

ACTUALIDAD POLÍTICA

Capítulo especial

Hacia una nueva gestión municipal

El pasado 27 de setiembre se presentó en San José el Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica; documento preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica.

Esta investigación recoge los índices de desarrollo humano con los que el PNUD ha trabajado en sus informes mundiales desagregándolos a ámbitos cantonales. Según las cifras recopiladas entre el año 2000 y el año 2005, en Costa Rica aún persisten brechas cantonales en desarrollo humano.

Pese a que los últimos datos aportados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), registran, hasta el mes de octubre de 2007, una reducción de la pobreza en el orden del 3.5%, los datos aportados por el Atlas Cantonal, plantean una realidad que es importante atender y que demandará en el futuro, mayores acciones, no solo de parte del Gobierno Central, sino muy especialmente de los gobiernos locales.

Al considerar que el desarrollo cantonal reviste una gran importancia para mejorar las condiciones socio-económicas de todos los habitantes de la Nación, en esta edición de la Revista de Servicio Civil hemos dedicado un capítulo especial al tema: "Hacia una nueva gestión municipal", con el objetivo de presentarles una muestra de las iniciativas impulsadas por el Gobierno Central, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), FOMUDE, el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) y, más concretamente, la Dirección General de Servicio Civil, para dotar a los gobiernos locales, de más recursos materiales, financieros y profesionales que contribuyan a mejorar la labor y la responsabilidad social de los municipios

*Periodista Ruth Piedra Marín
Dirección General de Servicio Civil*

Política nacional de descentralización y fortalecimiento del régimen municipal

Síntesis sobre el discurso del Presidente de la República, Oscar Arias Sánchez

Periodista Ruth Piedra Marín, Dirección General de Servicio Civil

Durante la celebración del Día del Régimen Municipal, el 31 de agosto de 2007, realizada en Santa Cruz, Guanacaste, el Gobierno de la República anunció las acciones que seguirá su Administración para descentralizar y fortalecer los gobiernos locales, mediante la Política Nacional de Descentralización y Fortalecimiento Municipal. ***

Política nacional de descentralización y fortalecimiento del régimen municipal costarricense

Política Nacional de Descentralización y Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense consta de cuatro ejes: modernización municipal, coparticipación, autonomía fiscal, legislación para descentralizar y fortalecer la acción municipal.

Modernización municipal: Fortalecimiento de las municipalidades en lo técnico, administrativo y lo político para que asuman nuevas competencias y se conviertan en corporaciones de desarrollo eficientes, transparentes y participativas así como para lograr que conduzcan el desarrollo local estratégico y asuman los retos que genere el proceso de descentralización democrática del Estado, promoviendo gobernabilidad y participación ciudadana.

Coparticipación: Coordinación eficiente y eficaz de los proyectos y recursos del Gobierno Nacional con el Gobierno Local, en todos los niveles de las estructuras del Estado, de conformidad con las acciones del Plan

Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón" 2006-2010 y los planes cantonales.

Autonomía fiscal: Cumplimiento de forma efectiva y oportuna con las obligaciones de transferencia de recursos económicos de la hacienda nacional a las municipalidades.

Legislación para descentralizar y fortalecer la acción municipal: Impulso de una Ley Marco de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a los Gobiernos Locales, así como de un conjunto de reformas constitucionales y legales que incidan favorablemente en los cambios que se requieren para cimentar el poder local. Entre éstas se encuentran:

1. Fortalecimiento de la Hacienda municipal para concretar una verdadera autonomía financiera.
2. Realización de las elecciones municipales a mitad de período, y elección en ellas de los regidores. Estas se sufragarían con el aporte que el Estado brinda a los partidos políticos.
3. Fortalecimiento de los Consejos de Distrito, mediante la integración a éstos de los presidentes de las asociaciones de desarrollo comunal, entre otros. ■

***Información suministrada por la Oficina de Prensa de la Presidencia de la República.

Fortalecer el Régimen Municipal

*Oscar Arias Sánchez
Presidente de la República
de Costa Rica*



Comparto la esperanza y la ilusión de todos los costarricenses, que, como yo, confían en que el proceso de democratización del poder público a través de los gobiernos locales, no sólo es oportuno, sino que es inevitable.

Esta es una oportunidad única para discutir sobre los mejores derroteros de la descentralización en nuestro país, y para evaluar los pasos que hemos dado en devolver a las comunidades su protagonismo esencial en la definición de las políticas públicas. A pesar de que Costa Rica viene dando estos pasos desde hace muchos años, en ocasiones parece titubear o retroceder frente a la posibilidad de darle mayor poder a los gobiernos locales. Yo no temo dar ese paso.

He querido darlo desde que fui Ministro de Planificación Nacional en el gobierno de don Daniel Oduber, y abagué por el apoyo a las autoridades municipales y a los líderes locales. He querido dar ese paso desde que fui Diputado, y presenté a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma a la Constitución Política, para brindar mayores recursos a las municipalidades.

Hoy lanzamos la Política Nacional de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales, la cual se suma a la elaboración de un proyecto de ley marco para la transferencia de competencias y distribución de recursos de las municipalidades, que presentaremos a la Asamblea Legislativa en los próximos meses.

Estas dos iniciativas transformarán profundamente nuestra forma de entender los gobiernos locales, y la forma en la que ellos pueden incidir en nuestras vidas.

Al promoverlas, el gobierno honra un compromiso histórico con nuestras comunidades, y yo, en lo personal, saldo una deuda que desde hace mucho tiempo tenía con la democracia que siempre he soñado para Costa Rica: una en donde, no importa si los ciudadanos viven en el centro o en la periferia del país, ninguno vivirá en el centro o en la periferia de las políticas públicas; porque ninguna comunidad se quedará atrás cuando juntas, 81 municipalidades, den el paso que desde hace tanto tiempo están listas para dar: el paso hacia un mayor poder local ■

Reingeniería municipal, una necesidad impostergable

Costa Rica urge de gobiernos locales, con mayores competencias y recursos que les permitan liderar su desarrollo. El Estado debe apuntar hacia una descentralización democrática de los gobiernos locales.



*Fabio Molina Rojas. Costa Rica.
Presidente Ejecutivo del Instituto de
Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).*

La descentralización no puede vencer en el actual contexto político, administrativo, económico y situación de los recursos humanos en que se desenvuelven la mayoría de las municipalidades de Costa Rica. Cada municipalidad en su interior debe someterse a un intenso y agresivo programa de transformación, capacitación del recurso humano y captación de cuadros de alta gerencia y personal altamente competente, con el objetivo de llegar a constituirse en verdaderos gobiernos locales gestores y promotores del desarrollo local en coordinación con el poder central y todas las entidades descentralizadas.

A nivel cantonal, las municipalidades deben de constituirse en el centro de coordinación eficaz de toda la actividad y gestión pública. En este campo, los Alcaldes deben jugar un fuerte liderazgo político.

En cada cantón debe constituirse un Consejo de Coordinación Interinstitucional, constituido por un representante de cada entidad pública que desarrolle actividades en el cantón, sea de competencias exclusivas o compartidas y concurrentes. En este sentido, se deben articular esfuerzos en diversos ámbitos, para lograr una verdadera modernización en la gerencia municipal.

Sí a la descentralización y al fortalecimiento del régimen municipal costarricense

La descentralización municipal oscila actualmente desde varias perspectivas: la que propician los centralistas, quienes se resisten a trasladar competencias y recursos a los cantones, hasta las iniciativas que interpretan que debe existir en el Estado, un gobierno local con autonomía plena, divorciada de los poderes nacionales. ¿Cuál es la descentralización que defendemos? La llamada descentralización democrática.

La descentralización democrática consiste en transferir poder y competencias a las autoridades municipales electas. No se trata de un simple traslado de poder y decisión a cualquier otro actor de la sociedad, porque si así se hiciera, por ejemplo, hacia las empresas o a otras organizaciones sociales, no implicaría democratizar la sociedad.

El énfasis está, entonces, en la descentralización territorial, y aún cuando en éste se den otros procesos concomitantes, como la desconcentración, la delegación o la concesión y, en general, las reformas administrativas; la característica determinante de este proceso es la cesión hacia las autoridades electas popularmente, por cuanto la descentralización gira en torno a democratizar la sociedad. Es ante los electores locales que responden las autoridades locales por los poderes transferidos y no ante el Gobierno Central.

Un planteamiento descentralizador democrático integral, ha de contar con dos elementos: La descentralización territorial y la desconcentración de la Administración Central, y en ambos deben plantearse estratégicamente mecanismos necesarios y posibles de desconcentración y delegación hacia el distrito, el barrio, la urbanización y las ONG.. Mal haríamos en concentrar en el Cantón las transferencias recibidas, éstas deben fluir hacia la comunidad organizada.

Otra clave de la descentralización democrática es, sin duda, la "participación comunitaria". Confabula contra este principio, la concentración de poder en las autoridades cantonales y en la burocracia municipal, siendo éste el mayor riesgo de fracaso de los procesos descentralizadores.

La descentralización política trata de acercar ese poder a quienes inmediata y directamente están involucrados en sus implicaciones, y solo puede darse con relativo éxito en las comunidades más pequeñas. Por lo tanto, no se transfiere ese poder para que lo concentre la alcaldía o el concejo municipal, como réplica del centralismo estatal.

La descentralización territorial es, por lo tanto, una redistribución geográfica del poder político y económico, imponiendo una nueva lógica de desarrollo equilibrado, creación de

centros geográficos de desarrollo que atraigan inversiones públicas y privadas, diversifiquen las migraciones y desconcentren o detengan el crecimiento acelerado y desequilibrado imperante.

El alcalde o alcaldesa será una figura política central, sobre la cual pesa en buena medida la descentralización territorial, por lo que apoyamos la reforma constitucional que promueve que sea éste o ésta quien presida el Concejo y ejerza el derecho al voto. Los regidores y regidoras al aprobar el presupuesto, fiscalizan que los recursos se orienten a financiar el plan de desarrollo, lo que los convierte en promotores y vigilantes del mejoramiento del cantón.

La dirección apunta hacia un gobierno local que la doctrina denomina "Rector político", que se distingue por darle a los gobiernos locales un papel eminentemente político en el sentido etimológico de la palabra. Más que la simple administración de los servicios locales tiene una función amplia como gobierno.

La responsabilidad en el suministro de los servicios públicos locales es compartida entre el gobierno central y el local, determinándose relaciones de cooperación con convenios entre ambos. Tres son los principios rectores: El de subsidiariedad, que dispone agotar en la toma de decisiones, las capacidades de los niveles inferiores, antes de activar el nivel superior de la administración.

El de complementariedad, en el suministro de servicios públicos u otros proyectos, en el que en algunas ocasiones se superponen competencias entre ambos niveles, implicando una concurrencia que los lleva a compartir recursos fiscales de manera asociada, dentro de un sistema conjunto de gobierno.

El último es la acción impulsora: éste señala que para asegurar una adecuada implemen-

tación del proceso descentralizador, es preciso que el aumento de funciones de las autoridades locales vaya acompañado de un aumento de sus capacidades y recursos financieros, así como de una mejora de los mecanismos de participación en los procesos de toma de decisiones en otros ámbitos del gobierno.

El tema de la autonomía local ocupa un lugar destacado en la agenda de organismos supranacionales, es así como la Asamblea General de la ONU, examinó en el mes de setiembre, "directrices de descentralización y reforzamiento de las autoridades locales; aprobadas ya por el Consejo de Administración de la ONU-HABITAT en Nairobi, Kenia, en abril de 2007. En ella se definen 4 ámbitos de la autonomía local, los cuales son congruentes con el Plan de Gobierno, presentado por el doctor Oscar Arias, y con el Plan Nacional de Desarrollo.

Dichas directrices de descentralización y reforzamiento (un total de 59), se organizan en cuatro capítulos: "Gobernabilidad y democracia en el ámbito local -democracia representativa y participativa", "Poderes y responsabilidades de las autoridades locales", "Relaciones administrativas entre autoridades locales y otros niveles de gobierno", y, "Recursos financieros y capacidades de las autoridades locales".

En el primero de ellos se destaca, que la descentralización política en el ámbito local es un componente esencial de la democracia, el buen gobierno y la participación ciudadana, ya que viene a combinar de manera adecuada democracia representativa y democracia participativa. Insiste en que la participación de los ciudadanos, ha de ser uno de los principios de la toma de decisiones; por ello, es responsabilidad de las autoridades locales garantizar la implicación de sus comunidades en todas las fases del proceso político. Paralelamente, los responsables locales han de

contar con el derecho a desarrollar vínculos con los actores de la sociedad civil, así como establecer las fórmulas de participación ciudadana que consideren más efectivas.

Sabemos donde estamos, tenemos claro el camino del futuro y caminamos en busca de mejores escenarios para la gobernabilidad local, que ha tenido como su mayor obstáculo el estribillo de que a las municipalidades no les damos recursos ni competencias porque no tienen la capacidad. Romperemos este círculo vicioso con la estrategia de la simultaneidad, o sea, conforme se traslada el poder de lo nacional a lo local, acompañaremos a los municipios para que sean receptores idóneos de estos beneficios.

Ciertamente seremos respetuosos de la autonomía municipal, la cual interpretamos como una atribución política otorgada por la Constitución. Es decir, el límite de no injerencia del Gobierno Central en el Gobierno Local que la Carta Magna consigna expresamente en el artículo 170.

Los Ejes de la Política "Sí a la descentralización y al fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense" son: Coparticipación, Autonomía fiscal, Legislación y Desarrollo y modernización municipal.

1.Coparticipación: Consiste en la coordinación de los proyectos y recursos del Gobierno Nacional con el Gobierno Local y se basa en el principio de la unidad de acción y de poder del Estado, se impone el deber inexcusable e imperativo de coordinación eficiente y eficaz en todos los niveles de todas las estructuras del Estado, de conformidad con los planes de desarrollo nacionales y cantonales. La autonomía es un escudo contra la intromisión personal de los titulares de unos poderes e instituciones en otros, pero no excusa para la "feudalización" o "privatización" del poder institucional, ni un impedimento para



lograr una efectiva coordinación real de todos los componentes del Estado sobre el terreno.

El Gobierno de la República ha desarrollado las bases de este eje con los siguientes programas: Encuentro entre autoridades nacionales y locales, Directrices de apoyo político a los gobiernos locales y el Foro o Congreso Gobernabilidad Nacional y Local. El observatorio de la descentralización y la certificación de los gobiernos locales, brindarán también sus informes a propósito de avances y retos en esta materia.

2. Autonomía fiscal: Consiste en transferencias de recursos económicos de la Hacienda Nacional a la Local. Existe una clara definición del rol que cumplen los gobiernos locales, lo cual se expresa en los siguientes compromisos:

a) Girar los recursos definidos por la legislación existente: Es así como en este período de gobierno incluiremos en los presupuestos los recursos de la Ley de Partidas Específicas, de la Ley de Impuestos a los Hidrocarburos y de otras leyes que definen ingresos a favor de las municipalidades.

Lo anterior se complementa con los fondos que estamos presupuestando a favor del Instituto de

Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) y las asociaciones de desarrollo comunal. Sabemos que estas últimas integran cerca de 30.000 personas, por lo que constituyen el mejor ejército de "voluntariado cívico" existente en el país, creando un círculo virtuoso de participación ciudadana que empieza en los barrios, con estas Asociaciones; continúan en el distrito, con los 470 consejos respectivos, encabezados por los síndicos y conformados por 4.700

concejales de distrito (pro-pietarios y suplentes). Continuando con esta estrategia de integración democrática para la gobernabilidad, los concejos municipales, 81 en total, compuestos por 81 alcaldes y alcaldesas, 162 alcaldes suplentes, y 1002 regidores/as (propietarios/as y suplentes) más los ocho concejos municipales de distrito, con sus intendentes/as y concejales, conforman la estructura política del desarrollo local, la cual se elige por el sufragio directo, es decir, se elige a estos 6512 representantes populares.

Sabemos que la unión hace la fuerza, por lo que la suma de estos esfuerzos en el barrio, en el distrito y en el cantón, junto a las acciones nacionales, harán que los recursos públicos tengan una mayor optimización, tanto por su efectividad, prontitud en ejecución, como en el direccionamiento apropiado a las necesidades ciudadanas.

b) Fondo de Cooperación de la República Popular de China: Siguiendo las instrucciones dadas por el Presidente de la República, el pasado 14 de agosto, el Ministerio de Hacienda presupuestó para el año 2008, veintiséis mil millones de colones, los cuales serán transferidos al IFAM, para que los distribuya de manera equitativa entre las municipalidades

y otros actores locales, con el fin de que éstos los inviertan en proyectos prioritarios, distritales y cantonales, de acuerdo con los planes de desarrollo local.

c) Impuesto Solidario y Plataforma de Valores: Contempla el plan fiscal un tributo a las residencias de lujo, cuyo importe servirá para erradicar los tugurios. Este plan será coordinado con los gobiernos locales, los que, a su vez, recibirán el próximo año la actualización de las plataformas de valores de las propiedades inmobiliarias en todo el país. Ambas acciones permitirán a las municipalidades aumentar la recaudación del impuesto de bienes inmuebles. Adicionalmente, esta ley será objeto de una reforma para que deje de ser regresiva y se convierta, como en el resto de los países, en el primer ingreso de los municipios.

d) Mayores potestades tributarias a los gobiernos locales: El Poder Ejecutivo apoya el proyecto de Ley N°14038 que reforma el régimen tributario municipal, incorporando la potestad de los gobiernos locales de establecer sus propios tributos. Por un lado, ello reducirá las presas de proyectos que se tramitan en la Asamblea Legislativa y, por otro, permitirá mantener actualizadas las tarifas por servicios municipales. Además, permite la posibilidad de que dichos gobiernos locales contraten empréstitos y realicen o reciban donaciones con instituciones públicas sin autorización legislativa. Esto exige de los ciudadanos un ejercicio de control político constante, y de las autoridades municipales una permanente rendición de cuentas.

e) Legislación para la descentralización y la modernización municipal: Junto a los diputados y diputadas que integran la Comisión de Asuntos Municipales, los miembros de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, los valiosos aportes de los funcionarios de la municipalidad de San José y

bajo la coordinación del IFAM, se han identificado y redactado un conjunto de reformas constitucionales y legales que, juntas, incidirán favorablemente en los cambios requeridos para cimentar el poder local.

El vector de esta legislación es la Ley de Transferencias de Funciones y Recursos a las Municipalidades, para cumplir con el mandato Constitucional del Artículo 170 y lograr que los municipios reciban el 10% de los ingresos ordinarios del Presupuesto Nacional de la República.

Esa es la columna vertebral que se complementa con otras reformas que persiguen fortalecer la hacienda municipal y la modernización municipal. En este último aspecto cada municipalidad, en su interior, debe someterse a un intenso y agresivo programa de transformación, capacitación del recurso humano y captación de cuadros de alta gerencia, para obtener o contar con personal altamente competente, con el objeto de llegar a constituirse en verdaderos gobiernos locales, gestores y promotores del desarrollo local en coordinación con el poder central.

En el nivel cantonal, las municipalidades deben constituirse en el centro de coordinación eficaz de toda la actividad y gestión pública. En ese campo, los alcaldes, alcaldesas y Concejos Municipales, deben lograr un fuerte liderazgo político. En cada cantón debe constituirse un Consejo de Coordinación Institucional, conformado por un representante de cada entidad pública.

El IFAM, el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) y sus socios -locales e internacionales-, a saber: la Unión Europea con sus proyectos FOMUDE y PRUGAM; el préstamo BID-Catastro, la Agencia de Cooperación Alemana GTZ, con los proyectos PRODELO y CYMNA, la Fundación

DEMUCA, FUNDES, la Dirección General de Servicio Civil; desarrollamos un plan con 30 proyectos, entre los que destacan: un Sistema Municipal Informático Integrado, una Red Municipal de Conectividad, proyectos de modernización institucional o reingenierías, plataformas de servicio, planes reguladores para el ordenamiento territorial y la protección de la biodiversidad, planes de desarrollo local participativos, sostenibilidad ambiental, planes de gestión integral de residuos sólidos y modernización de acueductos municipales

Financiamiento: El IFAM en su componente financiero ha bajado sus tasas que ahora oscilan entre un 9.5% y un 11%. Se ha aumentado en seis mil quinientos millones de colones su cartera, los plazos hasta 15 años con períodos de gracia y con tasas fijas. Todos estos incentivos procuran que los gobiernos locales aprovechen y utilicen el financiamiento disponible, para darle contenido económico a los megaproyectos cantonales que son imposibles de financiar con el presupuesto de un año, pero que las municipalidades sí tienen la capacidad de atender el principal y su amortización de estos créditos para el desarrollo.

Aspiramos que, al final de la Administración Arias, se haya duplicado del 2 al 4% la participación de los gobiernos locales, para lo cual se requiere que la Asamblea Legislativa apruebe la legislación que le hemos propuesto, que el Poder Ejecutivo cumpla a cabalidad este plan y que las municipalidades optimicen la gestión tributaria.

El Observatorio de la Descentralización, brindará cada año un informe del estado en que se encuentran los proyectos y el comportamiento de los partidos políticos y los poderes Legislativo y Ejecutivo en el impulso o obstaculización de la descentralización.

Devolver las competencias que otrora tenían las municipalidades, así como los impuestos a los ciudadanos en forma de nuevas obras y mejores servicios, es la clave para el éxito de este ambicioso proyecto, que solo aspira a revertir un proceso de 200 años de centralismo, y que, a fuerza de repetirse en el tiempo, la genética centralista nos marca como el principal problema político por resolver para llegar al bicentenario, en el año 2021, con un país descentralizado, que impulse un desarrollo uniforme, eliminando las asimetrías existentes producidas por el desequilibrio social, económico y político.

La Municipalidad del siglo XXI debe ser, no solo un instrumento moderno, ágil y dinámico de la democracia costarricense y del desarrollo económico, social y cultural en los cantones. Ha de ser, como decía don Cleto González Víquez, la escuela de una nueva cultura política de ciudadanos libres y responsables ■

Una nueva visión municipal

*José Joaquín Arguedas Herrera.
Costa Rica.
Politólogo y Administrador de Recursos
Humanos.
Director General de Servicio Civil.
Costa Rica.*



La Dirección General de Servicio Civil y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) firmaron un Convenio de Cooperación para la modernización y fortalecimiento de la gestión municipal. El convenio avanza y plantea nuevas perspectivas para las próximas décadas.

El día 26 de agosto de 2007, se llevó a cabo la firma del convenio y carta de entendimiento entre 20 municipalidades, la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y el Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE), con el fin de promover una estrategia de reingeniería de la gestión municipal, orientada a aumentar y mejorar los servicios hacia las comunidades.

Este proyecto de modernización inició en el mes de agosto de 2007, en veinte municipalidades: Desamparados, Acosta, Coronado, Puriscal, León Cortés, Tarrazú, Mora, Dota, Los Chiles, Valverde Vega, Palmares, San Isidro, Cartago, Turrialba, Hojancha, Coto Brus, Golfito, Corredores, Matina y Pococí. El proyecto camina a paso seguro gracias al concurso de las instituciones involucradas.

Uno de los compromisos de la DGSC en este marco, es elaborar la metodología y los instrumentos técnicos pertinentes que se ocuparán en el proceso de cambio de la gestión administrativa de las municipalidades costarricenses, por ejemplo:

- Diseño o actualización del Mapa Básico de Organización por Procesos,
- Manual Descriptivo de Clases de Puestos,
- Escala Salarial,
- Manual de Evaluación del Desempeño,
- Manual de Concursos Internos y Externos,
- Manual para el Reclutamiento y Selección de Personal,
- Manual de Inducción, Actualización del Reglamento Autónomo de Organización y Servicios,

- Capacitación para la elaboración y actualización de manuales de procesos, políticas y procedimientos
- Elaboración del manual para el seguimiento y actualización de los instrumentos, tarea encomendada al Área de Atención al Sector Descentralizado de la DGSC.

El establecimiento de esta alianza reviste una gran importancia para la DGSC.

Como bien lo apunta Jordi Sevilla, Ministro de Administraciones Públicas de España, en varios escritos, es urgente el fortalecimiento del aparato estatal; "donde no hay estructuras de gobierno sólidas se desata la corrupción, la pobreza y el subdesarrollo" y, en este contexto, "la debilidad del Estado no lleva a la libertad, sino al desastre y un entramado institucional débil, limita la capacidad para implantar de manera efectiva, políticas económicas o sociales necesarias, y priva a éste de la legitimidad necesaria para acometer reformas esenciales".



En este contexto, fortalecer el régimen municipal es consecuentemente una tarea urgente. Es en las comunidades donde se gesta, en primera instancia el desarrollo.

Corresponde a los municipios convertirse en verdaderos gobiernos locales, autónomos, capaces de generar los cambios necesarios para dar un salto a una mejor calidad de vida. Por esta razón, desde al año 2002, la DGSC ha venido prestando asistencia técnica en el campo de los Recursos Humanos, a aquellas municipalices que lo han solicitado así.

Esta colaboración técnica comprende diseño de estructura, manuales de puestos, estudios de sobresueldos y otras consultas sobre la aplicación de normativa con el empleo público municipal. Nuestra cobertura de servicio ha comprendido cincuenta y siete municipalidades, cinco concejos de distrito, dos comités cantorales de deporte y una Federación de Municipalidades.

Esta experiencia acumulada da pie a que la DGSC tenga claro que el desarrollo de un nuevo sistema de gerencia pública municipal, se convierte hoy día en uno de los principales desafíos del proceso de modernización de la gestión estatal, planteados por algunos investigadores en términos de una transformación de la gestión, en dos sentidos:

1. Transformaciones institucionales para implementar los nuevos instrumentos de gestión en todas las municipalidades a partir de:

- Compromisos con el ciudadano
- Gestión por resultados

2. Transformaciones horizontales que apunten a producir cambios en los sistemas que atraviesan transversalmente todo el sector público en sus modalidades de gestión apartir de:

- Gestión Moderna de los Recursos Humanos
- Gestión, Formación y Desarrollo del Talento Humano

No existe un único camino, ni formas iguales de actuación en las que se debe trabajar, pero sí hay determinados aspectos de vital importancia que permiten una gestión pública eficaz y, como primer punto, es necesario desaprender muchos de los principios y técnicas que aseguraron el éxito en etapas anteriores pero que ya no funcionan.



Los cambios planteados tanto en los sistemas como en los instrumentos de gestión referidos a los recursos humanos, constituyen el componente más delicado y complejo de cualquier cambio organizacional, dada sus repercusión inmediata en los procesos económicos y sociales, por lo que la DGSC queda muy complacida con el establecimiento de alianzas, como la asumida con el IFAM y el FOMUDE.

Al retomar las palabras del Ministro Sevilla es claro que "la alternativa a un mal Estado no es un no-Estado, sino un buen Estado". Por tanto, el Estado vuelve a estar de moda, a ser visto como necesario y en esta nueva visión, la administración pública debe funcionar bien, ser imparcial, profesional, propulsora de una garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos y del progreso de las naciones.

Finalmente, parafraseando a Carlos Matus "parece ser que mientras mayor es la madurez institucional de un país, su capacidad de gobierno no descansa significativamente en métodos y técnicas de avanzada, sino en la experticia adquirida por los cuadros estables de gobierno y en la solidez de su estilo de hacer política"■

La modernización de la administración municipal costarricense

José Alberto Rodríguez Salazar. Costa Rica.

Administrador de Recursos Humanos, Director del Área de Asistencia para el Desarrollo del Sector Descentralizado, Dirección General de Servicio Civil.

El Régimen Municipal en nuestro país, no ha tenido un apropiado desarrollo planificado, que cumpla con calidad las responsabilidades de municipio y, así, atender las crecientes demandas de una sociedad cambiante. Esta falta de ordenamiento en los servicios que se prestan, provocan insatisfacción de la población, especialmente a su calidad, cantidad, oportunidad, accesibilidad y eficiencia.

La sola necesidad de dar un nuevo ordenamiento a estos servicios y, a su administración y prestación, es razón suficiente para buscar la transformación institucional. Se requiere una mayor proyección y cobertura en cantidad y calidad para que nuestras municipalidades pasen a ser auténticos Gobiernos Locales.

En nuestro pensamiento, las municipalidades deben asumir una responsabilidad social en primer lugar. Esta responsabilidad y la forma en que se asuma permitiría adquirir conciencia clara de que, en el entorno nacional, los cambios se dan con mucha más rapidez que en el interior de las municipalidades.

Es válido llamar la atención a los señores Regidores,(as), Síndicos, Alcaldes y Alcaldesas y trabajadores para que sean conscientes de que es necesario adaptarse y, más bien, estar a la vanguardia. Esto los tiene que llevar a preocuparse más por la

importancia de ese entorno, tanto en el nivel individual como institucional, asumiendo un compromiso relevante dentro de la sociedad costarricense.

Cada municipalidad debe definir su importancia en ese entorno, y esa importancia debe mantenerse activa. El quehacer municipal debe ser proactivo, más que reactivo, sea como prestador de servicios o como regulador de los servicios. Varios son los ingredientes de éxito para cumplir con el rol de auténticos Gobiernos Locales.

Para llegar a ser Gobiernos Locales, el primer ingrediente lo es la satisfacción personal en el desempeño, con una mística que se debe fortalecer en quienes trabajan en las municipalidades, incluyendo Regidores, Síndicos, y Alcaldes. Es un hecho que el lugar de trabajo constituye un "segundo hogar", de manera que el compromiso con el desempeño satisfactorio debe ser parte del patrón de comportamiento organizacional.

