

# REVISTA DE SERVICIO CIVIL

N.28

[www.sercivil.go.cr](http://www.sercivil.go.cr)

Junio 2011



## REVISTA DE SERVICIO CIVIL

ISSN 1409-2123

DIRECTOR GENERAL DE SERVICIO CIVIL

José Joaquín Arguedas Herrera

SUBDIRECTORA GENERAL DE SERVICIO CIVIL

Maricela Tapia Gutiérrez

DIRECTORA

Ruth María Piedra Marín

[rpiedram@sercivil.go.cr](mailto:rpiedram@sercivil.go.cr)

EDITOR

Juvenal Ramírez Artavia

[jramirez@sercivil.go.cr](mailto:jramirez@sercivil.go.cr)

CONSEJO EDITORIAL

José Joaquín Arguedas Herrera

Maricela Tapia Gutiérrez

Ferdinando Goñi Ortiz

Sergio Ulloa Matthey

Róger Umaña Chacón

Juvenal Ramírez Artavia

Mauricio Álvarez Rosales

William Elizondo Calderón

LEVANTADO DE TEXTO  
Y CORRECCIÓN DE ESTILO

Juvenal Ramírez Artavia

TRADUCCIÓN OFICIAL

Instituto Británico,  
San José, Costa Rica

DIAGRAMACIÓN, ARTES FINALES E IMPRESIÓN

Imprenta Nacional

La Uruca, San José, Costa Rica

Tel: 2296-9570

REVISTA DE SERVICIO CIVIL es una publicación semestral sobre temas alusivos al Régimen de Servicio Civil, la administración del Estado y la administración de Recursos Humanos. Admite una amplia gama de ideas que no coinciden necesariamente con las de la Dirección General de Servicio Civil, por lo que las opiniones en los ensayos y artículos son responsabilidad de sus autores y no de la institución. Esta edición consta de 1000 ejemplares.

Dirección General de Servicio Civil (DGSC)

Central telefónica: 2227-2133

Fax: 2227-0231

Apdo. Postal 3371-1000

San José, Costa Rica

[www.sercivil.go.cr](http://www.sercivil.go.cr)

## CONTENIDO

### EDITORIAL

Transformar las instituciones públicas .....	5
--	---

### ENTREVISTA

Otilio Aguilar Corrales: Claro y directo (José Joaquín Arguedas Herrera, Ruth María Piedra Marín, William Elizondo Calderón) .....	9
---	---

### ACONTECER INSTITUCIONAL

Homenaje póstumo: Carlos Araya Borge (1916-2010) .....	17
De mi puño y letra (Ruth Piedra Marín) .....	19
Formulación del Plan Estratégico Institucional de la Dirección General de Servicio Civil: periodo 2011-2014 (Sergio Ulloa Matthey) .....	25

### ESTADO Y FUNCIÓN PÚBLICA

El Régimen de Servicio Civil: Enfoque jurídico (Celín Arce Gómez) .....	47
Un sistema de mérito para el siglo XXI (Yolanda Cordero Nieves) .....	81
Rectoría del empleo público: Una perspectiva desde el Régimen de Servicio Civil costarricense ( Edith Fonseca Sandoval) .....	99
La apertura comercial y el capital intelectual: Caso Costa Rica (Federico Li Bonilla) ..	104

### RECURSOS HUMANOS

Perfil de competencias generales del funcionario del Régimen de Servicio Civil costarricense (Edith Fonseca Sandoval y Jorge Allan Aguilar Cubillo) .....	117
---	-----



**JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA**

Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos  
(Miriam Rojas González) ..... 149

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Una guía de gobernanza para resultados en la administración pública ..... 157  
La inteligencia emocional en la empresa ..... 157  
En defensa de la política ..... 158  
Administración pública. El estado actual de la disciplina ..... 158

**A NUESTROS COLABORADORES** ..... 159



## EDITORIAL

### TRANSFORMAR LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Con el propósito de presentarles los contenidos de la Edición No. 28 de la Revista de Servicio Civil, le hemos robado a la ciencia una de sus leyes: **la materia no se crea ni se destruye, sólo se transforma**; remitiéndonos inmediatamente a la reflexión de que, en el camino del desarrollo nacional, las instituciones públicas deben pasar indefectiblemente por un proceso similar.

Cuando hablamos de gobernabilidad democrática, la primera imagen que evoca nuestra mente es la de un Estado conformado por personas e instituciones comprometidas con el servicio público y dirigido por gobernantes que, proponiendo iniciativas y proyectos, recurran a mecanismos efectivos para alcanzar los estándares de desarrollo humano a los que aspiramos.

¿Espejismo? Posiblemente. Ante las constantes denuncias por corrupción, presupuestos institucionales subejecutados, ineficiencia, entramamiento legislativo, delincuencia, desastres naturales..., nos abate el pesimismo y la falta de credibilidad. Como consecuencia, la ciudadanía parece desconfiar cada día más de quienes tienen a su cargo las instituciones democráticas.

Joan Prats (Q.d.D.g.), ex Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad de España, señala en el **Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídica e Institucional-2007-2008**, publicado por el Instituto Centroamericano de Gobernabilidad (ICG) en el año 2010, que “En los últimos 20 años, hemos visto paralizadas las reformas fiscales, la profesionalización de los servicios civiles, el avance del Estado de Derecho y la provisión universalizada de servicios públicos; es decir, hemos visto paralizada la construcción del Estado”.

Y adiciona, “sin desarrollo institucional, se puede crecer, pero intermitentemente y mal. ¿Cuándo se decidirán los actores a invertir en el cambio institucional? El gran determinante del modelo de cambio institucional son las instituciones políticas.”

Es aquí donde el aforismo citado líneas arriba tiene sentido. ¿No será acaso el momento de que los poderes de la República, los partidos políticos y las instituciones públicas miremos hacia adentro y desde esa introspección, transformemos nuestro trabajo diario?

Durante la XII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, la señora Presidenta de la República de Costa Rica, Laura Chinchilla Miranda, manifestó: “En nuestra región resultan notables los avances ocurridos en materia de institucionalidad democrática, aunque los mismos ni han seguido una línea siempre ascendente



ni resultan suficientes. Bajo la premisa de que la democracia es una construcción permanente, debemos preguntarnos sobre los desafíos a nuestra institucionalidad lo cual requiere de una genuina autocrítica que permita mejorar aún más los actuales escenarios que reconocemos como de alta vulnerabilidad". (Cartagena, Colombia 2010).

Por su parte, Sergio Ramírez Mercado, escritor, señaló en el año 2007 que la gobernabilidad pasa necesariamente por la fortaleza de las instituciones. "La gobernabilidad depende del funcionamiento democrático, el progreso económico y la justicia social; si uno falla, el equilibrio se pierde, la gobernabilidad se rompe".

Ante este panorama, la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) y, en su nombre, la Revista de Servicio Civil, han iniciado ya ese proceso transformador. En las páginas siguientes, los lectores encontrarán el detalle de la propuesta estratégica que la DGSC ha definido para guiar sus acciones en el periodo 2011-2014. Por su parte, la Revista de Servicio Civil continuará con su política de incorporar en sus ediciones, entrevistas, investigaciones, monografías y artículos de alta calidad, que incidan en la toma de decisiones institucionales, por lo menos, en nuestro ámbito de acción.

Para ello, hemos incorporado en esta edición No. 28 la despedida oficial de un costarricense a quien la historia le tendrá como precursor del Servicio Civil. Una figura que supo leer las discusiones de la época, así como echar a andar la titánica labor de hacer realidad el mandato constitucional definido en el Título XV de nuestra Carta Magna. Nos referimos a don Carlos Araya Borge, quien falleció el 30 de noviembre del año 2010.

Adicionalmente, bajo la pluma de un experto jurista, se analiza la importancia del Régimen de Servicio Civil para la gobernabilidad costarricense. En su análisis el Licenciado Celín Arce Gómez, relata el proceso de creación del Estatuto de Servicio Civil, los viejos temores que hoy parecen revivir y la jurisprudencia que ha generado este régimen jurídico. Asimismo, entre otros contenidos de interés, presentamos la primera de dos investigaciones realizadas por profesionales de la DGSC que obtuvieron el primero y segundo lugar del Premio ICAP a la Investigación en Administración Pública, sobre el tema de competencias laborales y la entrevista a un experimentado ex-funcionario de la DGSC.

En fin, si bien la DGSC contribuye a la gobernabilidad democrática desde 1953 con la creación del Estatuto de Servicio Civil, hoy la modernidad nos exige transformarnos para continuar ofreciendo a la ciudadanía, un servicio público de calidad, acorde con las exigencias del Siglo XXI.





# REVISTA DE SERVICIO CIVIL

# ENTREVISTA





# OTILIO AGUILAR CORRALES

## CLARO Y DIRECTO

Ruth María Piedra Marín  
William Elizondo Calderón  
José Joaquín Arguedas Herrera

**Fotografías**  
**Federico Sánchez Quesada**

Con la satisfacción de la labor cumplida y armado de su característico buen humor, Otilio Aguilar Corrales, ex-funcionario de la Dirección General de Servicio Civil, tomó un espacio de su tiempo para visitar a la que, por veintidós años, fue su segunda casa.



De alta estatura, robusto y dueño de una portentosa voz que despertaría al mismísimo *Morfeo*, no le fue difícil entablar conversación y compartir con nosotros un poco de lo mucho que significó para él y su familia el haber servido al Estado costarricense, como profesional de la DGSC.

Don Otilio Aguilar es Bachiller en Filología de la Escuela Normal Superior de Heredia (hoy Universidad Nacional) y se desempeñó en distintos cargos de la institución.

Su testimonio reviste amplio interés en momentos en que la crítica se cierne sobre el papel del Estado y la calidad de los servicios que ofrecen las servidoras y servidores públicos.



### **¿Qué circunstancias mediaron para el ingreso a la Dirección General de Servicio Civil?**

Mi llegada fue, si se quiere, circunstancial. Yo llegué a la DGSC introducido por don Marcos Arias, uno de los grandes hombres que ha tenido el Servicio Civil, quien además era mi vecino y con quien me correspondió compartir experiencias durante un periodo en el que fuimos regidores en la Municipalidad de Escazú.



A raíz de esa convivencia, un día de tantos me invitó a presentar mis atestados a la DGSC y decidí tomarle la palabra. Yo trabajaba en ese momento como docente en el Colegio El Pilar; asistí a una entrevista y comencé a laborar el primero de enero de 1975. Mi nombramiento fue interino, luego participé en un concurso y obtuve el puesto en propiedad. De ahí en adelante todo fue carrera en ascenso.

## ¿En qué departamentos trabajó, cómo fue su desarrollo profesional en la DGSC?

Comencé mis labores en el área de capacitación, lo que en ese momento se denominaba "entrenamiento", ahí estuve varios años junto a funcionarios de amplio reconocimiento como lo son el señor Germán Vargas y la señora Teresita Masís.

Posteriormente, trabajé con don Marcos Arias en el Departamento de Registro y Control. De manera jocosa, don Marcos me decía que no me quedara mucho tiempo en ese departamento porque era como trabajar en una "ferretería...".

Efectivamente, fue un periodo de mucha responsabilidad; un día cualquiera yo llegaba a la oficina y firmaba 900 acciones de personal. Todo se centralizaba en ese departamento, aún no se había desconcentrado el servicio.

"Fue un periodo de mucha responsabilidad; un día cualquiera yo llegaba a la oficina y firmaba 900 acciones de personal. Todo se centralizaba en ese departamento, aún no se había desconcentrado el servicio"



Luego pasé a clasificación, con don Edwin Richmond; estuve bastante tiempo. Posteriormente, estuve en un departamento que se llamó Asesoría Técnica y finalicé en el Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), nuevamente en capacitación. Me retiré en el año 1996 por movilidad laboral y continué en mi práctica como docente.



Nuestra generación fue la **generación de relevo**, pues nos correspondió ocupar los cargos que, al jubilarse, empezaron a dejar los fundadores de la DGSC.

### ¿Alguna anécdota en particular?

Recuerdo que estrenándome como jefe del Departamento de Registro y Control, las dos primeras acciones de personal que firmé fueron la de Armando Arauz y la de Doris Yankelewitz, Vicepresidente de la República y Primera Dama, respectivamente, en la Administración Monge Álvarez.

### ¿Por qué? Esos puestos no están cubiertos por el Régimen de Servicio Civil.

En ese momento todo nombramiento que estaba a cargo de Presupuesto Central, en el Poder Ejecutivo, pasaba por ese Departamento de la DGSC. Más tarde, la Autoridad Presupuestaria fue liberando esos puestos.

### ¿Cómo calificaría a la generación de profesionales de la DGSC que usted representa?

Yo creo que la nuestra fue la *generación de relevo*, pues nos correspondió ocupar los cargos que empezaron a dejar los fundadores de la DGSC; don Carlos Araya, don Marcos Arias, don Rodrigo Mata, don Jaime Luján, entre otros.

### ¿Qué hechos relevantes recuerda usted?

A nivel personal me ocurrieron dos situaciones que recuerdo con agrado. La primera es haber sido seleccionado como locutor para conducir la ceremonia de los 25 años del Servicio Civil (1978); una sesión solemne realizada en el Teatro Nacional. La segunda fue cuando se celebró el 40 aniversario del Régimen, donde también fui seleccionado para esa honrosa labor.

En el nivel institucional me correspondió vivir el proceso de desconcentración de la DGSC, en el cual, por el incremento en las funciones de la DGSC se crearon las Oficinas Desconcentradas de Servicio Civil.



José Jaquín Arguedas Herrera, Ruth Piedra Marín, William Elizondo Calderón y Otilio Aguilar Corrales



“Lo que el Director General de Servicio Civil decía, se atendía en toda la Administración Pública sin dilación”

### ¿Cuál es su percepción sobre ese proceso?

Yo creo que la DGSC perdió el rumbo. Al crecer de manera exponencial, la DGSC pasó de ser el órgano ejecutor del Estatuto a una institución más abierta, con todo lo que esto conlleva. Solo para citar un caso, el Consejo de Jefes actuaba como ente consultivo, sin ningún rango formal. El Director General consultaba al Consejo y posteriormente tomaba las decisiones que consideraba pertinentes.

Desde mi óptica, creo que cuando comenzó esa segregación, se diluyó la presencia de la DGSC y el gestionar frente al público. Antes, a cualquier funcionario público usted le hablaba del Servicio Civil y le tenían respeto, hasta temor.

Otro gran momento fue la reelaboración del Manual de Clasificación. Cuando comenzó a entrar la gente de la partida de Jornales al RSC, en el Ministerio de Transportes hubo que hacer montones de clases, hasta que en el año 1982 pasamos al sistema de clases anchas.

### ¿Cuáles consideraría usted los principales aciertos de la DGSC?

Yo creo que fue importante que la DGSC tuviera competencia y reconocimiento. Lo que el Director General de Servicio Civil decía, se atendía en toda la Administración Pública sin dilación.

### ¿Por qué cree usted que se perdió eso?

He ahí la respuesta difícil. Si lo vemos de una manera práctica, yo diría que al volverse exuberante la Administración, el contacto, la atención deben enfocarse hacia otros aspectos.

### ¿Le da seguimiento a lo que acontece en el Régimen de Servicio Civil?

Sí claro. Me preocupa el sector docente, hay muchos oferentes; hay que buscar una salida para ese exceso de ofertas. No se trata de nombrar a cualquiera, sino más bien darle un estatus más consolidado a aquellos que de buena y comprobada idoneidad aceptan estas condiciones.

Hay que evaluar. Muchas personas no ganan el examen del Servicio Civil por pura psicosis. Nosotros teníamos el caso de una funcionaria del MEP que por años intentó hacer un examen y no lo logró.



La DGSC ha realizado bien su trabajo, sin embargo falta más información al público de lo que se está haciendo y repeler las afirmaciones negativas que se publican, por ejemplo, en la prensa. Es muy fácil soslayar o darle un sesgo a la información que publican. Hay personas que destilan ignorancia y se convierten en deformadores de opinión. Y el que tiene la página en blanco, hace eco a la vieja frase de “burro amarrado contra tigre suelto”.

### **¿Cómo preparar la DGSC para las nuevas generaciones inmersas en el mundo tecnológico?**

Yo llegué aquí siendo un novato y salí peinando canas. En ese camino yo manipulé la primera terminal de cómputo que llegó a la DGSC.

Tuve la oportunidad de asistir a un curso impartido por la IBM, razón por la que estaré siempre agradecido con Marcos Arias, quien propició esa oportunidad. Pero la Tecnología es un instrumento para facilitar el accionar humano, no el fin sobre el cual se deba trabajar.

La “generación de los pulgares”, como le llamo yo, cree que solo existe la tecnología y es necesario que alguien les oriente hacia dónde se dirige el camino. Requerimos una combinación de ambas, la del conocimiento y la reflexión, más la generación tecnológica.

