • Anual de empleos vacantes de acuerdo con los datos proporcionados por las diferentes entidades y dar traslado del mismo a la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). • d) Diseñar y gestionar sistemas de información del empleo público, en coordinación con las unidades de personal de las entidades públicas y CNSC en relación al Registro Público de Carrera. • e) Impulsar, coordinar y ejecutar los planes, medidas y actividades para mejorar el rendimiento en el servicio público, la formación y la promoción de los empleados públicos. • f) Velar por el cumplimiento y aplicación de normas generales en materia de empleo público. 	

g) Asesorar a la Rama Ejecutiva de todos los órdenes y, en especial a los municipios en materias relacionadas con la gestión y desarrollo del talento humano.

h) Desarrollar en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la estructura del empleo público que permita la aplicación de las normas de función pública.

i) Velar por el prestigio del Gobierno como empleador.

j) Determinar los parámetros para la elaboración de manuales de funciones y requisitos y hacer seguimiento de su cumplimiento a las entidades del nivel nacional y territorial.

k) Apoyar a la CNSC, cuando esta lo requiera, en el desempeño de sus funciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Ley No. 909 de empleo público, la carrera administrativa y gerencia pública. Colombia 2004.

Cabe destacar que las Administraciones Públicas Colombiana y Dominicana sustentan la gestión del empleo público y de recursos humanos en el marco conceptual de la CIFP. Así mismo, fundamentaron el Sistema de la Gestión de Recursos Humanos en el Modelo de subsistemas planteado por Longo (2004) y correspondiente con la Planificación del Recursos Humanos, Gestión de trabajo, Gestión del empleo, Gestión del rendimiento, Gestión de la compensación, Gestión del desarrollo y Gestión de las relaciones humanas y sociales.

En esta óptica, se podría decir que en ambas experiencias, existe un sistema de méritos aplicable a todos los regímenes de empleo, y orientados a la unificación de actividades del empleo público (capacitación, evaluación del desempeño, otros) y modernización del Estado. La ley, de cada una de estos países permitió el fortalecimiento institucional de la Administración Pública, mediante el desarrollo de los

procesos de evaluación de la gestión institucional, apoyados en el planteamiento y la implementación del gobierno electrónico.

En ambos casos se parte de una instancia que por largo tiempo ha tenido a su cargo la Gestión de Recursos Humanos para el Servicio Civil, carente en sus inicios de unicidad para la integración de la totalidad del Régimen de Empleo Público.

Dentro del camino seguido para poder contar con un ente unificador del empleo público y el marco normativo correspondiente, se pueden considerar los siguientes elementos:

1. Diagnóstico de las insuficiencias de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, donde se reveló que la aplicabilidad de la ley se limitaba a los órganos centralizados de la Administración Pública, excluyendo a los demás regímenes de empleo público (del sector descentralizado, autónomo, regímenes especiales). Otro punto álgido fue la visualización del nivel de debilidad institucional en el que desempeñaba el órgano rector del sistema de empleo designado, debido a que se situaba a un nivel muy inferior en cuanto a la categoría que debería de poseer en la estructura básica de la Administración Pública, que le permitiera intervenir a los demás órganos de dicha Administración.

2. Identificación de falencias en cuanto al régimen laboral:

- La ausencia de mecanismos de control y responsabilidad por la efectiva aplicación de la ley.
- La omisión de los principios rectores que justifiquen la profesionalización de la función pública.

- La ausencia de sistematización de los distintos subsistemas técnicos de gestión de recursos humanos.
- La falta de regulación del subsistema de planeación de recursos humanos.
- La ausencia de criterios para el desarrollo de un modelo moderno para la gestión de la Administración Pública que responda con eficacia a las demandas de la ciudadanía.
- La carencia de recursos administrativos y contenciosos – administrativos que respondieran a los conflictos por dirimir en materia de régimen de Función Pública.
- La poca flexibilidad para la gestión de recursos humanos.