Otro ingrediente es el valor que tiene el trabajar para otros, el servir; el saber que no se trabaja para hacer favores al usuario, sino que en las municipalidades existe una actitud de verdadero servicio, una razón relevante de ¿por qué se trabaja?

Un tercer ingrediente es la polivalencia funcional, cada día más difundida y que

conlleva a que cada trabajador desarrolle más capacidades y funciones en relación con una estrategia única de acción. Conlleva, también el rompimiento de "feudos" cuya defensa natural es uno de los mayores enemigos de la modernización municipal y busca más bien la multifuncionalidad, la apertura de las limitaciones, la creatividad, en suma el verdadero desarrollo de los trabajadores.

Como cuarto ingrediente importante, destacaremos uno mencionado anteriormente de manera breve. Se refiere a que las visiones estratégicas de las municipalidades deben ser revisadas de manera continua, y no ser consideradas como una tarea que se presenta de repente en un determinado periodo político, como un trabajo adicional que no se ve como parte de la misma naturaleza de la institución, hasta el punto de llegar a confundir a los trabajadores a la hora de presentar los programaciones anuales (PAO), al no lograr incluir como parte del plan, las acciones de cambio. Este factor es sumamente relevante, pues la idea es lograr institucionalizar la revisión y actualización permanente por lo menos en lo que se refiere a los procesos, procedimientos, estrategias y métodos para hacer las cosas. De esta manera, tal vez se pueda trascender las fronteras de los periodos políticos que muchas veces no permiten que los cambios perduren, sino que hacen que todo se empiece de nuevo, lo cual, de seguro, llevará a que la transformación se constituya de "parches" más que de cambios integrales y de larga proyección.

Por último, un ingrediente clave es que los Regidores, Síndicos, Alcaldes y trabajadores creen que el cambio facilitará que las municipalidades pasen a ser verdaderos Gobiernos Locales con autonomía política, financiera y administrativa, y así, contribuyan al desarrollo sostenible del país. Mientras no se llegue a creer en ello, será difícil lograr resultados integrales en el Régimen Municipal costarricense.

La transformación municipal

La Dirección General de Servicio Civil, por medio del Área de Asistencia para el Desarrollo del Sector Descentralizado, está colaborando con aquellas municipalidades que solicitan la transformación organizacional; actualmente el proceso involucra a 20 municipalidades.

El Servicio Civil, como ente facilitador del proceso, es consciente de que conducir el cambio no depende únicamente de decidirlo y escribirlo en un plan, sino que es necesario llevarlo a la práctica, pues significa generar y controlar los cambios que deben producirse en la organización de las personas, incorporando nuevas maneras de hacer y pensar de las personas que integran la organización, por lo que es importante conocer en realidad ¿qué implica un proceso de cambio?.

Hay que partir del hecho de que a pesar de que las municipalidades enfrentan una serie de circunstancias que las llevan a la necesidad de realizar cambios, también hay que reconocer que existen otras que se oponen al cambio, apoyando más bien la estabilidad o el *status quo*. Un aspecto importante es lograr la conciliación de estas "fuerzas". Para llevar a cabo un cambio no es prudente aplicar presión sin tomar en cuenta sus consecuencias, pues ésta causa resistencia. "Fuerzas" que pueden estar impulsando el cambio pueden, asimismo, crear restricciones, lo que nos lleva a una clave importante en los proceso de cambio, que es tratar de disminuir la resistencia como un medio más eficaz que dedicarse a intensificar las fuerzas impulsoras.

¿Cómo lograr el cambio?

El cambio puede lograrse mediante la modificación de la estructura, los procesos, la tecnología, la cultura o, combinando estos aspectos.

1. El cambio en la estructura no se refiere únicamente al cambio del organigrama, incluye también los sistemas de comunicación, el flujo de la información y la jerarquía, donde una de las tendencias modernas es la organización plana que busca simplificar la relación de los niveles ejecutivos con los operativos.
2. Otro cambio es la modificación de la tecnología que, al alterar los equipos, procesos y técnicas, incide en la estructura, permitiendo la ampliación y el enriquecimiento del trabajo. Estas técnicas facilitan la modificación de la conducta y, por ende, constituyen una forma de enfocar el cambio.
3. El cambio también está dirigido hacia las personas, con el propósito de modificar los patrones de comportamiento de los empleados, centrándose en las habilidades, actitudes, expectativas y percepciones.

La complejidad del cambio está en función de la cantidad y tipo de elementos que se quieran modificar: Es importante recordar que las organizaciones son sistemas integrados y abiertos, constituidas por diversos componentes que interactúan entre sí para lograr un objetivo, por lo que, a pesar de que es posible lograr el cambio mediante cualquiera de estas fases, lo más prudente es que el proceso de cambio considere las fases integralmente.

Además de las fases comentadas, se agregan tres etapas: el diagnóstico, la intervención y el seguimiento. El componente del diagnóstico representa una recopilación de características de la situación dada para que, en función de ellas, se puedan determinar cursos de acción para su mejoramiento, fortalecimiento, impulso o eliminación.

El componente de la intervención se refiere a las actividades planificadas en las que parti-

cipan los trabajadores y los facilitadores (Servicio Civil) durante el curso del programa del cambio organizacional. Estas actividades están diseñadas para mejorar el funcionamiento de la organización, al ayudar a los trabajadores de la municipalidad a administrar mejor los procesos y culturas de sus equipos y su organización.

En lo que respecta al seguimiento, en líneas anteriores se había comentado que la complejidad del cambio está en función de la cantidad y el tipo de elementos que se quieren modificar, de manera que debemos ser conscientes de que una vez puesto en práctica el proceso de cambio, pueden requerirse ajustes especialmente en las estrategias de la ejecución y de los resultados. Institucionalizar el cambio significa lograr que todos y cada uno de los trabajadores de la organización municipal se sientan parte de dicho proceso, y para ello, el que sean informados sobre lo que está sucediendo como consecuencia del cambio, es un factor básico. No debemos olvidar que, quien mejor conoce lo que se hace en la organización ¿cómo se hace? y los problemas que se pueden estar enfrentando, son los trabajadores mismos, independientemente del nivel jerárquico en que se desempeñen.

En esta premisa, la administración de colaboración por medio de un equipo de trabajo, es núcleo fundamental en el proceso del cambio institucional. A este equipo lo denominamos Equipo de Mejoramiento Continuo, cuya finalidad es ser una punta de lanza en el proceso de cambio. Son líderes y facilitadores del proceso, ofrecen puntos de vista e ideas, participan activamente en la solución de problemas, apoyan la implementación o recomendaciones de las mejoras continuas. Está constituido por representantes de los diferentes estratos ocupacionales de la municipalidad, incluyendo miembros del Concejo Municipal y de la Alcaldía.

¿Cuál es el estado de las municipalidades?

Desafortunadamente, hoy día, la crítica hacia las municipalidades, por parte de la sociedad civil, es contundente, especialmente en lo que respecta a su capacidad de gestión. Desde que la Dirección General de Servicio Civil asumió la colaboración técnica las municipalidades, se ha podido recabar información sobre el estado de gestión pública que viene ejecutándose en ellas. Este estado de gestión ha mantenido un bajo perfil tanto en la forma como en su estilo. A continuación daremos una lista de las debilidades encontradas:

- Alta morosidad
- Mala recaudación
- Despilfarro de recursos
- Endeudamiento financiero
- Tasas y tributos desactualizados
- Desequilibrio en la estructura
- Fragmentación, heterogeneidad y complejidad en los procesos
- Reglamentos, manuales desactualizados o inexistentes
- No existe planificación en proyectos productivos
- Ausencia de control interno
- Ausencia de criterios e instrumentos de evaluación
- Tecnología inadecuada e insuficiente.
- Corrupción
- Escasez/ ausencia de profesionales
- Desmotivación laboral
- Ingovernabilidad.

Agregado a lo anterior, se recopiló información sobre el estado de la gestión de los recursos humanos en los municipios y estos fueron los hallazgos:

- No existe la Gestión de Recursos Humanos como sistema
- En la gran mayoría de las municipalidades se subestima la actividad de Recursos

Humanos, viéndose como una función administrativa, con un carácter reactivo.

- Falta de visión sobre el rol estratégico del jefe del área de los Recursos Humanos.
- Bajo nivel de los titulares del cargo que administra los Recursos Humanos.
- No están debidamente delimitadas las funciones del área de Recursos Humanos y se asignan funciones ajenas a la actividad.
- La actividad de Recursos Humanos se considera un área no atractiva y no priorizada.
- No hay planificación estratégica de los Recursos Humanos.
- Calificadores de cargos obsoletos y rígidos.
- Deficiente diseño de los puestos de trabajo.
- No se hace, o resulta ineficiente el proceso de reclutamiento y selección.
- Deficientes e inadecuadas técnicas de selección.
- El proceso de inducción es deficiente y en muchos casos sólo se realiza a los recién graduados.
- Se aplican métodos convencionales de período de prueba.
- No existe adecuada planificación de la capacitación de los Recursos Humanos, vista como una inversión para el logro de objetivos, ya que no se realizan diagnósticos de determinación de necesidades de capacitación, de acuerdo con las características de la organización.
- La capacitación no se da en concordancia con el desarrollo institucional.
- Ausencia o poco apoyo de los jefes con respecto a la importancia de la capacitación.

- La política salarial no corresponde a las exigencias de los tiempos actuales.
- Poca o nula estimulación o reconocimiento al personal.
- Se aplican métodos tradicionales de remuneración.
- Condiciones de trabajo inadecuadas.

Si se ve en términos de valor absoluto esta detección de problemas de, podría decirse que el 20% está en los recursos tecnológicos y financieros, mientras que el 80% en los recursos humanos. ¿Es necesario un cambio?

Dilucidar si las transformaciones de las municipalidades son necesarias, parece ser una tarea que ha venido posponiéndose desde muchos años atrás.

En el presente, los municipios mantienen una estructura jerárquica piramidal con una serie de errores en su organización, a saber: centrar la atención en funciones internas y no en los usuarios genera pérdida de información, fragmentación de objetivos de desempeño, mayor costo de coordinación y control, y desestímulo a la iniciativa y la innovación. En general, es un cúmulo de factores que se reflejan en la pérdida de agilidad de la organización para percibir y responder a los impulsos del ambiente que las rodea.

El enfoque funcional que hoy impera en las municipalidades, consiste en organizar sus funciones de acuerdo con los preceptos de la división del trabajo y de la especialización, de ahí que los trabajadores municipales que realizan tareas especializadas en ambientes jerárquicos, no responden a las condiciones actuales de competitividad, usuarios y cambio. En este punto, en particular, las municipalidades reaccionan con lentitud a los cambios del entorno y a las posibilidades de crecimiento como organización.

Hay que mencionar que el papel de los alcaldes, alcaldesas no se ha potenciado como líderes de la organización, con la capacidad visionaria para diseñar políticas que desarrollen objetivos estratégicos con metas de desempeño a las necesidades locales, equilibrando la demanda con los recursos disponibles.

Recalcando el poder de los alcaldes (en especial el público), su papel tiene que ir más allá de las actividades ejecutivas de "planeación, presupuesto, administración de personal y solución de problemas. Su papel es fundamental por que son los líderes públicos quienes tienen que establecer el rumbo con claridad, en especial cuando se desarrollan procesos de transformación de cambio, en los que deben tener la capacidad de inspirar a sus colaboradores la necesaria ansiedad del cambio urgente; deben incitar y apoyar, exigiendo excelencia y calidad.

Para un escenario interno de transformación, los alcaldes, en el escenario político, deben proveer a la comunidad herramientas y mecanismos de legitimación, que permitan, primero, hacerla partícipe de la construcción de la propuesta pública de valor y, segundo, facilitarle a los líderes y a la propia comunidad, la posibilidad medir objetivamente si la propuesta de valor fue entregada y, por lo tanto, si el mandato público se cumplió.

La necesaria transformación interna orientada a procesos de las municipalidades

Para el Servicio Civil, la modernización de la gestión pública en el régimen municipal costarricense constituye un movimiento inacabado. Su densidad conceptual e instrumental no se ha consolidado y el balance de sus logros en términos de su contribución a la equidad y eficiencia no se ha desarrollado de manera sistemática.

En el quehacer que está desempeñando la Dirección General de Servicio Civil, como facilitador en los procesos de cambio en 20 municipalidades que han solicitado su colaboración, se ha presenciado la discusión del grado de transformación organizacional orientada a procesos y centrada en resultados.

Esta discusión esta enmarcada dentro del desarrollo de las etapas previas de la transformación, más exactamente en la orientación del rumbo.

Los tres factores son: el grado de rezago de los resultados de la estructura jerárquico-piramidal con respecto a los resultados esperados por los diferentes componentes de la demanda social .

En la medida que los resultados de la organización municipal jerárquica estén evidentemente alejados de los resultados exigidos por los ciudadanos y sus representantes, y que los recursos financieros sean ineficaces, se mantengan o disminuyan, el mantenimiento de estructuras jerárquicas piramidales tendrán muchas dificultades para desarrollarse, en virtud de que han demostrado tener bajos niveles de competitividad y lentitud ante escenarios cambiantes.

El segundo factor determinante es la legitimación constante del proceso de transformación, en la medida que los ciudadanos y representantes políticos (regidores, síndicos, alcaldes), puedan participar permanentemente en el proceso de transformación, obligaría los trabajadores a facilitar la transformación.

El tercer factor es que la transformación institucional requiere un grado importante de cambio cultural, dado que las modificaciones de las funciones y su paso a procesos, involucra decididamente la forma en que los colaboradores de la municipalidad inter-actúan y trabajan.

En este orden de ideas, es esencial a la hora de realizar transformaciones por procesos, la orientación cultural de los líderes (regidores, síndicos, alcaldes), ya que si los líderes no están convencidos de la conveniencia del proceso de transformación de la organización municipal jerárquica-piramidal hacia una organización por procesos, éste está condenado al fracaso.

En síntesis, algunos resultados esperados en la transformación de las municipalidades establecerían con claridad la necesidad de contar con mejores herramientas disponibles y así cumplir con las expectativas y necesidades de los ciudadanos.

Desarrollar una posición estratégica de tal forma que se puedan articular factores críticos de éxito y metas ambiciosas en la construcción de su plan estratégico. Esta mejora se refleja en el incremento de la calidad y oportunidad de los servicios que se prestan en las municipalidades ■

Brechas cantonales y desarrollo humano

Estudio del PNUD 2000-2005 en Costa Rica

Escazú, Santa Ana y Curridabat, aparecen como los cantones de mayor desarrollo humano, mientras Talamanca, Matina y Los Chiles ocupan las últimas posiciones***

Pese a que el Índice de Desarrollo Humano Cantonal (IDH) promedio refleja una mejora en las condiciones de vida en Costa Rica entre 2000 y 2005, aún persisten en el país significativas brechas entre cantones.

Así lo dio a conocer el nuevo Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica, presentado al país el 27 de setiembre por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica.

El Atlas mostró que en el período de estudio, el 98% de los cantones experimentaron mejoras en su IDH, aunque se constatan variaciones en la magnitud y el ritmo de las mismas.

El mayor crecimiento se ha distribuido en el centro del país y cantones turísticos del Pacífico Central y Norte.

Edgar Gutiérrez, Director de la Escuela de Estadística de la UCR indicó también que "los cantones turísticos fueron los que mostraron un mayor aumento en desarrollo humano durante el período en estudio, aunque algunos de ellos también evidencian importantes privaciones sociales lo que les impide alcanzar una situación óptima".

Además, para el año 2000, el 26% de la población vivía en cantones con un IDH alto o medio alto, mientras que para 2005 ese porcentaje subió a más del doble.

"Mientras en el país hay cantones como Escazú que tienen indicadores de desarrollo similares a

países europeos como Alemania y Grecia, tenemos otra realidad con Talamanca, cuyo IDH es similar al de Botswana en África. Costa Rica debe tomar decisiones importantes para cerrar estas brechas", indicó José Manuel Hermida, Representante Residente de PNUD Costa Rica.

Ejemplo de esa desigualdad es que mientras en Hojancha la tasa de matrícula neta en primaria y secundaria es casi del 95%, en Alajuelita no llega al 40%.

En el caso de la esperanza de vida al nacer en Santo Domingo es de 84,4 años y en Talamanca es de 72,3, una diferencia de más de 12 años de vida. Y en el caso del bienestar material las desigualdades son aún mayores, pues la medición arroja que en León Cortés éste es cuatro veces menor al de Escazú.

El Atlas también reporta la existencia de brechas de desarrollo humano entre mujeres y hombres, dejando en evidencia que entre 2000 y 2005 el país no ha tenido avances significativos en términos de una mayor autonomía de las mujeres.

El índice de pobreza humana (IPH) que, además de medir dicha condición por carencias materiales, agrega componentes de educación, desempleo y longevidad, mostró un deterioro en la zona sur del país, específicamente en Pérez Zeledón, Buenos Aires, Osa, Golfito, Coto Brus y Corredores.

El estudio, además, realizó una categorización de cantones con el fin de visibilizar el impacto de la pobreza humana sobre el desarrollo

humano. De la interrelación del IDH y el IPH el Atlas definió cuatro clasificaciones: consolidados, vulnerables, debilitados y rezagados.

Un 42% de los cantones entró en la categoría de consolidados, un 4% resultó vulnerable, mientras que un 33% tiene un desarrollo humano debilitado y, el 21% restante se ubica en la categoría rezagados.

"El Atlas nos demuestra que el gran reto a nivel cantonal es la consolidación del desarrollo humano que debe estar acompañado por la mejor distribución de oportunidades y capacidades para que las poblaciones más vulnerables logren participar de la riqueza y la prosperidad", indicó el Representante de PNUD ■

Falta Mapa

****Información suministrada por la oficina de comunicación del PNUD-Costa Rica.*

A
C
O
N
T
E
C
E
R

I
N
S
T
I
T
U
C
I
O
N
A
L

Bautizan auditorio en honor a pionero del Régimen de Servicio Civil

Periodista Ruth Piedra Marín,
Dirección General de Servicio Civil

Fotos: Luis Carlos Murillo Ugalde,
Dirección General de Servicio Civil

an José, 5 de octubre de 2007. En lo que fuera una ceremonia sencilla pero cargada de emotivos momentos, y con la presencia de la Directora General de la Presidencia de la República Salomé Casorla, el Ministro de Educación Pública Leonardo Garnier, entre otros invitados especiales, el pasado 3 de octubre, la Dirección General de Servicio Civil, bautizó el Auditorio Institucional con el nombre de **Carlos Araya Borge** e inauguró la Galería de fotos de Exdirectores Generales de Servicio Civil.



"Con este humilde acto, en nombre de todos los compañeros que laboramos para la Dirección General de Servicio Civil, queremos ofrecerles un sentido homenaje de agradecimiento a Don Carlos Araya y a los exdirectores, tanto por haber mantenido la tea en alto durante muchos y valiosos años de sus vidas, como por la fuerza que a todos nos impregnó trabajar a su lado", señaló el Director General de Servicio Civil, José Joaquín Arguedas Herrera.



Don Carlos Araya Borge, considerado el pionero del Régimen de Servicio Civil en Costa Rica y otros países de Latinoamérica, ejerció una participación activa durante la redacción del Estatuto de Servicio Civil y fue el primer Director General.

"Soy el único sorprendido de todo lo que he visto aquí en esta mañana, ¡cómo me han recibido! ¡Cómo está esto! ¡cómo ha crecido todo esto, estoy estupefacto!, porque si bien alimenté ideales en aquel entonces, nunca pensé que iba a florecer tanto aquel árbol. Hoy es un orgullo para mí contemplar lo que ha hecho el Servicio Civil".

"El honor que ustedes me dispensan, es de ustedes, se los devuelvo, honrar honra; y si me honran a mí es porque ustedes merecen el honor. Me complace mucho declararlo así. Un millón de gracias porque esto no estaba en el programa de mi vida", concluyó don Carlos Araya.

El Ministro de Educación Pública, Leonardo Garnier, aprovechó la oportunidad para reconocer las cualidades del Régimen de Servicio Civil; "cuando uno está en una institución como el MEP, que agrupa a más de la mitad del empleo público, uno necesita una institución como el Servicio Civil, porque si no es inmanejable".

"El fortalecimiento de estas instituciones es vital y aquí el homenaje a don Carlos Araya se vuelve mucho más importante; porque si es difícil mantener una institución, crear institución es todavía más difícil. Y crear una institución que haya durado y se haya fortalecido hasta hoy es algo de lo que don Carlos realmente con todo derecho, debe sentirse orgulloso".

"Si no hay una institución que proteja los derechos laborales, pero que a la vez establezca reglas de responsabilidad de rendición de cuentas, el empleo va a seguir siendo un empleo que se da a base de privilegios, grandes o pequeños", agregó el Ministro.

La Directora General de la Presidencia de la República, Salomé Casorla compartió con los asistentes, el mensaje del Presidente de la República, Oscar Arias Sánchez quien destacó la labor de don Carlos Araya: "Don Carlos fue el Jefe de Selección de Personal nombrado por la Junta Fundadora de la Segunda República. Esa es una distinción que hoy, casi 60 años después, cuelga en su pecho como una medalla intocable, que el tiempo no podrá herrumbrar".



"Yo celebro sinceramente que este homenaje se le rinda a don Carlos en vida, que tenga la oportunidad de ver su nombre escrito en este auditorio y de recordar que, gracias a su liderazgo y esfuerzo, en Costa Rica los funcionarios adscritos al Servicio Civil duermen tranquilos, seguros de que al día siguiente tendrán su empleo, tendrán su salario, y podrán traer comida a sus hogares", enfatizó el mensaje presidencial ■

CARLOS ARAYA BORGE

Primero Jefe de la Oficina de Selección de Personal, miembro de la Comisión Redactora del Estatuto de Servicio Civil y Primer Director General de Servicio Civil.

CARLOS ARAYA BORGE nació en San José de Costa Rica, Barrio La Soledad, el 8 de noviembre de 1916, se graduó como Administrador, es además, Licenciado en Filosofía y Letras de la Universidad de Costa Rica. Se le puede considerar como el Pionero del Servicio Civil en Costa Rica, pues emprendió una misión titánica para el establecimiento del Régimen de Servicio Civil costarricense.



En la historia del Régimen de Servicio Civil, don Carlos Araya Borge se constituye en el primero en ocupar la jefatura de la Oficina de Selección de Personal, creada por iniciativa de la Junta Fundadora de la Segunda República. Luego, estaría a cargo de la Oficina de Servicio Civil que promulgaría la Asamblea Legislativa, en mayo de 1953. Esta Oficina permaneció vigente hasta la emisión del Estatuto de Servicio Civil, Ley 1581 del 30 de mayo de 1953, donde ya se perfilaba la institucionalización de una organización. Con la emisión del Acuerdo Ejecutivo No. 41 de 24 de junio de 1953, se creó la "DIRECCION GENERAL DE SERVICIO CIVIL", liderada también por el señor CARLOS ARAYA BORGE ■

Cronología de Directores Generales de Servicio Civil

1953-1958	Carlos Araya Borge
1958-1962	Tobías Escribano Romero
1962-1962	Víctor Morgan Alvarado
1962-1966	Enrique Chacón Zúñiga
1966-1969	Renán de Lemos Rodríguez
1969-1970	Rodrigo Araya Pacheco
1970-1978	Sidney Bräutigam Jiménez
1978-1981	David Rodríguez Matamoros
1981-1982	German Vargas Alfaro
1982-1986	Sidney Bräutigam Jiménez
1986-1990	Julio Zelaya Lücke
1990-1991	Luis Edgardo Ramírez Zamora
1991-1994	Ligia María Céspedes Álvarez
1994-1994	Vilma Camacho Viquez
1994-1998	Juan Manuel Otárola Durán
1998-2006	Guillermo Lee Ching.
2006	José Joaquín Arguedas Herrera

Inauguración de Galería de Fotos de Exdirectores Generales de Servicio Civil

Durante la apertura de la Galería de Fotos de Exdirectores Generales de Servicio Civil, uno a uno de los que estuvieron presentes, fue develando su fotografía.

"Esta es una vieja deuda con quienes dedicaron importantes años de su vida a contribuir con la gobernabilidad democrática de nuestro país, desde este cargo", manifestó José Joaquín Arguedas, Director General de Servicio Civil.



"Tres de los señores Exdirectores ya no están físicamente entre nosotros. Pero solo se muere cuando nos olvidan y como pueden ver, este no es el caso. Por el contrario, este acto nos permite asegurar a sus deudos, que su legado estará siempre vivo entre nosotros" agregó Arguedas.



Víctor Hugo Morgan Alvarado quien ejerció como Director General en el año 1962, indicó que "los costarricenses tenemos que tener pleno conocimiento y una gran deuda con Carlos Araya, porque él comenzó a gestar el Servicio Civil de Costa Rica desde tiempos cercanos a la Revolución del 48".

"Dentro del grupo superior, permeó la idea de Carlos Araya de que como arte de las conquistas del país la Revolución debía incluir el derecho del empleado público a ser empleado de capacidad, pero con derecho a tener permanencia en un puesto independientemente de su filiación política, así como lo relacionado con los salarios. Fui testigo de esas luchas y me siento orgulloso de eso" concluyó■



La Dirección General de Servicio Civil agradece a la Junta Directiva de FUSCIDERHE su aporte para la gestión de la DGSC y por patrocinar el equipamiento de esta sala-auditorio.

**R
E
C
U
R
S
O
S**

**H
U
M
A
N
O
S**

Perspectiva de género en la reforma del sector público de Costa Rica: Desarrollando mujeres líderes como agentes de cambio

Ilse Lanzoni Mejía. Costa Rica

Psicóloga (Universidad de Costa Rica); Magíster en Administración de Negocios con especialidad en Administración de Recursos Humanos (Universidad de Costa Rica en convenio con la National University); Magíster Scientae en Administración Pública (Universidad de Posdam, Berlín, Alemania). Funcionaria del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica.

Resumen

El artículo es una síntesis de los principales planteamientos de la tesis presentada por la autora en la Universidad de Potsdam, Alemania, para optar por la Maestría en Administración Pública, en el área de Estudios de Postgrado Internacionales.

1. Introducción

La necesidad que tienen los gobiernos de mejorar los servicios que brinda el sector público a la sociedad civil, ha hecho que se impulsen las nuevas tendencias de gestión del recurso humano, tal como el desarrollo de líderes que promuevan el cambio institucional, con miras a ser más efectivos y eficientes. El liderazgo femenino en el sector público se ha convertido en un factor institucional que ha ido creciendo en la última década en muchos países, situación que debe ser estudiada para implementar programas de sensibilización hacia este fenómeno, el cual se ha dado a raíz de las políticas que promueven igualdad de oportunidades de empleo, formación y desarrollo de las mujeres en el sector público.

En Costa Rica, la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), como ente regulador de las contrataciones en la mayoría de las instituciones del gobierno central, ha mantenido las políticas de igualdad de condiciones y el principio de idoneidad, garantizando así la inserción de la mujer en la Administración Pública.

El desarrollo del liderazgo femenino en el sector público es una de las acciones que se dan a partir de varias aristas, entre ellas el concepto de equidad de género, promovido como un valor crucial en el cambio de la cultura organizacional de las instituciones del sector público, donde es necesario generar líderes comprometidas en promover las adaptaciones necesarias para satisfacer el interés público, con miras a mejorar la gobernabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

El estilo de liderazgo femenino requerido para generar este cambio estará definido en un perfil de competencias deseables, que no solo han sido aprendidas mediante la socialización, sino que deben ser desarrolladas a partir de las charlas y talleres que, para tal efecto, se impartan. Tal es el objetivo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), cuya

Dirección de Capacitación, pretende implementar, a partir del año 2008, una serie de acciones con miras a introducir la perspectiva de género en su cultura organizacional, principalmente por medio de la capacitación, ya que es un ministerio que actualmente está siendo liderado por mujeres, quienes ostentan los cargos de más alta jerarquía, a saber: una Ministra, una Viceministra y una Oficial Mayor.

Actualmente los gobiernos de todo el mundo están enfrentando la necesidad de ser más eficientes y representativos para proveer mejores servicios a la sociedad civil. Los nuevos retos incluyen promover igualdad de condiciones de empleo para hombres y mujeres con el objetivo de retener y desarrollar su calificada fuerza de trabajo.

El sector público necesita desarrollar nuevos estilos de liderazgo para promover los cambios institucionales con miras a satisfacer el interés público, así como para mejorar su capacidad organizativa y facilitar el cambio organizacional, requerido para enfrentar los retos que le presenta la globalización, la descentralización y la reforma del sistema burocrático tradicional, tan altamente cuestionado.

En Costa Rica, el décimo Informe del Estado de la Nación (2003) definió la década actual como "tiempo para el cambio", con miras a un desarrollo sostenible del Estado y a la generación de las transformaciones necesarias para el país, en lo político, lo económico y lo social. La administración pública debe ir en concordancia con los principios democráticos de representatividad y rendición de cuentas, además de promover la diversidad y la equidad de género en su recurso humano.

Un estudio latinoamericano de opinión pública sobre el liderazgo femenino, conducido por la Organización Gallup (2000) y publicado por el Banco Interamericano de

Desarrollo, menciona que promover los tópicos sobre la mujer es políticamente ventajoso y, en la medida en que el Poder Ejecutivo tome interés en el desarrollo de los derechos de las mujeres, tendrá resultados exitosos, ya que las actitudes públicas, acerca de las diferencias entre las oportunidades para los hombres y las mujeres, han cambiado en las últimas décadas.