Trabajar para la DGSC fue tal vez el periodo de más vitalidad en mi vida. Me permitió conocer mucho sobre la administración pública costarricense y me queda la satisfacción de haber aportado al desarrollo del Servicio Civil, por medio de la asesoría a otras instituciones y la confección de documentos relevantes donde mi nombre quedó plasmado.



**Otilio Aguilar Corrales, Bernal Robles Robles  
y Nuria Vargas Alvarado**





REVISTA  
DE SERVICIO CIVIL

ACONTECER  
INSTITUCIONAL







Homenaje Póstumo  
**Carlos Araya Borge**  
1916-2010



## DE MI PUÑO Y LETRA



**Ruth María Piedra Marín**  
Periodista, DGSC.

**Fotografías: Oscar Jiménez Arias, Profesional, DGSC**

Una de las mejores cosas que le da la vida a quienes ejercemos el periodismo, en especial el reporterismo, es la posibilidad de ver, sentir y vivir la realidad colectiva de manera directa. Eso incluye la hermosa posibilidad de registrar, desde nuestro puño y letra (hoy día, una computadora), y tras el lente de una cámara, el testimonio de quienes han dejado una huella en la historia de nuestras naciones.

Hoy he decidido darme el permiso de relatar un pequeño espacio que compartimos: Óscar Jiménez Arias, profesional del Área de Auditoría de la Gestión de los Recursos Humanos de la DGSC, de amplias y reconocidas dotes para el arte de la fotografía y quien escribe, periodista desde hace veinte años, cuando se nos encomendó la realización del Calendario DGSC-2011 y nos correspondió compartir con don Carlos Araya Borge.



Demás está decirles que fue una experiencia inolvidable. Estábamos ahí los dos, armados con nuestras cuatro herramientas indispensables: grabadora, cámara, papel y lápiz; sentíamos un poco de nervios por un lado, y por el otro, teníamos la gran expectativa de estar en contacto con una figura mítica, a quien se le reconoce como el precursor del Régimen de Servicio Civil costarricense....

Y es que Don Carlos Araya Borge pasará a la historia como uno de esos hombres apegados a sus principios y a una ética sin límites; alguien que luchó por hacer realidad lo que hasta la década de los cuarenta, parecía ser una quimera nacida en la mente de un grupo de idealistas de la época: que el acceso a los puestos dentro la función pública costarricense se fundamentara en los principios de igualdad, idoneidad y mérito, y no en el clientelismo político.



De acuerdo con la investigación realizada por el don Róger Fallas Barrantes, Ex Jefe de los Departamentos de Selección de Personal, Carrera Docente, Auditoría y Capacitación de Personal de la Dirección General de Servicio Civil, publicada en la Revista **35 Aniversario del Régimen de Servicio Civil 1953-1988**, Don Carlos vino a consolidar una de las primeras medidas adoptadas por la Junta de Gobierno que tomó el poder el 8 de mayo de 1948, al crear la Oficina de Selección de Personal, con el fin de tecnificar los procedimientos de nombramientos de los empleados públicos.

Si le damos una mirada a los diarios de la época, encontraremos los primeros avisos, en los cuales se comunicaba la creación de la Oficina de Selección de Personal y se instaba a los interesados a que se presentaran allí a ofrecer sus servicios.

Interesado en concursar por una plaza como Cónsul en los Estados Unidos de Norteamérica, don Carlos Araya presentó sus atestados. No alcanzó el puesto de Cónsul, sin embargo fue designado por la Junta Fundadora de la Segunda República, como Jefe de la Oficina de Selección de Personal.



De esta manera, Don Carlos inició funciones en mayo de 1948 y el 30 de junio remitió al señor Fernando Valverde, Ministro de Gobernación, un informe -no solicitado- en el que hacía observaciones y recomendaciones con una clara actitud de defensa de la Oficina a su cargo y con ella, de los principios del Servicio Civil.

En esa ocasión indicó "la calidad promedio de los pretendientes a servidores del Estado que han venido a esta oficina es muy baja", razón por la cual, una de sus principales preocupaciones, fue establecer mecanismos para capacitar y profesionalizar a las servidoras y servidores del Estado.



En el mismo Informe señala que, siguiendo indicaciones del señor Presidente de la Junta de Gobierno, don José Figueres Ferrer, se comenzó a visitar a los diversos jefes de dependencias, con el fin de hacerles comprender las ventajas que tendrían al utilizar los servicios de la Oficina de Selección de Personal.

Reconocido por la claridad de sus ideas y por el tesón con que las difundió en la prensa de esos años, el trabajo de Don Carlos y sus subalternos fue reconocido por el Ex Presidente de la Junta Gobierno, José Figueres Ferrer, quien señaló que, con el funcionamiento de la Oficina de Selección de Personal, se ofrecía a los costarricenses la primera conquista de la dignificación de la función pública.

No obstante, la respuesta de muchas de estas oficinas no fue la esperada. Las dependencias hacían caso omiso a la Oficina de Selección de Personal. Pese a esto, don Carlos Araya Borge continuó su pionera labor.

En agosto de 1948 publicó tres plazas de Inspector de Trabajo y una de Contador Público Autorizado. En setiembre 45 personas participaron en las pruebas para el cargo, mismas que se realizaron en el Salón de Sesiones del Congreso.



La Oficina de Selección de Personal cerró sus labores el 31 de diciembre de 1950, al no incluirse la partida correspondiente en el presupuesto de 1951. Empero, fiel al mandato constitucional (Título XV Constitución Política de 1949), su lucha continuó.

Con sus más de noventa años, impecablemente vestido y con la tranquilidad de quien no tiene prisa por el paso del tiempo, Don Carlos nos relató que cuando se le encomendó la tarea de dirigir la Oficina de Selección de Personal (posteriormente Dirección General de Servicio Civil) recurrió al entonces Presidente de la República, señor Otilio Ulate Blanco para obtener su apoyo, mismo que se concretó de manera inmediata al remitirlo con el entonces Ministro del Tesoro, Alfredo Hernández...

“Todo comenzó con una conversación de cinco minutos que sostuve con el ex Presidente Otilio Ulate Blanco. Don Otilio prestó oídos al plan que tenía y me remitió al Ministro del Tesoro, Alfredo Hernández, quien tras escarbar el presupuesto, pudimos concretar los recursos y arrancar a la mitad del periodo presidencial”, recordó don Carlos.

Bajo su coordinación se redactó el texto del Estatuto de Servicio Civil, promulgado el 30 de mayo de 1953; actualmente en vigencia. Don Carlos Araya Borge fue designado mediante acuerdo Ejecutivo No. 41 el 24 de junio de 1953, por el Presidente Ulate, como primer Director General de Servicio Civil, al crearse la Dirección General de Servicio Civil.

Inició, entonces, la difícil tarea de llevar a la realidad la puesta en marcha del Régimen de Servicio Civil que cobija hoy a más de noventa mil servidoras y servidores públicos.

Se partía casi de la nada y era necesario empezar por conseguir casi todo lo requerido: personal técnico, jefes de departamento, local, formularios; lo hizo, y en poco más de dos años se logró construir las bases de lo que hoy es la Dirección General de Servicio Civil. De poco más de diez funcionarios pasó a incorporar dentro de su planilla un buen conglomerado de profesionales de todas las disciplinas del saber; desde los estratos operativos hasta niveles de amplio desarrollo intelectual.

Don Carlos se mantuvo en su cargo de Director General de Servicio Civil de 1953 a 1958. Finalizadas sus labores en la DGSC, don Carlos Araya laboró como consultor para la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en estos temas, por lo que también se le considera precursor del servicio civil en diversas latitudes.

Por su cargo, fue invitado a diversos foros internacionales y en 1959 fue acreedor del premio Charles H. Cushman, por su aporte al desarrollo de la administración pública costarricense.



La conversación terminó...la sesión de fotografías también; la imagen junto a la Virgen de Guadalupe, fue solicitada especialmente por él, pues en su vida significó un motivo de alegría, aprecio y seguridad...

**Gracias por compartir la experiencia de entrevistar a Don Carlos Araya Borge, constituyó un momento interesante para mí como persona, vivencia que hoy queda para siempre plasmada en imágenes.**

***“ Siempre existe un inicio, para un gran final”***

***Óscar Jiménez Arias***







# FORMULACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL: PERÍODO 2011-2014

**Sergio Ulloa Matthey** –MBA. Costa Rica.

*Asesor de Planificación, Área de Desarrollo Estratégico, Dirección General de Servicio Civil.*

## 1. Introducción

Estamos inmersos en un mundo cada vez más "pequeño", abierto y globalizado, extremadamente competitivo en todos los campos y esferas: política, legal, económica, tecnológica, social o demográfica. Los muros se derriban y se abren puentes entre las naciones de todo el planeta. Lo anterior afecta por igual a organizaciones públicas o privadas, donde los clientes y usuarios demandan –con mayor fuerza y criterio- el suministro de productos y servicios de excelente calidad que satisfagan sus necesidades y expectativas.

La pregunta, entonces, es ¿cómo responde una organización con prontitud y capacidad, ante tales circunstancias y retos sustantivos? Es evidente que lo anterior resultaría sumamente difícil si la institución o empresa carece de un propósito, una visión y de estrategias, políticas o planes de acción formalmente definidos, destinados a mantener, consolidar, incrementar o desarrollar su participación en el ámbito de mercado en el que se desempeña o compete.

Las organizaciones modernas –públicas o privadas- que buscan responder con eficiencia y eficacia y estar preparadas ante los grandes retos, recurren a la planificación estratégica sobre la base de que ésta abarca dos dimensiones específicas, a saber: 1) en el plano organizacional y 2) en el plano personal. En el primer caso, brinda a las organizaciones la posibilidad de realizar un "mapa" de estrategias para abordar –con más certeza- los retos actuales y proyectados, ayudando a definir las tácticas y el camino para alcanzar el futuro deseado. En el plano personal ayuda a trazar el camino futuro, a definir perfiles del personal requerido para llevar a cabo, con éxito, los compromisos adquiridos con la sociedad y el Gobierno y a diseñar, rediseñar o ajustar su estructura organizacional y ocupacional.

En ambas dimensiones, la planificación facilita la formulación de planteamientos más confiables de actuación, utilizando las fortalezas internas y las oportunidades del entorno, como verdaderas ventajas comparativas y competitivas, con una clara y consciente identificación de sus respectivas debilidades y amenazas. La tarea demandará, por parte de todos los actores institucionales, un redoble de esfuerzo y un compromiso e identificación total con el proceso, buscando su consenso y legitimización.

Por tanto, y a fin de responder con propiedad y efectividad a los retos y demandas de un entorno que reúne las características antes indicadas, se tomó la decisión, por parte del Director General y la Sub Directora General de Servicio Civil, el Director del Área de Desarrollo



Estratégico y los Directores de Área que conforman el Consejo Institucional de Jefes, de llevar a cabo un nuevo proceso para la Formulación del Plan Estratégico Institucional para el periodo 2011-2014.

Para lograr su formulación, fue preciso la planificación y organización de un Taller, lo cual quedó bajo responsabilidad del Director del Área de Desarrollo Estratégico, quién asignó a los profesionales Anabelle Rodríguez Córdoba y Sergio Ulloa Matthey, como Facilitadores internos que llevarían a cabo dicha asignación.

El Taller de Planificación Estratégica se efectuó durante los días 23 y 24 de setiembre, y 21 y 22 de octubre del año 2010 en San José, Costa Rica; específicamente en el Edificio Siglo 21 propiedad del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

En este artículo se describe cómo fue conceptualizado el Taller: marco lógico e instrumental, metodología, objetivos, alcance, organización y logística aplicados. De igual manera se presenta -y es posiblemente lo más relevante- las metas esperadas y los productos alcanzados.

## 2. Antecedentes

Desde hace aproximadamente ocho años y, a partir del replanteamiento por parte del Gobierno Central sobre la necesidad prioritaria de contar con un Plan Nacional de Desarrollo, la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) ha llevado a cabo esfuerzos muy importantes para diseñar, establecer, ejecutar, valorar y reformular verdaderos procesos en materia de Planificación Institucional.

Por ello, en aras de satisfacer su mandato constitucional y las demandas de los usuarios, la institución ha desarrollado tales procesos utilizando herramientas de trabajo grupal, con la participación de un importante porcentaje de los funcionarios que la conforman. Sus resultados no siempre han sido los esperados y algunos compromisos no reflejan los niveles de cumplimiento estimados y deseados. Sin embargo, como hecho evidente, se reafirma que la planificación le ha permitido a la DGSC abrir sus horizontes e imponerse retos, hace algunos años inimaginables, que han incidido positivamente en la calidad de sus servicios y, consecuentemente, en su imagen de órgano rector en materia de gestión del empleo público y del talento humano.

Por consiguiente, la DGSC ha tenido, durante los últimos dos gobiernos (Pacheco de la Espriella, en el período 2002-2006 y Arias Sánchez en el período 2006-2010), todo un proceso de aprendizaje y mejoramiento en la formulación de sus planes estratégicos con horizontes cuatrienales y una vinculación cada vez mayor y más efectiva con los Planes Nacionales de Desarrollo, elaborados por los dos gobiernos de turno antes indicados.



### 3. Desarrollo

Como se indicó anteriormente, la DGSC decidió llevar a cabo un nuevo proceso de planificación estratégica, con el fin de formular y validar -de forma integral y consensuada- sus principios rectores y valores institucionales; su misión, visión, política de calidad, ejes, objetivos estratégicos y las acciones o proyectos estratégicos que orientarán la gestión institucional durante el periodo 2011-2014. Esto facilitará el logro de objetivos y metas de la DGSC como consecuencia de su visión y misión en el ámbito de la gestión del empleo público y del talento humano, así como, los compromisos adquiridos en ese campo con el Gobierno y la ciudadanía, en el Plan Nacional de Desarrollo.

Para cumplir con los propósitos mencionados, se acordó llevar a cabo un Taller de Planificación Institucional, con amplia participación y con una metodología ya aplicada en eventos anteriores, pero mejorada, procurando con ello lograr profundidad en el análisis por encima de esquemas sofisticados y complejos, y un equilibrio entre formalidad y efectividad, dada la experiencia alcanzada por la DGSC en este tipo de procesos en los últimos ocho años. En concreto, se fijaron los siguientes productos esperados del Taller: 1- Formulación de los principios y valores de la DGSC, 2- Formulación de la misión de la DGSC, 3- Formulación de la visión de la DGSC, 4- Formulación de la política de calidad de la DGSC, 5- Análisis F.O.D.A, 6- Formulación de los ejes y objetivos estratégicos, 7- Formulación de las acciones estratégicas.

A continuación se describen el marco metodológico y el conceptual, la organización empleada y los productos alcanzados en el respectivo taller. Es relevante aclarar que, lo que se presenta corresponde a una síntesis, dado que el marco instrumental diseñado y aplicado por la DGSC es bastante amplio; el objetivo fundamental es que el lector tenga una idea fundamental sobre el marco conceptual e instrumental aplicado.

#### 3.1 Organización del Taller

La planificación, organización y control del Taller estuvo a cargo de los funcionarios Anabelle Rodríguez Córdoba y Sergio Ulloa Matthey, designados como Facilitadores Internos. Como Facilitador Externo participó el señor Claudio Gerardo Coto González, Consultor independiente. El Taller fue estructurado en 2 secciones. La primera sección contempló la formulación de principios, valores, misión, visión, política de calidad y F.O.D.A. La segunda contempló la formulación de ejes estratégicos, objetivos estratégicos y acciones o proyectos estratégicos.

Se contó con la participación de 33 funcionarios y funcionarias de la DGSC, incluyendo al Director General y a la Subdirectora General de Servicio Civil, a los Directores y Directoras de Área, a los encargados de unidades o procesos y a profesionales de las distintas áreas funcionales de la institución. También se invitó a los 5 integrantes del Consejo Técnico Consultivo de Recursos Humanos.