3. En el camino para la elaboración del proyecto de ley:

- Contar con la colaboración de consultores internacionales, técnicos del país y la participación de diversos actores de las instituciones.
- Consideración de las tendencias internacionales que contribuyan con el logro de niveles elevados de crecimiento en el bienestar social que favorezca la modernización del Estado a partir de la profesionalización de la función pública. Estas tendencias son contempladas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

3.1. Unificación de criterios y mejoramiento de la propuesta para la ley de empleo pública, utilizando como mecanismo la discusión interna con los encargados de recursos humanos y las distintas dependencias del gobierno.

3.2. Acudir al diálogo nacional para debatir sobre el tema de la Carrera Administrativa, donde participan los ciudadanos, la sociedad civil, sector Justicia, y otros (cabildo de apoyo, donde se pretende conseguir el respaldo de distintos actores importantes en la decisión final).

3.3. Compartir los fundamentos teóricos, doctrinarios y corrientes modernas sobre la Carrera Administrativa, la profesionalización y demás aspectos contenidos en la CAFP (cabildo técnico, donde se pone a disposición de diversos actores los fundamentos de una propuesta), para lo cual se realizaron seminarios con legisladores y cabildo político.

3.4. Elevar a la instancia legislativa (garantizando el apoyo de los diversos partidos o bancadas legislativas) correspondiente, para la aprobación de la ley y su posterior ejecución.

10. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

10.1. ASPECTOS POR CONSIDERAR EN EL PROCESO DE SUPERACION DE LA CONDICION DE AUSENCIA DE UNA INSTANCIA POLÍTICO RECTORA DEL EMPLEO PÚBLICO EN COSTA RICA

De acuerdo con el punto 8 de este informe, queda muy claro que no existe en Costa Rica ningún instrumento legal y político que conecte las decisiones técnicas que, en materia de empleo, desarrollan las diferentes entidades públicas, con las decisiones de carácter político que accionan las respectivas instancias gubernamentales de las que dependen aquellas.

La ausencia visible de políticas públicas que orienten la gestión del empleo y del talento humano, es producto de la omisión histórica de creación de una instancia política que asuma la responsabilidad de emitir políticas generales de empleo público y supervise que las prácticas cotidianas de las administraciones públicas costarricenses, en dicha materia, sean coherentes con tales políticas, y establezcan y apliquen los patrones administrativos sancionatorios cuando éstas (las políticas) no sean cumplidas por dichas instituciones.

Conforme con el mismo punto 8, queda claro que el país satisface una serie de condiciones que permitirían la creación de una rectoría política del empleo público en Costa Rica.

Así, tomando como punto de partida la experiencia de Colombia y República Dominicana, podría considerarse la realización de las siguientes acciones estratégicas:

1. Las tendencias internacionales, como las recomendaciones de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, cuya finalidad apunta al desarrollo del Estado y la gobernabilidad democrática.

2. La puesta en marcha de estrategias de de cabildeo político, técnico y de apoyo, a partir de las cuales se aproveche la capacidad para obtener un cambio específico en un programa o proyecto gubernamental. Debido a ello es necesario ejercer una influencia sobre distintos actores con poder de decisión. Para ello es clave establecer procesos mediante los cuales se de participación a:

- ✓ Las jefaturas de recursos humanos de las distintas dependencias del gobierno, por su conocimiento técnico y posible apoyo a la propuesta de creación de un ente rector del empleo (Cabildeo técnico y de apoyo).
- ✓ Consultores internacionales que actuarían como orientadores en las fases a seguir.
- ✓ La participación sociedad civil y ciudadana (Cabildeo de Apoyo).
- ✓ Compartir con los diversos actores los fundamentos teóricos y doctrinarios del tema, así como las corrientes modernas que lo acompañan (Cabildeo técnico).
- ✓ Establecer o propiciar espacios de discusión con los representantes de partidos políticos, diputados, asociaciones, sindicatos y otros Seminarios y, representantes de distintos poderes (Cabildeo político y de apoyo).