La investigación afirma que, al asumir la mujer roles de liderazgo en la función pública, se demuestra que (ellas) son competentes y efectivas, contribuyendo a las transformaciones culturales y políticas en todos los niveles de la sociedad. Esta es una importante razón para desarrollar mujeres líderes en el sector público en Costa Rica y una forma de hacerlo es, mediante la introducción de la perspectiva de género en el proceso de reforma del Servicio Civil.

La reforma, desde una perspectiva de género, analiza el desarrollo de la mujer en el sector público, ya que éstas han enfrentado una persistente discriminación en sus lugares de trabajo, no solo como consecuencia de su género sino por los escasos niveles de representatividad en los puestos de decisión, en la medida que aún existen una serie de estereotipos que impiden que (ellas) sean consideradas líderes efectivas, siendo en su mayoría, los hombres quienes ejercen la toma de decisiones en las instituciones del sector público. Los estereotipos de género no son una simple clasificación de las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, acerca de cómo han sido separados por medio de la socialización y los equivalentes roles sociales que se imponen de acuerdo con el sexo. Estos estereotipos también se refieren a la jerarquía, al acceso al poder y a la desigualdad que la sociedad les impone, como en el caso del fenómeno conocido como el "techo de vidrio" o "glass ceiling", que se ha convertido en una de las barreras que las mujeres deben superar para alcanzar su desarrollo profesional.

Sin embargo, a pesar de la importancia que las diferencias de género tienen en las distintas culturas, la igualdad de género debe ser entendida en un contexto más amplio, en el cual, ambos -hombres y mujeres- puedan ser valorados por sus competencias personales, su idoneidad, sus diferencias y sus similitudes. Siguiendo este enfoque, se puede entender el desarrollo del liderazgo femenino, basándose, no en las diferencias que puede tener con el masculino, sino más bien en la posibilidad de encontrar similitudes entre ambos estilos de liderazgo. Ello permitirá generar un perfil de competencias que incluya lo esencial de uno y otro estilo, para ejercer un liderazgo efectivo en el sector público; un liderazgo que promueva el cambio institucional y la reforma del sistema tradicional.

2. Necesidad de introducir el liderazgo femenino

En Costa Rica, al igual que en muchos otros países occidentales, en las últimas décadas, más mujeres han asumido roles de liderazgo, político y administrativo, tanto en el ámbito privado como en el público. Sin embargo, y a pesar de este crecimiento en el número de mujeres ejerciendo roles de liderazgo, las estadísticas indican que aún son bajas las cifras de mujeres ejerciendo tales posiciones.

Varios documentos consultados refieren que, en Costa Rica, menos de la tercera parte del total de los puestos de jerarquía son ocupados por mujeres, tanto en el sector público como en el privado, a pesar de que ellas poseen un nivel de educación más elevado, con menor deserción del sistema educativo y mayor aprobación en los tres niveles de educación formal y participación en estudios superiores.

En el espacio político la situación se ha mantenido estable en los últimos gobiernos, a pesar de las reformas al Código Electoral del

año 1996. Precisamente, la Ley 7653 establece una cuota mínima del 40% de participación femenina en las instancias partidarias y en los puestos de elección popular.

En el estudio del caso que da origen a este artículo, se pretendió analizar ¿cómo se ha introducido el liderazgo femenino en diversas instituciones del sector público para enfrentar la serie de desafíos que se mencionan en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, así como los hallazgos que reporta el Estado de Nación en materia de Desarrollo Humano Sostenible (2004)? En este documento se menciona que, a partir del año 2003 las mujeres -en el sector público costarricense- representan casi el 50% de la fuerza laboral, donde el 28% de esta fuerza laboral ostenta un grado de profesional o ejecutiva, pero donde menos de un 33% ocupa puestos de jefatura.

Es en este contexto que existe la necesidad de desarrollar un modelo de liderazgo femenino en el sector público costarricense, con miras a introducir la perspectiva de género en el proceso de modernización y así promover la igualdad de género.

Los objetivos primordiales que, en una primera instancia, pueden conducir a generar este modelo de liderazgo, van enfocados a desarrollar mecanismos para fortalecer el liderazgo femenino en el sector público, así como hacia la construcción de un perfil basado en las competencias deseables para este tipo de liderazgo, con miras a fomentar el cambio institucional. Para lograr estos objetivos es necesario realizar campañas de sensibilización enfocadas a concienciar a los funcionarios públicos sobre la necesidad de aumentar el número de mujeres en posiciones de liderazgo, para lograr la representatividad de este grupo que ha sido marginado en el pasado y que hoy lucha por buscar un espacio que le permita equitativas relaciones de género.

3. Estilos para el liderazgo femenino

En los estudios teóricos sobre liderazgo se ha introducido el concepto de género, para diferenciar los estilos de liderazgo que se pueden asociar con las diferencias, en cuanto a la socialización, roles y cultura en que se han desarrollado los individuos. La investigación que se lleva a cabo en este tema ofrece tres grandes interpretaciones que soportan las diferencias sexuales en el ejercicio del liderazgo.

La primera interpretación es el enfoque cultural, que sugiere que hombres y mujeres son socializados de forma diferente de acuerdo con el rol que se les asigna, según el sexo, lo que genera diferentes valores, actitudes y motivaciones, que afectan tanto la vida en el trabajo como el estilo de liderazgo. ¿Por qué esto es tan determinante?. Se dice que las mujeres son socializadas para ser sensibles, delicadas y comprensivas, lo que hace que, en sus roles en el trabajo, se transformen en líderes cálidas, consideradas y democráticas.

El segundo enfoque nos dice que las diferencias se dan por un factor estructural, donde personas con creencias, actitudes y motivaciones similares actúan diferente de acuerdo con la posición que tengan en el sistema social. La conducta de hombres y mujeres en relación con el liderazgo estaría condicionada por esa específica posición que ocupan, determinada en gran medida por el status, el acceso al poder y las normas que están asociadas con esa posición.

La tercera interpretación, en concordancia con la anterior, es el enfoque de la categoría social, que da énfasis al rol que se espera que las personas ejerzan en determinada sociedad, es decir, obedecen a una expectativa conductual basada en un estereotipo o en la percepción que se tenga de las diferencias entre los miembros de distintos grupos sociales.

Diversos estudios (Schein, 1975, 1998; Rosener, 1990; Eagly and Johnson, 1990; Kavacoff and Peters, 1998; Vaglio, 2002) concuerdan con el enfoque cultural así como con la explicación sobre la importancia del género al desempeñar determinado rol en la sociedad y, particularmente, en el contexto del trabajo.

En ese sentido, sostienen que la mujer líder tiene una tendencia a ser más orientada hacia las relaciones que hacia la tarea, de acuerdo con su socialización. Los sentimientos de confianza, seguridad y eficiencia están altamente relacionados con el rendimiento y el exitoso desempeño de un líder, y en el caso del liderazgo femenino estos valores son altos.

Asimismo, se afirma que la mujer, al ejercer su liderazgo, tiende a ser más interactiva y más democrática que autocrática que el hombre, en la toma de decisiones, sin necesidad de ejercer estricto control sobre los recursos que maneja. Sin embargo, es importante introducir las variables externas tales como la influencia de la cultura organizacional y no dejar de lado factores internos como el carácter y las habilidades personales. La investigación es clara en afirmar que las competencias y el rendimiento son factores importantes para considerar la eficacia en el ejercicio del liderazgo. Los sentimientos de confianza, seguridad y eficiencia están altamente relacionados con el exitoso rendimiento de un líder, y en el caso del liderazgo femenino estos valores son altos cuando se tiene el conocimiento, las habilidades apropiadas y las competencias personales para ejercer el rol de líder.

En este punto es apropiado preguntarse: ¿cómo desarrollar un estilo particular para un eficaz liderazgo femenino? Notamos que las teorías que mantenían la diferenciación entre hombres y mujeres líderes han ido evolucionando a través de los años, promoviendo un nuevo estilo de liderazgo, para ambos, que incorpora los aspectos positivos de cada uno.

De acuerdo con Foster (2005) este tipo de liderazgo sería un estilo híbrido, donde el líder posea las características, cualidades, atributos y competencias tanto masculinas como femeninas, aún cuando éstas estén aún altamente influenciadas por los contextos y la cultura organizacional del lugar de trabajo. La importancia de este planteamiento reside en que el liderazgo es acción y no debe ser considerado una posición o un título, por lo que la mujer debe aprehender cuando ejercer un cierto tipo de liderazgo en la relación dinámica que se da entre el líder y sus subalternos, y debe tener en cuenta cada situación que enfrenta, ya que las barreras tanto estructurales, actitudinales y culturales aún se presentan en los ambientes laborales.

4. Perfil de liderazgo basado en las competencias

Richard Boyatzis (1982), en su libro *The competent manager*, desarrolló el término competencias para referirse a las características personales, cognitivas e interpersonales, así como al conocimiento y la imagen personal de los individuos en relación con su efectividad en el trabajo. Este autor desarrolló un perfil, basado en ciertas competencias relevantes, relacionadas con el desempeño exitoso en el trabajo, entre las que fueron seleccionadas nueve, mediante un análisis de variancia. Estas nueve competencias están relacionadas con la conducta efectiva para ejercer el liderazgo. Tales competencias, que se describen a continuación, son consideradas básicas para desarrollarlas en los talleres que se impartirán a mujeres líderes, que pueden ejercer el papel de agentes de cambio en el proceso de modernización del sector público en Costa Rica.

- **Orientación a la eficiencia:** Interés demostrado hacia la consecución de objetivos propios de la tarea realizada, altos estándares de trabajo, alto grado de motivación con resultados tales como metas específicas, planes

de acción y determinar vías de acción para superar obstáculos.

- **Interés por el impacto:** Alto interés por los símbolos de poder, con conductas asertivas para influenciar a otros, buscando un alto nivel de *status*.

- **Proactividad:** Fuerte creencia en la eficiencia personal con un alto grado de control, así como una alta tendencia hacia el inicio de la acción y no a la espera de que las cosas sucedan por sí solas. Búsqueda constante de información de diversas fuentes, aceptando la responsabilidad por los logros y los fracasos.

- **Confianza en sí misma:** Creencia firme en sus propias convicciones, pensamientos y habilidades, para tomar acciones decisivas y realización de propuestas de manera convincente.

- **Destreza oral:** Habilidad para el uso de lenguaje simbólico, verbal y no verbal, además del uso de ayudas visuales para hacer más claras y convincentes sus presentaciones a terceras personas.

- **Capacidad de conceptualización:** Habilidad para entender patrones y relaciones entre la información y los eventos, así como para comprender el significado de un concepto, un modelo o un tema específico.

- **Uso diagnóstico de conceptos:** Razonamiento deductivo, usando conceptos o modelos para interpretar eventos y analizar situaciones.

- **Uso de redes sociales:** Habilidad para desarrollar redes y coaliciones, obteniendo la cooperación de otros, resolviendo conflictos de manera constructiva y usando el rol del modelaje para influenciar a otros.

- **Manejo de procesos de grupo:** Habilidad para manejar el proceso de grupo, cons-

truyendo la identidad y el espíritu de grupo, dando énfasis al interés común y a la necesidad de colaboración, con el objetivo de tener el reconocimiento público de las contribuciones de los miembros del grupo (1).

5. Conclusión

La importancia de introducir la perspectiva de género en el proceso de modernización y reforma del Servicio Civil en Costa Rica está ligada a la necesidad de validar la equidad y la diversidad del recurso humano en el sector público, mediante los principios de mérito e idoneidad que caracterizan este sistema. En esa dirección es que deben realizarse esfuerzos para fortalecer la presencia del liderazgo femenino en todos los sectores, tanto en el ámbito de la gestión política como en la gestión gerencial del gobierno. En este último caso, debe desarrollarse un modelo basado en las competencias idóneas para ejercer un liderazgo efectivo, en este momento histórico de cambios en los niveles económicos, sociales y políticos.

Por medio de la capacitación deben crearse las condiciones para que los servidores públicos se sensibilicen con respecto a la importancia de que el liderazgo femenino genere los resultados esperados para lograr las metas comunes.

Es necesario estimular el cambio cultural a través de diversas acciones, para que la sociedad civil fortalezca los principios de representatividad democrática y equidad de género, que actualmente representan bastiones importantes en el proceso de modernización y reforma del Estado costarricense. ■

Notas:

(1) El texto donde se describen estas competencias en detalle es Fuhrman (1997) p.p. 544, y la traducción presentada en este artículo es no oficial, realizada por la autora.

Bibliografía

Adler, Nancy J. **Global woman political leaders: an invisible history, an increasingly important future.** *Leadership Quarterly*, Vol.7 (1): 133-161, 1996.

Arguedas Herrera, José Joaquín. **“La profesionalización de la función pública y su aporte a la gobernabilidad democrática en un entorno globalizado”**, San José, Costa Rica, 2006.

Brannon, Linda. **Gender psychological perspective**, Boston, USA, Allyn and Bacon, 1996.

Chemers, Martin; Costanzo, Mark and Oskamp, Stuart. **Diversity in organizations: New perspectives for a changing workplace.** London, Sage Publications, UK, 1995.

Doyle, James and Paludi, **Sex and gender: The human experience**, 4ta. edición, USA, Editorial, Mc Graw-Hill Inc. 1998.

Eagly, Alice H; Beall, Anne and Sternberg, Robert (eds.). **The psychology of gender**, 2da. edición, NY, USA, Editorial Guilford Publications Press, 2004.

Echebarría, Koldo (ed.). **Informe sobre la situación de Servicio Civil en América Latina**, Washington, D.C, USA, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

Echebarría, Koldo. **“La modernización del Estado y la reforma del Servicio Civil: fortalecimiento**

“Podemos cambiar completamente nuestra vida y la actitud de la gente que nos rodea con solo cambiar nosotros mismos”

democrático, consolidación del Estado de derecho y eficacia de las políticas públicas”, en: Revista de Servicio Civil, No. 14, mayo, 2003, pp. 87-93.

Foot, Margaret and Hook, Caroline. **Introducing human resource management**, 2da. edición, England, Pearson Education Limited, Edinburgh Gate, 1999.

Furnham, Adrián: **The psychology of behaviour: the individual in the organization**. Psychology Press, Publishers, UK. 1997.

Gergen, Mary M. and Davis, Sara N. (eds.). **Toward a new psychology of gender**, Routledge, NY, USA 1997.

Gutek, Barbara A. and Larwood, Laurie. **Women's career development**, USA, Sage Publications, Inc., 1989.

Helgensen, Sally. **Female advantage: women's ways of leadership**, USA, Doubleday Dell Publishing Group, Inc., 1990.

Hendry, John; Johnson, Gerry and Newton, Julia. **Strategic thinking: leadership and management of change**, England, John Wiley & Sons Ltd, 1993.

Interamerican Development Bank. **Report: Politics matters: A dialogue of women political leaders**, USA 2000.

Jutling, Johannes and Morrison, Christian. **Changing institutions to improve the status of women in developing countries**, France, OECD Development Centre, Policy Brief 27, 2005.

Kabacoff, Robert and Peters, Helen. **The way women and men lead-different, but equally effective**, in: Management Research Group, Research Report: Leadership and Gender; USA, 1998.

Kempton, John. **Human resources management and development**, New York, USA St. Martin's Press, 1995.

Kimmel, Michel S. **The gendered society**, New York, USA, Oxford University Press, Inc., 2000.

Lewis, Jane. **Women and social policies in Europe**. Great Britain, Edward Elgar Publishing Ltd., 1993.

Lee Ching, Guillermo. **“Incorporación de la perspectiva de género en el redimensionamiento de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica”**, San José, Costa Rica, Ministerio de la Presidencia, 2002.

Lippa, Richard A. **Gender, nature and nurture**, NJ, USA, Lawrence Erlbaum Associates, Inc, 2002.

Lips, Hillary M. A. **New psychology of women: gender, culture and ethnicity**. USA, Mayfield Publishing Company, 1999.

Liu, Jiang; Lituchy, Terry; Mueller, Ruediger; and Schein, Virginia. **Think manager-think male: a global phenomenon**. Journal of Organizational Behaviour; Vol 17, pp. 33-41.

Northouse, Peter G. **Leadership: Theory and practice**, USA, Sage Publications, Inc, 1997.

OECD. **Public sector leadership for 21st century**. France, Public Management Service (PUMA), OECD Publications, 2001.

OECD. **Modernising government: The synthesis**. France, OECD-PUGOV Publications, 2004.

Payne, Tim and Robert. **Wood competency based recruitment and selection**. West Sussex, England, John Wiley & Sons Ltd., 1998.

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, San José, Costa Rica, Gobierno de la República de Costa Rica, 2007.

Proyecto Estado de la Nación: **Aportes para el análisis de las brechas de equidad entre los géneros: insumos para su medición**, San José, Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación, 2002.

Proyecto Estado de la Nación: **Desarrollo humano sostenible/Proyecto Estado de la Nación**, San José, Costa Rica, 2004.

Rhode, Deborah L. **The difference “difference” makes: women and leadership**, USA, Stanford University Press, 2003.

Rosener, Judith. **Way women lead**, Harvard Business Review, 1990: 68 (6) 119-125.

Scandura, Terri A. and Williams, Ethlyn Book Review: **Women and leadership by Karin Klemke**, Leadership Quartely, Vol. 9 No. 2, 1998, pp. 229-238.

Schein, Edgar H. **Organizational culture and leadership**, 2da. edición, USA. Jossey-Bass Inc. Publishers, 1992.

Simms, Henry P. and Lorenzi, Peter. **The new leadership paradigm: social learning and cognition in organizations**, California, USA, Sage Publications, Inc., 1992.

Smith, Dayle. **Women and leadership**. In Northouse, P. *Leadership: theory and practice*, USA, Sage Publications, Inc, 1997.

Smith, Dayle. **Women at work: leadership for the next century**, NJ, USA, Prentice-Hall, Inc. 2000.

Vaglio, Robert, P. Vecchio. **Leadership and gender advantage**. The Leadership Quartely. Vol.13: 643-671, 2002

“Dar el ejemplo no es la principal manera de influir sobre los demás, es la única manera”

Generalidades de la Carrera Profesional en el Régimen de Servicio Civil

*Mauricio Álvarez Rosales, Costa Rica.
Abogado, funcionario del Área de Asesoría Jurídica de la
Dirección General de Servicio Civil*

1. Introducción

o son pocas las ocasiones en las que se nos han presentado dudas acerca de la aplicación del instituto de Carrera Profesional, y al señalar "se nos", quiero ser lo más amplio posible, sin que esta frase indique únicamente el campo de labor de los abogados del Estado, pues lo cierto es que los cuestionamientos se dan tanto en los estrados jurídicos administrativos, como en los técnicos, atendidos, ya sea por las distintas oficinas de Servicio Civil o por las de Recursos Humanos de las instituciones que conforman el Régimen de méritos.

Si bien, en ocasiones, las preguntas planteadas son sumamente complicadas debido a lo especial de la situación que se nos presenta, lo cual escapa a una mera constatación de la norma, lo cierto es que en muchas otras, éstas abarcan planteamientos de fácil resolución si se atiende lo que al respecto establece la normativa que regula este instituto jurídico.

El presente estudio expone, de manera sucinta, una vista global de las generalidades más trascendentes de lo que a Carrera Profesional respecta, esperando con ello que el lector tenga un panorama que le ayude a comprender de una mejor manera los casos concretos que la praxis diaria le plantee.

2. Marco normativo

No cabe duda que, como todo estudio jurídico integral demanda, lo primero que ha de

ventilarse es la fuente jurídica que, por decirlo de alguna manera, da vida a la figura en análisis, pues en una materia tan delicada y rigurosa como la administrativa, debe tenerse claro ¿cuál es el conjunto de normas jurídicas que justifican y regulan las distintas situaciones a las que se pueda enfrentar el aplicador del derecho, sea este juez, parte, abogado, o el mismo funcionario?

Así, puede señalarse que el marco normativo aplicable al reconocimiento de carrera profesional a los servidores del Régimen de Méritos, se basa en la Resolución DG-080-96 (1), emitida por la Dirección General de Servicio Civil, así como en sus posteriores reformas (ha de aclararse que dichas reformas han sido parciales), razón por la cual se tomará como piedra jurídica angular de la presente exposición.

Por otra parte, pese a que ya se mencionó, cabe aclarar que dicha resolución conforma la norma base para la aplicación del plus salarial en estudio, en lo relativo a las instituciones que conforman el Régimen de Servicio Civil, es decir, quedan excluidas de su aplicación las instituciones autónomas, las semi-autónomas, las empresas estatales, los otros poderes del Estado Costarricense, y cualesquiera otra institución o funcionario estipulados por ley (entre ellos, véanse los primeros cinco artículos del Estatuto de Servicio Civil).

No obstante lo anterior, debemos señalar que, si bien estos últimos funcionarios de esas

instituciones se encuentran excluidos de la aplicación de la Resolución DG-080-96, igualmente gozan de dicho reconocimiento, ya no fundamentado en la Resolución aludida, sino en virtud de la existencia del Decreto Ejecutivo No. 33048 del 17 de febrero del 2006: *“Normas para la Aplicación de la Carrera Profesional para las Entidades Públicas cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria”*, el cual constituye el cimiento legal básico para el reconocimiento de la Carrera Profesional en las instituciones excluidas del Régimen de Méritos (2), garantizando así la igualdad en el trato salarial de los funcionarios públicos del Poder Ejecutivo, pues como señaló la Procuraduría en su Dictamen C-208-90:

“ El Poder Ejecutivo (...), vino a establecer un sistema normativo que pretende regular la aplicación de la llamada "carrera profesional" en todas aquellas instituciones descentralizadas y empresas públicas sometidas a la competencia de la Autoridad Presupuestaria, en los términos de su ley creadora, para la materia salarial, logrando así uniformar la aplicación del mecanismo de la "carrera profesional" tanto para el sector público centralizado como también para aquel descentralizado, y con ello, ajustarlo a los principios constitucionales de igualdad salarial y de no discriminación laboral que dimanen de los preceptos 33, 57 y 68 de la Carta Magna.”

3. Definición

Así como se señaló respecto del marco jurídico, no es posible comenzar el estudio de una figura jurídica, que incluye el desglose de sus elementos, características, naturaleza o aplicación, si no se logra poner primero al lector en una condición en la que pueda claramente y sin ninguna dificultad tener

noción del concepto mismo de dicha figura. Al respecto, la Resolución de rito, señala en su artículo 1 que:

“Denomínese Carrera Profesional a uno de los procedimientos de la Administración de Recursos Humanos del Estado por medio del cual se concede un incentivo económico a los funcionarios que laboran en el Poder Ejecutivo y que posean como mínimo el título universitario de Bachiller...”

Pese a que la anterior definición nace de la norma base para la aplicación de la figura en estudio, debemos indicar que ésta carece de ciertos detalles que, a nuestro parecer, la alejan de la idea de una concepción correcta de la figura, en tanto enmarca a la Carrera profesional como un procedimiento tendiente a otorgar un incentivo.

Si bien es cierto, la aplicación de este incentivo, o de cualquier otro plus salarial, requiere de un proceso mediante el cual se determine su viabilidad, lo cierto es que el mismo solamente conforma la parte formal, para la aplicación de un elemento de fondo, es decir, un derecho o un hecho jurídico determinante preestablecido.

En este sentido y para fines netamente didácticos, podemos asimilar la figura de la Carrera Profesional de la misma manera que lo hace el Artículo 1 del Decreto Ejecutivo 33048, el cual la define como:

“Incentivo económico aplicable a los funcionarios de nivel profesional que posean como mínimo el grado académico de bachiller universitario, que ocupen un puesto que requiera como mínimo ese grado...”

Esta concepción logra apartarse del punto de vista procesalista, enfocándolo, ahora sí, como una norma de fondo, la cual para ser aplicada deberá recurrir a un determinado proceso, sin

que esto la convierta en el proceso mismo, tesis por nosotros com-partida (3).

4. Naturaleza jurídica y objetivos

Entiéndase la naturaleza jurídica como la esencia jurídica de una figura o instituto establecido por el derecho. Es decir, la identificación de una figura jurídica dentro de una determinada categoría o rango de derechos, según su género o características.

La determinación de la naturaleza jurídica, resulta entonces una herramienta indispensable para la identificación clara del instituto jurídico por tratar, ayudando así, tanto a la correcta clasificación, como a la determinación de sus características y elementos.

Para el presente caso, debe señalarse que, en concordancia con el artículo 1 de la DG-080-96, la Carrera Profesional consiste en un incentivo que se le otorga al funcionario. Es decir, la Carrera Profesional se traduce en un sobresueldo o plus salarial, que puede ser objeto de reconocimiento administrativo, siempre y cuando el funcionario que lo pretende cumpla cabalmente con ciertos requisitos preestablecidos. En este orden de ideas, los requisitos por llenar, son precisamente los que separan a los incentivos de los derechos salariales, tal y como señala la jurisprudencia nacional:

“El artículo 57 constitucional, otorga al trabajador el derecho de gozar de una retribución mínima por las labores o servicios que preste a favor de un determinado patrono. Sin embargo, además de dicho salario consagrado constitucionalmente, existen una serie de incentivos o pluses salariales que el trabajador recibe, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos legal o convencionalmente para ello” (Sentencia N° 14581-2004 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia).

De aquí la importancia del cumplimiento de los distintos requisitos establecidos en la Resolución de marras, tema que será abordado nuevamente en párrafos venideros.

Por otra parte, respecto a los objetivos de la Carrera Profesional, el artículo 2 de la Resolución DG-080-96 indica que sus objetivos básicos son:

- a) Reconocer por medio de un estímulo económico la superación académica y laboral de los profesionales al servicio de la Administración Pública.
- b) Coadyuvar en el reclutamiento y retención de los profesionales mejor calificados en cada área de actividad, para un adecuado desempeño de la función pública.
- c) Incrementar la productividad de los profesionales.

Estos tres objetivos se pueden fundir en uno solo: Estimular al funcionario profesional que ha decidido superarse académicamente, mediante el reconocimiento de un sobresueldo que, en parte, hace más atractivo el puesto, de modo que los profesionales que laboran dentro del Régimen de Méritos se sientan realizados tanto profesional como personalmente, a la vez que ayuda al reclutamiento de nuevos y mejores profesionales que se ven tentados a ingresar. En un sentido similar sintetizó estos objetivos la Procuraduría General de La República, al señalar que:

“El incentivo del que pueden disfrutar los servidores profesionales al servicio de la Administración bajo el concepto de “carrera profesional”, constituye un mecanismo para estimular el reclutamiento y la permanencia en la función pública de los profesionales mejor calificados en las distintas áreas (así lo apuntan tanto la supracitada resolución N° DG-078-92 como el decreto ejecutivo N° 24105-H, en el artículo segundo de ambas regulaciones. (Dictamen C-158-97)”.

5. Requisitos para el otorgamiento

Como se señaló supra, la Carrera Profesional conforma un plus salarial, razón por la cual no puede darse basado en la relación patronal que existe entre las instituciones que conforman el Régimen de Méritos y el funcionario *per se*, pues deben cumplirse una serie de requisitos preestablecidos, los cuales son los que determinan la viabilidad del reconocimiento del sobresueldo.

En el caso del Régimen de Servicio Civil, dichas exigencias se encuentran reguladas en varios artículos de la Resolución de rito, los cuales a grandes rasgos pueden dividirse en requisitos generales y requisitos específicos, siendo los generales aplicables en todos los casos, independientemente del factor que se quiera reconocer.

Por otra parte, los específicos son aquellos que resultan de la aplicación solamente en casos concretos, es decir, dependiendo del factor que se pretenda aplicar. Asimismo, será un requisito específico el señalado en el artículo 33, pues solamente recae sobre ciertos sujetos (funcionarios interinos o en cargos de confianza).

Ahora bien, para los efectos del presente estudio se analizarán solamente los requisitos generales, dado que la casuística existente en el otro grupo, haría por demás extenso su estudio. En cuanto a este grupo de requisitos generales, el artículo 3 de la Resolución DG-080-96 señala:

“Podrán acogerse al pago del beneficio por Carrera Profesional aquellos servidores que satisfagan los siguientes requisitos:

- a) Ocupar un puesto con una jornada no inferior al medio tiempo;*
- b) Desempeñar un puesto que exija el grado académico de Bachiller universitario, como mínimo;*

c) Poseer al menos el grado académico de Bachiller en una carrera universitaria que faculte para el desempeño del puesto; o bien un grado superior con base en el Bachillerato universitario;

d) El grado académico que ostenta el servidor y con base en el cual se solicita este incentivo, debe estar contemplado dentro de las atinencias del puesto y la clase; no obstante, respetando los derechos de los servidores que estén disfrutando de este incentivo, siempre y cuando continúen ocupando un puesto de nivel profesional y aporten los documentos probatorios de tal situación” (4).

En realidad los primeros 3 incisos no requieren una mayor interpretación, pues son claros y concisos. El inciso a) señala la imposibilidad de otorgar este beneficio al funcionario que labore con una jornada inferior al medio tiempo, el inciso b) impone la necesidad de que el funcionario ostente un puesto en el que se le exija como mínimo el grado de Bachiller universitario, grado a partir del cual se comienza a ostentar el nivel profesional.

Por su parte, el inciso c) va aparejado al b), en el tanto no es solamente necesario poseer el grado mínimo de Bachiller, sino que, además, éste debe ser suficiente para facultar al profesional a ejercer su profesión, dado que de no ser así, no podría desempeñarse en el puesto profesional. Así pues, no cabe duda de que este requisito resulta por demás casuístico, pues existen carreras que con el Bachillerato autorizan su ejercicio (Contador, Economista, etc), mientras que en otras el grado mínimo para su ejercicio es la Licenciatura (Abogacía o Arquitectura, por ejemplo).