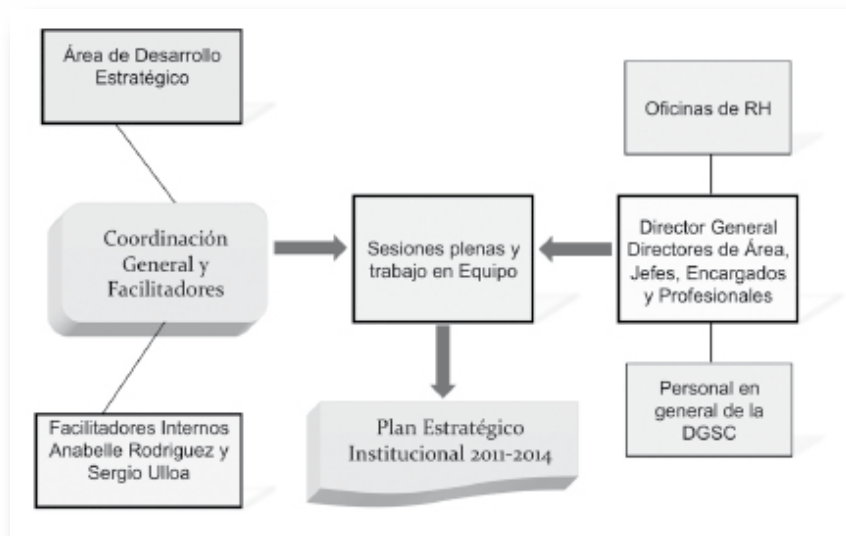


### 3.2 Metodología general utilizada

Como se desprende del gráfico N°1, el taller fue coordinado y dirigido por el equipo de facilitadores y se llevó a cabo, bajo 2 modalidades: a) sesiones plenas donde se reúnen todos los funcionarios y funcionarias seleccionados como participantes y b) trabajo en equipo, donde los participantes fueron divididos en 5 grupos, situados en salas independientes destinadas para tales fines.

Se eliminó al máximo el uso de papelería o documentación impresa utilizando en su lugar, documentos digitales y computadoras portátiles. Todas las presentaciones se llevaron a cabo con ayuda audiovisual (video beam). Los facilitadores expusieron conceptos metodológicos, resultados y otra serie de datos e información propia del Taller, tanto en las sesiones plenarias, como en los trabajos en grupo. Se propició un intercambio abierto pero dirigido y controlado con tiempos específicos. En cada tema los Facilitadores tuvieron la responsabilidad de ordenar la participación, sintetizar ideas, establecer consenso y llegar a acuerdos concretos. En la evaluación y análisis de los temas de fondo, los Facilitadores fueron explicando y atendiendo las dudas o consultas que se presentaban, rescatando los aportes o sugerencias de cada uno de los participantes.

Gráfico N°1 - Metodología



### 3.3 Etapas del proceso

Como se desprende de los gráficos No.2 y No.3, el proceso de planificación estratégica fue estructurado en ocho etapas específicas que guardan una secuencia ordenada y coherente.



Gráfico No. 2: Marco metodológico

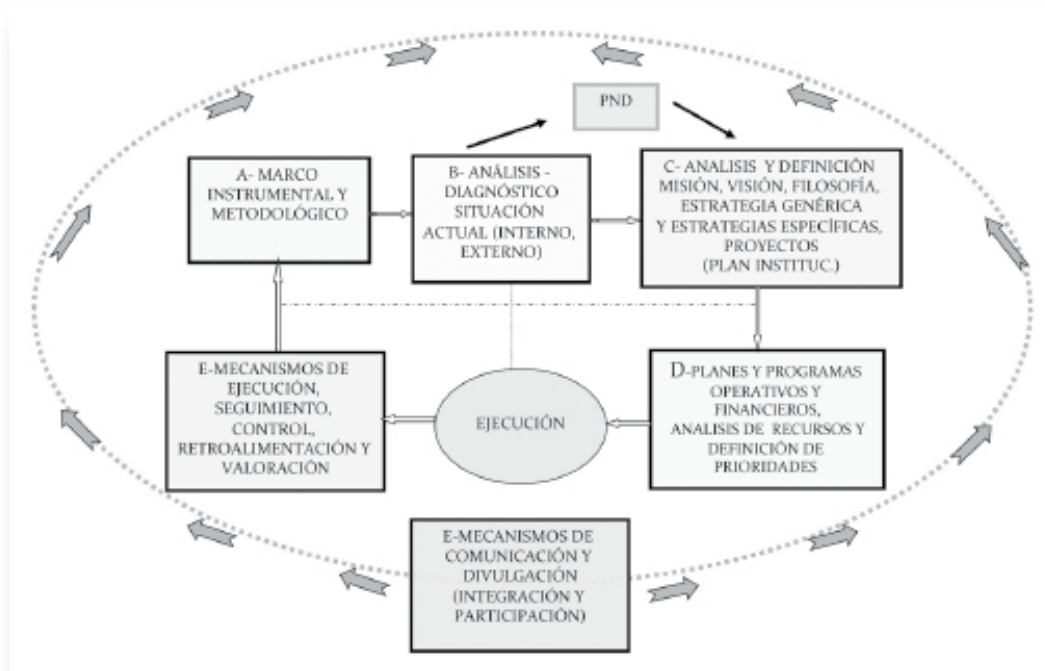
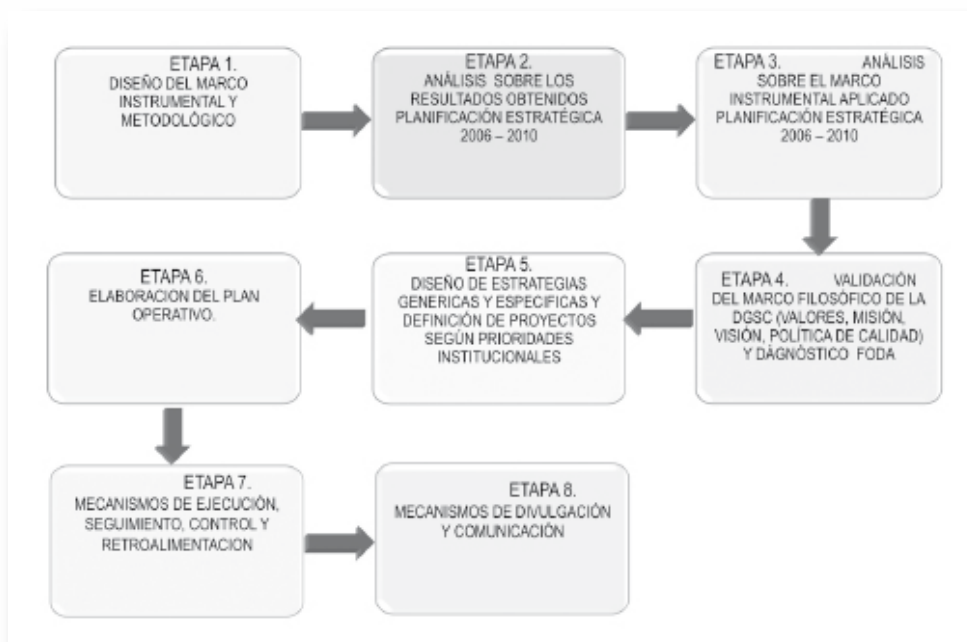


Gráfico N°3





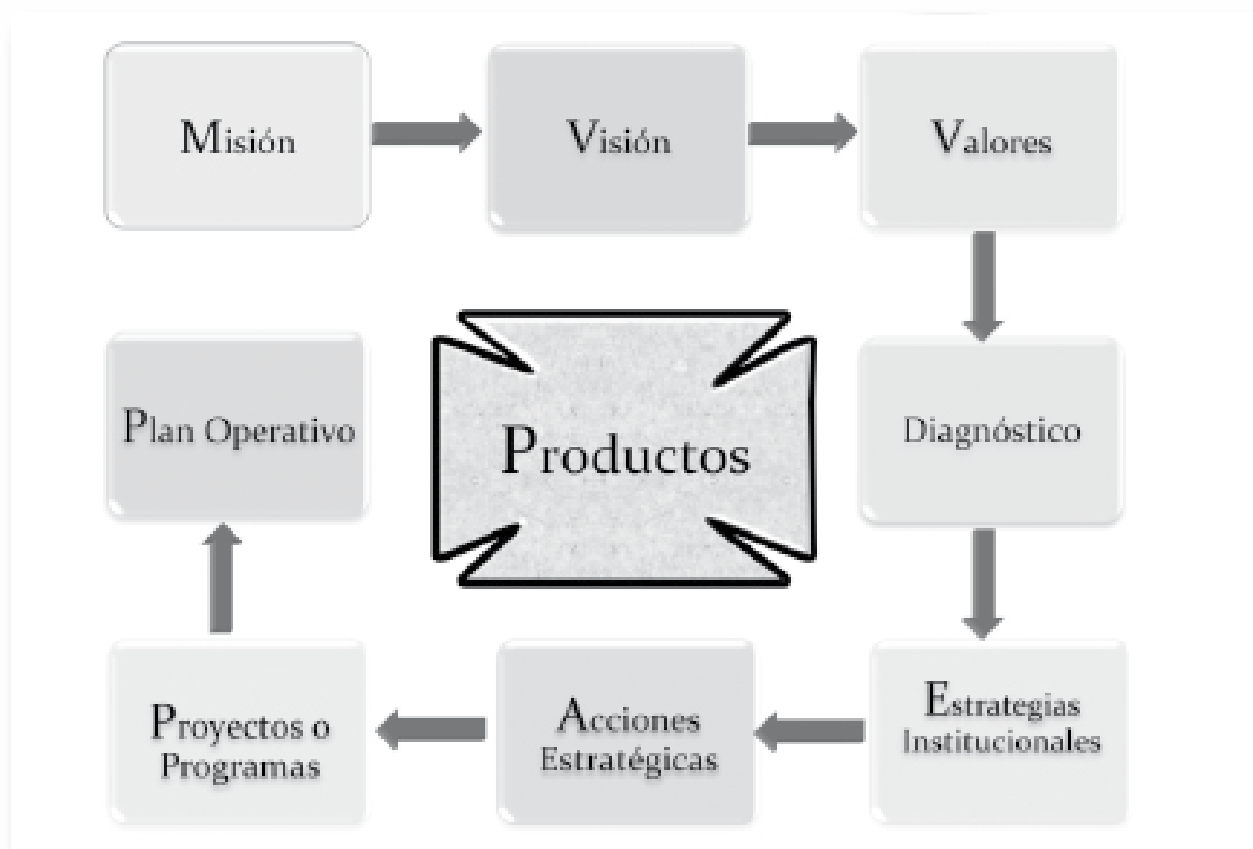
Etapas del proceso de Planificación Estratégica 2011 - 2015

**Etapa No 1**

Esta etapa contempla el diseño del marco instrumental y metodológico para la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación del Plan Estratégico y el Plan Operativo del periodo 2011-2014, que toma en consideración, entre otras cosas, la rigurosidad y complejidad del proceso, el grado de participación en el mismo y las matrices y herramientas a utilizar.

El gráfico No.4 presenta el resumen sobre los productos esperados de un proceso de Planificación Institucional. Como ya se indicó con anterioridad, en este artículo no se incluye el Plan Operativo Institucional.

Gráfico No.4  
Productos sustantivos esperados



## Etapa No.2.

La etapa N°2 se refiere al análisis y evaluación sobre los resultados obtenidos en el proceso de planificación estratégica 2006–2010. Por consiguiente, en la tabla No.1 se presentan –de forma muy sintética- algunos de los resultados obtenidos en el período antes señalado, referentes a las actividades sustantivas institucionales del respectivo proceso. Esta etapa tiene el propósito fundamental de retomar y valorar cuáles fueron los principales logros que la institución alcanzó en el periodo anterior.

No.	TABLA No. 1 Descripción	Estado	% Avance
1	Proyecto Estratégico #1 - Implantación de un Sistema Automatizado de Gestión del Talento Humano y del Empleo (SAGETH)	EJ	100%
2	Proyecto Estratégico #2- Diseño e Implantación de un Modelo para la Desconcentración, Descentralización y Desregulación de la Gestión del Talento Humano	EJ	100%
3	Proyecto Estratégico #3- Rediseño de la Estructura Organizacional en la DGSC	EJ	100%
4	Proyecto Estratégico #4- Implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad en el Servicio Público para la Modernización y Fortalecimiento de la DGSC y las instituciones públicas, basado en las Normas ISO-9001:2000	PR	65%
5	Proyecto Estratégico #5- Integración y consolidación de una red de información y divulgación para la proyección y fortalecimiento de la imagen institucional	PR	62%
6	Luchar denodadamente en el ámbito político para obtener Personalidad Jurídica Instrumental.	PR	40%
7	Sistema de Control Interno	PR	90%
8	Estudiar la viabilidad de establecer una asociación solidarista para los empleados de la DGSC	EJ	100%
9	Cooperación Internacional - Plan de incidencia en materia de Cooperación Internacional	PR	70%
10	Incidencia para la DGSC en el diseño y mantenimiento de Sistema digital de Gestión de RH / MEP digital, INTEGRA	PR	95%
11	Reclutamiento vía Internet en el Título II (Título I)	EJ	100%
12	Inauguración Laboratorio de Cómputo Marcos Arias Aguilar	EJ	100%
13	Reactivación del Consejo Técnico Consultivo	EJ	100%
14	XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana	EJ	100%
15	Cambio de flotilla de vehículos, adquisición de equipo de cómputo, capacitación, etc.	EJ	100%
16	Nuevo edificio	PR	15%



### **Etapa No. 3**

La Etapa No.3 abarca el análisis y la evaluación del marco instrumental aplicado en el proceso de planificación estratégica 2006 – 2010. La idea con esta etapa es que la institución revise el procedimiento, la metodología, las guías, los formularios y las matrices aplicadas en el proceso anterior de planificación estratégica, a fin de hacer los ajustes o mejoras necesarios para el siguiente proceso. Solamente por medio de la revisión, valoración y reformulación se pueden alcanzar mejoras sustantivas en un proceso administrativo tan relevante.

### **Etapa No. 4.**

La Etapa No. 4 contempló la validación, para el periodo 2011-2014, del marco filosófico institucional que incluye la revisión y reformulación de la misión, visión, principios y valores, política de calidad y elaboración del diagnóstico institucional denominado F.O.D.A.

#### **- Análisis F.O.D.A.**

Es importante señalar que el diagnóstico institucional (FODA), permitió determinar el estado actual de la DGSC y la percepción de sus clientes internos y externos. Los resultados de este diagnóstico constituyen el insumo sobre el cual se definieron las estrategias institucionales. Por lo tanto, según se desprende el gráfico No.5, el diagnóstico implicó: 1) Identificación de la estrategia actual de la organización, 2) Análisis de lo externo: análisis de las oportunidades y amenazas del entorno que incluye los factores políticos, legales, económicos, socio-culturales y tecnológicos, inmersos en un entorno dinámico y cambiante, y sus repercusiones positivas y negativas para la DGSC. Calificar la probabilidad e impacto de los factores estableciendo prioridades, 3) Análisis de lo interno: análisis de las fortalezas y debilidades, análisis de la cadena de valor, análisis de recursos, etc. Calificar su nivel de impacto, a fin de establecer las prioridades y 4) Análisis de la brecha.