La estrategia de cabildeo político es fundamental para que, la eventual entrada en vigencia de un ente rector del empleo pueda ubicarse en un primer nivel en la estructura de la Administración Pública, lo que le garantiza que le asigne la potestad de influir en los distintos entes y órganos del Estado.

3. El establecimiento de un marco normativo del empleo público, fundamentado en el análisis integral de los diversos regímenes de este tipo, que partan de los principios que fundamentan el Régimen de Servicio Civil, los cuales son coincidentes con los plasmados en la CIFP.

Para ello es clave:

- ✓ En la elaboración del proyecto de ley, establecer los distintos subsistemas técnicos para la adecuada gestión de recursos humanos, fuertemente sustentada en la planeación de recursos humanos, siguiendo la lógica establecida en el modelo de Francisco Longo para la Gestión de los Recursos Humanos por subsistemas.
- ✓ En cuanto a la discusión del proyecto, identificar falencias y posibles mejoras, con los distintos actores sociales.

4. Integración de un Plan Estratégico que se sustente en cuatro ejes fundamentales:

- ✓ Profesionalización de la Función Pública.
- ✓ Gestión de Calidad y el Desempeño Institucional.
- ✓ Fortalecimiento Institucional.
- ✓ La delimitación de la entidad político rectora del empleo público a un primer nivel dentro de la estructura del Estado.

El desarrollo de estos cuatro ejes se constituye en un medio que garantizaría la calidad de los productos y servicios públicos brindados a la ciudadanía.

Conjuntamente, se debe propiciar el desarrollo de los reglamentos que permitan la aplicación del contenido de la ley que se formule. Para ello es improrrogable el establecimiento de acciones para formulación y desarrollo, así como el establecimiento de los respectivos plazos para incorporación e indicadores, que permitan conocer los avances que se realicen en su implementación

10.2. Estructura propuesta para la eventual creación de una instancia político rectora del empleo público

Las experiencias de otros países en cuanto a la transversalidad del quehacer de un ente rector de empleo público en la Administración Pública, permitiría considerar la propuesta para la conformación de una Secretaría o bien Ministerio, como alternativa válida en el ejercicio de la rectoría política en la materia. Por tanto una estructura conformada por un cuerpo normativo, un marco estructural y funcional, son primordiales para su ejercicio.

Siendo consecuentes con los principios de eficiencia y eficacia (Arguedas, Fonseca y Tapia, 2010), y en procura de contar con una sólida estructura que sirva como base para la gestión de una entidad político rectora del empleo público, que brinde cobertura a toda la Administración Pública, podría contemplarse las experiencias históricas acumuladas por entidades públicas, cuyas competencias hayan sido afines a esta materia; es decir, que hayan logrado amalgamar la teoría y la práctica del empleo público y reflejado, en su quehacer, un compromiso constante con la horizontalidad y verticalidad de las decisiones técnico políticas en la materia tanto a nivel institucional como de la Administración Pública en su conjunto.

En dicho contexto, es claro que la única entidad pública creada, exclusivamente, para administrar un régimen de empleo público en el país, lo es la Dirección General de Servicio Civil.

En efecto, su amplia trayectoria en materia de empleo público, así como, sus competencias técnicas, estructura funcional, nivel de especialización (experticia) del capital intelectual y el rango jurídico que le confieren la Constitución Política y el Estatuto de Servicio Civil, constituyen elementos

relevantes para que una entidad como la DGSC, construya los cimientos de la instancia política rectora del empleo público designada.

Complementariamente, cualquiera que sea la instancia en referencia, ésta debe tener competencia legal para generar e influir directamente en la formulación y aplicación de las políticas de empleo público que fuere necesario emitir para alcanzar la integración de la acción que, en dicha materia, desplieguen todas las instituciones que quedaren cubiertas por el nuevo sistema de empleo público.