Resulta para el caso exponer el inciso d) del presente artículo. Dicho inciso impone, la necesidad de que el grado académico que ostenta el servidor y, con base en el cual se

solicita este incentivo, esté contemplado entre las atinencias del puesto y la clase, es decir, debe existir una relación, o si se quiere, una conexión directa entre, el grado académico que se pretende reconocer y el puesto.

El motivo principal de tal modificación fue señalada en el Informe IT-NT-022-2003 del Área de Instrumentación Tecnológica de la Dirección General De Servicio Civil, en la que se indicó que:

“En las resoluciones que definen la Dedicación Exclusiva y la Carrera Profesional, citadas anteriormente, no se establece en el requisito, que los estudios deben ser atinentes con el puesto que ocupa el servidor, aspecto que debe considerarse, debido a que actualmente las clases institucionales cuentan con atinencias académicas, constituyéndose éstas en un factor importante para los diferentes actos administrativos propios de la dinámica de la administración pública”.

6. Factores de ponderación

Entiéndase como factores de ponderación, aquellos que se toman en cuenta para otorgar el reconocimiento de Carrera Profesional, según el artículo 4 de la Resolución DG-080-96.

“Los factores ponderables para el reconocimiento del beneficio por Carrera Profesional, son los siguientes:

- a) Grados académicos
- b) Actividades de capacitación recibida
- c) Actividades de capacitación impartida
- d) Experiencia en la ejecución de labores de nivel profesional:
 - En instituciones del Estado
 - En organismos públicos internacionales.
- e) Experiencia docente en instituciones de enseñanza de nivel universitario o parauniversitario

f) Publicaciones realizadas”

Entonces, procede, para la mejor comprensión del lector, desglosar el estudio de cada uno de ellos de manera separada, como de inmediato se hará.

A. Grados académicos

El primero de los factores de ponderación, consiste en el reconocimiento de determinada cantidad de puntos, en razón del grado académico que el funcionario posea, y se encuentra regulado por los artículos 5 inciso a), y 6 de la resolución de marras.

Este factor otorga al funcionario un puntaje que va de 10 a 40 puntos, dependiendo del grado que ostente el funcionario, pudiéndose además otorgar un rango de 5 a 12 puntos por grado adicional (artículo 5 inciso a) de la resolución DG-080-96). Sobre este factor señala Jorge Rodríguez Manzini, que:

“La capacitación del trabajador constituye sin duda un elemento valioso, no desde el punto de vista propio dependiente, sino también del empleador que lo contrata y en definitiva de la sociedad, que se beneficia con la elevación del nivel educativo (...) se trata pues de un adicional que premia la posesión de los conocimientos que supone el título” (5).

Lleva razón el citado autor, al indicar que el conocimiento que el funcionario posea, se refleja directamente en beneficios para el patrono, pues contará con una planilla profesionalizada, capaz de enfrentar cualquier problema propio de su puesto. Además, como en este caso el patrono que aprovecha los conocimientos del funcionario, es el Estado mismo, dichos conocimientos significan también un beneficio para el común de la sociedad, al contar con funcionarios públicos capaces y preparados.

Ahora bien, respecto a la interpretación de este factor, el artículo 6 de la resolución de rito establece que:

“Para optar al beneficio de la Carrera Profesional, los grados académicos deberán ser acreditados por la presentación del título o la respectiva certificación de la universidad correspondiente, siempre que sean:

- a) Propios del área de actividad del puesto o afines con la misma,*
- b) Conferidos o reconocidos y equiparados por alguna de las universidades del país facultadas para ello; de conformidad con las normas establecidas por el CONARE (19 de agosto de 1986) aportando la certificación respectiva emitida por el Departamento de Registro de la institución que corresponda.*

Los grados y títulos académicos obtenidos antes de la promulgación de las normas sobre el reconocimiento y equiparación de los grados y títulos por parte del CONARE (19 de agosto de 1986), serán aceptados de acuerdo con la condición con que los haya reconocido el colegio profesional respectivo.

Los grados y títulos académicos conferidos por universidades privadas existentes en el país serán aceptados siempre y cuando la respectiva universidad esté debidamente autorizada por el CONESUP.

La especialidad se ponderará como tal, si fue obtenida con base en la Licenciatura. A la especialidad obtenida con base en el Bachillerato se le otorgará el puntaje pre-visto para la Licenciatura.

Se entenderán por grados y especialidades adicionales aquellos que presente el servidor y que no hayan sido considerados para la ponderación básica del literal a) del artículo 5. Sólo se reconocerá un grado o especialidad adicional a cada servidor.”

Como se denota, la norma impone varios aspectos que deben tomarse en cuenta. Al respecto sobresalen los siguientes:

- a) Para que el grado académico sea aceptado debe ser propio del puesto o afín con éste;
- b) El título que respalda el grado académico debe encontrarse reconocido por alguna de las Universidades facultadas para ello, y en caso de provenir de una Universidad Privada, ésta debe encontrarse debidamente autorizada por el CONESUP;
- c) La especialidad solo se ponderará como tal si es obtenida con base en la Licenciatura, pues si lo es con base en el Bachillerato, se le otorgará igual puntaje que a la Licenciatura. Lo anterior deviene en razón de existir carreras en las que para su ejercicio solamente se necesita el grado de Bachiller, momento en el cual el profesional puede optar por continuar con la Licenciatura o, bien, por sacar una especialidad, es decir; "se salta" la Licenciatura. Ante ello, no resulta procedente otorgar un puntaje igual tanto a un bachiller como a un licenciado con especialidad, pues en ese caso se estaría creando una clase de discriminación positiva;
- d) Se define el grado y la especialidad adicionales como aquellos que presente el servidor y que no hayan sido considerados para la ponderación básica del literal a) del artículo 5;
- e) No se reconoce más de un grado o especialidad adicional. En este extremo debe tomarse en cuenta lo señalado en el inciso anterior, sobre ¿qué se considera grado o especialidad adicional? Si, por ejemplo, a un profesional se le comienza reconociendo el grado de Bachiller y, posteriormente, continúa sus estudios

hasta alcanzar el Doctorado, debe reconocérsele cada grado alcanzado, pues éstos no son grados adicionales como tales, sino reajustes del grado Bachiller que ostentaba originalmente. La situación es diferente cuando, el mismo funcionario al que ya se le hizo el reajuste por el Doctorado, saca posteriormente una Maestría, Especialidad u otro Doctorado. En este caso cada uno de estos grados sería un grado adicional y solo podría reconocerse uno de ellos. Como una última acotación, respecto a este factor, debe señalarse que la norma en ningún momento impone la necesidad de que cada grado, superior a aquel por el cual se reconoce el incentivo, sea requisito para el desempeño del puesto, pues, como ya se mencionó, el grado debe ser propio o afín con el puesto. En este sentido puede verse lo estipulado por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en su sentencia No. 2006-01116, la cual dispuso que:

“La norma no dispone que el reconocimiento del incentivo por carrera profesional se aplique solamente en los casos en que el título constituya un requisito para el desempeño de un determinado puesto; si se aplicara así se estaría quebrantando el propósito del incentivo, como es el fomento del desarrollo profesional de los trabajadores del Sector Público. Hacer depender el pago de carrera profesional de si es o no un requerimiento en el puesto que se desempeña, más bien se trataría del cumplimiento de un requisito para ostentar un puesto lo que no está contemplado en la normativa supracitada. De manera que, la denegatoria del plus no tiene sustento fáctico ni legal; por el contrario exorbita en los requisitos, el contenido de la Resolución N° DG-080-96, quebrantando con ello el principio de legalidad administrativa, contenido en los artículos

11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública”.

B. Capacitación recibida

El segundo de los factores consiste en la capacitación recibida por el funcionario, ya sea en modalidad de aprovechamiento o en modalidad de participación. Este factor se encuentra regulado por los artículos 5, inciso b) y 7 del cuerpo normativo señalado.

El primero de los numerales citados establece la cantidad de puntos asignados en ambas modalidades de la siguiente manera:

- a) **Modalidad Aprovechamiento:** Un punto por cada 40 horas naturales efectivas de capacitación, hasta un máximo de 20 puntos;
- b) **Modalidad Participación:** Un punto por cada 80 horas naturales efectivas de capacitación, hasta un máximo de 20 puntos; (6)

A la vez se aclara que, la suma máxima que se podrá otorgar por cada actividad de capacitación recibida será de 5 puntos, lo cual resulta razonable al tomar cuenta que si se otorga un punto por cada 40 u 80 horas, 5 puntos equivale a 200 horas de capacitación en la modalidad de Aprovechamiento o 400 horas en la modalidad de Participación, es decir, el equivalente a 25 y 43 días laborales completos en una sola actividad de capacitación (7).

Por su parte, el artículo 7 desarrolla de manera más amplia este factor estableciendo entre otras cosas, la necesidad de que el servidor la haya recibido después de haber obtenido como mínimo la condición de Bachiller de un plan educativo de nivel superior. Lo anterior por motivo de que es hasta ese momento que el funcionario adquiere el carácter de profesional, el cual es requisito sine qua non para el otorgamiento del

incentivo. Igualmente la norma señala que la capacitación recibida debe:

- Ser atinente a la especialidad de los puestos desempeñados en la Administración Pública (inciso b);
- Reconocida y clasificada por la Dirección General de Servicio Civil, cuando se trate de actividades recibidas fuera del Subsistema de Adiestramiento de Personal (inciso c);

Por último, se aclara que no se reconocerá como capacitación recibida los cursos regulares de una carrera universitaria, pues los mismos no se consideran estrictamente como capacitación, sino, partes integrales de un plan de estudios determinado.

C. Capacitación impartida

El tercer factor se encuentra regulado por el inciso c) del artículo 5, así como el artículo 8 de la resolución de marras.

Señala el primero de sus numerales que la puntuación se otorgará de la siguiente manera:

- Un punto por cada 24 horas naturales efectivas de instrucción, hasta un máximo de 20 puntos.

Además, agrega que el monto máximo de puntos que se otorgará por cada actividad de capacitación impartida será de 8. Este tope, al igual que el estipulado en las capacitaciones recibidas es por demás razonable, pues implica que cada actividad podría durar un máximo de 192 horas, es decir, el equivalente a 24 días laborales completos.

Respecto al artículo 8 cabe acotar que:

- Al igual que lo aplicable para el caso de las capacitaciones recibidas, cuando la capa-

citación se haya impartido fuera del Régimen, ésta debe ser aprobada por la Dirección General de Servicio Civil (inciso a);

- Las actividades de capacitación impartidas dentro del Régimen de Servicio Civil, deben haber sido coordinadas con el Departamento de Capacitación respectivo (inciso b);
- El servidor tenga como mínimo el grado de Bachiller universitario al momento de impartirlas;
- La participación del Instructor haya sido de por lo menos 8 horas naturales (inciso d);
- Sea colaboración no remunerada, pues de lo contrario se le estaría haciendo un doble reconocimiento monetario por el mismo hecho (inciso e);
- El instructor haya sido evaluado con un resultado no inferior a "Muy Bueno": Debe aclararse que esta calificación se refiere a la que se le da al instructor en razón de las capacitaciones impartidas y no a la evaluación de servicios estipulada en el artículo 41 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, tema que se analizará en su momento (inciso f);
- Se aclara que no se le reconocerán puntos a aquel servidor cuyo trabajo cotidiano sea actuar como instructor de capacitaciones, pues igualmente se estaría incurriendo en un doble pago (inciso f).

D. Publicaciones

La ya citada Resolución, en el inciso d) de su artículo 5, incluye, entre los factores por ponderar, las "Publicaciones". El desarrollo de este factor esta determinado en el artículo 9 del mismo cuerpo legal. Sin embargo, debe

aclararse que, no es cualquier tipo de escrito realizado por el funcionario el que puede ser objeto de reconocimiento, pues el artículo 9 del mismo cuerpo normativo establece las pautas que deben seguirse para el reconocimiento de dicho factor; entre estas, sobresalen:

- Que sea una publicación especializada, en la disciplina del grado académico que ostenta el funcionario;
- Que no sean trabajos requeridos para la obtención de un grado académico, tales como tesis, tesinas o trabajos grupales; ni resultados del desempeño habitual del puesto, aunque se exceptúan aquellos en los que el trabajador los realice a título personal, con la concurrencia de la Institución;
- Que hayan sido autorizados por un consejo editorial y, en el caso de publicaciones menores que los libros, que hayan sido publicadas por medios de reconocida solvencia editorial y competencia técnica y científica.

Ahora bien, en este sentido debe aclararse ¿qué se entiende por "publicación"?, ya que el artículo destacado solamente señala que no se considerarán, para efectos del reconocimiento del beneficio, esquemas, fascículos vulgarizadores, destinados al público no especializado, así como tampoco artículos publicados en periódicos.

El punto en cuestión toma importancia en la época actual, donde los medios digitales se imponen cada vez más, relegando a los medios tradicionales, de tal suerte que, el término "publicación" debe interpretarse en un sentido amplio. Respecto a este punto, la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil indicó en su oficio AJ-703-2005 que:

“Es evidente que el fin de la norma es el otorgar reconocimiento a aquellas elabo-

aciones de carácter académico que lleguen a ser publicadas, es decir, que después de aprobar un proceso riguroso de selección por parte de un consejo editorial de reconocida competencia (excepto en los casos del artículo 16 de la resolución de cita), sean puestas al alcance o a disposición de un público más o menos amplio. En el momento en que se redactó la norma en cuestión, prácticamente el único medio que existía para la publicación de ese tipo de trabajos era el impreso, es decir, el formato tradicional en papel.

Ahora bien, es evidente que en el citado momento histórico, no se podía haber previsto el surgimiento posterior de otros tipos de publicaciones, contenidas en formatos diferentes al impreso, pero que aparte de ello, pueden cumplir con todas las características de una publicación escrita, tales como las revistas digitales en Internet, o las publicaciones en disco compacto.

En ese sentido, consideramos que se debe interpretar el vocablo “publicaciones” de acuerdo con el sentido que ostenta en la actualidad, y no con el que poseía en el momento en que fue redactada la norma, pues éste último era mucho más estrecho y no se ajusta al alcance real del término.”

Por otra parte, respecto al puntaje que se otorga por este factor, el inciso d) del artículo 5 de la norma de rito indica que se otorgará:

- a) Un punto por cada publicación menor que el libro, (ensayos, artículos, etc.), hasta un máximo de 20 puntos;
- b) Cinco puntos por cada libro, hasta un máximo de 20 puntos.

E. Experiencia laboral

Respecto a la experiencia laboral profesional con que cuente el funcionario, el artículo 5 ya

apuntado, la divide, para efectos de reconocimiento de puntos, en dos tipos:

1. Experiencia en labores de nivel profesional en instituciones del Estado:
 - Un punto por cada año, hasta los 5 años.
 - Uno y medio punto por cada año a partir del sexto año.
2. Experiencia en labores de nivel profesional en organismos públicos internacionales:
 - Un punto por cada semestre, hasta un máximo de 20 puntos.

Sin embargo, pese a esta división, las normas de aplicación práctica, se encuentran en ambos casos, reguladas por los artículos 10 al 15 de la Resolución: Entre sus disposiciones más importantes se rescatan:

Se reconocerán los puntos de Carrera Profesional por experiencia laboral siempre que las funciones, el puesto y el funcionario hayan tenido un mínimo profesional de Bachiller (Art. 10);

- El servidor haya obtenido una calificación del desempeño mínima de "Bueno" en los periodos que pretende le sean reconocidos, a excepción de aquellos según los cuales la ley determina que no se le aplican calificaciones (Art. 10);
- Podrá reconocerse la experiencia obtenida en Instituciones excluidas del Régimen de Méritos, siempre que no sea inferior a tres meses, y cumpliendo las condiciones de los literales a), b) y c) del artículo 10 (Art. 11);
- Respecto a la experiencia en Organismos Internacionales, se reconocerá el beneficio siempre que el puesto desempeñado fuere afín con la especialidad del puesto que le da opción al incentivo por Carrera

Profesional, y siempre que haya existido relación laboral, pues no se reconocerán puntos si las labores fueron realizadas en calidad de préstamo, como contraparte o destacado (Art. 12);

- Las incapacidades, de cualquier tipo y las licencias con o sin goce de sueldo para realizar estudios, no interrumpen el período de un año requerido para el cálculo de la experiencia, siempre y cuando dichos estudios tengan relación con la especialidad del puesto (Art. 15).

F. Experiencia docente

El último de los factores de ponderación es la experiencia docente que tenga el funcionario. Este factor se encuentra regulado tanto en el inciso g) del artículo 5, como en el 16, ambos de la resolución DG-080-96: el primero de ellos dispone que se dará un punto por cada año de labores, hasta un máximo de 20; mientras que el segundo establece las siguientes pautas de aplicación:

- La experiencia docente se reconoce en la medida que haya sido obtenida en instituciones nivel universitario o parauniversitario, independientemente de que sea remunerada o ad honorem;
- Los cursos que haya impartido el servidor deben ser propios de su área de formación o afines con la especialidad del puesto que ocupa;
- El tiempo laborado puede acumularse, pues se sabe que los tiempos de clases pocas veces son continuos, existiendo siempre una pausa de Vacaciones; para estos efectos el funcionario deberá presentar las certificaciones pertinentes;
- Los períodos se considerarán de acuerdo con la distribución del año lectivo según la

institución de enseñanza de que se trate, independientemente de la jornada.

7. Fechas de presentación, vigencia y plazos

Las solicitudes de Carrera Profesional pueden hacerse en cualquier momento, siempre que se trate de un día y hora hábil; sin embargo el reconocimiento de dicho plus se da en dos momentos diferentes, dependiendo de si se trata de una solicitud por primera vez (Artículo 27), o de un ajuste de los factores ya reconocidos (Artículo 32).

Así tenemos que, en el caso de la primera solicitud de reconocimiento de Carrera Profesional, ésta puede ser gestionada en cualquier momento y se tomará como fecha de vigencia del incentivo el primer día hábil del mes calendario siguiente a su presentación.

Ahora bien, debe quedar claro que no se pretende decir que la remuneración debe realizarse en esa misma fecha, pues para el reconocimiento de dicho sobresueldo debe realizarse de manera previa, un estudio que compruebe la viabilidad y legalidad del pago, estudio que puede que no se realice antes de la fecha señalada (pensemos en una solicitud presentada el día 30 de un mes), razón por la cual la fecha de rige indica el momento a partir del cual se debe comenzar a otorgar el beneficio una vez realizado y aprobado el estudio, el cual de ser favorable, deberá realizar el pago de manera retroactiva a dicho rige. Por otra parte, si bien los ajustes pueden solicitarse también en cualquier momento, tienen una fecha de rige diferente, según señala el artículo 32 de la resolución DG-080-96:

“Los ajustes a la Carrera Profesional podrán ser solicitados al Jefe de Recursos Humanos de la institución respectiva en cualquier época del año. Su fecha de vigencia será:

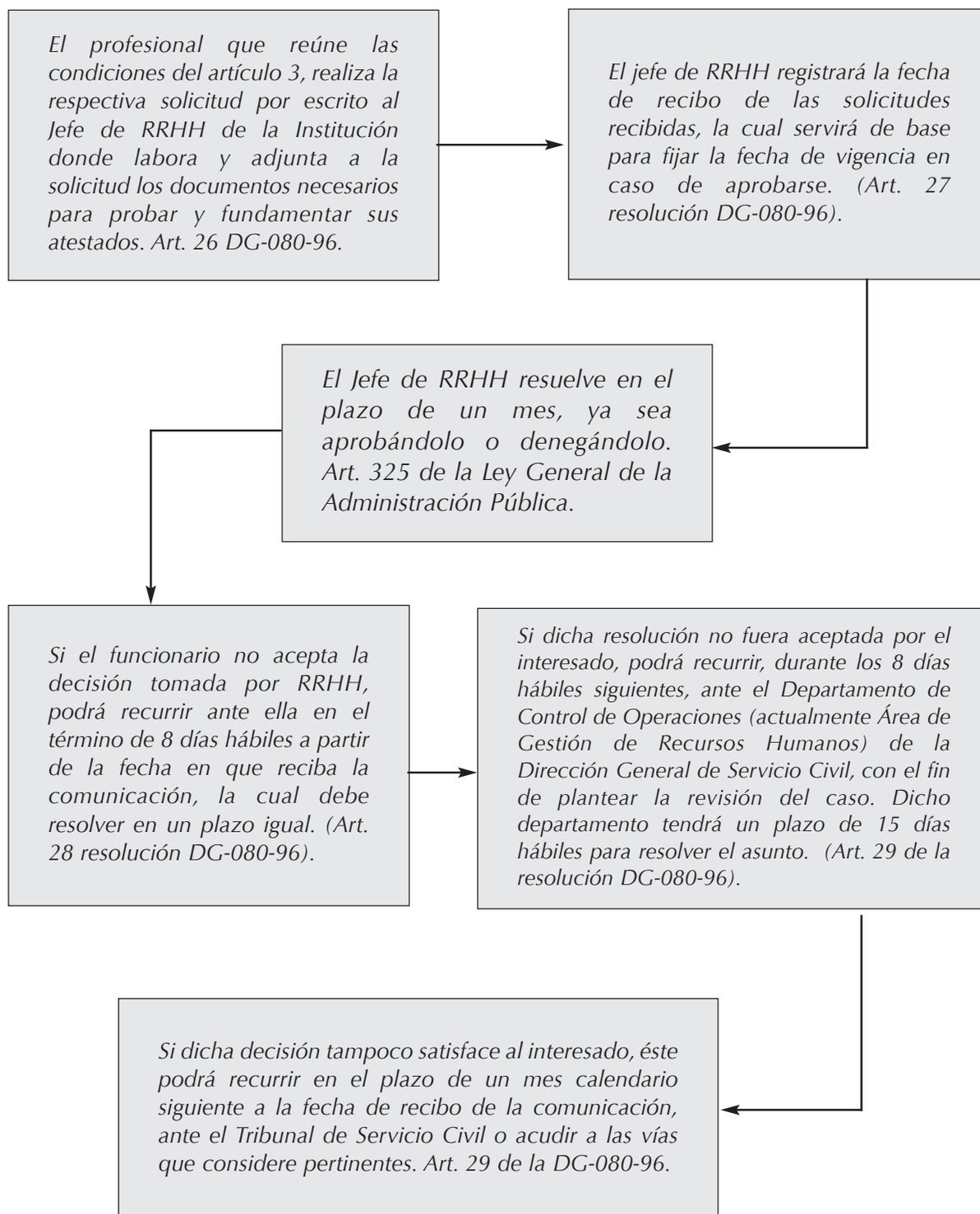
- a) Para las presentadas entre el 1 de enero y 30 de junio de cada año, el 1 de julio siguiente, y,
- b) Para las presentadas entre el 1 de julio y 31 de diciembre de cada año, el 1 de enero siguiente.”

En este mismo caso opera lo antes expuesto respecto a la fecha de rige y de pago. Respecto al plazo con el que cuenta la Administración para resolver las solicitudes, debe señalarse que, si bien la Resolución en estudio no señala nada al respecto, las actuaciones de la Administración deben siempre ir cubiertas por principios generales del derecho Administrativo, entre los cuales se destaca el derecho (incluso de orden constitucional) que tiene cualquier administrado (sea o no funcionario) a un procedimiento administrativo pronto y cumplido.

En este orden de ideas, debe atenderse al respecto los plazos establecidos en la Ley General de la Administración Pública, los cuales se establecen como topes máximos que puede utilizar la Administración, sea el caso un mes por tratarse de un asunto sumario (Artículo 325 de la Ley General de la Administración Pública), extenderse más allá de este puede acarrear la violación al principio constitucional mencionado.

8. Procedimiento

El procedimiento para el otorgamiento de la Carrera Profesional se encuentra regulado por los artículos 26 y siguientes de la resolución DG-080-96, el cual puede sintetizarse de la siguiente manera:



9. De los recursos

La regulación de la fase recursiva, respecto a las decisiones que giren en torno a la aplicación de la Carrera profesional; esto es, el otorgamiento o no del incentivo, así como la determinación del puntaje otorgado, entre otros, se encuentran regulados en los artículos 28 y 29 de la resolución de cita. El primero de ellos regula lo relativo al recurso de revocatoria ante el mismo órgano que dictó el acto, y el segundo, la revisión ante el Departamento de Control de Operaciones de la Dirección General de Servicio Civil (actualmente Área de Gestión de Recursos Humanos). Dichas normas señalan:

“Artículo 28: Si el beneficiario no acepta la decisión tomada por la Oficina de Recursos Humanos, podrá recurrir ante ella en el término de ocho días hábiles a partir de la fecha en que reciba la comunicación, la que en un plazo similar deberá pronunciarse sobre el reclamo.

Artículo 29: Si la resolución de la Oficina de Recursos Humanos en materia de carrera profesional no fuera aceptada por el interesado, éste podrá recurrir, durante los ocho días hábiles siguientes, ante el Departamento de Control de Operaciones de la Dirección General de Servicio Civil (8), con el fin de plantear la revisión del caso. Dicho Departamento tendrá un plazo de quince días hábiles para resolver el asunto. Si dicha decisión no satisface al interesado, éste podrá recurrir en el plazo de un mes calendario siguiente a la fecha de recibo de la comunicación, ante el Tribunal de Servicio Civil o acudir a las vías que considere pertinentes.”

Es decir, el funcionario que se sienta afectado en sus intereses por lo resuelto por las oficinas de Recursos Humanos correspondientes, tiene la opción de solicitar la revocación del acto

ante el mismo órgano, e incluso, de no quedar satisfecho con lo resuelto en el recurso, puede solicitar también la revisión del caso ante la dependencia indicada de la Dirección General de Servicio Civil, dando por agotada la vía administrativa, razón por la cual, y en caso de persistir su inconformidad puede accionar ante el Tribunal de Servicio Civil u ante la instancia que considere necesaria.

10. Otras consideraciones

a) Corrección de errores en puntaje otorgados

La corrección de errores en el puntaje otorgado por concepto de Carrera Profesional, nace del hecho de haber reconocido al funcionario un determinado número de puntos que, posteriormente, la Administración determina no se ajustan de hecho o de derecho, a la realidad, y decide que debe realizarse un ajuste rebajando el puntaje que originalmente se le otorgó al funcionario.

Sobre este punto debemos apuntar que, a la hora de hablar de la declaratoria del derecho a recibir cierta puntuación por concepto de Carrera Profesional, se habla de actos administrativos declaratorios de derechos, los cuales en su oportunidad fueron dictados tomando como base resoluciones administrativas como marco legal (en este caso la Resolución DG-080-96). Como consecuencia de lo anterior, podemos afirmar que dichos actos no pueden ser objeto de revocación (9), pues se encuentran cubiertos por el principio de intangibilidad de los actos propios, el cual los protege ante una eventual anulación.

Ahora bien, no quiere esto decir que no haya posibilidad alguna de corregir la actuación incorrecta realizada por la Administración, pues como toda regla, tal principio encuentra excepción, tal como señaló la Procuraduría General de la República:

“El proceso de lesividad constituye una garantía para los administrados, en cuya virtud debe entenderse proscrita la posibilidad de que la Administración declare, en vía administrativa, la nulidad de actos suyos creadores de derechos subjetivos favorables a aquellos. Para el logro de tal finalidad debe, más bien, demandar la anulación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, debiendo -a tales efectos- haber declarado previamente que el acto es lesivo a los intereses públicos, económicos.

Empero, dicha regla conoce una excepción, establecida en el numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública. A su tenor, queda la Administración autorizada a declarar, en la vía administrativa y sin necesidad de recurrir al contencioso de lesividad, la nulidad de un acto declaratorio de derechos, cuando la misma, además de ser absoluta, sea evidente y manifiesta”. (Dictamen No. C-080- 94 del 17 de mayo de 1994).

Como se deduce de lo anteriormente apuntado, cualquier acto administrativo mediante el cual se reconozca el plus de Carrera Profesional, así como su respectivo puntaje, no puede ser revocado por la Administración, exceptuándose únicamente la hipótesis en la que su otorgamiento estuviere viciado de modo absoluto, evidente y manifiesto.

b) Derechos adquiridos

La Procuraduría General de la República ha definido esta figura como: *“aquella circunstancia consumada en la que una cosa -material o inmaterial, trátase de un bien previamente ajeno o de un derecho antes inexistente- ha ingresado en (o incidido sobre) la esfera patrimonial de la persona, de manera que ésta experimenta una ventaja o beneficio constatable.”* (Dictamen C-158-97).

De este instituto se habla, sobre todo, en aquellos casos en que se pretende aplicarle una norma o disposición en perjuicio del acreedor del plus salarial.

Ahora bien, debe aclararse que, ya sea en virtud de una norma posterior o una situación de hecho, cuando se modifiquen las circunstancias del otorgamiento del incentivo (vgr. reasignación en descenso a un puesto subprofesional), los derechos adquiridos llegan solamente hasta aquellos que se ostentaban al momento de acaecer dicha circunstancia. Así lo señaló la Procuraduría General de la República, al indicar, respecto de la alegación de derechos adquiridos sobre futuros reajustes, que:

“Los “derechos adquiridos” de los que laboraban para la antigua Dirección Nacional de Comunicaciones y que no fueron cesados al momento en que entró en vigor la Ley de Correos, se limitan al monto global de salario del que disfrutaban en ese preciso momento, el cual no les puede ser rebajado o disminuido. Ello significa que tales empleados no tienen base legal para reclamar nuevos incrementos con fundamento en la normativa que rige esos pluses salariales de los servidores públicos; categoría de la que ya no forman parte”. (Dictamen N° C-279-98).

c) Impulso procesal

No cabe duda que respecto a la Carrera Profesional, el impulso procesal (es decir el detonador para iniciar el proceso tendiente al reconocimiento del plus) lo tendrá el funcionario y solo en casos excepcionales le corresponderá a la Administración iniciar el proceso de manera oficiosa, pues debe cumplirse lo estipulado en el artículo 21 de la resolución DG-080-96, el cual al efecto señala que:

“La Oficina de Recursos Humanos sólo realizará estudios por solicitud de los interesados, excepto en la ponderación del factor experiencia y en los ajustes por capacitación recibida dentro del Subsistema de Capacitación, los cuales deberán hacer de oficio, por lo que requerirá llevar los controles indispensables para ello.”