#### **- Variables a considerar en el diagnóstico FODA.**

Para el diagnóstico FODA, específicamente aplicado a las fortalezas y debilidades, se empleó el modelo de Francisco Longo, el cual se basa en 7 subsistemas de la Gestión de Recursos Humanos, según se desprende del gráfico No. 6





Gráfico N°5

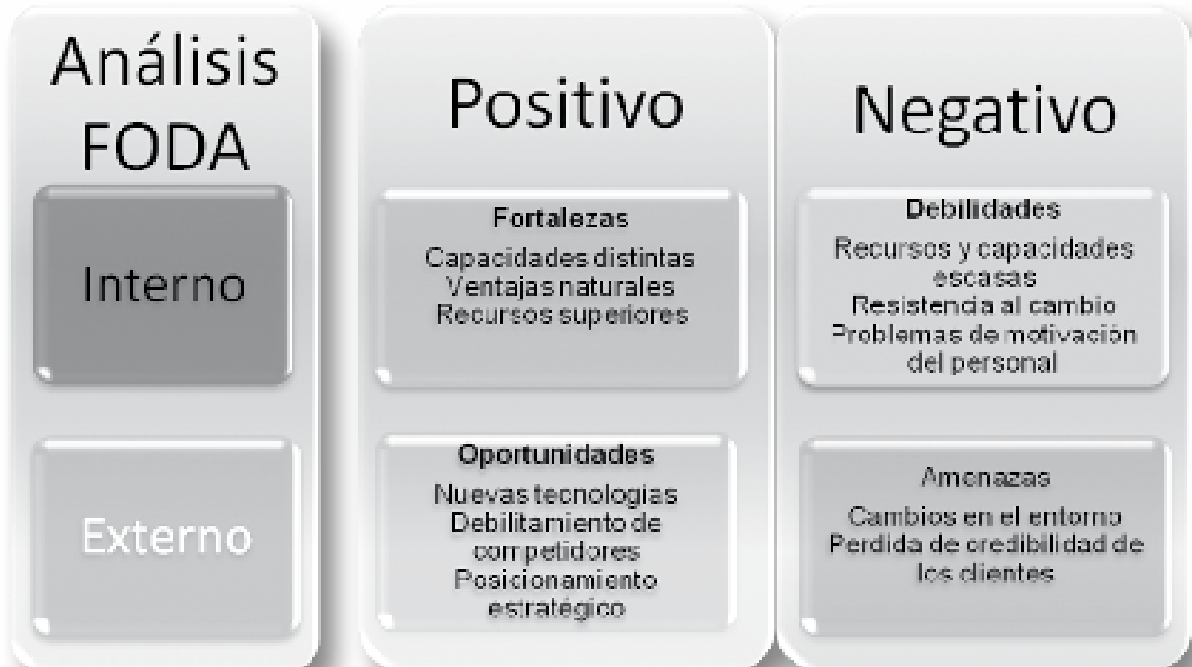
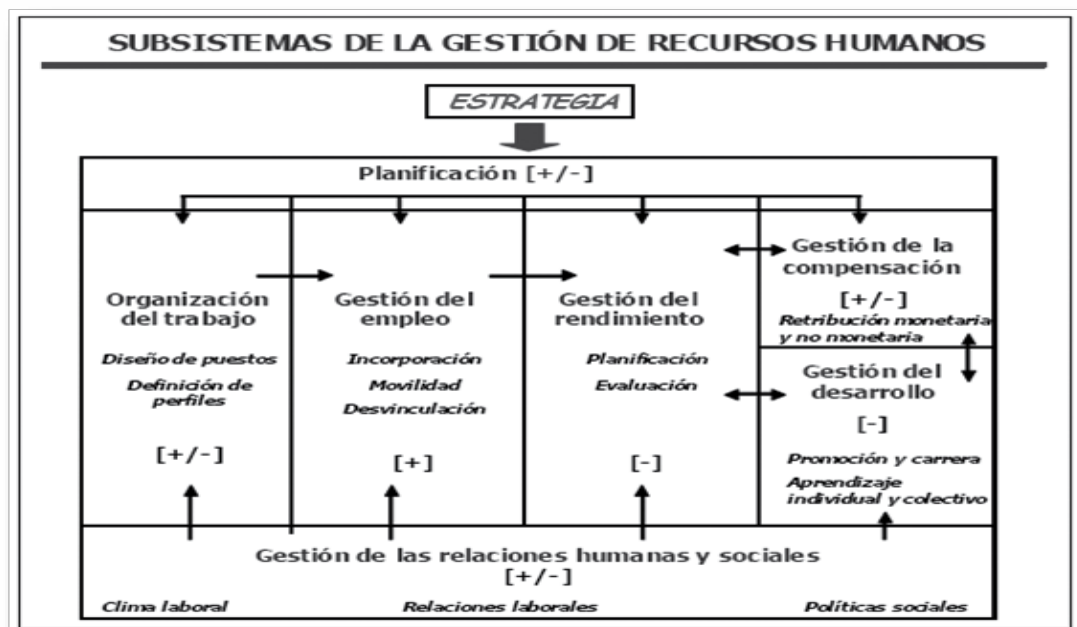


Gráfico N°6





En las tablas Nos. 2, 3 y 4 se presentan –de forma muy sintética y solo para fines ilustrativos- algunas de las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades encontradas.

<b>PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS</b>		
<b>TABLA N°2</b>		
#	<b>FORTALEZAS</b>	<b>DEBILIDADES</b>
1	Existe un Área de Desarrollo Estratégico con personal multidisciplinario constituido por profesionales expertos.	Carencia de políticas, directrices, o lineamientos sobre planificación de recursos humanos, emitidas por la DGSC.
2	Se cuenta con la normativa que regula el establecimiento de cuadros de reemplazo para fortalecer la carrera administrativa.	La DGSC no participa en la organización, supervisión, asesoría, coordinación o capacitación de los procesos de planificación de los recursos humanos.

<b>Oportunidades</b>	
<b>TABLA N°3</b>	
#	
1	CEARE - Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado. Se determina que tal Comisión, una vez que inicie funciones, se podría convertir en una oportunidad potencial. (FACTOR POLÍTICO-LEGAL-ECONÓMICO).
2	TELETRABAJO. Decreto No. 34704-MP-MTSS - para la Promoción del Teletrabajo en las Instituciones Públicas. (FACTOR POLÍTICO - LEGAL - TECNOLÓGICO).
3	Los esfuerzos de la DGSC, para acercarse a las nuevas autoridades, tiene aceptación de parte del Gobierno Central. (FACTOR POLÍTICO - LEGAL).
4	Convenios y Acuerdos de Cooperación Nacional e Internacional con entidades u organismos públicos o privados. (FACTOR POLÍTICO - LEGAL).
5	Apoyo de las autoridades del Ministerio de la Presidencia y de un grupo de diputados al Proyecto de Ley para la obtención de la Personería Jurídica Instrumental (OPORTUNIDAD - FACTOR POLÍTICO).

<b>Amenazas</b>	
<b>TABLA N°4</b>	
#	
1	Política de contención del gasto sostenida durante años (FACTOR ECONÓMICO).
2	Los beneficios extra salariales dependen de la capacidad presupuestaria. (FACTOR ECONÓMICO)
3	Desconocimiento de la ciudadanía sobre el Régimen de Servicio Civil y el quehacer de la DGSC. (FACTOR SOCIO - CULTURAL).

## Formulación de los principios rectores y valores institucionales 2011-2014

La DGSC consideró relevante hacer un nuevo replanteamiento sobre cuáles son o deberían ser -los principios y valores de una institución rectora en materia de gestión del talento humano y del empleo público dentro del Régimen de Servicio Civil (RSC). Para esto, se elaboró la matriz No.1 (adjunta) junto con una guía general que fueron distribuidas a cada una de las áreas funcionales, con la intención de que analizaran, seleccionaran y propusieran principios y valores rectores. En la guía general se incluyó una definición individual de cada uno de los términos asociados a los principios y valores indicados en la respectiva matriz.

Posteriormente, se analizaron y procesaron las respuestas brindadas por cada Área y se fijaron los principios rectores de la DGSC, tomando como base - entre otros referentes- lo que establece la Constitución Política en su artículo 191, la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública y el Decálogo del Funcionario Público.

Con los principios y valores ya establecidos se formularon también conductas asociadas personalizadas según se observa en la Matriz No. 2.

<b>DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL</b> <b>ÁREA DE DESARROLLO ESTRATÉGICO</b> <b>MATRIZ No.1</b> <b>Validación o replanteamiento de los principios y valores institucionales</b>			
Fecha de revisión:			
Área:			
Instrucciones: Según los principios en los que se fundamenta el RSC, seleccione tres valores, marcando con una X -en el espacio correspondiente- en la columna D.			
PRINCIPIO	Nº	X	VALOR
<b>A. IGUALDAD O EQUIDAD</b>	1	-	EQUIDAD
	2	-	HONESTIDAD
	3	-	IMPARCIALIDAD
	4	-	INTEGRIDAD
	5	-	LEALTAD
	6	-	PERSEVERANCIA



<b>B. PUBLICIDAD</b>	7	-	PRUDENCIA
	8	-	TRANSPARENCIA
	1	-	EXCELENCIA
	2	-	COMPROMISO
	3	-	FLEXIBILIDAD
	4	-	INICIATIVA
<b>C. MÉRITO E IDONEIDAD</b>	5	-	INNOVACIÓN
	6	-	PUNTUALIDAD
	7	-	RACIONALIDAD
	8	-	RESPONSABILIDAD
	1	-	CONFIANZA
	2	-	COOPERACIÓN
<b>D. ESTABILIDAD</b>	3	-	DISCRECIONALIDAD
	4	-	RESPECTO
	5	-	SERVICIO
	6	-	SINCERIDAD
	7	-	SOLIDARIDAD
	8	-	TOLERANCIA

**Principios rectores de la DGSC:** Se establecieron oficialmente 5 principios rectores a saber: efectividad, estabilidad, igualdad, mérito y publicidad.

**Valores:** Se establecieron oficialmente siete valores, a saber: compromiso, equidad, excelencia, flexibilidad, servicio, solidaridad y transparencia.

Una vez formulados los principios y valores, se establecieron, de igual forma, conductas asociadas personalizadas según se observa en la Matriz No.2.



<b>DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL</b> <b>Planificación Estratégica Institucional 2011 – 2014</b> <b>MATRIZ N°2</b> <b>Principios, valores y conductas asociadas para la DGSC</b>	
<b>VALORES</b>	<b>CONDUCTAS ASOCIADAS</b>
<b>1- Equidad</b>	Consulta y análisis de forma exhaustiva la normativa técnica y legal, cada vez que sea necesario
	Tomo mis decisiones de una forma objetiva, apegadas a criterios técnicos y legales uniformes.
	Trato de ser imparcial en el trato con mis compañeros de trabajo, clientes y personas en general, respetando sus derechos individuales y colectivos.
<b>2- Transparencia</b>	Actúo siempre con apego a la verdad, con rectitud y buena fe, sin decir mentiras ni engañar a mis compañeros de trabajo.
	Me informo sobre la documentación, procedimientos y normativa que orientan y fundamentan el quehacer de la DGSC, apegándome a su eficaz cumplimiento conforme aplique.
	Doy cuenta de los resultados de mi gestión, de forma veraz y oportuna, a través de la elaboración de informes periódicos
<b>3- Compromiso</b>	Realizo mi mejor esfuerzo por cumplir con los compromisos y asignaciones de trabajo, brindando productos y servicios de calidad en los plazos establecidos.
	Me identifico plenamente con la misión de la DGSC, lo mismo que con su visión de mediano y largo plazo. Me identifico plenamente con los valores, la misión, visión y política de calidad de la DGSC.
	Doy apoyo irrestricto a las estrategias y acciones institucionales, establecidas con el fin primordial de permitir satisfacer las demandas de nuestros usuarios.
<b>4- Excelencia</b>	Participo incondicionalmente en la implementación de normas y estándares de calidad para la modernización y el mejoramiento continuo de la gestión de la DGSC.
	Hago uso racional y eficiente de los recursos de la DGSC, entendiendo que son bienes públicos puestos a mi servicio para la creación de valor agregado en la prestación de servicios.

### **Formulación de la misión, visión y política de calidad 2011-2014**

Para la formulación de la misión, visión y política de calidad Institucional, se utilizaron las matrices adjuntas Nos. 3, 4 y 5. Los Facilitadores decidieron llevar a cabo un sondeo preliminar para que cada una de las áreas funcionales de la organización pudieran analizar y emitir un criterio respecto a la misión, visión y política de calidad actual, y su posible reformulación.



DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL					
ÁREA DE DESARROLLO ESTRATÉGICO					
MATRIZ N°3					
Validación o replanteamiento de la misión institucional					
Fecha de revisión:					
Área:					
Instrucciones: Analice la misión actual considerando los criterios para la validación que aparecen en la columna C de esta matriz. Una vez analizados todos los criterios, coloque una X en la columna D (Si), sí valida la misión actual, de lo contrario coloque una X en la columna E (No), si considera que el texto actual debe replantearse. Posteriormente, si no valida la misión actual, presente su propuesta en la columna F (Replanteamiento). Finalmente, en la columna G, plantee los argumentos que justifican su propuesta					
Elemento filosófico	Criterios para la Validación	¿Valida la Misión?		Replanteamiento	Justificación
		Si	No		
“Somos la institución que rige la gestión del talento humano y del empleo en la Función Pública Costarricense, para cumplir el mandato constitucional de eficiencia y contribuir a la dignificación del funcionario público y al buen gobierno, mediante la emisión de políticas, normas, instrumentos y el ejercicio de asesoría y control; inspirados en los principios de excelencia, flexibilidad, idoneidad, calidad, innovación y mérito.”	La misión de la DGSC debe contener:				
	1. Su razón de ser.				
	2. Sus clientes y sus grupos de interés.				
	3. Las necesidades que satisface.				
	4. Sus principales productos y servicios.				
	5. Sus beneficiarios inmediatos.				
	6. Los principios que orientan su gestión.				
7. Los elementos que la diferencian de otras instituciones del Poder Ejecutivo.					

Las matrices, junto con unas guías básicas, fueron suministradas a cada área funcional de la DGSC, a fin de que, mediante un trabajo grupal con la participación de todos sus funcionarios, establecieran por consenso una nueva propuesta de misión, visión y política de calidad o, en su defecto, mantuvieran las actuales. Con todas las matrices recibidas, los facilitadores internos y externos del proceso de planificación estratégica, tomaron cada una de las respuestas y



fijaron, mediante un proceso de revisión y evaluación muy detallado, una sola propuesta integral asociada a cada una de las tres declaratorias sustantivas. Estas propuestas integrales fueron llevadas posteriormente al Taller para su respectiva revisión y evaluación. En plenario se suministró un documento para que cada uno de los participantes presentara sus observaciones o propuestas de mejora a la redacción presentada.

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL					
ÁREA DE DESARROLLO ESTRATÉGICO					
MATRIZ N°4					
Validación o replanteamiento de la visión institucional					
Fecha de revisión:					
Área:					
Instrucciones: Analice la visión actual considerando los criterios para la validación que aparecen en la columna C de esta matriz. Una vez analizados todos los criterios, coloque una X en la columna D (Si), si valida la visión actual, de lo contrario coloque una X en la columna E (No), si considera que el texto actual debe replantearse. Posteriormente, si no valida la visión actual, presente su propuesta en la columna F (Replanteamiento). Finalmente, en la columna G, plantee los argumentos que justifican su propuesta.					
Elemento filosófico	Criterios para la Validación	¿Valida la Visión?		Replanteamiento	Justificación
		Si	No		
<p>“En el 2010 la DGSC será un ente posicionado, nacional e internacionalmente, como rector, líder y modelo en la gestión estratégica del talento humano y de las relaciones de empleo en la Administración Pública costarricense y garante de un Régimen de Servicio Civil de élite en América Latina: *Reconocido por sus usuarios internos y externos por sus productos y servicios conformes con las normas internacionales de calidad.</p> <p>Promotor efectivo de los principios de mérito y equidad y de la dignificación de la función pública.</p> <p>*Promotor de la transformación, fortalecimiento y dignificación del rol de las Oficinas de Recursos Humanos, para que actúen como socios estratégicos de la función gerencial, la gestión del talento humano y la mejora continua de sus servicios.</p> <p>*Comprometido con un proceso sistemático de investigación como base de la innovación, flexibilidad y adaptación al cambio.</p> <p>*Sustentado en el uso de tecnologías de avanzada y en infraestructura adaptada a las necesidades de los usuarios internos y externos y a la dinámica del entorno.</p> <p>*Dotado de funcionarios que actúan de conformidad con criterios de flexibilidad y profesionalidad, y un amplio y efectivo manejo de la complejidad y diversidad.</p> <p>*Gestionado por líderes visionarios con reconocida capacidad gerencial y profesional, competentes para desempeñarse en el ámbito político, estratégico y operativo según las prioridades de las políticas públicas”</p>	Integradora, refleja las aspiraciones de todos integrantes de la organización				
	Positiva, alentadora e inspiradora para los miembros de la organización				
	Alineada y coherente con los valores y cultura organizacional				
	Retadora, ambiciosa pero factible				
	Realista, de acuerdo con el entorno y los recursos de la organización				



Las observaciones de mejora fueron revisadas por el equipo de facilitadores, quienes presentaban al plenario, una propuesta única e integral con los aportes recibidos para, finalmente, aprobar por mayoría, la misión, la visión y la política de calidad institucionales.

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL					
ÁREA DE DESARROLLO ESTRATÉGICO					
MATRIZ N°5					
Validación o replanteamiento de la política de calidad institucional					
Fecha de revisión:					
Área:					
<p>Instrucciones para la revisión de la política de calidad: Analice la política de calidad actual considerando los criterios para la validación que aparecen en la columna C de esta matriz. Una vez analizados todos los criterios, coloque una X en la columna D (Sí), si valida la política de calidad actual, de lo contrario coloque una X en la columna E (No), si considera que el texto actual debe replantearse. Posteriormente, si no valida la política de calidad actual, presente su propuesta en la columna F (Replanteamiento). Finalmente, en la columna G, plantee los argumentos que justifican su propuesta. Aún cuando valide la política de calidad actual, en la misma columna G indique las razones en las que sustenta su criterio. Aún cuando valide la misión actual, en la misma columna G indique las razones en las que sustenta su criterio.</p>					
Elemento filosófico	Criterios para la Validación	¿Valida la Política de Calidad?		Replanteamiento	Justificación
		Sí	No		
<p>La Dirección General de Servicio Civil es la institución rectora de la gestión del talento humano y del empleo en la función pública costarricense que, estratégicamente, busca convertirse en un ente líder y modelo en América Latina, reconocido por sus usuarios internos y externos dada la conformidad de la gestión de los procesos con la Norma INTE-ISO 9001:2000, sustentados en recursos pertinentes, relaciones mutuamente beneficiosas con los actores que nos proveen insumos y servidores visionarios, competentes y comprometidos con la mejora continua."</p>	El enunciado de la Política de Calidad, de la DGSC, debe:				
	1. Adecuarse con el propósito de la organización (Misión).				
	2. Manifestar el compromiso de cumplir con los requisitos del Sistema de Gestión de la Calidad y mejorar continuamente su eficacia.				
	3. Proporcionar un marco de referencia para establecer y revisar los objetivos de la calidad.				
	4. Ser comunicada y entendida dentro de la organización.				
	5. Ser revisada para su continua adecuación.				