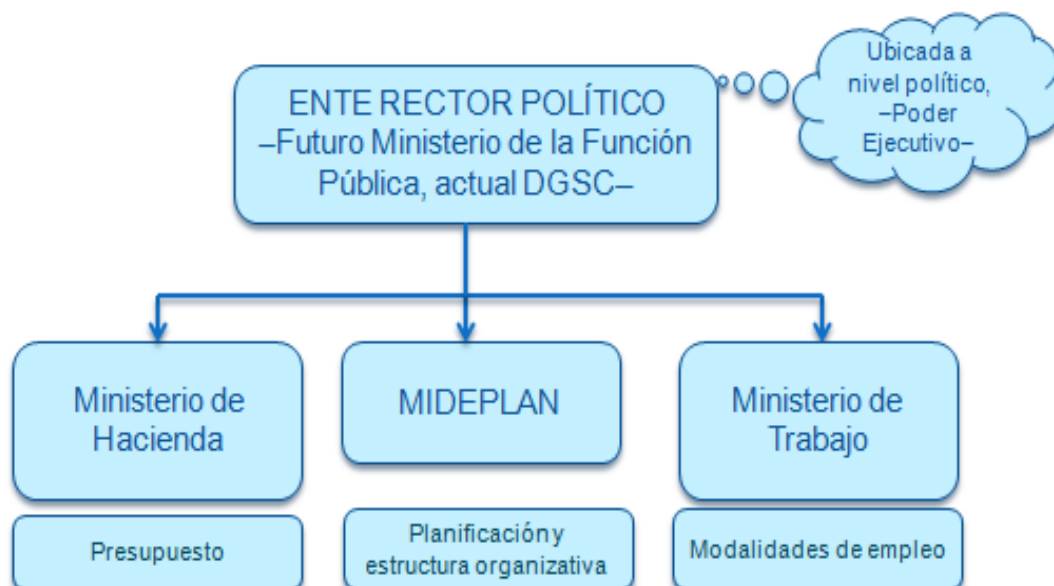
Las experiencias señaladas para Latinoamérica, sugieren la posibilidad de crear una instancia política al más alto nivel del Estado (ministerio o Secretaría, según las latitudes donde se pretenda incorporar esta figura administrativa), tal que asegure su influencia a niveles de toma de decisiones políticas del Gobierno.

Una instancia política de tal nivel, también, podría ser acompañada de un órgano político colegiado, a nivel de Consejo o Comisión, donde encuentren representación las diferentes instancias políticas y gremiales de la Administración Pública, ello de conformidad con los intereses en juego de parte de cada uno de los actores y dependiendo de la voluntad de estos por compartir poderes y responsabilidades en la toma de decisiones de la referida instancia administrativa.

En el caso de Costa Rica, en caso de crearse una instancia política colegiada de empleo público, tal representación podrían tenerla, tanto la instancia política rectora ministerial (quien la presidiría), como, los Ministerios de Planificación y Política Económica, de Hacienda y de Trabajo, cada uno en los asuntos de su competencia: presupuesto,

planificación y estructura organizativa y modalidades de empleo, respectivamente.

En el siguiente esquema se ilustra la posible estructura:



Fuente: Elaboración propia.

11. Conclusiones

Luego del anterior análisis, se obtuvieron las siguientes conclusiones:

1. Respecto a las Implicaciones de la reforma del empleo público:
 - a. Es evidente la necesidad coyuntural de revisar el modelo de Estado que se quiere en función de la eficiencia de éste.
 - b. Impacto que se genera en la estructura del empleo, ante la necesidad de redireccionar las políticas de empleo público, articulando la gestión sustantiva de las organizaciones públicas con una estructura técnica y legal del empleo, tal que éste se desarrolle bajo una visión integral del Estado y se asegure un servicio público de calidad sin perjuicio de los

derechos de los funcionarios y los deberes de estos para con el Estado y la ciudadanía.

c. Se requiere en este nuevo enfoque del empleo público, el establecimiento de una base de éste sustentada en los principios para el ingreso de los ciudadanos, específicamente, en:

- El nombramiento basado en idoneidad comprobada.
- La estabilidad en el empleo, evitando la arbitrariedad en el proceso de despido.
- La independencia en el desempeño de la función pública conjugada con la imparcialidad y objetividad concomitantes.
- El concurso por oposición para el suministro de los puestos públicos.
- La aplicación de los Principios de Idoneidad, Mérito, Eficiencia y Economía en la selección del personal.
- La retribución basada en la naturaleza de las labores y jerarquización de los puestos de trabajo, donde la remuneración sea la misma ante iguales o similares funciones y niveles de eficiencia, incorporando enfoques combinados de estructuras ocupacionales basada en funciones, o en una visión mixta de funciones y grados, o en competencias laborales.
- La aplicabilidad de los procedimientos administrativos disciplinarios, donde las sanciones sean iguales ante las mismas faltas.
- La identificación plena y probidad en el servicio, de forma que coadyuven en el desempeño de las tareas ejecutadas.
- El derecho y deber de los funcionarios públicos a ser capacitados.
- La evaluación periódica e imparcial del desempeño que sirva como base para el desarrollo de la carrera administrativa y la obtención de beneficios e incentivos (promociones, becas, entre otros).
- La planificación del retiro de los servidores públicos.

2. En cuanto a aspectos formales de investigación:

La experiencia latinoamericana considerada en esta investigación, y la propia de la Administración Pública costarricense, inducen a la necesidad que tiene el país, específicamente, el Estado, de contar con un ente político superior que dicte, controle y evalúe el cumplimiento de las políticas nacionales de empleo público. En tal sentido, la hipótesis de trabajo que se planteó al principio de esta investigación parece estar ampliamente cumplida.

12. RECOMENDACIONES

Con base en los argumentos señalados y a la luz de los objetivos que guiaron la presente investigación, se plantean las siguientes recomendaciones:

1. Redactar una propuesta de «Estatuto o Ley de empleo público» que articule la función política, técnica y jurídica, en un único marco normativo de la gestión del empleo y recursos humanos, que sirva de base para el análisis riguroso y sistemático de las opciones de creación de la instancia política rectora del empleo público parte de los diferentes actores sociales y políticos y para su eventual promulgación como ley de la República.

2. Considerar en la estructura sustantiva del ente o instancia política superior del empleo público, el enfoque de GRH planteado por Francisco Longo, realizando los ajustes pertinentes, de manera que se adecuen a las condiciones del empleo público costarricense.

3. Crear una plataforma de cabildeo político, técnico y de apoyo tendiente a facilitar la aplicabilidad de los planteamientos anteriormente señalados.

4. En el contexto de la recomendación N° 3, crear foros de discusión y análisis sobre los diferentes elementos legales, políticos y sociales que guiaron a los respectivos países latinoamericanos en el proceso de creación de sus instancias político rectoras del empleo público, especialmente por su apego a los correspondientes contenidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

5. Dada la complejidad y los riesgos asociados a una reforma de este tipo, se requiere anticipar cualquier evento de exclusión–inclusión de derechos y deberes y obligaciones; de ahí que sea necesario crear una estructura de participación democrática de los diferentes actores que garantice su plena y cabal participación en las decisiones que, finalmente, la Asamblea Legislativa tome al respecto; de ahí que sea pertinente:

5.1. Negociar y establecer una estructura piramidal invertida de participación de los actores llamados a aportar sus conocimientos, experiencias y habilidades en la estructuración renovada del empleo público costarricense, de forma que; a) la base sea ocupada por la mayor cantidad de actores de la sociedad civil (gremios y organizaciones representativas de los intereses de los empleados, instancias técnicas de base de las instituciones públicas -como las ORH y otras Unidades especializadas en empleo público-; públicos individuales –usuarios frecuentes de este tipo de servicios–; y otros públicos de interés); b) los segmentos intermedios los ocupen los funcionarios políticos de menor rango pero con influencia real en la

toma decisiones políticas (Oficiales mayores, Directores Generales de Ministerios, Gerentes Generales de entidades autónomas y semiautónomas, Alcaldes y Presidentes Municipales, Asesores de Ministros y Viceministros y de Presidentes Ejecutivos, entre otros) y c) los segmentos superiores estén representados por los Ministros, Diputados y jerarcas de los tres Poderes de la República).