Así la condición "De Oficio", estipulado en la norma recién citada, excluye todo tipo de trámite o gestión de parte, obligando a la Administración Pública, por medio de la oficina competente, a la aplicación y ejecución de este incentivo a todo aquel funcionario que preste servicios para la Administración Pública, debiendo aplicárselo en las fechas que establece el numeral 32 *ibídem*.

d) Órganos ejecutores

Los órganos administrativos que intervienen en el proceso son: a) Las Oficinas de Recursos Humanos, y; b) La Comisión Asesora de Carrera Profesional. La primera tiene una serie de funciones estipuladas por el artículo 20 de la resolución DG-080-96, las cuales, a grandes rasgos son:

- Estudiar y resolver las solicitudes del incentivo que formulen por escrito los profesionales de su institución;
- Determinar el puntaje correspondiente;
- Efectuar de oficio tanto los estudios de ajuste por el factor experiencia, como las correspondientes a la capacitación recibida por el funcionario (debidamente coordinada con la instancia competente);
- Llevar el archivo de expedientes de los beneficiarios de la Carrera Profesional, acompañado de los documentos respectivos;

- Asesorar a los profesionales de su institución en asuntos propios de la Carrera Profesional y su normativa;
- Comunicar a los profesionales beneficiarios los resultados de los estudios efectuados;
- Suscribir los formularios en que se expresen los resultados de los estudios

Por otra parte, el artículo 23 establece la existencia en la Dirección General de Servicio Civil de una Comisión Asesora de Carrera Profesional, la cual prestará asistencia, en casos de excepción, a las Oficinas de Recursos Humanos en materia de aplicación del presente reglamento. Esta Comisión está integrada por la Jefatura de la Asesoría Jurídica, quien la presidirá y los Directores de Salarios e incentivos, Capacitación de Personal (actualmente CECADES) y Control de Operaciones (actualmente Área de Gestión de Recursos Humanos). Dichos casos de excepción, se ventilan en las reuniones que, al efecto se convoquen por el presidente de la Comisión o por el jefe del Área de Recursos Humanos, según lo señalado por el artículo 24 de la norma de marras.

e) Calificación de servicios

Según el artículo 17 de la DG-080-96, la evaluación de desempeño, para efectos de acogerse al incentivo de Carrera Profesional, no se toma en consideración. Sin embargo, para cualquier ajuste posterior el profesional deberá haber obtenido una calificación no inferior a "Bueno" durante el período anterior al momento de la presentación de la solicitud de ajuste. Debe quedar claro que, al igual que ocurre en los casos de anualidad, la pérdida del derecho de este incentivo solamente se da sobre el ajuste, no así sobre el puntaje que ya tenía, pues este se conforma como un derecho adquirido que ya entro en la esfera patrimonial del funcionario.

f) Remuneración

Según el artículo 30 de la norma de consulta, el monto del beneficio derivado de la aplicación de los factores previstos para la Carrera Profesional, se otorgará según el valor de cada punto y se establecerá mediante resolución de la Dirección General de Servicio Civil, de acuerdo con los procedimientos indicados en este cuerpo de normas.

Por otra parte, el citado artículo señala que el beneficio por Carrera Profesional para efectos de pago será proporcional a la jornada de trabajo. Es decir, un funcionario que labore menos de la jornada completa recibirá un monto proporcional a su jornada, nótese, eso sí, que la norma establece que la proporción debe darse al monto por cancelar no a los puntos otorgados■

Notas:

(1) Si bien esta es la norma actual, no es la primera en regular dicha materia, toda vez que la misma fue antecedida por otras resoluciones, tales como: DG-078-92, DG-007-93 y DG-038-95.

(2) En realidad, ambas normas tienen un contenido legal casi idéntico, razón por la cual en algunas ocasiones podrá echarse mano de las regulaciones de la misma en el presente estudio, haciendo la salvedad, eso sí, de que se hace por motivos netamente didácticos, sin que esto implique algún tipo de aplicación supletoria entre ambas normas.

(3) En igual sentido puede observarse el Artículo 1 del Reglamento para el Reconocimiento de La Carrera Profesional en el Poder Judicial, el cual señala que: "Se entiende por Carrera Profesional el reconocimiento de un incentivo económico, con base en el grado académico, cursos de capacitación, la experiencia profesional, las publicaciones, la labor docente en la Escuela Judicial, experiencia en organismos internacionales y la responsabilidad por el

ejercicio de la función judicial, para los funcionarios y empleados que presten sus servicios en puestos que exijan como mínimo el bachillerato universitario."

4) *Inciso añadido mediante Resolución de la Dirección General de Servicio Civil DG-364-2003.*

Nota: Si bien al momento de realizar este estudio dicha norma se encontraba vigente, al momento de realizarse esta publicación el mismo fue derogado por Resolución de la Dirección General de Servicio Civil DG-201-2007, razón por la cual debe tomarse en cuenta a la hora de estudiar cualquier comentario que se hiciera basado en dicha norma.

(5) *Rodríguez Manzini, Jorge; Tratado de Derecho del Trabajo, Tomo 4, Buenos Aires; Editorial Astrea; 1983; pp. 692-693.*

(6) *En todo caso los incisos d y e del artículo 7 de la norma de cita, permiten acumular excedentes entre ambas modalidades, mientras no se hayan alcanzado sus límites.*

(7) *Tomando en cuenta que la jornada diaria sea de 8 horas.*

(8) *Dependencia que actualmente se denomina "Área de Gestión de Recursos Humanos".*

(9) *La cual solo procede en relación con actos discrecionales según el numeral 156 de la Ley General de la Administración Pública.*

Carrera Profesional Docente

*Emilio Muñoz Marengo, Costa Rica.
Graduado en Relaciones Internacionales de la Universidad
Nacional Autónoma de Costa Rica;
Funcionario de la Dirección General de Servicio Civil.*

El presente artículo se desarrolla desde una perspectiva comparativa, relacionando el incentivo económico de la Carrera Profesional Docente (**Resolución DG-333-2005**), aplicable a los funcionarios cubiertos por el Título II del Estatuto de Servicio Civil, con el otorgado a los funcionarios cubiertos por el Título I del citado Estatuto (**Resolución DG-080-96**). Ello permitirá visualizar algunas diferencias importantes derivadas de la aplicación los citados cuerpos normativos y sus reformas contenidas, que regula esta clase de incentivo económico .

Desde este marco de referencia, y con el fin de proporcionar mayor información al respecto, cabe recurrir brevemente, a algunos aspectos históricos que señalan el origen de este beneficio económico reconocido a los servidores del sector docente.

En consecuencia con lo señalado, nos situaremos en el año 1990, cuando, por medio del acta suscrita por las organizaciones magisteriales y el Gobierno de la República, a las tres horas del 29 de abril, se acordó levantar la huelga iniciada el 18 de abril de ese año, por cuanto el Poder Ejecutivo se comprometió a promulgar el decreto en el que contemplara el reconocimiento de la condición de profesional a los servidores docentes.

Fue así, como por medio del Decreto Ejecutivo No. 19671-P-E-H-TSS del 30 de abril de 1990, se reconoce la condición de profesional a dichos servidores(as), estableciendo en su

artículo 1º una serie de condiciones que debe cumplir el servidor(a) para hacerse acreedor de esta clase de beneficio económico.

Al tenor del citado acuerdo, la Dirección General de Servicio Civil, por medio del entonces Departamento de Clasificación y Valoración, presentó el informe C-214-91 del 15 de octubre de 1991, donde se analizaban los aspectos modulares del proyecto de la resolución que regularía el incentivo económico de los servidores del sector docente, y que desembocaría con la emisión de la Resolución No. DG-065-92, del 9 de junio de 1992, con rige a partir de 1º de octubre de ese año, la cual fue derogada por resoluciones posteriores. Actualmente, la resolución vigente en esta materia es la DG-333-2005.

El objetivo y espíritu de la resolución DG-333-2005 son los que a continuación se detallan:

- Reconocer, por medio de un estímulo económico, la superación académica y laboral del personal docente al servicio de la Educación Pública .
- Coadyuvar en el reclutamiento y retención de los profesores docentes mejor calificados en cada área de actividad, para un adecuado y responsable desempeño y desarrollo de la educación Costarricense.
- Contribuir al cumplimiento de los fines contenidos en el artículo 53 del Estatuto de Servicio Civil", que al respecto señala:

- “a) Establecer la docencia como carrera profesional;
- b) Exigir del servidor docente, la necesaria solvencia moral y profesional, que garantice el cumplimiento de su elevada misión;
- c) Velar porque el servidor docente labore dentro del campo específico de su formación pedagógica y académica;
- d) Establecer las jerarquías de la carrera docente en relación con la preparación pedagógica y académica, rendimiento profesional y el tiempo servido;
- e) Dignificar al educador costarricense
- f) Obtener que todo ascenso o mejoramiento del servidor docente, lo sea exclusivamente con base en los méritos y antecedentes; y
- g) Garantizar el respeto a los derechos del servidor docente”.

Factores por valorar:

De acuerdo con la normativa señalada, el beneficio económico otorgado a los profesionales del sector docente está conformado por los siguientes factores:

1. Grados académicos (se incluye el grado académico adicional)
2. Capacitación recibida (Participación y Aprovechamiento), puede darse en instituciones del Estado o en organismos públicos internacionales.
3. Publicaciones realizadas
4. Aporte al Sistema Educativo Nacional, (se incluye el Premio Nacional de Educación Mauro Fernández).

Retomando lo señalado al inicio del artículo, en relación con algunas diferencias entre la normativa de la Resolución DG- O80-96 que regula esta clase de incentivo económico para los servidores del Título I y la dispuesta para los profesionales protegidos por la Ley de Carrera Docente, Título II, a saber: la Resolución DG-333-2005, se tiene lo siguiente:

De acuerdo con lo establecido en el artículo primero de los respectivos cuerpos de normas antes señalados y, por la naturaleza que caracteriza al sector docente, éstos, además de ostentar como mínimo el grado académico de Bachiller Universitario -igual requisito que el exigido para los funcionarios del Título Primero- deben ubicarse, a la vez, en alguno de los grupos Profesionales del Escalafón Docente: **MT** , **PT**, **VT**, **KT**, y **ET**, los cuales se detallan a continuación:

- **MT** corresponde al Profesor de Enseñanza Media titulado, en sus diferentes especialidades, que pueden ser: Español, Estudios Sociales, Matemática, etc.;
- **PT** se refiere al Profesor de Enseñanza Primaria Titulado;
- **VT**, al Profesor de Enseñanza Técnica Profesional titulado en sus diferentes especialidades (Artes Industriales, Industria de Vestido, etc);
- **KT**, al de Profesor de Enseñanza Preescolar titulado y,
- **ET** corresponde a los Profesores(as) de Enseñanza Especial, todos en sus diferentes especialidades del puesto.

Los grupos anteriores se asignan de acuerdo con el grado académico que ostente el servidor(a) y la especialidad del puesto para el que está facultado ocupar. Si no se cumpliera

con estas disposiciones la servidora o el servidor docente no tendría opción al disfrute de ese beneficio económico, situación que no ocurre en el caso de los servidores cubiertos por Título Primero del Estatuto.

Sobre este factor de grados académicos puede observarse otra diferencia en cuanto al reconocimiento de puntos por grado académico y grado académico adicional. Así las cosas se tiene lo siguiente:

A los profesionales regidos por el Título Primero se les reconoce 10 puntos por el grado académico de Bachiller atinente con la clase de puesto que desempeñan; mientras que, por ese mismo grado académico a los servidores docentes se les reconoce únicamente 9 puntos.

Si el profesional del Título Primero presenta una Licenciatura se le reconocen 16 puntos,

mientras que al docente se le conceden 9 puntos. Aquí se justifica tal diferencia, en el sentido de que, al presentar una Licenciatura en la especialidad del puesto que desempeña, el docente prácticamente tendría un ascenso al cambiar de un grupo profesional inferior a uno superior.

La Especialidad se valora con 26 puntos para los servidores(as) del Título Primero y con 11 a los docentes. La Maestría se valora con 32 puntos para los servidores(as) del Título Primero y con 13 para los docentes.

El Doctorado se valora con 40 puntos para los servidores(as) del Título Primero y 21 para los docentes.

Las diferencias de puntajes aludidas se sintetizan en el siguiente cuadro:

Grado académico	Servidores Título I	Servidores docentes
Bachiller universitario	10 puntos	9 puntos
Licenciatura	16 puntos	9 puntos
Especialidad	26 puntos	11 puntos
Maestría	32 puntos	13 puntos
Doctorado	40 puntos	21 puntos

También existen diferencias en el reconocimiento del factor Grado Académico Adicional. Desde luego, el argumento ha sido que, estableciendo esta diferencia se logra mantener el equilibrio salarial entre los profesionales del Título Primero y los del Título Segundo, pues el profesional docente, al presentar un nuevo grado académico en la especialidad que está impartiendo lecciones se le reconoce un grupo profesional superior al que venía ostentado anteriormente, lo que se considera como un ascenso. En el Título Primero no se presentan situaciones de esta naturaleza.

En lo que se refiere al factor Capacitación, se tiene que a los profesionales amparados por el Título Primero, aparte de la capacitación recibida, se les reconoce también la capacitación impartida, mientras que a los servidores docentes únicamente se les considera la capacitación recibida, marcando de esta manera una clara ventaja para los primeros.

Al respecto, se argumenta que la capacitación impartida no debe reconocérsele al docente por cuanto esa es la naturaleza de sus funciones. No obstante, esta apreciación puede resultar errónea si se analiza lo que es capacitar, en relación con las labores del docente, toda vez que éste forma, enseña y desarrolla sus lecciones o sus asignaturas según la especialidad que esté impartiendo, lo que es diferente a impartir cursos de capacitación. En este caso se tiene que la capacitación va dirigida al profesional o al servidor ya ingresado al mercado laboral, lo que en pocas palabras puede señalarse que es totalmente diferente a la formación del ciudadano, que es la misión única del servidor docente.

Sobre este mismo factor de capacitación recibida, también se existe una clara diferencia entre ambos grupos de beneficiarios, dado que mientras el Art.5º, inciso b), de capacitación

recibida, numeral 3 de la Resolución DG-080-96 (Título I) señala: *“La suma máxima que se podrá otorgar por cada actividad de capacitación recibida será de 5 (cinco)”*; para los servidores docentes, la situación es diferente. Reza el Art.7º de la citada Resolución No. DG-333-2005, inciso b), numeral b.2 Modalidad de participación: *“...En ambas modalidades la suma máxima de puntos que se podrá otorgar por cada actividad de capacitación recibida será de 2 (dos)”*.

Esto es: si un servidor no docente presentara un certificado de capacitación recibida en la modalidad de Aprovechamiento, con una duración de 200 horas, se le estarían reconociendo 5 puntos. Pero si un docente presentara un curso de capacitación recibida con esas mismas horas de duración se le estaría reconociendo solamente 2 puntos.

Otro aspecto que vale mencionar es el factor "Experiencia Docente" que el Estado reconoce al profesional amparado por el Título I, por impartir lecciones en Centros de Enseñanza Superior, públicos o Privados. El servidor docente está excluido del reconocimiento de puntos por este concepto.

Conclusión

No se omite señalar que se ha hecho referencia únicamente a las diferencias más perceptibles que existen en la aplicación de esta clase de incentivo económico, reconocido tanto a los funcionarios regidos por el Título Primero, como por el Segundo del Estatuto de Servicio Civil, pues para referirse a los múltiples detalles relacionados con el sector docente, habría que disponer de mayor espacio y tiempo, toda vez que este sector abarca el mayor porcentaje de población funcional de la Administración Pública cubierta por el Régimen de Servicio Civil ■

Reforma integral del Servicio Civil en Costa Rica

Cindy Campos Obaldía. Costa Rica.

Abogada, funcionaria de la Dirección General de Servicio Civil.

1. Introducción

El Servicio Civil costarricense requiere actualmente (hoy día) ajustes necesarios que se adapten a las necesidades de un ámbito o fuero de competencia (competencial) distinto al de sus orígenes en los años 1949 a 1953.

Han transcurrido ya 54 años de la instauración y promulgación de la Ley 1581 del 30 de mayo de 1953, "Estatuto de Servicio Civil", y muchas de las normas que solventaban la situación acaecida en esos momentos históricos permanecen hoy día incólumes en una Costa Rica muy distinta en la que hoy nos ubicamos.

Partiendo, entonces, de un acontecer de punta, nuestras normas y, consecuentemente, las formas de actuar no se ajustan a las necesidades de un mundo globalizado.

Es común encontrar en la doctrina, corrientes que procuran reformas del Régimen de Servicio Civil, unas positivas y otras negativas que conllevan a un cierre técnico de su entidad rectora: la Dirección General de Servicio Civil y, por consiguiente, aniquilar el (al) Régimen de Mérito. No obstante, la solución no es la que plantea la doctrina negativa, pues un Régimen de Servicio Civil es uno de los factores garantes de la titánica misión de la Gobernabilidad Democrática.

Por ello, el presente estudio se centra en el análisis de la doctrina positiva. Para su comprensión partimos de un estudio lacónico acerca de lo que tenemos hoy día internamente, tanto en el nivel normativo como estructural, para que esto provoque consecuencias lógicas de una modernización en la Administración del Recurso Humano.

2. Constitución estructural interna actual de la Dirección General de Servicio Civil

En la época en la que pioneros del Régimen de Servicio Civil daban sus primeros pasos para consolidarlo, lo que se creó fue una Oficina de Selección de Personal. Con el transcurso del tiempo y ante insoslayables y baluartes esfuerzos se logra, mediante acuerdo presidencial, crear ya no una oficina sino una Dirección General, la cual, por infundados temores, fue reducida o minimizada simplemente a una Dirección y no a la dimensión que le dio la Constitución Política de 1949.

Haciendo una breve reseña histórica podemos recordar que para el año 1948, cuando nuestro país se encontraba bajo un sistema, quizás cercano al democrático, pero sin claridad en las ideas, surge la necesidad de consi-derar las posiciones seguidas por los líderes del pasado, plasmadas en el **Pacto de Concordia**, cuya orientación se encaminaba

precisamente a generar la concordia de la ciudadanía, por la travesía histórica en la que en ese momento se ubicaba el país.

La influencia de las ideas y pensamientos liberales de la Revolución Industrial, vinieron a influir en nuestro país para que un grupo de ilustres ciudadanos se reunieran a dar pensamiento y generar la creación de un sistema jurídico basado en los derechos fundamentales y las garantías sociales, para dar nacimiento a una estabilidad y seguridad jurídica encaminada a generar un verdadero Estado de Derecho, bajo una clara égida de Derechos Fundamentales. De manera tal, que el pensamiento y la intención de esos baluartes de la época, plasmados en una Asamblea de Constituyentes, provocaron la génesis -a los siete días del mes de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve- de lo que por excelencia se constituyó en nuestra norma de rango jerárquico superior, basada fundamentalmente en la División de Poderes y los Derechos y Garantías, Individuales y Sociales de los ciudadanos del país; esto es, la Constitución Política de la República de Costa Rica.

El pensamiento visionario del constituyente era, en lo que se refiere a la creación de otras instituciones, hacerlo en forma separada de los tres poderes que se habían establecido: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. De esa forma surge el Régimen Municipal, la Hacienda Pública, las instituciones autónomas y, por último, el Servicio Civil.

La intención del constituyente, según se extrae de las actas que originaron actos propios a la emisión de las normas constitucionales que hoy ampararan el Régimen de Méritos, era dar nacimiento a un instituto jurídico, encargado de mejorar la parte promotora, impulsadora y ejecutora del Estado de Derecho, es decir, el Estatuto de Servicio Civil.

En esa época en la que se pretendía generar un cuerpo de disposiciones que normaran por excelencia la función pública de nuestro país, se llevó a discusión lo siguiente:

“El Diputado FOURNIER ACUÑA explicó brevemente los alcances del nuevo capítulo sobre Servicio Civil, cuyo establecimiento proponen a la Asamblea. Como ya se dijo en la sesión anterior su compañero Carrillo, se han concretado a presentar aquellos principios imprescindibles sobre Servicio Civil, en vista de la premura del tiempo. De acuerdo con el Transitorio aprobado, cuando se discutieron las atribuciones del Presidente de la República, en ninguna forma la aprobación del presente capítulo entrará la reorganización que planea el próximo gobierno, ya que expresamente se estableció que la ley de servicio civil no podrá entrar a surtir sus efectos antes de noviembre de 1950. Es decir, al próximo gobierno le queda más de un año para proceder a su tarea de reorganización administrativa”.

Sometida a votación, la moción Social Demócrata para crear en la Constitución un nuevo título que se llamará "El Servicio Civil", fue aprobada.

Seguidamente se discutió el artículo 1° del grupo de mociones del Social Demócrata, sobre el Servicio Civil, que dice así:

“Un estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de los servidores, los cuales serán desempeñados con un criterio técnico y por el personal estrictamente necesario”.

El Licenciado FOURNIER indicó que el artículo 1° define, en cierta forma, el estatuto de Servicio Civil, cuyo propósito es el de regular las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos.

El Licenciado ESQUIVEL manifestó que no votaría ninguna de las mociones del Social Demócrata, sino porque las considera reglamentaristas y hasta innecesarias. La promulgación de la ley sobre Servicio Civil ya la acordó la Asamblea, cuando se dijo, en una forma expresa, entre los deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno, lo siguiente: 1°.- Nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, y a los que sirvan cargos de confianza y a los demás que determine, en casos muy calificados, La Ley de Servicio Civil. 2° Nombrar y remover con sujeción a los requisitos prevenidos por la ley de Servicio Civil a cualesquiera de los restantes servidores de su dependencia. Además, en el Transitorio que se aprobó seguidamente se estableció cuando y en qué forma entrará a regir la ley de Servicio Civil. En consecuencia, piensa que es, desde todo punto de vista, innecesaria la creación de un nuevo título en nuestra Constitución.

El Diputado ACOSTA JIMÉNEZ se pronunció de acuerdo con la moción planteada. Manifestó que la inexistencia de un estatuto de servicio garantizado por preceptos constitucionales, ha sido fuente de prácticas viciosas en el país. Si realmente se desea acabar con esas prácticas del pasado, es necesario establecer el estatuto de la función pública, debidamente respaldado por la Constitución. El artículo 1° que se formula es esencial, pues define lo que ha de entenderse por ley de Servicio Civil. Viene a constitucionalizar la institución por la que tanto se ha clamado en Costa Rica en los últimos años.

(...)

Es necesario decir en la Carta Magna cuáles son los principios fundamentales del estatuto de la función pública, cómo van a ser nombrados y removidos los empleados

públicos etc. No se entran en otros detalles, como lo hacía el Proyecto del 49” (1) [1].

La discusión antes consignada, desencadena y desenlaza en la redacción de dos artículos dedicados al Instituto de Servicio Civil, que seguidamente se transcriben:

ARTÍCULO 191.- “Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración”.

ARTÍCULO 192.- “Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.”

Nace así, no solo el Estado de Derecho, no sólo el Estatuto de Servicio Civil, sino un Régimen de Méritos como institución deseada por los otrora representantes de la patria, con la intención de garantizar no solo la transparencia en la función pública, sino también la eficiencia en la Administración a cargo de un servidor público capaz de ejecutar a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.

En lo que a la función pública respecta, resulta necesario hacer hincapié en un aspecto medular, que mantiene latente y erguida dicha función y es precisamente el siguiente:

“Las bases de la función pública descansan sobre el constitucional Estatuto de Servicio

Civil, cuya génesis deviene de los baluartes constituyentes de 1949, el cual requiere de un ente que ejecute su benemérita función dentro de un Estado de Derecho y ante todo "Democrático" .

En la actualidad, pese a los esfuerzos realizados en los últimos años por consolidar el citado régimen, la Dirección General de Servicio Civil, funciona aún y en cierto modo, como una gran oficina operativa en materia de Gestión de Recursos Humanos, en la que se aprueban, (se) confeccionan, (se) autorizan y (se) evacúan trámites operativos. Esta posición impide entrever sus pilares fundamentales el reclutamiento, (y) la selección y la gestión del talento humano, que constituyen la operatividad del manejo de las estructuras organizacionales del inferior técnico (de) las Direcciones de Recursos Humanos.

Hoy día el Régimen de Servicio Civil, debe cambiar radicalmente para llegar a ser la institución visualizada en su orígenes.

¿A dónde se pretende llegar, en un mundo donde la empresa privada prolifera, ofreciendo alternativas que provocan la génesis de un *status* de vida aceptable, mientras que nuestra interinstitucional empresa ofrece condiciones de vida deplorables?. Existen en la actualidad empresas multinacionales que ingresan al país y van a camino a constituirse en la competencia más dura para el Estado de Derecho, no de competencia en el sentido de la jurisdicción, sino en un sentido más amplio y visto desde la perspectiva del ofrecimiento de un sin número de beneficios que mejoran la calidad de vida, circunstancia que les permite captar el mejor recurso humano con el que cuenta hoy día la Administración Pública, llevándose así la sapiencia, la experticia y el Desarrollo integral del principal recurso del Estado: el Recurso Humano.

La Dirección General de Servicio Civil requiere, con urgencia, una reforma integral. En la actualidad, su accionar le ha venido

debilitando las bases y el transcurso del tiempo las ha erosionado, de manera que en cualquier momento ésta podría colapsar. Su función es ciento por ciento (100%) operativa, visualizada por la doctrina negativa como una gran oficina de Gestión del Recurso Humano.

La institución rectora del Régimen de Servicio Civil, debe ser algo más, con mayor intensidad y capacidad para competir en el ámbito del Recurso Humano, en cualquier estado de tiempo y proyecto que opere en nuestro país. No se puede continuar con un pensamiento corto y pobre, somos más que eso y, en consecuencia, debemos encaminarnos hacia una reforma integral y radical.

3. Constitución interna y modernizada del Servicio Civil

Nótese que el título no habla ya de la Dirección General de Servicio Civil, la cual responde a una concepción que se ha quedado corta en el tiempo y en el espacio.

Una institución que colabore con la gobernabilidad democrática, hoy por hoy, va más allá de una simple oficina de Recursos Humanos, proveedora de ayuda técnica.

Como Régimen Constitucional (Artículos 191 y 192 de la Constitución Política de la República de Costa Rica) el Servicio Civil debe estar representado por una institución capaz de actuar en nombre y por cuenta del Estado. Esta nueva visión lo constituirá en una institución que ejerce un control igual al que ejerce la Controlaría General de la República con respecto al manejo de la Hacienda Pública, constituyéndose por lo tanto, en la Contraloría del Recurso Humano.

La necesaria forma de operar debe ser el ya tantas veces estudiado y nunca puesto en marcha "Sistema de Desconcentración de la Función Operativa". De manera que la nueva y

titánica labor por emprender será la de desconcentrar, en los órganos ejecutores, la labor operativa y empezar a fiscalizar únicamente las actividades del Recurso Humano que sirven a la función pública; esto le permitirá tener mayor espacio para poder maniobrar en campos más abiertos que llenen la función pública. Es decir, la función o competencia que realiza la institución actual, es ya radicalmente diferente, no es bacheando lo ya existente como se ha de lograr la modernización.

4. El nuevo punto de partida

Bajo una concepción radicalmente diferente se debe realizar el lanzamiento de una nueva firma empresarial pública, una nueva corporación capaz de competir en cualquier medio y de sortear cualquier situación anómala que nazca como mala hierba.

5. Las funciones del Servicio Civil

1. Fiscalizadora: La intención actual de la Dirección General de Servicio Civil, pretende una fiscalización de las competencias en el manejo del talento humano. Por el dinamismo que ha sufrido la administración y por lo amplio del Sistema de Servicio Civil ya no se justifica la percepción que hasta hoy se ha tenido, sino que se visualiza, como un **Ente Fiscalizador**, cuya competencia según la materia continuará siendo la misma: **La Gestión de Recursos Humanos**, pero es hora de que la Dirección General de Servicio Civil deje de ser un órgano de la administración activa y se convierta en un ente capaz de generar obligaciones y crear derechos a los servidores; un ente con capacidad para actuar en procura de mayor ejecutividad y productividad.

El empleo del recurso humano, implica una gran parte del gasto del erario público, por lo

que se requiere urgentemente fiscalizar la actuación, el comportamiento y los resultados que aporta la administración. Esto no se logra con acciones meramente operativas; se necesita una institución que fiscalice la gestión del Recurso Humano, que lo ajuste, que pida cuentas de su labor en las organizaciones bajo su cobertura y que realice investigaciones del desarrollo, desenvolvimiento y actuación de éste.