**Misión:** Somos la Institución rectora de la gestión de recursos humanos del RSC que contribuye con la eficiencia de la Administración Pública y la gobernabilidad democrática de Costa Rica, inspirada en los principios de igualdad, publicidad, mérito y estabilidad.

**Visión:** En el 2015 seremos una institución líder en la gestión de recursos humanos en la Administración Pública y reconocida internacionalmente por la prestación de servicios de calidad.

### Etapa No. 5

Esta etapa contempla el diseño de ejes y objetivos estratégicos, y la definición de acciones o proyectos estratégicos conforme con las prioridades institucionales, tomando como base el análisis FODA y los principios FO, DO, FA o DA, abajo indicados y que permiten obtener ventaja de las oportunidades y evitar o reducir el impacto de las amenazas..

- **FO:** Son las estrategias más exitosas y utilizan las fortalezas internas de la organización para aprovechar las oportunidades externas.
- **DO:** Se superan las debilidades internas utilizando las oportunidades externas
- **FA:** Se utilizan las fortalezas internas de la organización para evitar o minimizar el impacto de las amenazas externas.
- **DA:** Son tácticas defensivas que permiten reducir las debilidades internas evitando la materialización o impacto de las amenazas.

FACTORES EXTERNOS / INTERNOS	FORTALEZAS Enumere las fortalezas	DEBILIDADES Enumere las debilidades
OPORTUNIDADES Enumere las oportunidades	ESTRATEGIAS FO Use fortalezas para tomar ventaja de las oportunidades	ESTRATEGIAS DO Supere debilidades tomando ventaja de las oportunidades.
AMENAZAS Enumere las amenazas	ESTRATEGIAS FA Use fortalezas para evitar amenazas	ESTRATEGIAS DA Minimice debilidades y evite amenazas

**Metodología empleada para la identificación y formulación de ejes, objetivos y acciones estratégicas:** Para la identificación y formulación de los ejes, objetivos y acciones o proyectos estratégicos se utilizó la siguiente metodología:

Los facilitadores internos levantaron -previo al Taller- ejes, objetivos y acciones, como una base preliminar. Posteriormente, se elaboraron matrices individuales de ejes, objetivos y acciones, las cuales fueron utilizadas también como base de trabajo en el taller para el establecimiento definitivo y oficial de tales aspectos estratégicos.



Con los 5 grupos de trabajo establecidos se llevó a cabo el análisis respectivo, primeramente de los ejes y objetivos estratégicos, y, posteriormente, en una segunda etapa, el de las acciones estratégicas. Por último, los facilitadores llevaron a cabo un trabajo de revisión e integración de las propuestas de cada grupo, el cual finalmente, fue sometido a discusión y aprobación plenaria.

### **Ejes y objetivos estratégicos formulados:**

**1 Eje:** Modernización de la gestión de recursos humanos del RSC. **Objetivo estratégico 1:** Contribuir con la eficiencia de las instituciones cubiertas por el RSC, mediante la innovación de modelos, procesos e instrumentos

**2 Eje:** Mejoramiento continuo de la gestión de recursos humanos en el RSC, bajo un modelo de gestión de calidad. **Objetivo estratégico 2:** Optimizar la efectividad de los servicios brindados por la DGSC.

**3 Eje:** Profesionalización del servidor del RSC. **Objetivo estratégico 3:** Incrementar la empleabilidad de los servidores para mejorar la calidad de los servicios.

### **Proyectos Estratégicos:**

1. Desarrollo e implementación de un Sistema Automatizado que permita la generación de Estadísticas de Empleo Público (Expediente Electrónico).
2. Diseño y ejecución de estrategias para el desarrollo y mejoramiento de los funcionarios cubiertos por el Régimen de Servicio Civil, mediante la aplicación de la tecnología E-learning.
3. Estudio, diseño e implementación de mejoras al proceso de elaboración de ternas que permite incrementar la cantidad de ternas resueltas.
4. Implementar un modelo de costeo por proceso de los principales servicios que brinda la Dirección General de Servicio Civil a las OGEREH, considerando como base, el Sistema de Medición de la Gestión (SMG).
5. Gestión del proceso de construcción de un nuevo edificio para la Dirección General de Servicio Civil.
6. Diseñar e implementar una Plataforma de servicio y atención al cliente para la Dirección General de Servicio Civil.
7. Diseño de un modelo de Gestión de la Organización por competencias para las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil.



## **Etapas 6, 7 y 8**

Este artículo no contempla lo referente a la elaboración del plan operativo (Etapa N°6), el establecimiento de los mecanismos de ejecución, seguimiento, control y retroalimentación (Etapa No.7) y la estrategia de comunicación y divulgación (Etapa No. 8), dado que los mismas serán presentadas en un escrito que será publicado posteriormente (segunda parte). Sin embargo creemos conveniente señalar, de forma muy sintética, en qué consisten cada una de estas 3 etapas o fases.

La etapa No.6 contempla básicamente la elaboración del plan operativo que incluye: a) Diseño de planes de acción por área funcional dentro de la estructura organizativa, b) Programación, organización y coordinación de las metas, objetivos y planes de acción por área funcional, c) Definición de fechas o plazos de ejecución, responsables de la ejecución, relaciones y conexiones entre áreas, d) Análisis de recursos requeridos para cumplir con las estrategias, metas, objetivos y planes de acciones y e) Elaboración del plan financiero

La etapa No. 7 se refiere al establecimiento de los mecanismos de ejecución, seguimiento, control y retroalimentación que permitan, a través del uso de indicadores y parámetros, medir el avance y cumplimiento de las acciones establecidas y fijar, como lo amerita un proceso de estas características, las medidas correctivas aplicables de forma oportuna según las condiciones operantes en el interno y externo de la organización.

La etapa No. 8 se asocia a la estrategia de comunicación y divulgación (integración y participación) del proceso de planificación estratégica, e incluye, fundamentalmente, el poder informar con eficiencia, eficacia y efectividad a todo el personal de la institución, a las autoridades competentes y a nuestros usuarios, y públicos de interés, sobre los resultados obtenidos. Para ello, se utilizarán los canales y medios, tanto electrónicos (correo electrónico o Sitio Web) como aquellos otros que estén disponibles (por ejemplo: reportes, informes, cápsulas, boletines, reuniones y presentaciones personales).



#### 4. Conclusiones

La DGSC ha venido aplicando y perfeccionando su proceso de planificación institucional desde hace más de ocho años, lo cual demuestra que, a lo interno, ha reconocido la importancia e impacto que representa para una organización, pública o privada, tener claro y formalmente establecido su rumbo en un horizonte estratégico de largo y mediano plazo. De igual manera - de allí la emisión de este artículo- ha reconocido la relevancia de compartir experiencias que, como la nuestra, puedan coadyuvar en el mejoramiento constante y efectivo de las instituciones públicas de este país.

Con la publicación de este artículo, se espera haber aportado un granito de arena en la consecución de tan magno propósito.





# REVISTA DE SERVICIO CIVIL

# ESTADO Y FUNCIÓN PÚBLICA



# EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL: ENFOQUE JURÍDICO

Dr. Celín Arce Gómez. Costa Rica  
Catedrático Universidad Estatal a Distancia  
[carce@uned.ac.cr](mailto:carce@uned.ac.cr)

## Resumen

El presente artículo analiza los orígenes del servicio civil en Costa Rica. Se estudia de manera particular el debate suscitado en la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 con ocasión de la aprobación de los artículos 191 y 192 y de su disposición transitoria que provocó que la ley de servicio civil entrara en vigencia hasta el año 1953. Luego se analiza los antecedentes de la aprobación del Estatuto de Servicio Civil. Se concluye con un estudio de la jurisprudencia más importante emitida por la Sala Constitucional en la materia. Desde su existencia.

**Palabras claves:** Estatuto de Servicio Civil de Costa Rica, orígenes, jurisprudencia, Asamblea Nacional Constituyente de 1949.

## Abstract

This article analyzes the origins of the civil service in Costa Rica. It considers in particular the debate in the Constituent Assembly of 1949 on the occasion of the adoption of Articles 191 and 192 of the Constitution, and the transitional provision that delayed the civil service law coming into effect until 1953. The report then examines the background of the adoption of the Civil Service Statute, and concludes with a study of the most important judgements issued by the Constitutional Court in this area of the law.

**Keywords:** Costa Rica Civil Service Law, origins, law, National Constituent Assembly of 1949.

## 1. Antecedentes inmediatos

El antecedente jurídico más inmediato del régimen del servicio civil costarricense corresponde a la reforma a la Constitución de 1871, mediante la Ley N° 540 del 18 de junio de 1946, que reformó el inciso 1) el artículo 109 de la Constitución Política, conforme con el siguiente texto:

1- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, a los funcionarios y empleados diplomáticos, a los militares y a los otros que indique el *Estatuto Civil de la Función Pública* y, con sujeción a las prescripciones de éste, a los demás funcionarios y empleados de su dependencia. Para la aprobación o enmienda de dicho Estatuto se necesitará el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros del Poder Legislativo y en él no podrá incluirse como impedimento



para la admisión al ejercicio de la función pública, ni como causal de destitución, el hecho de sustentar determinadas ideas de carácter político o social”.

Esta reforma a la Constitución de 1871, tuvo origen en una moción presentada en la primera legislatura del Gobierno del Presidente Teodoro Picado por diez Diputados de la oposición, con la colaboración muy valiosa del Licenciado don Miguel Brenes, quien luego sería miembro de la Asamblea Constituyente del 49. El impacto de dicha reforma fue tal que, posteriormente, fue adoptada como base para el establecimiento del Servicio Civil en Costa Rica, de una manera oficial y solemne, por el Partido Unión Nacional, que la incorporó en su Programa de Gobierno al efectuar su inscripción en el Registro Electoral el 21 de noviembre de 1946.

Ciertamente ese programa dice en lo conducente: “Ningún empleado público podrá ser destituido por razones de orden político... Servicio Civil. El Partido promoverá de inmediato la inamovilidad efectiva de los maestros y profesores. Procurará hacer efectiva la reciente disposición constitucional de creación del Servicio Civil, pero no mediante decretos que hagan de golpe inamovibles a todos los empleados sino organizando, por oposición, sucesivamente, los departamentos de la Administración con personal idóneo y limitado a las necesidades de cada uno de ellos y aplicando la Ley de Servicio Civil en cada caso. El actual sistema de reclutamiento libre de empleados, en realidad hace de los puestos oficiales un patrimonio personal de los gobernantes para premiar a sus amigos y partidarios, haciendo que la eficiencia de los servicios no sea la misma que se obtendría reclutándolos hasta donde fuera posible, sobre bases técnicas o de especialización”.

Como producto de esta enmienda constitucional se redactó el primer proyecto de *Estatuto Civil de la Función Pública*, cuyo autor fue el Lic. Óscar Barahona Streber quien, también, poco antes, había redactado el Código de Trabajo. Este proyecto, en su artículo 1º decía:

“El objetivo primordial de esta Ley y de sus reglamentos es establecer una Administración Pública Técnica, eficiente, depurada y económica regulando los derechos y obligaciones, con ocasión del trabajo, de todos los trabajadores que estén directamente al servicio del Poder Ejecutivo o de las Municipalidades, o de las entidades u organismos dependientes de o estrechamente relacionados con aquel o con éstas”.

Mediante otro de sus artículos, se creaba el Instituto Costarricense de Servicio Civil. Posteriormente, la Junta de Gobierno, presidida por don José Figueres, mediante decreto ley, promulgó un Estatuto de Servicio Civil que debió entrar en vigencia en la fecha que determinara la Asamblea Legislativa, lo cual no sucedió ya que ésta no llegó a conocerlo. Agotado este primer esfuerzo, el próximo debate se daría en la Constituyente del 49.





## 2. El debate sobre la creación del servicio civil en la Constitución de 1949

### La aprobación del inciso 2) del artículo 140

La creación de dicho régimen fue iniciativa de la fracción social demócrata. En un orden cronológico la primera referencia al servicio civil se dio con la aprobación del inciso 2) del artículo 140, que dice que es atribución exclusiva del Presidente de la República y del respectivo Ministro: "Nombrar y remover, con sujeción a los requisitos prevenidos por La Ley de Servicio Civil, a los restantes servidores de su dependencia".

La moción original dio base para que cada Diputado o fracción se pronunciase a favor o no de la creación del régimen del servicio civil. A favor de la moción se pronuncia inicialmente el Diputado Carrillo miembro de la fracción proponente quien expresó:

*"Parece un anacronismo que a estas alturas estemos discutiendo en Costa Rica sobre la conveniencia del Servicio Civil. Sus principios ya estaban hasta incorporados en la Constitución de 1871 por la reforma a que antes me referí, la cual en el fondo y casi en la forma, viene siendo la misma cosa que nuestras mociones. La libertad del Presidente para nombrar y remover a los empleados públicos, que preconizaba el Presidente Taft como una condición de la responsabilidad presidencial, produjo graves males en los Estados Unidos, especialmente en lo que se llamó "el sistema de los despojos" (spoils system) en virtud del cual los cargos públicos se distribuían entre los miembros del partido vencedor en las elecciones. (No hay ni que hablar de la experiencia que en Costa Rica hemos tenido con esa práctica, que acarrea la entronización del servilismo y la ineptitud.). La reacción en los Estados Unidos se ha hecho sentir en casi todos los Estados, por el establecimiento del "sistema de méritos" (merit system) en contraposición al que antes me referí. El nuevo sistema, acorde con la mejor técnica administrativa, ha venido a demostrar que no se necesita la libertad de nombramiento y destitución para exigir la responsabilidad, sino que hay otras maneras de lograrlo: los nombramientos por méritos, el estímulo que significa la posibilidad de los ascensos por servicio eficiente, las medidas disciplinarias, las reglamentaciones financieras de control y auditoría de gastos, las medidas judiciales de orden civil y penal para las responsabilidades de los funcionarios, que son necesarias en un orden jurídico y en un gobierno constitucional" (1).*

Concluyó diciendo: "Pero no demos un paso atrás en la conquista de la institución del Servicio Civil, para que se diga en el futuro que los Constituyentes de 1949 no supimos interpretar una de las más caras esperanzas de los costarricenses" (2).

Otro que se pronunció a favor de la creación del régimen fue el Diputado Acosta Jiménez diciendo que:

*"...le daría con mucho gusto el voto a la moción del Social Demócrata, porque piensa que el intento de llevar a la Constitución una norma que le garantice a los empleados públicos su inamovilidad, salvo, desde luego, por motivos justificados, acoge un anhelo popular, que*



vino nutriendo las filas de la antigua Oposición a través de sus años de lucha. Indicó que la inexistencia de una Ley de Servicio Civil en Costa Rica ha sido uno de los factores principales de la corrupción en la Administración Pública. Ese espectáculo deplorable de los empleados públicos plegados al partido político en el poder por temor a la cesantía, debe desaparecer de nuestro medio. Los países más adelantados del mundo, han establecido la Ley de Servicio Civil, como Inglaterra, que echó las bases de la misma desde tiempos del Ministro Glaxon, Uruguay, Estados Unidos, Colombia, etc. Considera que por encima de las pasiones políticas, se deben salvar los principios. Por esa razón no puede negarle su voto a la moción en debate, la cual, además, recoge un clamor popular, para acabar de una vez por todas con el espectáculo bochornoso del político que recoge adhesiones en las oficinas públicas, con la amenaza del despido para aquellos empleados que se niegan a hacerlo" (3).