5.2. Establecer una dinámica donde cada segmento agote todas las posibilidades de participación democrática de los actores a sus respectivos niveles y, así, cada uno traslade al «eslabón» técnico o político siguiente, sus conclusiones y recomendaciones, hasta llegar a una síntesis concordada y consensuada del planteamiento final.

BIBLIOGRAFÍA

Arguedas, Joaquín (2009). *El Empleo Público en Costa Rica: Vicisitudes históricas y planteamiento de un nuevo orden*. IV Mesa Redonda sobre Empleo Público en el Estado Costarricense. San José, Costa Rica.

Arguedas, Joaquín; Fonseca, Edith y Tapia, Marisela (2010). *Función Pública en Costa Rica: viabilidad política y técnica que poseen algunas instituciones, para asumir la rectoría política del empleo público*. San José, Costa Rica.

Aguilar, Rocío (2010). *Situación del empleo público en Costa Rica*. Revista Centroamericana de Administración Pública, número 58–59. San José, Costa Rica.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1978). *Ley General de la Administración Pública*. San José, Costa Rica.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2003). *Proyecto de ley de empleo público expediente No. 15.290*. San José, Costa Rica.

Brenes, Juan (2010). *La relación estutaria como límite al ejercicio del derecho de negociación colectiva*. Revista Sala Segunda, número 7. San José, Costa Rica.

Bolaños, Jimmy (2003). *El Servicio Civil y sus principios en la Función Pública: algunas precisiones útiles y necesarias en su memoria histórica*. Revista de Servicio Civil, número 14. San José, Costa Rica.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Contraloría General de la República, Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos, San José Costa Rica. En <http://cgrw01.cgr.go.cr/apex/f?p=127:1:57056511749929>

Contraloría General de la República (2009). Informe No. DFOE-PGAA-4-2009 sobre la función de rectoría en materia de empleo público y la gestión de competencias de la Dirección General de Servicio Civil. San José, Costa Rica.

_____ (2010). *Informe NO. DFOE-PGAA-IF-65-2009 sobre la gestión del estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa*. San José, Costa Rica.

Domínguez José y Rueda Nuria (2005), *La dimensión y el papel del sector público en los países de la Unión Económica Europea: tendencias recientes*. Revista ICE Tribuna de economía No. 827.

Echebarría, Koldo (2003). *La modernización del Estado y la reforma del Servicio Civil: fortalecimiento democrático, consolidación de las políticas públicas*. Revista de Servicio Civil No. 14. San José, Costa Rica.

Echeverri, Olga y Niño, Gina (2007). *Informe de caracterización del empleo público en Colombia*. Bogotá, Colombia.

Congreso de Colombia (2004) *Ley No. 909 de empleo público, la carrera administrativa y gerencia pública*.

Congreso de la República del Perú (2005). *Ley Marco del Empleo Público No. 28175*.

Congreso Nacional de República Dominicana (2008). *Ley No. 41-08 de la Función Pública*.

Longo, Francisco (2004). *Mérito y Flexibilidad. La gestión de personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona, España: Paidós.

Longo, Francisco y Ramio Carles (2008). *Profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona, España: Fundación CIDOB.

Ministerio de Planificación y Política Económica (2010). *Sector Público Costarricense y su organización*. San José Costa Rica.

Ministerio de Planificación y Política Económica (2011). *Estructuras Organizacionales en las Instituciones Públicas Costarricenses*. San José, Costa Rica.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2006). *Comportamiento del empleo público según la Autoridad Presupuestaria, 2002–2004*. San José, Costa Rica.

Murillo, Mauro (2001). *Principios constitucionales aplicables al empleo público*. Revista de Servicio Civil. Número 11. Junio 2001. Dirección General de Servicio Civil. San José, Costa Rica.

Organización de Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Washington D.C., Estados Unidos de Norte América.