¿Qué fiscalizar y cómo hacerlo?. La respuesta que habrá de dársele a esta pregunta es muy amplia, pues aquí se asentarán las bases de la competencia constitucional que ostenta la Dirección General de Servicio Civil, por primera vez, después de emitida la Constitución Política. Renacen aquí aquellas ideas liberales y si se quiere revolucionarias de la perfección de un talento humano. La idoneidad, como principio general que encierra un Régimen de Méritos, no es una idoneidad inicial únicamente. El Estado requiere día con día de funcionarios idóneos garantes de una competitividad en el mercado, no estancados funcionarios incapaces de procurar su propio desarrollo. De manera que, resulta necesario entrar a considerar mediciones de idoneidad por períodos determinados, que permitan garantizar la labor no solo de los funcionarios sino del propio ESTADO. Claro está que, para lograrlo se requiere la motivación no solo económica sino también moral y psicológica.

Todo esto conlleva realizar una función meramente fiscalizadora, como corresponde a una institución de rango constitucional, y no limitar la atención a lo operativo sustantivo, cuyas funciones pueden ser realizadas por los órganos ejecutores del sistema de Recursos Humanos.

2. Rectora: Condición que siempre se ha tenido, y se ha ejecutado con independencia funcional, por competencia en cuanto a la materia respecta. Independientemente de su

capacidad de actuar, de ésta función es que se ha sacado provecho para la ejecución del Servicio Civil.

3. Equilibradora: Deberá buscar el equilibrio entre el Recurso Humano y la Administración, lo cual ha de lograr, no ejerciendo la labor que hasta el momento tanta importancia le ha dado, como lo es la parte puramente administrativa, cuyo fin principal es la búsqueda de la eficacia administrativa.

Ahora se está frente a una posición de mayor equilibrio que garantice una ecuanimidad de la función pública frente al ejecutor de ésta y los casos necesarios frente al administrado.

6. Descentralización, desconcentración y desregulación,

Todo el análisis anterior desencadena en el tema de la descentralización; veamos al respecto:

Descentralización: Desde un punto de vista meramente conceptual podemos entenderla como:

“Sistema Político que pretende transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.”

Para entender el sistema político, debemos referir que, para un Estado de Derecho, es imposible alcanzar la gobernabilidad acaparando todos los ámbitos que la Administración Pública encierra, de manera que se necesita de centros de la Administración con capacidad de actuar con independencia funcional y administrativa, y competencia específica designada.

Ya no se justifica, como anteriormente se dijo, una Dirección General de Servicio Civil

operativa sustantiva, requerimos de un ente Fiscalizador y Ejecutor de la Gestión del Talento Humano.

Desconcentración: La definición de este término es importado de la Ley General de la Administración Pública, Capítulo Tercero: “De la distribución y de los cambios de la competencia”, Sección Primera: “De la desconcentración”, el cual concibe la desconcentración como la distribución y los cambios en la competencia a todo órgano distinto del jerarca pero plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato.

Desconcentrar o transferir la competencia, lo que pretende es que los órganos técnicos capacitados para ello, esto es, las actuales Direcciones de Recursos Humanos, sean las que ejerzan la competencia técnica y operativa, para que la Dirección General de Servicio Civil, visualizado como ente fiscalizador del Recurso Humano de la Administración Pública, ejecute labores de mayor importancia que catapulten el Régimen de Servicio Civil a esferas más competitivas.

Esta desconcentración o transferencia de competencias, implica que la labor de las Direcciones de Recursos Humanos, sea proactiva, debiendo inclusive realizar la contratación del personal que ha de laborar para sus instituciones, actuando con sujeción al refrendo y las directrices giradas por la Contraloría General del Recurso Humano.

Desregulación: en materia propia de la desregulación, ya las normas existentes actualmente piden el cambio, muchas de éstas ya se han desajustado de la realidad actual, y aún permanecen vivas en el sistema jurídico, de manera que resulta de mérito y necesario su derogatoria y ajustarlas a una normativa simplificada y única que garantice seguridad jurídica, y que claramente defina las

intenciones. No se omite hacer ver que, como ente fiscalizador, que trasmite la competencia, podrá emitir directrices para que se ajusten a las políticas del ente fiscalizador.

7. Conclusión

En fin, los temas de **descentralización, desconcentración y desregulación** son tres pilares sobre los que descansa el proceso de modernización del Régimen de Servicio Civil costarricense. Sin una adecuada articulación de estos tres elementos jurídicos, resulta difícil, si no imposible, encaminar los cambios que, según hemos dicho, requiere la Dirección General de Servicio y, consecuentemente, el sistema bajo su égida, para convertirse en un verdadero ente fiscalizador de la Gestión de los Recursos Humanos, en el ámbito de la Administración Pública.

Según hemos planteado en este artículo, los cambios requeridos para hacer de la Dirección General de Servicio Civil, una institución que sea viva expresión de los principios constitucionales plasmados en los numerales constitucionales 191 y 192, son necesidades notorias, cuya postergación han impedido, la consolidación de una entidad fiscalizadora de la gestión del talento humano en la Administración Pública costarricense■

Notas

(1) *En centésima sexagésima séptima acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente a las quince horas del día catorce de octubre de mil novecientos cuarenta y nueve, bajo la Presidencia del Doctor Marcial Rodríguez. Presentes los señores Diputados Vargas Fernández y Ortiz Martín, Secretarios; Vargas Vargas, Vargas Castro, Acosta Piepper, Arroyo, Montiel Gamboa, Volio Jiménez, Brenes Gutiérrez, Arias Bonilla, Jiménez Quesada, González Hernández, Baudrit Solera, Guido, Fournier Facio, Monge Álvarez, Valverde, Esquivel, Acosta Jiménez, Brenes Mata, Oreamuno, González Flores, Morúa, Madrigal, Rojas Espinoza, Dobles, Ruiz, Castaing, González Luján, Trejos, Montealegre, Herrero, Gómez, Volio Sancho, Leiva, Desanti y los suplentes Rojas Vargas, Elizondo, Lobo García, Chacón Jinesta, Carrillo y Venegas.*

Control interno: nuevos retos en los procesos institucionales del Régimen de Servicio Civil

Sergio Ulloa Matthey. Costa Rica.

Ingeniero Industrial con énfasis en Administración, Universidad de Costa Rica; Administrador de Empresas con énfasis en Finanzas, Universidad Interamericana. Funcionario del Área de Desarrollo Estratégico de la Dirección General de Servicio Civil.

1. Introducción

e conformidad con lo que establece la Ley de Control Interno No. 8292, todas las instituciones públicas deben contar con un Sistema de Control Interno que permita, como su nombre lo indica, llevar un efectivo proceso de seguimiento y evaluación sobre una serie de actividades de control, que den como resultado mejoras continuas en las operaciones normales y cotidianas aplicables a cada una de las áreas, departamentos o procesos operativos.

La puesta en marcha de un proceso de esta magnitud e importancia conlleva el tomar en consideración una serie de aspectos básicos y otros que, por el impacto y características de este tipo de sistemas, se podrían considerar como factores críticos del éxito. Las directrices, guías y demás instrumentos elaborados por la Contraloría General de la República, y puestos a disposición de todas las instituciones públicas, garantizan el cumplimiento de condiciones mínimas que podrían ser llamadas de "acatamiento obligatorio", pero, de igual forma, dejan abiertas varias puertas para que, con criterio, inventiva y adaptación a las propias condiciones y características organizacionales -que se refuerzan permanentemente a través de la experiencia adquirida y el tiempo de aplicación-, tales instituciones establezcan

sistemas de control realmente efectivos y eficientes.

Queda claro entonces que el concepto de Sistema de Control Interno debe verse como un proceso de aplicación y valoración continua y, en este último aspecto es donde se concentra este artículo, dada la relevancia que se asocia a la efectividad de estarlo midiendo, calificando y, por ende, mejorando.

La idea de este artículo nació como efecto, no solo de la experiencia personal sino también de diversas conversaciones efectuadas con profesionales involucrados de una forma teórica y práctica en la materia, analizando fundamentalmente las características imperantes, así como las fortalezas y debilidades asociadas a los sistemas institucionales de control interno.

En ese sentido, el artículo pretende plasmar algunas acciones que podrían ser ejecutadas, coadyuvando a valorar, de una forma sistemática y ordenada, no solamente las bondades del sistema empleado sino también los resultados de los procesos de Autoevaluación. Para ello se analiza el caso de la aplicación del Sistema de Control Interno en la Dirección General de Servicio Civil. La definición de las variables consideradas, lo mismo que la obtención y empleo de los

diferentes insumos presentes en este artículo, son producto fundamentalmente de:

- a. Documentos e información disponible en materia de control interno
- b. Aplicación de autoevaluaciones del Sistema de Control Interno en la organización
- c. Ley General de Control Interno No.8292
- d. Capacitación y material suministrado en cursos recibidos sobre control interno
- e. Experiencia adquirida en materia de control interno
- f. Criterio y formación profesional sobre la materia
- g. Retroalimentación de funcionarios de otras organizaciones que han aplicado Sistemas de Control Interno.

2. Sistema de valoración

Según se describe repetidamente en este documento, los principios de administración enfatizan en la imperiosa necesidad de integrar instrumentos de evaluación, tanto a priori -sobre resultados intermedios o parciales-, como a posteriori -sobre resultados finales o de impacto-, que permitan medir o estimar el grado en que se están logrando o no los objetivos trazados.

Como parte de lo anterior y elemento esencial por tomar en cuenta en todo estudio valorativo, fue necesario formular las preguntas: ¿qué es preciso medir?, ¿qué es lo que se va a medir?, ¿con qué se va a medir? y ¿cómo se va a medir?, todo lo cual permitió, una vez respondidas tales interrogantes, plantear el trabajo de diagnóstico bajo la consideración de dos temas básicos, independientes pero, al mismo tiempo, mutuamente relacionados, que puntualizan aquello que se precisa valorar:

- Análisis y valoración del Sistema de Control Interno, desde un punto de vista estructural (proceso de control interno).
- Resultados de la autoevaluación del Sistema de Control Interno y valoración del riesgo.

Por consiguiente, se está asignando crédito no solamente a la medición de los resultados puntuales que se generen como consecuencia de la aplicación de las Autoevaluaciones, sino también, a situar la atención en el propio Sistema de Control Interno utilizado a la fecha. Este segundo aspecto es quizás el elemento más importante por rescatar, dado que en la mayoría de las ocasiones hay una tendencia marcada en concentrarse en la eficiencia y no en la efectividad,

La figura No. 1 (ver al final) presenta un esquema general sobre el Sistema de Control Interno, en el que se resaltan sus respectivas fases y componentes, como actividad permanente y relevante; su seguimiento y valoración.

2. 1. Análisis y valoración sobre el sistema de control Interno operante en la organización, desde un punto de vista estructural

Es un análisis sobre el sistema de control en sí mismo, de forma y de fondo, ajeno completamente a todo lo relacionado con los resultados obtenidos de las autoevaluaciones. Lo anterior debe subdividirse, al menos, en los siguientes ítems:

- a) Evaluación sobre la estructura orgánica utilizada y oficializada
- b) Evaluación sobre las funciones y el trabajo llevado a cabo por las Unidades de Control Interno

- c) Evaluación sobre las funciones asignadas y el apoyo brindado al proceso por parte del jerarca y los titulares subordinados
- d) Cultura de Control operante dentro de la organización: Interiorización del proceso.
- e) Tecnología y apoyo informático al proceso
- f) Metodología y procedimientos utilizados
- g) Análisis sobre porcentajes, cantidad y calidad de las medidas de control establecidas en el nivel general:
 - h.1) Integral o institucional
 - h.2) Por Área o Proceso
 - h.3) Por categoría: general o específica
 - h.4) Por componente funcional
 - h.5) Posibles combinaciones de h1, h2, h3 y h4
 - h.6) Análisis sobre nivel de aplicación y profundidad en materia de valoración del riesgo: análisis a priori y a posteriori
 - h.7) Relación costo - beneficio
 - h.8) Resultados o logros sustantivos a la fecha
 - h.9) Factores críticos del éxito
 - h.10) Acciones correctivas: a- inmediatas, b- de corto plazo, c- de mediano plazo
 - h.11) Establecimiento de estándares u objetivos cuantificables que puedan aplicarse como medidas de desempeño para la valoración del proceso

Es importante que las organizaciones dispongan de metas o retos por alcanzar, no solamente por la importancia intrínseca que conlleva su definición, establecimiento y aplicación, sino también porque resulta "vacío" poder evaluar eficientemente un sistema o proceso sin la presencia de parámetros o indicadores cualitativos o cuantitativos.

Sobre este tema concreto se retoman los conceptos de efectividad y eficiencia, que como ya fue señalado, obligan al estudio

profundo sobre la cantidad y calidad de los indicadores por utilizar, los cuales deben convertirse en medidas retadoras, que repercutan en mejoras en las áreas y actividades de mayor prioridad e impacto.

El propósito fundamental que justifica el llevar a cabo el análisis anterior, se concentra en un principio universal de la Administración, el cual establece que todo proceso demanda seguimiento, control y retroalimentación eficaces y oportunas, que permitan mejorar y, al mismo tiempo, determinar si lo que se está haciendo obedece a lo que, por razones de peso altamente justificadas, se debe estar haciendo.

Lo anterior obliga a que la institución formule una serie de preguntas sobre su proceso de control interno tales como: ¿el diseño del sistema propuesto está acorde con lo que la organización necesita?, ¿se está haciendo lo que la institución debe estar haciendo? o ¿se está haciendo lo que la organización puede o quiere hacer?

Es muy posible que se haya centrado gran parte del esfuerzo en el diseño del Sistema de Control Interno, fundamentalmente en lo que podríamos llamar los aspectos de forma y en el detalle de procedimientos, formularios, matrices y demás herramientas de utilidad. Sin embargo, y dando por entendido y aceptado que lo antes expuesto debe ser ejecutado como parte de un proceso integral, cabalmente articulado, también es válido y esencial aseverar que todo el trabajo, esfuerzo y recursos destinados deben guardar un equilibrio en la relación costo-beneficio, de tal forma que el proceso, planteado no solamente como un requisito que se debe cumplir para estar a derecho con lo que establece la Ley de Control Interno No. 8292 del 31 de julio del 2002 (1), pueda, paulatinamente, ir generando los resultados o mejoras que son vitales para la institución desde un punto de vista de sus más

altas prioridades, tomando en consideración los niveles de riesgo asociados, medidos bajo las variables de impacto y probabilidad de ocurrencia.

Por lo tanto, lo que la organización requiere es posicionarse y enfocar su atención en aquellas acciones o actividades prioritarias que repercuten significativamente en la calidad y excelencia de los productos y servicios que ofrece a sus clientes y públicos de interés.

De poco valdría, y esto tendría tremendas repercusiones en el corto y mediano plazo, que la organización "cayera en la trampa" de justificar la implantación de un sistema de control interno por un asunto de "formalidad", y no por una fuerte y total convicción y compromiso, de que el mismo ayudará enormemente a cumplir con lo establecido en el Plan Estratégico Institucional, específicamente en las respectivas declaraciones o enunciados ligados a las acciones estratégicas, a la misión, a la visión y a los procesos de gestión de calidad (en caso de existir).

Algunos de los puntos planteados en este documento podrían ser, o haber sido, temas de discusión en varias de las reuniones llevadas a cabo por los responsables directos de los procesos de Control Interno, todo lo cual fortalece, respalda y crea consenso de grupo sobre lo imprescindible de efectuar, periódicamente, evaluaciones estructuradas aplicables a distintos procesos o actividades estratégicas u operativas ejecutadas por las organizaciones.

Por supuesto que la valoración cumplirá con su cabal objetivo, una vez que las acciones de mejora o fortalecimiento, que la misma haya generado, se vayan ejecutando de conformidad con un plan establecido.

2.2. Resultados de la autoevaluación del sistema de control interno y valoración del riesgo en la Dirección General de Servicio Civil

El análisis y valoración de los resultados obtenidos con la aplicación de las autoevaluaciones del sistema de control interno y valoración del riesgo se concentrará únicamente en el estudio objetivo, concreto y radical de los datos e información recopilados por medio de los cuestionarios que cada institución utilice en su proceso, los cuales fueron completados, en este caso, por cada una de las Áreas de la Dirección General de Servicio Civil.

Lo antes expuesto debe entenderse como la labor que conlleva el acopio, ordenamiento, procesamiento, tabulación, graficación y análisis de los datos inmersos y generados por cada una de los cuestionarios.

Se entenderá que la validez, exactitud, profundidad y demás aspectos asociados con los resultados obtenidos, de orden cualitativo o cuantitativo, estarán directa y totalmente influenciados por lo considerado en el punto 1 - Análisis y valoración sobre el sistema de control Interno operante en la Dirección General de Servicio Civil, desde un punto de vista estructural (proceso de control interno). Evidentemente el clima y cultura organizacionales, la metodología empleada, los procedimientos utilizados y demás variables especificadas en el punto No.1, repercuten directamente en la calidad, cantidad y nivel de detalle y confiabilidad asociados a los resultados obtenidos.

Por consiguiente, en este apartado se dará por "aceptado y validado" lo anterior y el estudio se concentrará, por lo menos, en los siguientes aspectos:

- a. Resultados sobre las medidas de control cumplidas y no cumplidas a nivel general.
- b. Resultados sobre las medidas de control cumplidas y no cumplidas a nivel de Área o Proceso.
- c. Resultados sobre las medidas de control cumplidas y no cumplidas para cada uno de los 5 componentes funcionales: A= Ambiente de Control, R = Valoración del Riesgo, C = Actividades de Control, I = Sistemas de Información, S = Seguimiento.
- d. Resultados sobre las medidas de control cumplidas y no cumplidas, clasificadas ya sea como medidas generales o medidas específicas.
- e. Combinaciones varias asociadas a los aspectos a-b-c-d, con porcentajes, promedios, calificaciones ascendentes o descendentes y otras variables estadísticas aplicables.
- f. Análisis de correlación y variaciones entre las variables consideradas.
- g. Análisis comparativos entre los resultados de la I autoevaluación y los resultados de la II autoevaluación.
- h. Diseño y elaboración de cuadros, tablas, gráficos y demás instrumentos estadísticos de presentación de datos.

En el estudio y presentación de los datos y resultados obtenidos, tanto en lo que concierne al aspecto 1: Análisis y valoración sobre el Sistema de Control Interno operante en la Dirección General de Servicio Civil, como en lo referente al aspecto 2: Resultados sobre la II Autoevaluación del Sistema de Control Interno y Valoración del Riesgo, resulta de gran importancia tomar en cuenta las siguientes observaciones:

- Velar porque se lleve a cabo una revisión detallada y minuciosa sobre los datos presentados por las distintas Áreas o Procesos, fuente primaria y única utilizada para la elaboración del respectivo informe de autoevaluación.
- Velar por la exactitud y veracidad de los cálculos efectuados.
- Evitar que los cálculos y la presentación de los datos se enfoquen solamente en simples cuadros comparativos de cifras absolutas y relativas de 1 o 2 variables cuando, en un enfoque de análisis más profundo, lo que se demanda son correlaciones, nada complejas, pero indudablemente de mayor nivel de profundidad. Por ejemplo: análisis sobre los resultados obtenidos del cumplimiento o no de las medidas de carácter general (2), para el componente funcional de información (1), y para cada una de las Áreas de la organización (10). El concepto correlación en Estadística es mucho más complejo.
- Elaborar un informe ejecutivo y uno más detallado. El primero, como resumen de los aspectos sustantivos contenidos en el informe detallado y cuyo destinatario principal es la Dirección General de Servicio Civil.
- Presentar los resultados obtenidos al Consejo de Jefes Ampliado de la Dirección General de Servicio Civil.
- Colocar los informes en la página en Intranet, asegurándose que sean de acceso directo a todos los funcionarios de la Dirección General de Servicio Civil.

“La mayor parte de las reformas a favor de una Administración abierta se llevan a cabo con el objetivo, explícito o implícito, de reforzar la confianza pública...”

Asegurar las bases de la confianza ciudadana en la adopción responsable de decisiones puede requerir cierto grado de confidencialidad. De no existir esta confidencialidad, parte de la verdad acaba por esconderse... Fuera de la Administración, la gestión de los asuntos públicos de una manera totalmente transparente puede contribuir al desafección y a la desconfianza pública” (2).

3. Conclusión

Toda institución debe efectuar revisiones periódicas, profundas y bien estructuradas sobre sus procesos de Control Interno y, como ya fue señalado, concentrándose no solamente en los resultados propios de los sistemas de Evaluación y Riesgo, sino también en los aspectos estructurales muchas veces dejados de lado o atendidos bajo segundas o terceras prioridades. También resulta claro que muchas instituciones han realizado grandes esfuerzos por llevar adelante procesos de tal envergadura, y que a la fecha puedan resultar incipientes, transitando por una fase de aprendizaje y acomodo (casi en un principio de "prueba y error"). Sin embargo, también es contundente o determinante que en muchas organizaciones persisten debilidades que deben ser corregidas, tales como el manejo del riesgo o la verificación puntual, precisa y cuantificable de que el esfuerzo realizado va generando los resultados esperados.

En esto, la carencia de indicadores y su formulación debe ser un tema prioritario por tratar, evitando, como ya antes fue señalado, confundir el establecimiento de procedimientos o normas, con la responsabilidad irrenunciable de asumir los compromisos y aplicar la creatividad en todo momento ■

Notas:

(1) El artículo 3 de la **Ley General de Control Interno, No. 8292** del 31 de julio del 2002, señala: “La Contraloría General de la República dictará la normativa técnica de control interno necesaria para el funcionamiento efectivo del sistema de control interno de los entes y de los órganos sujetos a esa Ley, normativa que será de acatamiento obligatorio y su cumplimiento será causal de responsabilidad administrativa”.

(2) Instituto Nacional de Modernización Pública, *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-. Modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid, 2006, p. 68.

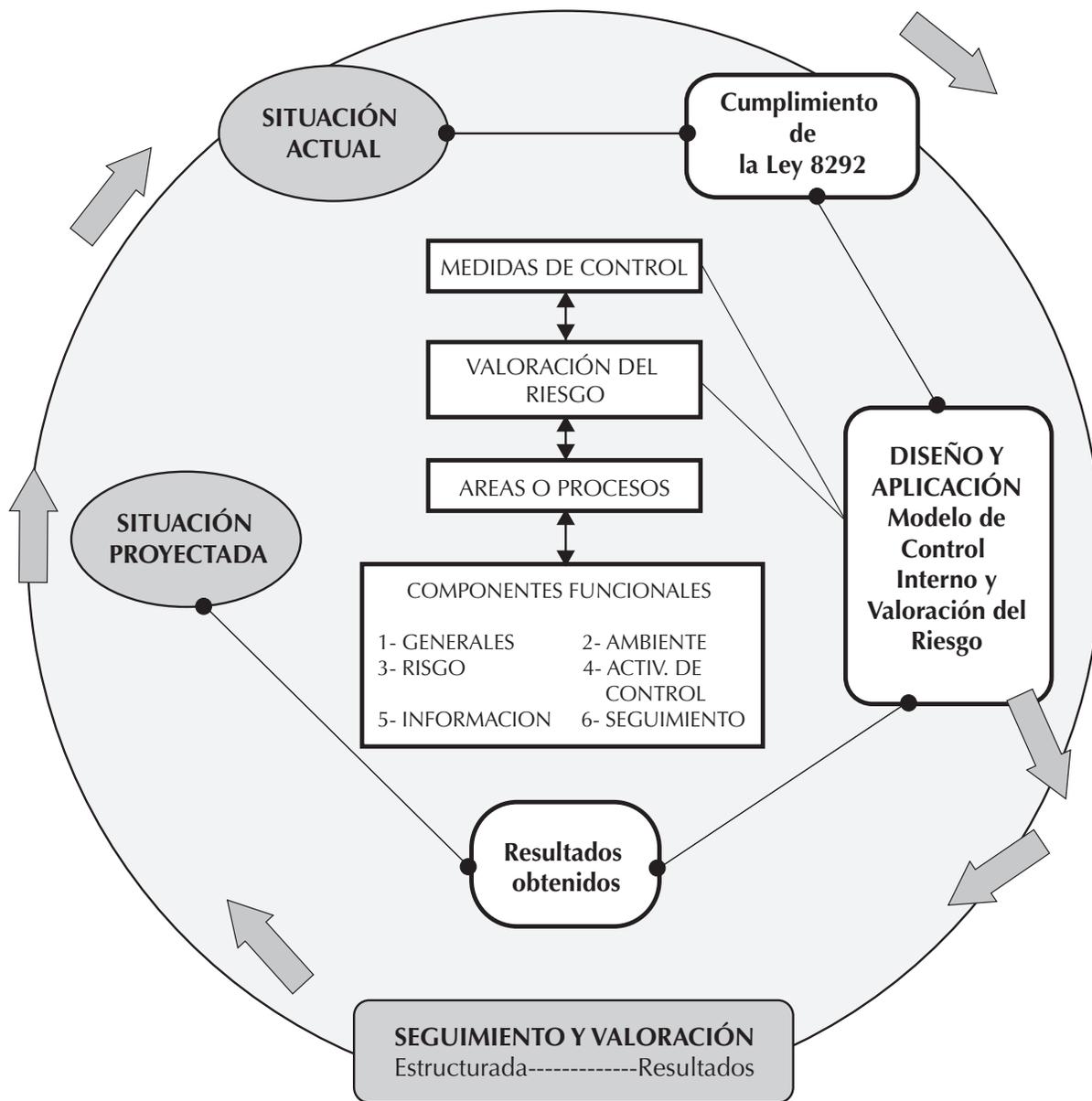


Figura No. 1 Esquema general sobre el Sistema de Control Interno, en el que se resaltan sus respectivas fases y componentes, como actividad permanente y relevante; su seguimiento y valoración.

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

Acciones de personal: Modificación histórica del artículo 25 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil

Oficio AJ-419-2007, de fecha 19 de julio del 2007, de la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil (Licenciada Miriam Rojas González). Atención del Oficio GESTIÓN- 030-2007, de fecha 9 de febrero de 2007.

En relación con el oficio **GESTIÓN 030-2007** de fecha 09 de febrero de 2007 y de acuerdo con la solicitud efectuada en la reunión del Consejo Técnico Consultivo el 14 de febrero del año en curso, así como lo coordinado en diversas reuniones de trabajo efectuadas para analizar integralmente la situación, se procede a ampliar el oficio **AJ-805-2006** de fecha 18 de diciembre de 2006, en los siguientes términos:

I. Sobre la modificación histórica del artículo 25 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil

El artículo 25 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil ha tenido las siguientes modificaciones:

1. Versión original emitida por el Decreto Ejecutivo No. 21 del 14 de diciembre de 1954:

“ARTICULO 25.- Toda acción de personal - ingreso, ascenso, traslado, aumento de sueldo, vacación, permiso, incapacidad, suspensión, regreso al trabajo, renuncia, cesación, o cualquier otro acto, disposición o resolución que debe figurar en el respectivo expediente personal del servidor-, será tramitada mediante la fórmula “ACCION DE PERSONAL” (P-21), con la aprobación del respectivo Ministro o funcionario debidamente autorizado por éste, en todos los casos que, conforme a las disposiciones pertinentes, así se disponga. El Tesorero Nacional no tramitará el pago de salarios a servidores que hayan sido nombrados, ascendidos, trasladados o reinstalados en sus puestos o cuyos sueldos hayan sido aumentados o disminuidos en cualquier otra forma sin haber recibido la correspondiente “ACCION DE PERSONAL” (Fórmula P-21), debidamente autorizada”.

2. Versión emitida por el Decreto Ejecutivo No. 13419 del 02 de marzo de 1982

Artículo 25.- Todo movimiento de personal, acto, disposición o resolución que deba figurar en el respectivo expediente de personal de los servidores regulares, se tramitará mediante el formulario denominado “acción de personal”. En los casos de movimientos de personal, de ingreso, promoción, traslado,

descenso, recargo de funciones, aumento o disminución de jornada, permuta, modificación de movimientos de personal, reasignación, nombramiento interino, aumento de sueldo, reconocimiento de incentivos, permisos con goce de sueldos o sin él, las acciones de personal deberán ser aprobadas por el ministro respectivo o funcionario debidamente autorizado por éste y la Dirección General.

Los restantes movimientos de personal de vacaciones, despidos, regreso al trabajo, reinstalación, cese de interinidad, cese de funciones, renunciaciones, incapacidad, suspensión de la relación laboral y anulación de acciones de personal, y cualesquiera otros a juicio de la Dirección General, podrán ser aprobadas únicamente por el ministro o representante autorizado. El Tesorero Nacional no tramitará el pago de salarios a servidores a quienes se haya efectuado movimientos de personal con omisión de las disposiciones de este artículo”.

3. Versión emitida por el Decreto Ejecutivo No. 18658 del 15 de noviembre de 1988

“Artículo 25.- Todo movimiento de personal, acto, disposición o resolución que deba figurar en el respectivo expediente de personal de los servidores regulares, se tramitará mediante el formulario denominado “acción de personal”. Los casos de movimientos de personal de ingreso, traslado, promoción, descenso, recargo de funciones, aumento o disminución de jornada, permuta, modificación de movimiento de personal, reasignación, nombramiento interino, aumento de sueldo, reconocimiento de incentivos, permisos con goce de sueldo o sin él, despidos, cese de funciones, reinstalación y renuncia, deberán ser aprobados por el ministro respectivo o funcionario debidamente autorizado por éste, y la Dirección General.

Los restantes movimientos de personal de vacaciones, regreso al trabajo, cese de

interinidad, incapacidad, suspensión de la relación laboral y anulación de acciones de personal y cualesquiera otras a juicio de la Dirección General, podrán ser aprobadas únicamente por el ministro o funcionario autorizado. El Tesorero Nacional no tramitará el pago de salarios a servidores a quienes se haya efectuado movimientos de personal con omisión de las disposiciones de este artículo.”