Don Otilio Ulate y su fracción se opusieron originalmente a la moción social demócrata, no por no creer en el régimen, sino por razones prácticas inmediatas comprensibles en ese momento. Por medio del Diputado Esquivel definió su postura indicando que teme que si esa moción pasa, no podrá reajustar el presupuesto a las necesidades reales del país cuando asuma el gobierno. "Como observación personal digo que para nadie es un secreto el desarrollo enorme de la burocracia bajo la actual Junta de Gobierno. Es de imperiosa necesidad ajustar el Presupuesto a la realidad económica del país. Será esa una de las tareas fundamentales que tendrá que asumir de inmediato el próximo gobierno. De prosperar la moción en debate, consideramos que desde ahora estamos entrabando la marcha del gobierno que se habrá de iniciar el 8 de noviembre, el cual no tendrá la libertad que necesita para llevar a cabo sus planes de reorganización fiscal". Agregó, luego, el señor Esquivel:

"don Otilio Ulate le dijo que no era él enemigo de la Ley de Servicio Civil. Todo lo contrario, El señor Presidente presentará a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley de Servicio Civil. Por otra parte -aclarando, sin embargo que la observación era muy personal- el Licenciado Esquivel se refirió a los inconvenientes de estructurar una ley de Servicio Civil en los actuales momentos, lo que significaría que el señor Ulate tendría que gobernar con empleados públicos que no son sus partidarios y amigos. Tendrá que gobernar con miembros del partido que está en el poder -el Social Demócrata- y con simpatizantes del señor Figueres. Terminó diciendo que si don Otilio Ulate lo había autorizado para decir lo que le recomendó, no quiere que en el ambiente de la Cámara quede la más leve sospecha de imposición por parte de aquél" (4).

La anterior preocupación de don Otilio, fue lo que dio base para que se aprobase el transitorio al artículo 140 de la Constitución por iniciativa de la misma fracción social demócrata y que dice:

"Transitorio.- La Ley de Servicio Civil no entrará en vigencia antes del ocho de noviembre de mil novecientos cincuenta, ni después del primero de junio de mil novecientos cincuenta y tres, según lo acuerde la Asamblea Legislativa. Esa ley podrá, además, disponer que sus normas se apliquen gradualmente a los diversos departamentos de la Administración Pública; en todo caso, dicha ley deberá proteger a la totalidad de los servidores públicos incluidos en el inciso

2) de este artículo, a más tardar el ocho de noviembre de mil novecientos cincuenta y nueve.

Mientras no entre en vigencia la Ley de Servicio Civil, el Presidente de la República y el respectivo Ministro de Gobierno podrán nombrar y remover libremente a todos los funcionarios de su dependencia, incluso a los Directores y Gerentes de las Instituciones Autónomas y a los integrantes de las Juntas u organismos oficiales, cuyos nombramientos hubieren sido hechos con anterioridad a la fecha de vigencia de esta Constitución, aun cuando tales designaciones lo fueren por período fijo" (5).

En virtud de este transitorio el *derecho de inamovilidad* del servidor público no entraría en vigencia hasta la aprobación de la Ley de Servicio Civil, la cual que se dio hasta el 30 de mayo de 1953, por lo que hasta esa fecha el Presidente de la República y su Ministros tendrían libertad para despedir a los empleados públicos. Por tal razón hubo voces que se expresaron en contra de la aprobación del transitorio puesto que se estaría introduciendo una discriminación en contra de los empleados públicos del momento. El Diputado Volio Sancho manifestó:

*"...de aprobarse el artículo transitorio que la Mesa ha sometido a debate, no sólo romperá la armonía que ha predominado últimamente en esa Asamblea, sino que se producirán graves perturbaciones políticas en el país. No podemos ver con pasividad que a los actuales funcionarios públicos -dijo- se les trate como si fueran "mariachis". No es eso justo. Esta bien que una medida como la que se propone la pusiera en práctica la Junta al asumir el Poder, por las razones que de sobra conocemos los costarricenses, pero no ocurre lo mismo en las actuales circunstancias. Se desea dejar la puerta abierta para echar a la calle a los servidores públicos como si se tratara de los delincuentes del régimen anterior. Desde todos los puntos de vista es inaceptable la moción que se propone. Por otra parte, los funcionarios públicos se irían a la calle sin que se les pagase las prestaciones legales a que tienen legítimo derecho, como trabajadores que son. Está bien que al próximo gobierno se le den toda clase de facilidades para reorganizar la Administración Pública, pero no en la forma inconveniente e injusta en que se aconseja. Todos esos funcionarios despedidos sin el pago de sus prestaciones legales se verían en una situación precaria. La medida es atentatoria y arbitraria, continuó diciendo el orador. Apelo a ese espíritu de justicia de que han dado pruebas muchos señores Diputados, para que no se apruebe la moción en debate. Tampoco puede olvidarse que la gran mayoría de los empleados públicos fueron combatientes en la gran lucha de liberación nacional. No sería natural que se correspondiera de ese modo a quienes le han prestado a la patria tan útiles servicios. Además, la medida vendrá a constituir un pésimo precedente con respecto a las Instituciones Autónomas, ya que se permite al Ejecutivo meter la mano en el sistema de ellas, comprometiendo su estabilidad. Siempre en Costa Rica ha habido el propósito de respetar la autonomía de tales instituciones y ese propósito se ha cumplido. Terminó diciendo que si la Asamblea persiste en su empeño de llevar adelante la moción, él salva su responsabilidad, por las consecuencias correspondientes" (6).*



El Diputado Celso Gamboa también se manifestó en desacuerdo con el transitorio.

*“Expreso que la Asamblea acaba de aprobar un capítulo sobre Garantías Sociales, uno de cuyos artículos establece el pago de una indemnización para los trabajadores despedidos sin justa causa. ¿Cómo, entonces, venir ahora, mediante una disposición transitoria, a hacer nulos esos derechos que se han consagrado?” (7).*

El Lic. Fernando Baudrit Solera quien, además de constituyente fungía como Rector de la recién creada Universidad de Costa Rica, se pronunció en contra del transitorio de la siguiente forma:

*“Pido que conste mi voto negativo a la moción en debate. No creo que abarque a la Universidad; pero si la idea, como algunos lo afirman, fuera que sí se refiere a la Institución y la moción se aprobara, no tenga cuidado alguno el futuro Ministro de Educación; allí le quedará mi puesto de Rector sin preavisos ni cesantías si en la Universidad ha de meter sus manos lo oficial, nada tendría que hacer yo en la Institución” (8).*

Don Rodrigo Facio, también se pronunció en contra, indicando lo siguiente:

*“En resumen, señores Diputados, este transitorio, a más de los tantos defectos de forma de que adolece, viola principios sociales y de autonomía de alta importancia, establece un mal precedente, le echa a la Asamblea una sombra de duda y todo para resolver una situación que la próxima Asamblea Legislativa, sin desconocer ningún principio constitucional, tiene en sus manos resolver mediante simple legislación ordinaria. Yo les pido una vez más a los distinguidos firmantes recapacitar sobre la moción, y si en su espíritu pueden las razones que se han dado, revisar su decisión de llevar adelante tal intento y dejar abandonado el proyecto como un mal paso que al fin no se dio” (9).*

El Diputado Fournier Acuña se une a este grupo indicando:

*“...le negaba el voto al transitorio por razones de principio. Si se ha venido a organizar la República conforme los postulados por los cuales luchó la antigua Oposición Nacional, no es posible atropellarlos ahora. Le prometimos al pueblo de Costa Rica -dijo a continuación- respetar los derechos de los servidores públicos. Ahora se pretende introducirle a la Constitución un transitorio casuístico con el propósito de vulnerar los derechos legítimos de los empleados de la Administración Pública. Tampoco quiero que se inicie la próxima administración con despidos en masa de servidores fieles y abnegados. El transitorio se prestará para que el Ejecutivo intervenga en la marcha de las instituciones autónomas en una forma en que ni siquiera se atrevió a hacerlo Álvaro Bonilla, terminó diciendo el orador” (10).*



Luis Alberto Monge Álvarez se opone por igual al transitorio:

*“Con ese transitorio se les está señalando a los empleados como si fueran delincuentes. No otra cosa se está haciendo al declararlos en interinidad y negarles sus prestaciones legales. Añadió que gobiernos inescrupulosos, como los de Calderón y Picado, no habían llegado hasta el extremo de meter sus manos en las instituciones autónomas, que mal que bien fueron respetadas. En Costa Rica ha habido una tradición de respeto hacia esas instituciones. Ahora la Asamblea, mediante la aprobación de un transitorio, faculta al Poder Ejecutivo para intervenir impunemente en la marcha y organización de tales instituciones. Terminó diciendo que pensaba que la Asamblea ha dado uno de sus pasos más graves, no sólo por cuanto se lesionan derechos de trabajadores, sino por cuanto se comete la injusticia con un grupo de ciudadanos que no se han doblegado ante determinados círculos económicos y politiqueros” (11).*

El Diputado Acosta Jiménez insistió en el espíritu e intención del transitorio de la siguiente forma:

*“...se refirió al aumento enorme de la burocracia durante el régimen actual. La situación fiscal que confronta el país es angustiosa. El deseo de que el próximo gobierno pueda hacerle frente a ese problema, poniendo en práctica las medidas del caso, fue el que los ha llevado a la presentación del artículo transitorio en debate, pero no el propósito de lanzar a nadie a la calle. Una de las modalidades de la actual Junta de Gobierno ha sido la creación permanente de nuevas instituciones que no se ajustan a la realidad nacional. El Gobierno próximo, a no dudarlo, se verá obligado a suprimir una serie de esas instituciones que resultan innecesarias. Sin embargo, votará el transitorio propuesto siempre y cuando a ningún servidor público se le prive de sus prestaciones legales a las que tiene derecho. Si el transitorio no se modifica en ese sentido, le negará su voto” (12).*

El Diputado Monge Ramírez insistió en los buenos propósitos del transitorio de la siguiente forma:

*“Si no se mantiene el transitorio, don Otilio Ulate no podrá ajustar su gestión administrativa a lo ya acordado en el capítulo de presupuesto. No habrá despidos injustificados en masa, sino supresión de todos los departamentos innecesarios. La realidad es que existen muchas juntas autónomas; la del Ferrocarril al Pacífico, la de la Fábrica Nacional de Licores, etc. Yo represento en esta Cámara grupos de campesinos que nos afrentan el aumento de la burocracia en los últimos meses. La Asamblea está actuando a tono con los anhelos del pueblo. Terminó diciendo que no era justo pagar prestaciones legales a quienes han desempeñado puestos innecesarios” (13).*

En definitiva, el transitorio se logra aprobar con la única intención de permitirle al futuro Gobierno de Don Otilio Ulate acometer una reorganización en la Administración Pública, que se estimaba urgente, como único medio de equilibrar el elevado presupuesto de la administración el que, además, le permitiría al próximo gobierno la nivelación del presupuesto y le daría al señor Ulate libertad para gobernar.



### La creación del capítulo sobre El Servicio Civil (artículos 191 a 193)

Una vez aprobada la norma del artículo 140 y su transitorio, la fracción social demócrata presentó moción para que fuese creado un nuevo capítulo en la Constitución sobre Servicio Civil, que conste de los siguientes artículos:

- “1.- Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de los servicios, los cuales serán desempeñados con un criterio técnico y por el personal estrictamente necesario.
  
- 2.- 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 de sus puestos por las causales de despido justificado que expresa la legislación de Trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta absoluta de fondos o para conseguir una más eficaz y económica organización de los mismos.  
  
Cuando no les esté vedado por esta Constitución, los servidores públicos pueden ejercer actividades electorales, excepto durante las horas de trabajo, y no podrán ser perjudicados por su independencia política.
  
- 3.- Toda reforma al Estatuto de Servicio Civil requerirá la aprobación de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa”.

El representante Carrillo explicó los propósitos de la moción que proponen de la siguiente forma:

*“Es ya una realidad de esta Asamblea -dijo- que el Servicio Civil se creará en Costa Rica en un futuro no muy lejano, con lo cual se llena una aspiración largamente sentida en el país. Al estatuto de la función pública se llegará gradualmente, de acuerdo con lo aprobado por la Asamblea. Se estableció que la institución del Servicio Civil en nada afectará los planes de reorganización administrativa del próximo gobierno, ya que la ley de Servicio Civil, en virtud de un Transitorio aprobado, sólo empezará a entrar en vigor a partir de noviembre de mil novecientos cincuenta. Añadió después que el extenso articulado que traía el Proyecto del cuarenta y nueve sobre esta materia, lo han reducido a lo estrictamente indispensable, en vista del poco tiempo que le queda a la Asamblea. En el nuevo proyecto presentado tan sólo han consignado, en una forma condensada, los postulados esenciales del estatuto de la función pública” (14).*

El compañero de la fracción social demócrata, Fournier Acuña complementó los alcances de la creación del nuevo capítulo sobre Servicio Civil así:



*“Como ya lo 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” (15).*

Así las cosas, sometida a votación la moción social demócrata para crear en la Constitución un nuevo título que se llamará “El Servicio Civil”, fue aprobada en la sesión 167 del 14 de octubre de 1949. Seguidamente se comenzó a discutir el grupo de mociones de la misma fracción social demócrata, sobre el Servicio Civil, siendo la primera la referida a lo que hoy día es el artículo 191. Dice:

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

El Licenciado Fournier Acuña indicó que el artículo define, en cierta forma, el estatuto de Servicio Civil, cuyo propósito es el de regular las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos. Agregó que todas las modernas constituciones de América -como las de Cuba, Panamá y Guatemala- reglamentan el Servicio Civil hasta el detalle. Esto viene a demostrar cómo el estatuto de la función pública tiene una gran importancia. La necesidad no sólo se ha sentido en Costa Rica sino en los otros países del Continente. A favor de la creación del servicio civil se pronunció el Diputado Acosta Jiménez, manifestando que la inexistencia de un estatuto de servicio civil 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.

La moción propuesta 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. De igual forma se pronunció el representante González Herrán, abogando por la necesidad de establecer la creación del estatuto de Servicio Civil en la Constitución, ya que la simple enunciación del mismo no protege a los empleados públicos. Agregó que, a su juicio, la frase final del artículo sobra, el cual bien podría redactarse en los términos siguientes: “Un estatuto de servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de los servicios”.

Los proponentes decidieron variar su moción en los términos anteriores, la cual fue aprobada en esa misma sesión. No obstante, la creación del régimen tuvo enemigos en la Constituyente. Por ejemplo, el Licenciado Ortiz dijo que no votaría la moción social demócrata porque no acepta el establecimiento de un solo estatuto que cobije a todos los empleados públicos, sin



discriminaciones de ninguna clase, creándose con ello más burocratismo. Lo más razonable es que cada institución, o gremio, o departamento de la Administración, cuente con su propio estatuto, tal y como ocurre en la actualidad con los maestros de la República asociados en la ANDE, de este modo, cada uno cuidará lo suyo, con mucho esmero; vigilará las categorías, los ascensos y la inversión de los fondos que para la buena marcha y justicia de su institución, pueda necesitar. En cambio, si vamos a establecer un solo estatuto civil, se presentan una serie de dificultades, además del gran crecimiento de la burocracia que fatalmente se operará. Si al menos se dijera en la moción “qué estatutos de servicio civil” regularán las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos, le daría su voto, pero no en la forma propuesta (16).

El Diputado Arias Bonilla indicó:

*“Se va a crear una casta privilegiada de empleados públicos cuya destitución será muy difícil, de acuerdo con el artículo aprobado anteriormente. Es cierto que el estatuto de Servicio Civil, en la forma como se ha aprobado ampara al buen empleado de represalias políticas, pero también es cierto que ampara exageradamente al mal empleado. Que se respete y se mantenga al empleado eficiente, responsable, pero no al malo. Ahora se pretende que la Ley de Servicio Civil no podrá ser modificada sino es por los dos tercios, cuando menos, del total de los miembros de la Asamblea Legislativa. No es posible llevar las cosas hasta ese extremo en perjuicio del país” (17).*

De manera similar, el Diputado Montealegre declaró: “¿Que hubiera ocurrido -preguntó- si hubiese existido una Ley de Servicio Civil a la caída del régimen de Picado? Hubiéramos tenido que mantener en sus puestos a una serie de pillos”. Luego se procedió a discutir la moción de lo que hoy día es el artículo 192, cuya moción original dice:

*“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 de sus puestos por las causales de despido justificado que expresa la legislación de Trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta absoluta de fondos o para conseguir una más eficaz y económica organización de los mismos”.*

Nuevamente, el Diputado Fournier Acuña intervino, resaltando el principio de inamovilidad:

*“Es imprescindible decir lo esencial de la Ley de Servicio Civil, esto es, que a ningún empleado se le podrá remover de su puesto, si no es por causales de despido que establece el Código de Trabajo, o en caso de reducción forzosa de servicios por falta absoluta de fondos o para conseguir una más eficaz y económica organización de los mismos. Se garantiza al empleado y al Estado” (18).*

La moción en referencia fue aprobada.





Finalmente, el artículo 3 de la propuesta social demócrata de que “Toda reforma al estatuto de servicio Civil requerirá la aprobación de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa”; nunca tuvo buen ambiente y fue desechada rápidamente y no se insistió en la misma.

### **La promulgación del Estatuto de Servicio Civil**

Una vez que entró en vigencia la Constitución de 1949 y teniendo en cuenta lo indicado en transitorio del artículo 140 de la Constitución según el cual *“La Ley de Servicio Civil no entrará en vigencia antes del ocho de noviembre de mil novecientos cincuenta, ni después del primero de junio de mil novecientos cincuenta y tres, según lo acuerde la Asamblea Legislativa”*; el Congreso se abocó a cumplir fielmente con el mismo y aprobó el Estatuto de Servicio Civil mediante la Ley No 1581 del 30 de mayo de 1953, que entró en vigencia esa misma fecha.

Para cumplir con este transitorio el Poder Ejecutivo integró una Comisión Redactora del proyecto de Estatuto de Servicio Civil con miembros representantes de cada Ministerio y un delegado de la Asociación de Empleados Públicos, (19) la que después de varios meses de trabajo entregó al Poder Ejecutivo su propuesta, a la que el Consejo de Gobierno introdujo algunas reformas previo asesoramiento técnico. El proyecto de la Comisión fue revisado por el técnico norteamericano Hiram S. Phillips, experto norteamericano en administración de personal, quien prestaba asesoría en la materia al gobierno de Costa Rica, cuyas observaciones en su mayoría acogió la Comisión.

El proyecto ingresó a la corriente legislativa el 14 de abril de 1953 y fue publicado en la gaceta del 26 de abril de ese año. La Comisión de Constitución y Legislación integrada por los Diputados Ricardo Esquivel; Antonio Picado Guerrero y Mario Leiva Quirós, rindió dictamen unánime afirmativo el 26 de abril, en el entendido que:

*“Como se trata de un proyecto redactado y examinado por técnicos en la materia – la cual, a su vez, constituye una novedad dentro de la legislación costarricense- la Comisión se ha abstenido de introducirle reformas o de insinuar modificaciones, reservándose, sin embargo, el derecho de sugerirlas en el curso de los debates, si lo estimare necesario”*(20).

Recibió el primer debate el 26 de mayo de 1953, el segundo el día 28 y el tercer debate el día 29 de mayo. La exposición de motivos fue redactada por la Comisión, la que, en lo referente al principio de inamovilidad, que es el aporte tal vez más importante del régimen del servicio civil, puntualizó:

*“En cuanto a los derechos se consagra el principio de inamovilidad del servidor público, con el objeto de establecer la carrera administrativa como una profesión digna y decente, proscribiendo la funesta práctica del llamado sistema de “botín”, cuyo nombre deriva de la célebre frase de un senador del estado de Nueva York cuando dijo: “ A los vencedores corresponde el botín”. Desde luego, se refería a los vencedores en la contienda electoral”*. (21).



Dicha frase corresponde al senador por Nueva York, William L. Marcy, quien en 1831 en un debate en el Congreso expresó “*to the victor belong the spoils*”, frase que describe con exactitud el sistema de botín según el cual cada vez que una nueva administración entraba en el poder miles de servidores públicos eran despedidos y los miembros del partido político triunfante se hacía cargo de sus puestos de trabajo. En Estados Unidos el *spoils system*, dejó de existir con el Acta Pendleton de 1883 -en honor a su principal promotor el senador demócrata de Ohio, George Pendleton-, lo que supuso, desde esa fecha, la utilización de un sistema neutral basado en criterios de igualdad y de mérito para acceder a un cargo público, algo que solo se logró en Costa Rica con la promulgación del Estatuto. El Estatuto está estructurado de la siguiente forma:

El Título I que regula la *Carrera Administrativa* fue aprobado mediante la Ley N. 1581 y cuenta con su propio Reglamento del Estatuto de Servicio Civil (Decreto Ejecutivo No. 21 del 16 de enero de 1955 y sus reformas).

El Título II *De la Carrera Docente* le fue adicionado mediante la Ley No. 4565 del 4 de mayo de 1970 (22) y cuenta con su Reglamento de la Ley de Carrera Docente (Decreto Ejecutivo No. 2235- EP del 4 de febrero de 1972 y sus reformas).

El Título III de *El Tribunal de Servicio Civil* fue adicionado mediante la Ley No. 6155 del 28 de noviembre de 1977, que aún no ha sido reglamentado.

Finalmente, el Título IV *Del Régimen Artístico* fue adicionado mediante la Ley No. 8555 del 10 de octubre del 2006, y regula las relaciones de servicio entre el Poder Ejecutivo y los servidores públicos que brinden o desempeñen servicios o actividades artísticas (23); cuenta con su propio reglamento (Decreto Ejecutivo No.34971-MP del 8 de diciembre del 2008).

### **3. Jurisprudencia judicial más representativa**

La Sala Constitucional inició funciones en el año 1989 y le ha correspondido analizar diferentes acciones de inconstitucionalidad establecidas en contra de artículos del Estatuto de Servicio Civil y resolver otra gran cantidad de recursos de amparo. A continuación se analizan los votos más importantes emitidos por esa Sala.

#### **3.1 Los principios constitucionales del régimen.**

Los artículos 191 y 192 constitucionales claramente mencionan los vocablos eficiencia de la Administración; idoneidad, causales de despido justificado

#### **Los alcances de la idoneidad (voto No.12005- 01)**

La idoneidad exigida es física, moral y psicológica y la Dirección General de Servicio Civil está facultada para definir dichas pruebas.





*“Tiene efectivamente un claro sentido señalar que la idoneidad de los servidores públicos no solamente debe entenderse en un sentido específico, “académica” o “física” por ejemplo, sino que debe más bien asumirse como una conjunción de elementos o factores de diversa índole que, valorados en su conjunto producen que una persona resulte ser la más idónea para el cargo. Más aún, realmente no concibe la Sala la forma en que pudiera dejarse de considerar la necesaria “aptitud psicológica” no solo en términos generales de “estabilidad” o “normalidad”, sino en lo que se refiere a las condiciones o “aptitudes específicas” que ciertos puestos requieran de modo necesario para ser ejercidos con eficiencia. Se trata entonces a juicio de la Sala de un medio adecuado y proporcionado de obtener el fin constitucional fijado en los artículos 191 y 192 Constitucionales, en tanto viene a complementar como se explicó los demás aspectos de la idoneidad; y esta misma razón la que hace que mantenga una primacía –en este caso concreto- frente a los otros derechos constitucionales que el recurrente considera involucrados en esta controversia, a saber, derecho a la igualdad de trato y derecho al trabajo, ello en el tanto que la aptitud psicológica, debe estimarse parte integrante de la idoneidad exigida por la propia Constitución Política, según se explicó. Para concluir sobre este punto cabe señalar que, como en efecto lo señala el Director General del Servicio Civil, el Estatuto sí incorpora dentro de sus reglas la necesidad de la demostración –de forma amplia- de la idoneidad para el cargo y con ella la exigencia de comprobación de la idoneidad psicológica. “*

### **3.2 Jurisprudencia sobre el Estatuto y sus reglamentos.**

#### **La constitucionalidad de la competencia del Tribunal de Servicio Civil (Voto 1148- 90), reiterado en el voto 5227- 94**

La acción fue interpuesta en contra de la existencia misma en general, y las competencias, en particular, del Tribunal de Servicio Civil, por considerar que implican la organización y funcionamiento de un tribunal de justicia fuera de la órbita exclusiva del Poder Judicial. En la exposición de motivos del proyecto de ley del estatuto se indica sobre el Tribunal de Servicio Civil: “...se crea una Tribunal encargado de vigilar la pureza y corrección de los procedimientos sirviendo como cuerpo resolutorio en la querellas de los servidores que se sientan perjudicados en sus derechos”. La Sala Constitucional ratifica la condición jurídica de tribunal administrativo y, en consecuencia, declara:

- a) Que la existencia y competencia del Tribunal de Servicio Civil no son contrarias per se a la Constitución, siempre que no se les otorgue carácter jurisdiccional sino únicamente administrativo, a efecto de tener por agotada esa vía como previa a la judicial contencioso-administrativa o, en su caso, laboral;
- b) Que es inconstitucional la interpretación o aplicación de las disposiciones relativas al Tribunal de Servicio Civil, en la medida en que con aquélla se atribuya a éste o a sus competencias carácter jurisdiccional, o que se reconozca a sus fallos autoridad de cosa juzgada.

Además, en ejercicio de sus potestades- para interpretar y aplicar los principios y normas constitucionales y, desde luego, los de la legislación común en la medida necesaria para acomodarlos a aquéllos, la Sala declara:

a) Que la posibilidad del recurso de apelación previsto en el artículo 44 del Estatuto, contra algunas sentencias del Tribunal de Servicio Civil, para ante el Superior de Trabajo, no convierte a este último en un órgano jurisdiccional en esta vía, sino que debe entenderse siempre como órgano de instancia puramente administrativa -alzada- en ejercicio de una función administrativa tutelar;

b) Que, sin embargo, en virtud del principio general de derecho de que en sede administrativa debe haber una única instancia de alzada o reposición, debe interpretarse el artículo 44 de dicho Estatuto en el sentido de considerar suficiente la sentencia del Tribunal de Servicio Civil para que se tenga por agotada la vía administrativa, pudiendo, sin embargo, prescindirse de la instancia para ante el Tribunal Superior de Trabajo. No obstante, debe también entenderse que dicha instancia se mantendrá disponible, mientras no sea derogada por el legislador, pero sólo como alternativa a opción del servidor público, de manera que, una vez producida la sentencia del primero, el interesado pueda hacer uso de ese recurso de alzada, o bien acudir, de una vez, a la jurisdicción común;

**La suspensión del funcionario como medida cautelar debe serlo con goce de salario (voto 927-1994). En igual sentido el voto 2861- 94; 5133- 94 y 2622- 95**

El artículo 190 inciso ch) del Estatuto establece que es función del Tribunal de Servicio Civil "Decretar, en cualquier estado de las diligencias de gestión de despido, si lo considera pertinente con vista al mérito de los autos y a solicitud del respectivo Ministro actor, la suspensión provisional del servidor en el ejercicio del cargo".

Dichas suspensiones siempre lo fueron sin goce de salario lo que se prestó para abusos, porque muchos funcionarios luego eran absueltos o ganaban el caso y no recibían salario inclusive por años, con lo cual tal suspensión se convertía en una sanción. La Sala cambia dicha interpretación en el año 1994 mediante una acción de inconstitucionalidad interpuesta en contra de la norma dicha y establece que dichas suspensiones al ser medidas cautelares deben serlo con goce de salario.

"Por tal motivo, la suspensión no puede acordarse, en la forma en que tradicionalmente ha venido haciéndose, sin pago de salario al servidor, porque, entonces, perdería su carácter precautorio, para convertirse en una sanción anticipada, que viola el artículo 39 Constitucional, desde que éste manda que no puede existir una sanción sin previa demostración de responsabilidad y sin la oportunidad concedida al afectado de ejercitar su defensa. Se trata, por decirlo de alguna manera, de un acto otorgado a favor de la Administración, dados los fines que cumple, pero no necesariamente contra o en perjuicio del servidor".



No obstante, ya desde el año 1991 mediante recursos de amparo había establecido dicha doctrina.

*“... no se ha quebrantado el principio de non bis in ídem –consagrado en el artículo 42 de la Constitución Política-, ello por la circunstancia de que la única sanción que consta en contra de aquél, es la promoción de una gestión de despido por causas graves –a juicio de la institución recurrida- cuya procedencia o no debe dilucidarse, no en esta vía sino la legal correspondiente, ya que la suspensión sin goce de salario acordada con la finalidad de realizar la investigación pertinente, no se hizo efectiva en virtud de la gestión de revocatoria planteada por el recurrente –la cual, a juicio de esta Sala fue debidamente resuelta por cuanto no existe disposición alguna, que faculte al recurrido a acordarla con aquel propósito- ... (Voto #50-91 de las 16:29 horas del 4 de enero de 1991).-*

En el mes de setiembre de ese mismo año emite dos votos importantes. En el primero señala que la suspensión con goce salario no es un enriquecimiento ilícito.

*“Como en el caso en examen, ninguna de esas circunstancias se encuentra demostrada, la administración bien puede suspender al funcionario para investigar si procede o no sancionarlo disciplinariamente con suspensión o revocatoria del nombramiento, pero la suspensión para el procedimiento lo será con goce de sueldo, lo contrario sería aceptar que el recibo de ese derecho vital esté a disposición de los intereses de la Administración, que por demás es quien puede acelerar o retardar la solución del asunto.. En relación de ello en nuestro ordenamiento jurídico las suspensiones, para realizar investigaciones disciplinarias, no pueden ser sin goce de salario como lo señala la solicitante. El goce de salario no puede estimarse como un enriquecimiento ilícito, pues la relación laboral se mantiene durante la suspensión con todas sus consecuencias y prohibiciones” (Voto #1791-91 de las 15:00 horas del 11 de setiembre de 1991).*

En el segundo voto destaca que, al funcionario lo protege la presunción constitucional de inocencia.

*“Está claro para la Sala, y así lo ha establecido en otras oportunidades, que el patrono puede, en aras del interés y del servicio públicos y mientras se concluye la investigación judicial, suspender al servidor. Pero, conjugando esa facultad con el principio consagrado por el artículo 39 que otorga al imputado un verdadero estado de inocencia, hasta tanto no se produzca sentencia firme que lo condene, la suspensión solamente puede realizarse con reconocimiento de -los salarios, ya que de lo contrario se produciría una sanción anticipada y por- ende, ilegítima...” (Sentencia N.º 1837-91, 15:45 hrs., 18 de setiembre, 1991).*

Posteriormente, en el año 1993, en una acción de inconstitucionalidad interpuesta en contra del artículo 29 inciso 1) de la Ley Orgánica del Poder Judicial (24), “... la Sala considera que la facultad de la Corte para suspender cautelarmente a aquellos servidores judiciales contra los que se dicte auto de elevación a juicio, por hechos ilícitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, resulta inconstitucional, -en tanto se acuerde sin el reconocimiento de salario para

el trabajador afectado-; conclusión que, sin embargo, no se extrae necesariamente del texto cuestionado, el cual, por el contrario, permite una interpretación y aplicación conformes con la Constitución, siempre que se entienda que el ejercicio de esa potestad no puede afectar el derecho constitucional del servidor a su salario..." (Sentencia 4014-93, de las 8:48 horas del 20 de agosto de 1993). Esta misma interpretación jurisprudencial se aplica al artículo 90 inciso del Reglamento del estatuto que establece: "Cuando así lo crea necesario, el Jefe podrá solicitar al Ministro, por medio de una fórmula de "Acción de Personal", la suspensión provisional del interesado en el ejercicio del cargo, a tenor del inciso d) del artículo 43 del Estatuto. El Ministro tendrá la responsabilidad de aprobar o improbar la suspensión y, en caso afirmativo, lo indicará a la Dirección General al someter por escrito su determinación de despido."

Dijo la Sala: *"En igual sentido, la suspensión a que se refiere el artículo 90 inciso b) del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil, deberá decretarse a través de una resolución debidamente motivada y se entenderá que, en el tanto se trate de una suspensión provisional, lo será con goce de salario"* (sentencia 2861 del 14 de junio de 1994).

### **El término de prescripción para reclamar derechos derivados del Estatuto y sus reglamentos (voto 5969- 93, aclarado mediante el voto 280- 94).**

Mediante el primer voto la Sala anuló por inconstitucionales el párrafo último del artículo 27 del Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Decreto número 19623-TSS publicado en "La Gaceta" número 93 del 17 de mayo de 1990), en cuanto establece la prescripción del derecho a vacaciones por remisión al artículo 607 del Código de Trabajo, el cual también anuló por inconstitucional en cuanto se aplique a los derechos de los trabajadores únicamente, debiendo entenderse que para éstos todos sus derechos laborales prescriben en los términos del artículo 602, a contar de la terminación del contrato de trabajo.

Adujo la Sala que el instituto de la prescripción no es en su esencia inconstitucional, puesto que ayuda a integrar un principio básico del ordenamiento, cual es el de la seguridad jurídica. No obstante, en el presente caso, estamos ante derechos que son, de conformidad con la norma 74 de la Constitución, irrenunciables y, por ende, merecedores de una tutela especial incluso en cuanto a su régimen de prescripción, pues como ya se dijo, ha de tenerse en cuenta como único criterio aceptable de la prescripción, el principio de seguridad jurídica, pero sin admitir, se reitera, en relación con el artículo 74, que ese plazo sea válidamente de tan solo tres meses, en perjuicio del trabajador. Este voto fue aclarado mediante el No. 280- 94, haciéndolo extensivo al régimen de servicio civil y cualquier otro aplicable a los servidores públicos.