4. Versión emitida por el Decreto Ejecutivo No. 23181 del 25 de abril de 1994

“Artículo 25.- Todo movimiento de personal, así como todo acto, disposición o resolución que afecte la situación legal de ocupación de los puestos cubiertos por el Estatuto y que deban figurar en el expediente personal de los servidores, se debe tramitar mediante el formulario denominado “Acción de Personal”. Se exceptúan aquellos movimientos que afecten a un grupo numeroso de servidores, los cuales podrán tramitarse por “planillas colectivas” u otros medios que garanticen su apego a la normativa vigente y siempre que estos no sean de los que requieren la aprobación anticipada de la Dirección General, en cuyos casos se deberán anexar las acciones de personal debidamente firmadas y selladas.

Los originales de las acciones de personal y de cualquier otro medio que se use para tramitar movimientos de personal una vez aprobados permanecerán bajo custodia de las Oficinas de Recursos Humanos, quienes dispondrán la mejor forma de incluir los correspondientes documentos o datos en los expedientes personales de los servidores.

Los movimientos de personal originados en ingresos, reingresos, traslados y ascensos en propiedad y permutas y las correspondientes modificaciones, o anulaciones que procedan así como los nombramientos interinos por más de un mes, sus prórrogas o modificaciones,

requieren de la aprobación previa de la Dirección General. Los demás movimientos de esta naturaleza producto de la gestión de recursos humanos del Régimen de Servicio Civil, quedarán a juicio de la citada Dependencia sujetarlos, o no, a ese mismo procedimiento, decisión que debe comunicar a los usuarios vía resolución.

Cada vez que la Dirección General modifique tal decisión, junto a la resolución respectiva, deber especificar las normas, los procedimientos y los instrumentos básicos bajo los cuales en adelante se regulará lo correspondiente a tales trámites, a fin de garantizar la legalidad, oportunidad y eficiencia con que estos sean llevados a cabo por las Oficinas de Recursos Humanos de las instituciones usuarias de sus servicios.

Quedan bajo responsabilidad de dichas Oficinas aquellos movimientos de personal no sujetos a la aprobación anticipada de la Dirección General, por lo cual, cuando éstas tengan duda al respecto, deberán recurrir oportunamente a la asesoría de la Dirección General para decidir lo pertinente.

La Dirección General supervisará en cualquier tiempo y circunstancia la correcta aplicación de las disposiciones que regulan estos trámites. En tal sentido, sus recomendaciones serán de acatamiento obligatorio dentro de los términos y plazos establecidos por ésta.

La Tesorería Nacional no autorizará el pago de salarios a servidores, cuando se hayan omitido las disposiciones de este artículo.”

5. Versión emitida por el Decreto Ejecutivo No. 24724 del 30 de octubre de 1995

“Artículo 25.- Todo movimiento de personal, así como todo acto, disposición o resolución que afecte la situación legal de ocupación de

los puestos cubiertos por el Estatuto y que deban figurar en el expediente personal de los servidores, se debe tramitar mediante el formulario denominado “Acción de Personal”. Se exceptúan aquellos movimientos que afecten a un grupo numeroso de servidores, los cuales podrán tramitarse por “planillas colectivas” u otros medios que garanticen su apego a la normativa vigente y siempre que éstos no sean de los que requieren la aprobación anticipada de la Dirección General, en cuyos casos se deberán anexar las acciones de personal debidamente firmadas y selladas.

Los originales de las acciones de personal y de cualquier otro medio que se use para tramitar movimientos de personal una vez aprobados permanecerán bajo custodia de las Oficinas de Recursos Humanos, quienes dispondrán la mejor forma de incluir los correspondientes documentos o datos en los expedientes personales de los servidores.

Los movimientos de personal originados en: nombramientos en propiedad, ascensos en propiedad, nombramientos interinos (ma-yores a un mes) y sus prórrogas o modificaciones y los ascensos interinos y sus prórrogas o modificaciones, requieren de la aprobación previa de la Dirección General. Los demás movimientos de esta naturaleza producto de la gestión de recursos humanos del Régimen de Servicio Civil, quedarán a juicio de la citada dependencia sujetarlos, o no, a ese mismo procedimiento, decisión que debe comunicar a los usuarios vía resolución.

Queda bajo la responsabilidad de dichas Oficinas aquellos movimientos de personal no sujetos a la aprobación anticipada de la Dirección General, por lo cual, cuando éstas tengan duda al respecto, deberán recurrir oportunamente a la asesoría de la Dirección General para decidir lo pertinente.

La Dirección General supervisará en cualquier tiempo y circunstancia la correcta aplicación de las disposiciones que regulan estos trámites. En tal sentido, sus recomendaciones serán de acatamiento obligatorio dentro de los términos y plazos establecidos por ésta.

La Tesorería Nacional no autorizará el pago de salarios a servidores, cuando se hayan omitido las disposiciones de este artículo.”

6. Versión vigente emitida por el Decreto Ejecutivo No. 27331 del 2 de octubre de 1998.

“Artículo 25.- Todo movimiento de personal, así como todo acto, disposición o resolución que afecte la situación legal de ocupación de los puestos cubiertos por el Estatuto y que deban figurar en el expediente personal de los servidores, se debe tramitar mediante el formulario denominado “Acción de Personal”. Se exceptúan aquellos movimientos que afecten a un grupo numeroso de servidores, los cuales podrán tramitarse por “planillas colectivas” u otros medios que garanticen su apego a la normativa vigente y siempre que estos no sean de los que requieren la aprobación anticipada de la Dirección General, en cuyos casos se deberán anexar las acciones de personal debidamente firmadas y selladas.

Los originales de las acciones de personal y de cualquier otro medio que se use para tramitar movimientos de personal una vez aprobados permanecerán bajo custodia de las Oficinas de Recursos Humanos, quienes dispondrán la mejor forma de incluir los correspondientes documentos o datos en los expedientes personales de los servidores.

Los movimientos de personal originados en nombramientos en propiedad, ascensos en propiedad, nombramientos interinos y sus prórrogas y modificaciones y los ascensos interinos y sus prórrogas y modificaciones

requerirán de la aprobación previa de la Dirección General de Servicio Civil.

Los demás movimientos de esta naturaleza producto de la gestión de recursos humanos del Régimen de Servicio Civil, quedarán a juicio de la Dirección General sujetarlos, o no, a ese mismo procedimiento, decisión que debe comunicar a los usuarios vía resolución.

Quedan bajo la responsabilidad de la Oficinas de Recursos Humanos aquellos movimientos de personal no sujetos a la aprobación anticipada de la Dirección General por lo cual, cuando éstas tengan duda al respecto, deberán recurrir oportunamente a la asesoría de la Dirección General para decidir lo pertinente.

La Dirección General supervisará en cualquier tiempo y circunstancia la correcta aplicación de las disposiciones que regulan estos trámites. En tal sentido, sus recomendaciones serán de acatamiento obligatorio dentro de los términos y plazos establecidos por ésta.

La Tesorería Nacional no autorizará el pago de salarios a servidores, cuando se hayan omitido las disposiciones de este artículo.”

II. Sobre el contenido del concepto “mero trámite”

El concepto "mero trámite" no es ajeno en la legislación costarricense. Por ejemplo, el inciso 1) del artículo 153 del Código Procesal Civil se refiere a las providencias, cuando estas sean de mero trámite, así como también el inciso b) del artículo 154 del Código Municipal se refiere a los acuerdos de mero trámite de ejecución.

La jurisprudencia judicial ha reconocido el concepto, como por ejemplo en la resolución de la Sala Segunda **No. 1072-2006** de las

once horas del diecisiete de noviembre del dos mil seis, que señala:

*“Siendo evidente, por todo lo dicho, que ese oficio no constituye, propiamente, un acto administrativo válido y eficaz, en el sentido señalado por el Ad Quem, sino tan solo, un acto interno, **de mero trámite**, sin los efectos propios de un nuevo nombramiento de la actora como profesional, y mucho menos sustituye, la correspondiente e indispensable acción de personal, en ese mismo sentido.”* (el subrayado y resaltado no es del original)

La actuación de mero trámite también puede encontrarse en doctrina como actuación interlocutoria, concerniendo al desenvolvimiento del trámite, posibilitándolo u obstaculizándolo.

III. Sobre el caso en concreto

1. Como primer fundamento normativo para evacuar lo consultado, debe señalarse la competencia constitucional establecida en el inciso 2) del artículo 140 y en el artículo 192 de la Constitución Política, que señalan:

“Artículo 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

2) Nombrar y remover, con sujeción a los requisitos prevenidos por la Ley de Servicio Civil, a los restantes servidores de su dependencia;

Artículo 192.- Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos”

2. La competencia señalada supra evidencia la obligatoriedad del dictado de un acto administrativo emanado del Ministro para nombrar a los servidores públicos. Sin embargo, de esa competencia no se infiere que toda la actuación administrativa que se relacione con la gestión del recurso humano en la administración pública tenga obligatoriamente que ser suscrita por el Ministro, menos aún si esa actuación puede considerarse que sea de mero trámite. Por el contrario, la Constitución Política únicamente señala el acto de nombramiento y el acto de remoción, sin hacer mención a ningún otro tipo de actuación que resida de manera exclusiva en la competencia ministerial.
3. Esa literalidad de la norma y atendiendo a principios administrativos de eficiencia y eficacia en la administración pública, más bien hacen pensar que todos los otros actos administrativos que se relacionen con la gestión del recurso humano - sobre todo los de mero trámite - pueden ser atribuidos a la competencia orgánica interna que el Ministro decida, siguiendo los instrumentos legales que el ordenamiento establece.
4. Para efectuar la distribución interna de competencias orgánicas y atribuírselas a oficinas, unidades, departamentos u otra denominación que el diseño organizacional haya determinado, se ha utilizado el instrumento jurídico denominado "Reglamento Autónomo de Servicios". En tal sentido, el artículo 15 del Estatuto de Servicio Civil señala:

“Artículo 15.- Es atribución de los Ministros de Gobierno, dar los reglamentos interiores de trabajo con sujeción al artículo 13, inciso i), en los cuales deberán estar especificadas las atribuciones que ellos se reserven en sus respectivas dependencias y las atribuciones de los Jefes subalternos en relación con esta ley.”

5. Resulta característico que en cada "Reglamento Autónomo de Servicios" se defina una cantidad de atribuciones en la gestión del recurso humano a una unidad, oficina o departamento denominado comúnmente "de personal", "de gestión del potencial humano", "de recursos humanos" y otras denominaciones similares y atinentes; quedando a cargo de un jefe, director, coordinador o encargado. En igual sentido, en la normativa sobre el Sistema de Administración de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil se han estipulado atribuciones similares.
6. Cuando se hace un repaso por las atribuciones otorgadas a esas oficinas, se muestra una concentración de toda la actuación administrativa relacionada con la gestión del recurso humano a cargo de ellas, cuyo fundamento normativo de actuación proviene de ese "Reglamento Autónomo de Servicios", incluida la actuación considerada de mero trámite.
7. Sobre el concepto atribución, el sentido jurídico se puede encontrar en la definición contenida en el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, que el Tomo I señala:

“ATRIBUCIÓN: Adjudicación. Asignación. Imputación, cargo. Facultad, potestad concedida por disposición legal o inherente a determinadas funciones. Suele emplearse la voz en plural en esta última acepción, por la pluralidad y permanencia de lo encomendado o ejercido. Con respecto entonces a los derechos y deberes, a las obligaciones y facultades propios de cada cargo o empleo, expresa Almirante que la base y el principio de toda buena organización y composición consiste en el exacto deslinde, en la variedad legal y manifiesta de atribuciones, según la diversidad de empleos. Éstos serán super-fluos en cuanto haya igualdad de aquéllas, y mal

servidos si hay excesiva acumulación o mal repartimiento; en ambos casos surgen las dudas, las competencias, las contestaciones, las intrusiones, el disgusto, la indis-ciplina.”

8. Corresponde indicar la relación existente entre los institutos de la atribución y la delegación. Sobre el particular, mediante oficio AJ-386-94, esta Asesoría Jurídica indicó lo siguiente:

“Según Manuel Ossorio, la delegación como vocablo encierra el “... más amplio repertorio jurídico, se sintetiza así, en sus principales acepciones, por Cabanellas y Alcalá Zamora: el acto de dar jurisdicción. Otorgamiento de representación. Concesión de mandato. Cesión de atribuciones. Designación de instituto. Cargo y Oficina de un delegado. Conjunto de delegados”.

De las anteriores acepciones nos interesa aquella que tiene que ver con la cesión de atribuciones, que la doctrina predominante define como Delegación de Competencia, que es muy propia del Derecho Administra-tivo, por lo que resulta indispensable analizarla en su contenido y limitaciones. Contenido. La delegación de competencia la doctrina la define como: “...la decisión del órgano administrativo a quien legalmente aquella le corresponde, por la cual transfiere el ejercicio en todo o parte de la misma a un órgano inferior”. ...”

9. Por todo lo señalado hasta aquí, las atribuciones pueden ser otorgadas mediante el dictado de una norma (Reglamento Autónomo de Servicios) y también mediante el dictado de actos administrativos para tal efecto (delegación).
10. Sobre el tema de los cambios de competencia y la delegación, la Ley General de la Administración Pública, indica en los artículos 70, 84 a), 85 y 86 lo siguiente:

Artículo 70.- La competencia será ejercida por el titular del órgano respectivo, salvo caso de delegación, avocación, sustitución o subrogación, en las condiciones y límites indicados por esta ley.

De los cambios de competencia en general

Artículo 84.- Las competencias administrativas o su ejercicio podrán ser transferidas mediante:

a) Delegación;

Artículo 85.-

1. Toda transferencia de competencias externas de un órgano a otro o de un servidor público a otro, tendrá que ser autorizada por una norma expresa, salvo casos de urgencia.

2. En toda hipótesis, la norma que autoriza la transferencia deberá tener rango igual o superior al de la que crea la competencia transferida.

3. No podrán hacerse transferencias por virtud de práctica, uso o costumbre.

Artículo 86.- No podrán transferirse las competencias de los órganos constitucionales de la Administración que estén regulados únicamente en la Constitución.

11. En el mismo sentido, se transcriben algunos aspectos del Dictamen de la Procuraduría General de la República C-056-2000 del 23 de marzo de 2000:

“Conforme el principio de legalidad, los entes públicos y los órganos administrativos requieren habilitación legal para actuar. De este modo, su acción está determinada por el principio de competencia, la cual puede estar sujeta a cambios. La delegación es uno de ellos.

1.- La competencia determina la esfera de actuación pública.

Cada organismo público posee capacidad para actuar jurídicamente la competencia de que es titular. La competencia es la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos y se resume en los poderes y deberes que han sido atribuidos por el ordenamiento a un órgano o ente público, lo que delimita los actos que puede emitir validamente. En esa medida, la competencia constituye un elemento de validez del acto administrativo.

La atribución de una competencia en favor de un ente u órgano presenta varias características. En primer término, la atribución debe ser expresa: los órganos y entes públicos sólo son competentes para ejercitar los poderes que expresamente hayan sido otorgados por el ordenamiento. En ese sentido, se afirma que la atribución de competencias no puede presumirse, sino que debe derivar de un acto normativo expreso.

La norma atributiva de la competencia debe ser de rango legal cuando se trate del ejercicio de potestades de imperio y en todos los casos en que se afecte el régimen de libertades de los administrados (artículo 59.2 de la LGAP).

La asignación de fines no implica una atribución de competencias. Es decir, la Administración no está autorizada para realizar cualquier acto que en su criterio implique concreción del fin público, porque la definición de los fines a los cuales debe responder la actuación administrativa no implica autorización de emisión de actos.

La competencia está sujeta al principio de imperatividad: la competencia es un poder deber, su ejercicio es imperativo e indisponible. La competencia ha sido otorgada por el ordenamiento para ser ejercida. En consecuencia, no puede ser renunciada ni

dispuesta (artículo 66 de la Ley General de la Administración Pública). El órgano al que le haya sido otorgado un poder para actuar, para emitir ciertos actos, está obligado a ejercer dicho poder a menos que exista otra norma posterior que otorgue dicha competencia a otro órgano, derogando tácita o expresamente la competencia originalmente atribuida. Es, pues, irrenunciable, característica que se deriva del principio de legalidad, si el ordenamiento atribuye una competencia a un órgano administrativo, éste no puede trasladar su ejercicio a otro, a no ser que haya sido habilitado para ello por el propio ordenamiento. Pero, además, la imperatividad de la competencia deriva de su carácter funcional, en cuanto ha sido atribuida para satisfacer el interés público y no el interés particular del ente u órgano públicos.

2-. No obstante, la competencia puede ser trasladada mediante delegación:

La competencia puede, sin embargo, sufrir diversos cambios. Puede producirse una transferencia de competencias, de manera que el anteriormente competente devenga en incompetente o bien, su ejercicio puede ser modificado. Entre los cambios interorgánicos de la competencia tenemos la delegación.

La delegación es un cambio de competencia, de acuerdo con el cual el superior puede transferir sus funciones en el inmediato inferior; cuando ambos tengan funciones de igual naturaleza (artículo 89 de la Ley General de la Administración Pública). Empero, la ley puede autorizar una delegación no jerárquica o en diverso grado.

A diferencia de la descentralización y la desconcentración, en la delegación no se transfiere la titularidad de la competencia, por lo que el delegado ejerce la competencia que pertenece jurídicamente a otro. Esto explica que la delegación pueda ser revocada en

cualquier momento por el órgano delegante (artículo 90, a) de la Ley General de la Administración Pública).

Empero, la posibilidad de delegar la competencia es limitada. Así, no pueden delegarse potestades delegadas. La delegación debe concernir parte de la competencia y esto en el tanto en que no se trate de la "competencia esencial del órgano, que le da nombre o que justifique su existencia. ...

Impone la ley que el delegado debe ser el inmediato inferior; salvo disposición legal en contrario, y debe tener funciones de igual naturaleza que el delegante. Asimismo, se prohíbe a los órganos colegiados delegar su competencia, independientemente de la naturaleza de esa competencia. La respuesta a su consulta se encuentra, precisamente, en la observancia de esos límites."

12. Acerca de las acciones de personal, actuación administrativa relacionada con la gestión del recurso humano que podría considerarse de mero trámite, mediante oficio AJ-386-94 citado supra, esta Asesoría Jurídica indicó lo siguiente:

"Conviene que nos refiramos por último a un tema que reviste mucha importancia para el quehacer de esta institución, cual es el procedimiento aplicable en la tramitación de las acciones de personal de los movimientos de personal realizados en las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil y la potestad de delegación que tiene los distintos jerarcas en esta materia.

Sobre el particular la Procuraduría General de la República, en el año 1986, analizó las disposiciones legales aplicables al respecto y concluyó que "el señor Ministro ... tiene suficientes potestades para delegar la aprobación de acciones de personal en el sujeto que él estime idóneo para ello, no se requiere ningún procedimiento especial, salvo

la comunicación oportuna a la Dirección General del (sic) Servicio Civil (artículo 25 del Reglamento al (sic) Estatuto de Servicio Civil) para su aceptación; resulta conveniente además que la persona delegada esté suficientemente enterada de la dinámica propia de la Administración de Personal.” (Procuraduría General de la República (Lic. Juan José Soto Cervantes) Procuraduría de Relaciones de Servicio, Sección II N°C-269-86 de 20 de noviembre de 1986)

De lo transcrito se colige con facilidad que bastaba la comunicación efectuada a la Dirección General de Servicio Civil, de parte del Ministro respectivo indicando a quién le encomendaba la aprobación de las acciones de personal para tener por acreditada la aprobación de las mismas en una persona distinta del Ministro.

Sobre la base de lo que regula el artículo 25 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil en el año 1986, en el sentido de que “... las acciones de personal deberán ser aprobadas por el Ministro respectivo o funcionario debidamente autorizado por este y la Dirección General ...” es que la Procuraduría General consideró que la simple comunicación hecha por el Ministro a esta Dirección era suficiente para que se tomara en cuenta la designación de un funcionario para los trámites de aprobación de las acciones de personal, sin ningún otro procedimiento especial.

A pesar de lo anterior, dada la nueva redacción del artículo 25 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, no es procedente considerar que en la actualidad esta Dirección General se pueda dar por satisfecha por el envío de una simple comunicación por parte del Ministro respectivo en donde designa a una persona para que apruebe acciones de personal; puesto que el texto del citado artículo no contempla tal posibilidad.

Conforme con lo anterior resulta aplicable en esta materia lo previsto en el artículo 89 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, por lo que la designación de un funcionario, por parte del jerarca de una institución cubierta por el sistema de méritos, a efecto de que apruebe acciones de personal, es un acto que debe ser considerado como delegación de competencia; la cual por referirse a un tipo de acto requerirá ser publicado en el Diario Oficial.”

Ahora bien, para este tipo de acciones de personal calificadas de mero trámite bastará con la firma del Jefe de Recursos Humanos facultado o no, siempre y cuando para cada una de ellas tenga el respaldo del acto administrativo respectivo, conferido por la autoridad competente para dictarlo.

13. Sobre la concurrencia de diversas delegaciones en una misma persona, ni el Estatuto de Servicio Civil, ni el Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, ni la Ley General de la Administración Pública contienen alguna norma al respecto, razón por la cual es necesario recurrir a otras normas de Derecho Público o Derecho Común, para brindar una interpretación plausible.

14. En la Ley No. 8292 "Ley General de Control Interno", se señala:

“Artículo 11. -El sistema de control interno en la desconcentración de competencias y la contratación de servicios de apoyo. El jerarca y los titulares subordinados tendrán la responsabilidad de analizar las implicaciones en el sistema de control interno, cuando se lleve a cabo una desconcentración de competencias, o bien la contratación de servicios de apoyo con terceros; asimismo, la responsabilidad de tomar las medidas

correspondientes para que los controles sean extendidos, modificados y cambiados, cuando resulte necesario”.

15. En la Ley No. 8422 "Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública",

“Artículo 3º-Deber de probidad. El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.”

16. En el Derecho Privado el instituto de la delegación podría asimilarse al contrato de mandato. Véase por ejemplo el Punto Octavo supra, que se refiere a delegación como concesión de mandato. En ese sentido, el artículo 1263 del Código Civil señala que:

“No podrá el mandatario por sí ni por interpuesta persona, comprar las cosas que el mandante le haya ordenado vender, ni vender de lo suyo al mandante lo que éste le haya ordenado comprar; si no fuere con aprobación expresa del mandante. Si tuviere encargo de tomar dinero prestado, podrá prestarlo al mismo interés designado por el mandante, o a falta de esta designación, al interés corriente; pero facultado para colocar dinero a interés,

no podrá tomarlo prestado para sí, sin la aprobación del mandante.” (El subrayado no es del original)

17. Nótese que en el Derecho Privado no existe ninguna restricción a que en una misma persona (mandatario) se reúnan o confluyan de manera simultánea tantos intereses como le hubieren sido conferidos por su mandante y la única condición es que en caso de realizar contratos entre esos intereses, debe contar con aprobación expresa de sus mandantes. Es decir, una misma persona podría tener infinita cantidad de representaciones y únicamente requeriría autorización expresa de sus mandantes cuando vaya a realizar algún contrato entre esos intereses.

18. Aunque en las normas del Derecho Público no se ha encontrado norma alguna que restrinja la cantidad de delegaciones que una misma persona puede ostentar o recibir, por un principio de sana administración pública, sería recomendable, atendiendo al espíritu de la Ley General de Control Interno más que a su texto expreso, tomar las medidas administrativas para que en una misma persona atribuida o delegada no confluyan varios intereses, porque en tal supuesto, evidentemente sus decisiones no tendrían más límite y control que sí mismo y el deber de vigilancia de los delegantes.

19. Ese control se residencia en un primer momento como responsabilidad del delegado, porque es el único que tiene conocimiento de las delegaciones que ostenta. Es decir, si varios delegantes delegan en una misma persona, ¿cómo podrían saberlo unos u otros si no es porque el delegado se los informa oportunamente?. En otras palabras, es responsabilidad del delegado poner en conocimiento de todos sus delegantes la confluencia en su persona

de varias delegaciones a fin de que tomen las medidas de sana administración que sean necesarias.

20. Atendiendo a ese principio de sana administración, igualmente sería recomendable que si hubiere concurrencia de intereses en una misma persona atribuida o delegada, cuando se vayan a tomar las medidas administrativas pertinentes, tampoco resultaría conveniente que la atribución o delegación se hiciera para un subordinado directo de esa persona. Por el contrario, la atribución o delegación se podría variar hacia otra persona de igual o superior rango en la organización o incluso, se podrían modificar los respectivos Reglamentos Autónomos de Organización y Servicio, si fuere el caso.

IV. Sobre los actos de mero trámite

Sin pretender que sea una lista taxativa, cerrada o numerus clausus sobre actos de mero trámite que se realizan en aplicación de una acción de personal, se tiene la siguiente tipología:

1. Anulación de otra acción de personal
2. Ascenso en propiedad
3. Ascenso interino
4. Nombramiento interino
5. Nombramiento en propiedad
6. Aumento anual
7. Cambio de categoría
8. Cese de funciones
9. Cese de interinidad
10. Descenso en propiedad
11. Descenso interino
12. Despido por causa
13. Modificación de otra acción de personal
14. Nombramiento a plazo fijo
15. Permisos con sueldo
16. Permisos sin sueldo
17. Permuta
18. Prórrogas
19. Reajustes de sobresueldo

20. Recargo de funciones 22 bis
21. Reasignación de funciones
22. Traslado en propiedad
23. Traslado interino
24. Regreso al trabajo
25. Renuncia
26. Suspensión indefinida
27. Suspensión temporal

V. Conclusiones:

1. El Ministro no puede delegar el dictado del acto administrativo de nombramiento o remoción, por tratarse de una competencia constitucional, salvo el caso de los entes adscritos o instituciones con competencia o desconcentración máxima.

2. Si mediante reglamento autónomo se ha fijado la atribución de la firma de acciones de personal, consideradas con este criterio de mero trámite, se deberán hacer las modificaciones a este cuerpo jurídico, esto de conformidad con lo que dispone el artículo 4 inciso e) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, dado que esta suscripción es competencia de los Directores de Recursos Humanos.

3. En caso de que no exista designación tácita para la suscripción de acciones de personal, que se consideran actuaciones administrativas de mero trámite, debe entenderse que esta corresponde al Director de Recursos Humanos respectivo, siempre y cuando para cada movimiento tenga el acto administrativo de respaldo. (Ejemplo en el caso de los nombramientos y remociones el dictado del acto por parte del Ministro y en otros casos tales como Reajustes de Sobresueldo o Cambios de Categoría, los respectivos actos tales como contratos de dedicación exclusiva, ajustes de puntaje por concepto de carrera profesional o bien resolución de reasignación de puestos, entre otros). Debe quedar claro que cada acción de personal considerada de mero

trámite debe estar respaldada por el acto administrativo respectivo, según la normativa que rige cada caso.

4. Por la interpretación teleológica de la Ley General de Control Interno, en aplicación de un principio de sana administración, no es conveniente que en una misma persona concurren varias atribuciones o delegaciones que puedan generar conflicto de intereses.

5. La persona atribuida o delegada es la responsable de informar a sus delegantes del eventual conflicto de intereses, para que estos tomen las medidas de sana administración que sean necesarias, tales como modificar delegaciones o modificar normas.

6. En caso de que pudiera presentarse un eventual conflicto de intereses, el cambio de

atribución o delegación debe el delegante hacerlo hacia delegados de igual o superior rango en la organización de la persona a la que originalmente había delegado, pero no hacia subordinados inferiores del delegado original, porque si no, el conflicto de intereses podría presentarse en el deber de obediencia de los subordinados inferiores para con el delegado original.

7. Se reafirma que tanto la aprobación previa de la Dirección General de Servicio Civil para las acciones de personal de nombramientos y ascensos interinos, siguen bajo el principio regulado en el artículo 25 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, tanto para jefes de oficinas de recursos humanos facultados como para los no facultados■

Relaciones de parentesco y nombramiento de funcionarios

Oficio AJ-435-2007, de fecha 26 de julio del 2007, de la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil (Lic. Mauricio Álvarez Rosales). Atención de consulta del Departamento de Recursos Humanos del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, según oficio CONAPAM-DAF-DRH-108-2007 de fecha 11 de Julio de 2007.

Con la aprobación de la señora Directora de esta Asesoría Jurídica, procedemos a darle respuesta a su oficio CONAPAM-DAF-DRH-108-2007 de fecha 11 de Julio de 2007, en el cual se nos solicita, sobre la procedencia de realizar un nombramiento de un funcionario cuando el cónyuge de ese funcionario ya labora en la misma Institución, aunque bajo las supervisión de diferentes jefaturas.

Previo a emitir el criterio jurídico, resulta conveniente hacer del conocimiento de la consultante que es política de esta Asesoría Jurídica, el no pronunciarse sobre casos concretos o particulares, ya que suplantaríamos a la Administración Activa en la resolución de sus asuntos, no obstante lo anterior hemos de indicarle que la consulta será abordada desde una perspectiva general, analizando las normas jurídicas que puedan ser aplicables a la situación en examen. Sobre el particular ha de indicársele a la consultante que, tal y como ha manifestado la Procuraduría General de la Republica, existe, como un principio general, una imposición de prohibiciones e incompatibilidades para que una persona sea nombrada para ocupar un cargo público, en una institución en donde ya se encuentre prestando

servicios un pariente o familiar. Esta tesisura, no es arbitraria, pues tiene un sustento aceptable, el cual fue señalado en su Dictamen C-066-2005:

“Esa disposición encuentra razón lógica, tendiente a la probidad en la prestación de los servicios públicos, sin que exista posibilidad alguna de desviar la función que debe estar orientada a la satisfacción del interés público, tal y como lo expresa el artículo 3° de la citada Ley contra la Corrupción, No. 8422 de 14 de septiembre de 2004. Se trata igualmente, de mantener y demostrar "rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, a administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.” (Numeral 3° ius ibidem).”

En este mismo orden de ideas, puede verse la letra del inciso c) del artículo 38 de la misma Ley contra la Corrupción, el cual establece al respecto que:

“Causales de responsabilidad administrativa. Sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios, tendrá responsabilidad administrativa el funcionario público que: (. . .)

c) Se favorezca él, su cónyuge, su compañera o compañero, o alguno de sus parientes, hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, por personas físicas o jurídicas que sean potenciales oferentes, contratistas o usuarios de la entidad donde presta servicios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de esta misma Ley.”

Nótese que ambas normas tienen un mismo fin, prevenir que por medio del nepotismo se viole la imparcialidad que debe existir en la función pública, ya sea en el nombramiento como en el funcionamiento mismo de la relación. Sin embargo, pese a la intención clara de la norma (y de toda la Ley contra la Corrupción mencionada) tal medida no puede considerarse absoluta, pues esto conllevaría a la negación del acceso al trabajo en situaciones extremas (lo cual implica una violación al artículo 56 Constitucional), en este sentido la Sala Constitucional en su voto N° 1918-00 señaló que:

“La norma en cuestión únicamente pretende [...] evitar que a través del nepotismo, en las entidades se enquisten parientes, o círculos de parientes que puedan afectar los fines públicos de la entidad en cuestión (...) entendemos que este tipo de cautelas son compatibles con el Estado Democrático de Derecho, el que en no pocas ocasiones debe acudir al establecimiento de limitaciones -en este caso es una limitación parcial, no abarca una inelegibilidad absoluta- al ejercicio de determinados derechos o libertades, atendiendo al bien jurídico público o social que se protege...” (El destacado es propio).

Así, siendo que la prohibición aludida, limita de alguna manera el acceso al empleo, su aplicación debe ser restrictiva, razón por la cual sus causales deben estar definidas por norma expresa, en virtud del cumplimiento de los principios de reserva de ley y de legalidad.

En este sentido, si bien la norma primaria respecto a los requisitos que se deben cumplir para el acceso a los puestos incluidos en el Régimen de Méritos (artículo 20 del Estatuto de Servicio Civil), no hace mención alguna de la situación planteada, señala en su inciso g) que, al efecto se deben cumplir, además con lo que ahí se señala, con los demás requisitos que determinen los reglamentos. Ahora bien, debe al efecto tomarse en cuenta lo determinado por

el artículo 9 inciso b) del Reglamento de Estatuto de Servicio Civil, el cual establece:

“Artículo 9.- Son requisitos para ingresar al Servicio Civil, aparte de lo establecido en 20 del Estatuto, los siguientes:

b) No estar ligado en parentesco de consanguinidad o de afinidad en línea directa o colateral hasta tercer grado inclusive, con el jefe inmediato ni con los superiores inmediatos de éste en el respectivo Departamento, Oficina o Ministerio.”

Dichos funcionarios son, en todos los casos, posibles jefes o superiores del postulante, pues únicamente ahí la prohibición tendría lógica, pues no existiría una relación de ventaja o de trato desigualitario en caso de que ambos familiares ocupen un puesto de igual categoría, pues ninguno de ellos tiene ingerencia alguna en el desempeño del otro.

De esta manera, considera esta Asesoría Jurídica que, si bien el objetivo de las prohibiciones o incompatibilidades, desarrolladas por la normativa expuesta, es el no permitir que la relación familiar que pueda existir entre un funcionario y un postulante a funcionario cree una situación de desigualdad, en perjuicio de la administración pública, tanto al momento de nombrarlo (lo cual violentaría también el régimen de méritos como tal y por ende el artículo 191 constitucional) como del desarrollo de la relación laboral misma (violentándose la imparcialidad exigida a los funcionarios públicos en sus actuar), esta no puede ser absoluta, dado que la misma recae únicamente en tanto el parentesco se da entre el postulante y alguno de los funcionarios enumerados en el artículo 9 señalado ■

Vacaciones y continuidad laboral

*Oficio AJ-541-2007,
de fecha 19 de setiembre
del 2007, de la Asesoría Jurídica
de la Dirección General de Servicio Civil
(Licenciado Luis Enrique Castro Fonseca).
Atención de consulta del Instituto
Costarricense de Investigación y Enseñanza
en Nutrición y Salud (INCIENSA), según
oficio URH-369-2007,
de fecha 27 de julio del 2007.*

Con la aprobación de la señora Directora de esta Asesoría Jurídica, nos referimos a su oficio **URH-369-2007** de fecha 27 de julio del 2007, el cual se atiende hasta este momento, dado que por medio del oficio de esta instancia **No. AJ-446-2007** de fecha 01 de agosto del 2007 se le previno aportar el criterio previo, situación que fue subsanada por medio de la nota de la institución consultante **No. URH-430-2007** de fecha 06 de setiembre de los corrientes, siendo así originalmente se dice en su consulta:

“La jurisprudencia en materia de vacaciones indica el procedimiento que se debe seguir para otorgar vacaciones a un funcionario que se haya acogido a un permiso sin goce de salario, pero no indica el procedimiento a seguir para otros casos específicos. Por consiguiente, deseamos conocer su criterio referente al procedimiento que se debe seguir para otorgar vacaciones a una funcionaria que se le aplicó una suspensión con goce de salario por un tiempo determinado. ¿Se le debe otorgar el período completo o se le otorga lo proporcional al tiempo laborado”.

Sobre el particular indicamos

“ARTICULO 153.- Todo trabajador tiene derecho a vacaciones anuales remuneradas, cuyo mínimo se fija en dos semanas por cada cincuenta semanas de labores continuas, al servicio de un mismo patrono.

En caso de terminación del contrato antes de cumplir el período de las cincuenta semanas, el trabajador tendrá derecho, como mínimo, a un día de vacaciones por cada mes trabajado, que se le pagará en el momento del retiro de su trabajo.

No interrumpirán la continuidad del trabajo, las licencias sin goce de salario, los descansos otorgados por el presente Código, sus reglamentos y sus leyes conexas, las enfermedades justificadas, la prórroga o renovación inmediata del contrato de trabajo, ni ninguna otra causa análoga que no termine con éste.”

(La negrilla y el subrayado no pertenecen al original).

El tema de cuáles licencias o situaciones no interrumpen el cómputo para no interrumpir la continuidad en el trabajo para efectos de vacaciones ha sido objeto de análisis por parte de la Procuraduría General de la República, véase el **dictamen C-212-2006** del 26 de mayo del 2006 y que sobre el particular indicó al respecto:

“De conformidad con esos precedentes, esta Procuraduría concluyó en aquella ocasión, que en lo que respecta a los permisos sin goce de salario, solamente

aquellos que no sobrepasen las cincuenta semanas, - presupuesto establecido en los artículos 59 constitucional y 153 del Código de Trabajo- son los que tienen la virtud de no interrumpir la continuidad laboral para los efectos del reconocimiento del derecho a las vacaciones de los mencionados funcionarios. Caso contrario, no es posible estimar los permisos que sobrepasen el indicado tiempo, ya que no se cumple con el supuesto principal de las cincuenta semanas, a que refiere el tantas citado artículo 153 del Código de Trabajo. De esa forma se puntualiza en el citado **Dictamen No. 229-2002**, lo siguiente:

“De los supuestos contemplados en la mencionada normativa y su incidencia en la continuidad laboral, interesa fundamentalmente, a los efectos de la consulta, “las licencias sin goce de salario”, que pueden ser de diversos tipos, otorgadas por distintas causas y de variada duración. Es por ello que en materia de licencias no puede el operador jurídico atenerse o seguir estrictamente la letra del citado artículo 153, toda vez que, según se indicó, esta norma fue prevista para ser aplicada en la empresa privada, razón por la cual, cabe entender, que en su redacción y en sus alcances se tuvo presente únicamente situaciones normales, o sea, permisos de corta duración, en una época en que era inimaginable lo enorme y complejo de las relaciones del empleo público, tal y como se presenta en la actualidad, en donde es posible obtener licencias sin goce de salario por períodos de hasta cuatro años, con posibilidad de ampliación por un período igual (inciso 5° del artículo 33 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil). Dichos permisos, en todo caso, constituyen una de las causas de no interrupción de la continuidad del trabajo según lo dispone el citado artículo 153, que al respecto indica:

“ (...). No interrumpirán la continuidad del trabajo las licencias sin goce de salario...”

Esta continuidad la entendemos dentro de las cincuenta semanas establecidas en el artículo 59 constitucional y 153 antes indicado, al establecer dicha norma que: “Todo trabajador tiene derecho a vacaciones anuales remuneradas, cuyo mínimun se fija en dos semanas por cada cincuenta semanas de labores continuas, al servicio de un mismo patrono. (...)”.

De ahí que, las licencias sin goce de salario otorgadas en el sector público, conforme al numeral 33 Reglamentario menores al año - sin que se pueda establecer, en términos generales, dentro del período anual, un plazo máximo de prolongación de la licencia -, son las que tienen la virtud de no interrumpir la continuidad del trabajo, y por ende, es factible que se genere derecho al disfrute vacacional. Lo anterior queda claro de la manera que debe entenderse la falta de afectación o ausencia de interrupción de la continuidad laboral. Ello lo explica con mucha claridad el párrafo antepenúltimo del numeral 29 del referido Reglamento cuando dice: “...que la continuidad laboral no se afecta..., de manera que el servidor mantiene a su favor el tiempo de servicios prestados antes de la suspensión mencionada”. Es decir, que no se vaya a entender que por una de esas causas el servidor pierda lo acumulado y se quede sin el descanso a que tiene derecho en proporción a las labores o servicios prestados, dentro del lapso de las cincuenta semanas. Sostener una posición distinta, en el sentido de computar el tiempo de un permiso sin goce de sueldo para el cálculo de las vacaciones, aún cuando éste lo sea por un año, implicaría otorgar vacaciones incluso en caso de ausencia absoluta de servicios durante el lapso de cincuenta semanas, lo que llevaría

entonces al absurdo de conceder vacaciones tanto en la institución original que otorgó el permiso, como en la receptora que se benefició con el trabajo. Incluso, tal incongruencia alcanzaría para admitir que, entrándose de un permiso para laborar en el sector privado, la institución deba luego otorgar vacaciones por eso trabajos, lo cual es inaceptable, debido a que no existe ningún desgaste físico o mental producto del efectivo cumplimiento de las funciones que deba repararse con el descanso, cuya causa viene a constituir la razón de ser del instituto de las vacaciones.”

Ha quedado claramente explicado del párrafo transcrito, que en virtud del párrafo tercero del artículo 153 del Código Laboral, los permisos sin goce de salario menores de un año, no afectan la continuidad laboral, para los efectos del reconocimiento del derecho de las vacaciones de un funcionario bajo el Régimen del Servicio Civil, pero en el entendido de que solamente se tomará en cuenta para el disfrute vacacional, la

prestación efectiva de sus servicios, a partir de la fecha de ingreso o reingreso a la Administración Pública. Enfatizándose que para ello también, deberá considerarse el tiempo acumulado por el servidor, antes del indicado permiso, y en esa medida otorgar el derecho en proporción a los servicios prestados dentro de las aludidas cincuenta semanas.”

Ahora bien, para darle solución a la consulta, debemos recurrir al artículo 153 del Código de Trabajo, pues el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento no han regulado concretamente estos aspectos, por lo tanto, de conformidad con el artículo 51 del Estatuto mencionado y por aplicación supletoria, recurrimos al Código de Rito, y como queda claro en el párrafo *in fine* solo las situaciones expresamente consideradas son las que tienen la virtud de no interrumpir la continuidad del trabajo para efectos del disfrute o goce de las vacaciones, no obstante véase la frase final subrayada la cual a nuestro entender entraría en el supuesto aquí consultado, dado que éste como lo indica la disposición tiene la virtud de no terminar la relación de servicio■

“No podemos ayudar a todos, pero todos podemos ayudar a alguien”

Prestaciones legales y reingreso al servicio público

*Oficio AJ-451-2007,
de fecha 8 de agosto del 2007, de la
Asesoría Jurídica de la Dirección
General de Servicio Civil
(Licenciada Oralia Torres Leytón).
Atención de consulta sobre reingreso a la
Administración Pública, luego de haber
recibido prestaciones por ocho años de
servicio.*

Con la aprobación de la señora Directora de la Asesoría Jurídica, damos respuesta a su correo electrónico recibido el 17 de julio del presente año, mediante el cual consulta sobre: “Si un empleado público recibe prestaciones por 8 años de servicio (8 meses de prestaciones). ¿debe esperar 8 años u 8 meses para volver a trabajar con la Administración pública (sic)?”

Previo a evacuar su consulta, debemos de indicarle que por política de este Centro de Trabajo no se emiten criterios para resolver asuntos individuales, por lo que analizaremos la norma jurídica en la materia específica y con ello evitar suplantarlo a la administración activa, que es a quien le corresponde aplicar lo que en derecho corresponde.

Realizada la aclaración anterior debemos indicarle que sobre ese particular tenemos dos situaciones jurídicamente distintas, escenarios que se han analizado reiteradamente por esta Asesoría Jurídica, los cuales traemos a colación según lo hemos señalado en nuestro oficio AJ-311-2000, AJ-437-2006 del que se extrae algunos parámetros a analizar:

Por un lado tenemos el Programa de Movilidad Laboral fundamentado en la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público No. 6955 de fecha 24 de febrero de 1984, y modificada mediante la Ley 7560 de 11 de noviembre de 1995 en la que dispuso en sus artículos 25 y 27, las condiciones y el procedimiento para que los servidores públicos pudiesen renunciar voluntariamente a sus puestos y percibir las prestaciones legales que le pudiesen corresponder, al señalar lo siguiente:

“Artículo 25: La Administración Pública, centralizada y descentralizada, y las empresas públicas podrán ofrecer el pago de sus prestaciones, más una bonificación a los servidores que ellas estimen conveniente, si estos están de acuerdo y renuncian para dedicarse a actividades ajenas al sector público.

Esta bonificación se limitará a los términos y condiciones que se señalan a continuación:

Para pagar el auxilio de cesantía, se reconocerán los años de servicio laborados en forma continua e ininterrumpida, hasta un máximo de doce. Este incentivo será una excepción a las reglas para calcular el auxilio de cesantía.

Adicionalmente al reconocimiento que se realice por años de servicio, podrá otorgarse a cada servidor un incentivo adicional hasta de cuatro mensualidades del salario promedio de los últimos seis (6) meses efectivamente laborados”

Artículo 27: Los funcionarios que se acojan a los beneficios establecidos en el artículo 25 de esta ley no podrán ocupar puesto alguno en la Administración Pública, centralizada o descentralizada, ni en las empresas públicas, sino después de siete (7) años contados a partir de la fecha de su renuncia. La Autoridad Presupuestaria reglamentará los proce-dimientos para controlar que se cumpla con esta disposición". (El subrayado no corresponde al original)

Como se puede extraer de lo transcrito, el numeral 25 ofrece el pago de las prestaciones legales más una bonificación a quien renuncie voluntariamente para dedicarse a actividades ajenas al sector público. No obstante deberá tomar en consideración la imposición o prohibición que dispone el numeral 27 de dicha Norma, la cual indica taxativamente que *"...no podrán ocupar puesto alguno en ministerios, instituciones pública o empresas donde el Estado tenga alguna participación..."* en donde según sea el año en que se halla dado la movilidad laboral, así será la norma que se aplique, sean estos cinco años antes de la modificación de esta ley 6955, o siete años si fue posterior a ella, sea aplicando la Ley No. 7560 de 11 de noviembre de 1995.

Por otra parte, si el retiro del servidor de la Administración Pública se debió a causas ajenas al Programa de Movilidad Laboral, y se le pagaron las prestaciones legales, entraría en juego el contenido del artículo 586 del Código de Trabajo, en cuyo inciso b) dispone lo siguiente:

"...Los servidores que se acojan a los beneficios de este artículo, no podrán ocupar cargos remunerados en ninguna dependencia del Estado, durante un tiempo igual al representado por la suma recibida en calidad de auxilio de cesantía. Si dentro de ese lapso, llegaren a aceptarlo, quedarán obligados a reintegrar al Tesoro Público las sumas percibidas por ese concepto deduciendo aquellas que representan los salarios que habían devengado durante el término que permanecieron cesantes."...

Se desprende con toda claridad de esta disposición jurídica, que un servidor que percibió sus prestaciones, no podría reingresar al servicio público, si no ha transcurrido el tiempo (número de meses) que por concepto de auxilio de cesantía le fueron indemnizados, o bien que proceda al reintegro de las sumas de más en la forma en que la misma norma establece, así que si a un servidor se le cancelaron ocho años, correspondiendo un meses por cada año y lleva cesante cinco meses, podría volver a laborar, siempre y cuando devuelva al Erario Público el monto correspondiente a esos tres meses restantes, para con ello evitar un enriquecimiento indebido■

*"Cuando alguien sabe ganar, muestra lo que puede.
Cuando sabe perdonar, muestra lo que vale"*



A nuestros colaboradores:

Los autores interesados en publicar sus trabajos en la REVISTA DE SERVICIO CIVIL, pueden enviarlos al apartado postal 3371-1000, San José, Costa Rica; o bien, entregarlos en las oficinas centrales de la Dirección General de Servicio Civil, en San Francisco de Dos Ríos, San José, 100 metros al este de la Iglesia Católica. El Consejo Editorial valorará los trabajos recibidos, determinará si cumplen o no los requerimientos de publicación y comunicará por escrito a los autores la decisión correspondiente. Al respecto, se establecen las siguientes pautas:

1. Los trabajos deben poseer originalidad, trascendencia en su respectivo campo o área de conocimiento, profundidad, actualidad, respaldo científico, adecuada y ordenada presentación formal.
2. Los trabajos podrán ser:
 - a) Artículos: Escritos de 4 a 6 páginas
 - b) Ensayos: Escritos de 7 a 15 páginas
 - c) Monografías: Tratados de carácter investigativo de 10 a 15 páginas
3. Los trabajos deberán abordar temas de interés relacionados con la administración de recursos humanos, teoría y reforma del Estado, estudio del trabajo, políticas públicas, gerencia pública, derecho administrativo o laboral, ética en la función pública y otros temas afines. Asimismo, el autor deberá indicar si el respectivo trabajo ha sido publicado o no, y en caso afirmativo, señalar fechas y el medio o los medios donde se publicó.
4. Los trabajos serán revisados por el Consejo Editorial, el cual podrá contar con la cola/boración de examinadores independientes, cuyo criterio no será vinculante para dicho Consejo.
5. Los trabajos deben enviarse en original impreso en papel tamaño carta, a doble espacio y grabados en diskette. Además, se deberá incluir un resumen de aproximadamente diez líneas, sobre el contenido del respectivo trabajo.
6. Los autores deben aportar una fotografía reciente tamaño pasaporte y, además, los siguientes datos: nombre completo, número de cédula, institución o lugar de trabajo, teléfono y dirección exacta; grado académico o estudios realizados, especialidad profesional y cargo desempeñado.
7. El tema y enfoque de cada trabajo es responsabilidad exclusiva del autor, quien conserva sus derechos de reproducción, no obstante, autoriza la reproducción parcial o total de su trabajo, siempre y cuando se indique la fuente.
8. El autor acepta que, en caso de publicación y de ser necesario, el Consejo Editorial realice las pertinentes enmiendas de forma.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MANUAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Ana Cecilia Arguedas Chen Apuy y otros. 3era. edición, Costa Rica, Procuraduría General de la República, Poder Judicial, Heredia, Departamento de Artes Gráficas, 2007 (240 p.)

Constituye un documento en el que se aborda en forma “llana” el Procedimiento Administrativo, sus alcances y los sujetos de éste. La publicación es auspiciada por la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ), como parte del esfuerzo emprendido por la Procuraduría General de la República por dotar a la Administración Pública y a sus servidores, en particular a los judiciales, de mejores instrumentos de trabajo, en procura de mejorar la eficiencia y transparencia de la función administrativa.

Además de los principios esenciales que integran el procedimiento Administrativo, el Manual contiene los aspectos y consideraciones necesarios que se presentan en el desarrollo del Procedimiento Administrativo, entre cuyos temas cabe destacar: las medidas cautelares, la prescripción del procedimiento administrativo, la anulación o revisión oficiosa de actos administrativos favorables o declaratorios de Derechos, y la potestad sancionadora y su prescripción. Un aspecto relevante del Manual es que conjuga el conocimiento académico con la experiencia adquirida por sus autores, como fruto de su labor en la Procuraduría General de la República. Esto se complementa con la compilación de jurisprudencia administrativa emitida por la Sala Constitucional y la citada Procuraduría.

**GESTIÓN ESTRATÉGICA PARA EL SECTOR PÚBLICO.
DEL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO AL CAMBIO ORGANIZACIONAL**

David Arellano Gault, México, Fondo de la Cultura Económica, 2004 (262 p).

Este libro ofrece una visión simple, pero profunda, de las bases filosóficas de la estrategia, y la aplica a la realidad específica del sector público latinoamericano. En lugar de ver en la estrategia sólo un procedimiento administrativo (o, peor aún, una receta), el autor ofrece una visión centrada en lo más importante de esta forma de pensamiento: ¿cómo alcanzar objetivos cuando éstos dependen de la acción e interacción de muchos individuos y grupos, y cómo hacerlo racionalmente, tomando en cuenta siempre a los aliados y adversarios? A partir de una reflexión rigurosa sobre la racionalidad de la gestión estratégica, el autor proporciona en estas páginas una serie de herramientas para diseñar estrategias, en el sector público, en forma sencilla y sistemática.

Gestión estratégica para el sector público está dirigida a funcionarios de todos los niveles de gobierno que deseen realizar diseños estratégicos con sentido y contenido sólido y útil; a los estudiosos del análisis estratégico y la dinámica propia de las organizaciones gubernamentales, y a profesores y estudiantes de la planificación estratégica, en los grados de licenciatura y posgrado.

LA CAPACITACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE

Víctor Hernández C. San José, Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Económicas, 2007 (168 p.).

La Capacitación en el Sector Público Costarricense es el resultado de la investigación realizada por el autor sobre la forma en que se administra la capacitación en las instituciones públicas, centralizadas y descentralizadas. La investigación contó con el apoyo de los estudiantes del curso Gestión de Recursos Humanos, matriculados en el primer ciclo lectivo del año 2003. El objetivo es “proporcionar una base informativa sólida para el análisis de la gestión de la capacitación en el Sector Público costarricense”. En este sentido, el libro contiene un análisis sobre la forma en que se lleva a cabo la capacitación de los servidores públicos, incluyendo la importancia que las autoridades superiores de ámbito político, le confieren a ésta. El interés es, por lo tanto, tener un conocimiento más acertado acerca de la concepción y administración de la capacitación en el Sector Público.

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL TRABAJO

Cuarta edición, revisada, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1996 (tercera reimpresión, 2005), (522 p.).

Expone las técnicas fundamentales del estudio del trabajo, aplicadas en los diversos lugares del mundo. Constituye un manual de formación para el estudio de métodos y medición del trabajo. Esta edición, publicada bajo la dirección de G. Kanawaty, consultor y exdirector del Departamento de Formación de la OIT, incluye las industrias procesadoras, los sectores de servicios y el trabajo de oficina. La publicación toma en cuenta los cambios que ha experimentado el mundo del trabajo desde la edición de 1980, fundamentalmente en lo que respecta al impacto de la tecnología, que conlleva importantes modificaciones en los métodos de funcionamiento en fábricas y oficinas; así como, innovaciones en la gestión de la producción con nuevos enfoques de métodos de trabajo y el crecimiento en los sectores de servicios. Entre sus contenidos temáticos destacan:

- Productividad y calidad de vida
- El factor humano en la aplicación del estudio del trabajo
- Estudios de métodos y selección de trabajos
- Métodos y movimientos en el lugar de trabajo
- Diseño del producto y utilización de materiales
- Control de calidad
- Consideraciones generales sobre medición del trabajo
- Muestreo del trabajo y estimación estructurada
- Nuevas formas de organización del trabajo.

Centro de Documentación Dirección General de Servicio Civil

Lista de ingresos, año 2007

LIBROS:

- **Administraciones Públicas y Protección a la Infancia** (INAP, España, INAP, 2006).
- **Auditoría Operacional** (4ta. reimpresión, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México, Equus Impresores S.A., 1994).
- **Avances y Obstáculos en el Fortalecimiento del Estado en Centroamérica** (Ministerio de Administraciones Públicas, España, INAP, 2007).
- **Educación y Conocimiento en Costa Rica. Desafíos para Avanzar hacia una Política de Estado** (Programa Estado Nación, San José, Costa Rica, Editorial Lara Legua, 2004).
- **El Buen Ciudadano** (Guatemala, Contraloría General de Cuentas, 2006)
- **El Buen Gobierno de la Ciudad** (Josep Centelles, España, Plural Editores, 2006).
- **Ejercicio de la Función Pública y Principios Constitucionales de Derechos Humanos que deben Sustentarla.** (Reymundo Amaro Guzmán, República Dominicana, ONAP-PARME, 2000).
- **Informe Situación Actual del Servicio Civil en América Latina** (BID, Washington, BID, 2006).
- **La Administración Electoral** (Fabio Pascua, Madrid, España, INAP, 2006).
- **La Administración Pública en el Marco Constitucional.**(Oficina Nacional de Administración de Personal-INAP, República Dominicana, ONAP, 2007).
- **La Competitividad de la Administración Local.** (INAP, España, 2006).
- **La Globalización de la Inseguridad.** (Jaime Curbet, Bolivia-España, Plural Editores, 2006).
- **La Globalización Jurídica.** (Sabina Cassese, Barcelona, España, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2006).

- **La Propuesta de Valor de Recursos Humanos** (Dave Ulrich y Wayne Brakband, España, Deusto, 2006).
- **Manual Planificación Estratégica. Siete modelos para hacer un plan estratégico.** (5ta, edición, Enrique Ogliastri, Costa Rica, INCAE, 2006).
- **Más ética más desarrollo** (Bernardo Kliksberg, Madrid, España, INAP, 2006).
- **Modernización del Estado, el camino a seguir** (INAP, Paris, Francia, OCDE-INAP, 2006)
- **Para un ejercicio ético de la Función Pública** (Gregorio Montero, República Dominicana, ONAP-PARMES, 2007).
- **Plan de acción de fortalecimiento de las administraciones públicas, diagnóstico** (César Colina y otros, Madrid, España, Agencia Española de Cooperación Internacional, 2007).
- **Plan de acción regional de fortalecimiento y modernización de las capacidades de las administraciones públicas centrales, en Centroamérica y República Dominicana** (Agencia de Cooperación Española - FLACSO, 2007).

REVISTAS:

► *Revista INAP*

- INAP. Ciencias Administrativas. No.2. Junio - 2006.
- INAP. Ciencias Administrativas. No. 3. Setiembre- 2006.
- INAP. Ciencias Administrativas. No. 4. Diciembre - 2006.
- INAP. Estudios de la Administración Local y Autonómica. No.300-301, Enero-Agosto- 2006.
- INAP. Estudios de Administración Local y Autonómica. No. 302, Setiembre- Diciembre - 2006.
- INAP. Estudios de la Administración Local y Autonómica. No.303, Enero- Abril.- 2007. INAP.
- INAP. Cuadernos de Derecho. No. 25, Mayo - Agosto 2005.
- INAP. Cuadernos de Derecho. No. 26, Setiembre - Diciembre 2005.
- INAP. Gestión y Análisis de Políticas Públicas. No. 28-29, Abril 2004.
- INAP. Gestión y Análisis de Políticas Públicas. No. 30-31, Mayo - Dic. 2004.

► **Revista CLAD**

- CLAD. Reforma y Democracia. No.36, Octubre-2006.
- CLAD. Reforma y Democracia. No.37, Febrero-2007.
- CLAD. Reforma y Democracia. No.38, Junio-2007

► **Revista INCAE**

- INCAE. Business Review. Creación de Valor; No.1; Julio-Dic.-2006
- INCAE. Business Review. Mejores y más rentables; No.2.enero-junio 2007
- INCAE Business Review. ¿Dónde habita le líder?; No. 3. julio- diciembre 2007

► **Revista OIT**

- Trabajo. Trabajar juntos para salir de la pobreza. N°58 .OIT, dic.-2006.
- Trabajo. La igualdad en el trabajo. No.59 .OIT, abril.-2007.
- Internacional del Trabajo. No.1 y No.2. OIT. 2006
- OIT N° 125/4 - 2006.

TESIS

Propuesta de Distribución en Planta para la Dirección General de Servicio Civil.

Silvia Ana Flores Contreras. San José, Costa Rica, Universidad Central, Carrera de Ingeniería Industrial, Mayo, 2007 (159 p.).

Proyecto de tesis para optar por el grado de **Licenciatura en Ingeniería Industrial.**

Su objetivo es elaborar una propuesta de distribución en planta en la Dirección General de Servicio Civil, a partir de conocimientos fundamentales, como el cálculo de requerimientos y la utilización de técnicas de relaciones de actividades, para construir el plano de distribución. La justificación de la propuesta radica en las inadecuadas condiciones infraestructurales que tiene la institución para la atención del público usuario, particularmente en situaciones de concurso público para proveer de personal calificado a las instituciones incluidas en el Régimen de Servicio Civil, en las que concurren de miles de oferentes en sus oficinas.