*"Se aclara la sentencia N° 5969-93 de las 15:21 horas del 16 de noviembre de 1993, en el sentido de que la inconstitucionalidad allí declarada del artículo 607 del Código de Trabajo es aplicable a los servidores públicos amparados por el Servicio Civil u otros regímenes, a falta de disposiciones con rango de ley formal en contrario que regulen la prescripción en esas otras materias".*



Igualmente, mediante el voto No. 78-I-96 de las 14:30 horas de 20 de febrero de 1996, la Sala dispuso:

*“Se aclara la sentencia N° 5969-93 de las 15:21 horas del 16 de noviembre de 1993, en el sentido de que el dimensionamiento que ella pronuncia, con el objeto de preservar el valor seguridad jurídica se refiere a las prescripciones operadas y formalmente declaradas; pero el dimensionamiento no se aplica a los derechos sobre los que no se ha hecho pronunciamiento jurisdiccional o administrativo expreso, antes o después del 14 de julio de 1992, en cuyo caso la prescripción acaecerá una vez transcurridos seis meses después de finalizada la relación laboral.-.”*

La regla general es que en materia de prescripción de derechos laborales y estatutarios, tanto en el sector público como en el privado, se aplica el artículo 607 del Código de Trabajo, de manera tal que todo derecho prescribe hasta un año después de haberse extinguido la relación laboral. Ello es particularmente significativo en materia de anualidades, cuyo derecho a reclamarlas no prescribe estando vigente la relación laboral (25). Finalmente, el inciso b) del artículo 98 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil dispuso que prescribirán en dos meses:

*“b) Las acciones para pedir la ejecución de las resoluciones y fallos del Tribunal de Servicio Civil y del Tribunal Superior de Trabajo.”*

Dicha norma fue declarada inconstitucional mediante el voto 4367- 2003, al estimar la Sala que no pueden crearse términos de prescripción vía reglamento ya que ello es reserva de ley.

### **¿Las incapacidades prolongadas son causal de despido? (voto 4499- 94 y voto 1573- 2008).**

Este tema se refiere al artículo 36 del Reglamento del Estatuto, siendo la norma por muchos años más impugnada y la que mayor duda y polémica generó a lo interno de la Sala. Estipula el mismo: “No obstante lo indicado en los artículos anteriores el servidor que permaneciere enfermo por un período de tres meses o más, podrá a juicio del máximo jerarca de la institución respectiva, ser separado de su puesto, mediante el pago del importe del preaviso y del auxilio de cesantía correspondientes.”

La primera acción de inconstitucionalidad corresponde **al voto 4499- 94**. Se interpuso dicha acción de inconstitucionalidad, aduciendo la recurrente que el Ministro de Salud ha decidido ponerle fin a su contrato laboral, en vista de la facultad que para ello le concede el artículo cuestionado. Estima que dicha disposición lo que establece en realidad es una causal de despido no autorizada por el Estatuto del Servicio Civil. Empero, la Sala la declara sin lugar aduciendo que no procede la inconstitucionalidad por omisión del artículo 43 del Estatuto sino que, simplemente, debe tenerse por entendido que, debido a la congruencia que guarda la norma reglamentaria con el artículo 192 de la Constitución, el supuesto del despido por enfermedad mayor de tres meses con el pago de los extremos correspondientes, es válido por estar también prevista en la legislación laboral y en consecuencia, debe entenderse contenido



a su vez en la disposición del Estatuto del Servicio Civil.

En fin, determinó que no encontraba ningún roce de constitucionalidad entre tales normas y el derecho a la seguridad social y al trabajo criterio que fue ratificado en las sentencias No. 7336- 94; No.1099-96 y No. 2364-99 de las 14:54 horas del 26 de marzo de 1999. A partir de tales pronunciamientos, desestimó por igual numerosos recursos de amparo, en los que se aducía la infracción de derechos fundamentales por aplicación de un plazo máximo de incapacidad como causa de despido o de finalización del pago del subsidio correspondiente (26). Sin embargo, en el año 2008, mediante el **voto 1573- 2008**, la Sala cambia de criterio y lo declara inconstitucional por violentar el derecho a la seguridad social, a la solidaridad, al derecho a la salud y al trabajo. En lo que interesa dijo:

“Importa también recordar que la jurisprudencia constitucional ha vedado, aún en el campo de las relaciones laborales entre sujetos de derecho privado, que la enfermedad se convierta en un factor de discriminación en contra del empleado, que le haga derivar consecuencias perjudiciales a su situación (sentencias # 2005-13205 de las 15:13 horas del 27 de septiembre del 2005 y #2007-3168 de las 10:30 horas del 9 de marzo de 2007). En síntesis, el despido –aún mediando el pago de prestaciones completas– no es una solución que derive ni comulgue con los principios de justicia social ni de solidaridad. Debe existir una respuesta intermedia entre la incapacidad por enfermedad inferior a los tres meses y la incapacidad o invalidez permanente”.

### **Es constitucional la posibilidad de excluir ciertos puestos del régimen (los puestos de confianza) (Voto 5222- 94)**

Un miembro de la fuerza pública catalogado como empleado de confianza impugnó el inciso b) del artículo 3 del estatuto que excluye de la protección del mismo a los miembros de la fuerza pública.

La Constitución misma señaló varios casos de funcionarios de libre escogencia y remoción como lo son los ministros de gobierno, los miembros de la fuerza pública, los directores de instituciones autónomas, representantes diplomáticos, y en general, “los empleados y funcionarios que ocupen cargos de confianza (artículo 140 inciso 1.), dejando a la Ley (Ley de Servicio Civil dice el artículo 140) la determinación de otros funcionarios, que en casos muy calificados, pudieran ser excluidos del régimen general. Esta posibilidad de excluir ciertos funcionarios la reitera el artículo 192.

Por otro lado, “empleados de confianza”, son aquellos que han sido nombrados libremente por parte del funcionario que hace la escogencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 inciso 1.) de la Constitución Política, que dice: “Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: 1.) Nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, a los empleados y funcionarios que sirvan cargos de confianza, y a los demás que determine en casos muy calificados, la Ley de Servicio Civil.” Es decir, se trata de aquellos nombramientos en que no se siguen las reglas ni procedimientos ordinarios establecidos en el Estatuto de Servicio Civil, sino únicamente la



discrecionalidad del jerarca que hace el nombramiento, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3 inciso c.) y 4 del Estatuto de Servicio Civil.

No obstante lo anterior, ha dicho la Sala que, en los puestos de confianza no se excluye el deber de velar por el cumplimiento de requisitos mínimos en los mismos, es decir, el control de la idoneidad.

“No obstante lo anterior, las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la institución, por lo cual, las condiciones de trabajo deben partir de los mínimos legales, en un ascenso que corresponda a la naturaleza e importancia del trabajo que prestan. En este orden de ideas esta Sala ha indicado que: “..., es lo cierto que los principios básicos del régimen (escogencia por idoneidad, estabilidad en el empleo) cubren a todos los funcionarios al servicio del Estado, tanto de la Administración Central, como de los entes descentralizados. Más esto en principio, porque el artículo 192 constitucional introduce otros elementos importantes al disponer al inicio “con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen”, frase que obliga a matizar las conclusiones anteriores, respecto al ámbito de aplicación del régimen o estatuto de servicio civil. Es obvio que en la mente del constituyente estaba la idea de que no todos los servidores públicos podían estar cubiertos por el régimen especial, pues la forma de escogencia, las capacidades, las funciones de cada cargo, las relaciones de confianza y dependencia no son iguales en todos los casos, de ahí que los principios derivados del artículo 192 son aplicables a ciertos funcionarios -la mayoría- no a todos”. (voto 1119- 90).

### **La ejecución condicional de la pena ¿impedimento para hacer oferta de servicios? (Voto 5597- 1996)**

Los artículos 20 inciso a) del Estatuto de Servicio Civil, 9 inciso c) y 15 de su Reglamento, venían siendo interpretados por la Dirección General de Servicio Civil en el sentido de que no es procedente tramitar ofertas de servicio ni nombramientos a quienes se encuentren en el período del beneficio de ejecución condicional de la pena. La Sala acoge la acción y, en consecuencia, declara inconstitucional la interpretación dicha y anula las resoluciones de esa Dirección: número DG-058-92 de las 11:00 horas del 7 de mayo de 1992 y DG-082-94 de las 14:00 horas del 5 de setiembre de 1994.

El principal argumento, a juicio de la Sala, sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada se encuentra en la alegada contradicción de la misma con lo establecido en el artículo 40 de la Constitución Política, el cual expresamente determina la prohibición de penas perpetuas en nuestro ordenamiento jurídico: “Nadie será sometido a tratamientos crueles o degradantes ni a penas perpetuas (...)”. Las penas contempladas por nuestro derecho, establecidas en el artículo 50 del Código Penal, son: prisión, extrañamiento, multa e inhabilitación, como penas principales, y la inhabilitación especial, como pena accesoria.

Es claro, por lo tanto, que cualquier tipo de pena a que se vea sometido una persona debe respetar el mandato constitucional del artículo 40 citado. Además, la naturaleza jurídica de las sanciones penales implica que éstas sólo son aplicadas cuando el tipo penal contempla expresamente dicha pena como aplicable al correspondiente delito, (conforme el principio de tipicidad penal), siendo determinada en sentencia por el juez penal, una vez realizado el proceso respectivo --en el que el imputado es intimado de los hechos que basan la acusación y de las sanciones previstas por la ley para dichos actos-, y sea comprobada su responsabilidad penal. Así, no se podría imponer una pena de inhabilitación o inhabilitación especial si el tipo penal no la contempla para el hecho delictivo concreto, y en el caso en que sí proceda la inhabilitación como pena, esta nunca podría ser perpetua, conforme lo establece la Constitución Política.

### **La potestad de la Administración para disponer la reubicación física de funcionarios (artículos 22 bis y 50 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil) (Voto 2231- 1992)**

“II- Respecto del cambio físico de puesto, ya esta Sala en otros casos similares ha dicho que es constitucionalmente legítima la potestad de la administración de cambiar a sus servidores de lugar de trabajo, siempre y cuando exista como causa de ello el interés público; debiendo observarse también, el equilibrio que dispone, entre otros, el ordinal 8 de la Ley General de la Administración Pública y las facultades y restricciones que como patrono le confieren el “*ius variandi*” en nuestro ordenamiento ...En este sentido, se requiere que demuestre esa necesidad señalando, como en oportunidades anteriores lo ha hecho el Estado, las causas legítimas, verdaderas, técnicas y racionales, que motivan y hacen necesario que el servidor trabaje en otro lugar...”.

Dicho criterio fue reiterado en el **voto 309- 2000**, indicando que: “Además de lo anterior y como reiteradamente lo ha dicho la Sala en numerosa jurisprudencia, la Administración puede ejercer el *ius variandi*, siempre y cuando se respeten los derechos del funcionario en el sentido de que se tome en cuenta que cualquier decisión no debe ir en detrimento de aquellos derechos adquiridos por el funcionario”.

Igualmente de manera contundente en el voto 668- 2000 estipuló:

“Es claro entonces que la reubicación ha sido efectuada en ejercicio de las facultades otorgadas a la Administración por los artículos 22 bis y 50 del **Reglamento del Estatuto de Servicio Civil** y que no le causa a la amparada ninguna variación en relación con el puesto, funciones, horario ni salario, además de que la Administración le suministrará el transporte diario y las comidas en el Centro Penal. El interés público prevalece frente a los inconvenientes personales que el traslado le cause a la amparada. En consecuencia, este Tribunal considera que no se ha producido quebranto alguno a sus derechos fundamentales, por lo que procede desestimar el recurso”.



### **El derecho de los extranjeros de acceder al régimen en igualdad de condiciones (Voto 5569-2000).**

El Estatuto estableció por décadas que, para poder ingresar al régimen era requisito ser costarricense. Adujo la Sala que, en cuanto a la utilización de la nacionalidad como criterio para limitar a los extranjeros la facultad de acceder a determinado empleo, debe tenerse en cuenta, como se dijo en el considerando anterior, que esa disposición, lejos de justificarse en sí misma, necesita una base fáctica que le sirva de fundamento, que permita considerar razonable la creación de esta disposición; caso contrario, dicha situación constituye una evidente lesión del derecho de igualdad, así como del contenido del artículo 19 de la Constitución Política. Así, los extranjeros -previo cumplimiento de los requisitos legales que le permiten laborar en nuestro país- tienen la misma posibilidad que un costarricense de acceder a determinado empleo, según lo dispuesto por los artículos 19 y 33 constitucionales. En síntesis, la Constitución adopta el criterio de igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, por lo que una disposición atinente a limitar la posibilidad de acceder a determinada ocupación, solamente por su nacionalidad, designa una evidente contradicción al contenido de las normas constitucionales supra mencionadas.

Concluyó la Sala, expresando que la igualdad de trato a nacionales y extranjeros en materia de trabajo está consagrada no sólo en los instrumentos de Derechos Humanos vigentes o aplicables en Costa Rica, sino que incluso lo está de manera expresa en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo N° 111 sobre discriminación en el empleo. Por ello, anuló, por inconstitucionales, el inciso a) del artículo 9 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil; el inciso b del artículo 5 del Reglamento de la Carrera Docente y, por conexidad, el aparte 2 del inciso a) del artículo 55 del Estatuto del Servicio Civil (ser costarricense).

### **La indemnización debe serlo en un solo pago y no en tractos. El artículo 37, inciso f) (Voto 8232-2000)**

Este inciso estipula que si los servidores públicos amparados al Estatuto cesaren en sus funciones por supresión del empleo, tendrán derecho a una indemnización de un mes por cada año o fracción de seis meses de servicios prestados. Agrega, sin embargo que:

“Tal indemnización se satisfará por mensualidades consecutivas, del monto del sueldo devengado, a partir de la supresión del empleo y hasta completar el límite del derecho respectivo.”, contenida en el artículo 37 inciso f) del Estatuto de Servicio Civil”.

La Sala declaró inconstitucional dicha frase al considerar que, la naturaleza de la suma de dinero que se ordena pagar al servidor de acuerdo con esta norma es de carácter resarcitorio por el daño que el Estado le causa al servidor por privarle de su medio de subsistencia. Al descartar que la indemnización, de dicha norma no es un seguro de desocupación, analizó la constitucionalidad de que se pague la indemnización en forma diferida: la carga económica que constituye para el Estado pagarla, dado que, por tomar en cuenta todos los años de

servicio del trabajador para el cálculo de la indemnización, el Estado debe desembolsar grandes sumas de dinero, lo que resulta una carga pesada para el erario público.

*“A juicio de este Tribunal, atenuar la carga económica para la administración no es un motivo constitucionalmente legítimo para justificar que se pague a estos servidores la indemnización en forma diferida. El monto que le corresponde al servidor de acuerdo al Estatuto de Servicio Civil es un derecho suyo, parte de su patrimonio, cobijado constitucionalmente por el artículo 63 de la Constitución Política. Obedece a que es privado de su empleo por razones excepcionales que la ley autoriza, pese a que pertenece a un régimen que asegura la estabilidad en el empleo. Por ello, el Estado debe indemnizar la supresión del cargo a partir del momento en que el servidor debe dejarlo, por lo que a juicio de la Sala el hecho de que se le prive de su fuente de trabajo sin el pago completo de la indemnización, constituye una afectación a su patrimonio que lesiona el numeral 45 de la Constitución Política. Es intrascendente el destino que el servidor de a esos recursos, pues como parte de su peculio, puede disponer de ellos como a bien lo tenga”.*

#### **Pruebas de aptitud psicológicas no son inconstitucionales (Voto 12005- 2001)**

La acción se interpuso por la supuesta extralimitación de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, al incluir –como requisito formal de ingreso y como componente de la idoneidad– en los artículos 9 inciso c) y 15 primero párrafo, la necesidad de poseer una “aptitud psíquica” lo cual no tiene ningún asidero legal en el Estatuto puesto que éste último se limita a señalar las aptitudes “moral y física”, excluyendo todas las demás, según la tesis del recurrente. No obstante, la Sala concluyó que:

*“...no se ha cometido infracción alguna con la inclusión por parte del Reglamento del Servicio Civil, de pruebas destinadas a comprobar la “aptitud psicológica o psíquica” como parte de la condición de idoneidad establecida tanto en la Constitución Política como en el Estatuto del Servicio Civil. De igual forma, tampoco la inclusión de este tipo de pruebas en el reglamento infringe el orden y valor de los requisitos regulado por el Estatuto, dado que, como se indicó, las señaladas pruebas se aplican no como paso previo sino como parte integrante del proceso de demostración de idoneidad que justamente exige el Estatuto. Finalmente, no existe omisión alguna en cuanto las posibilidades de impugnación, dado que existe no solo un procedimiento, para la puesta en conocimiento de los resultados de las pruebas, sino que el tema está cubierto igualmente por el régimen general de impugnación que establecen tanto el Estatuto como su Reglamento”*

#### **Prisión preventiva que exceda de tres meses es justa causa de despido (Voto 2661- 2001)**

Se impugnó la norma que dice: “Para garantizar mejor el buen servicio público se establecen cuatro clases de sanciones disciplinarias: d) La suspensión del trabajo sin goce de sueldo procederá también en los casos de arresto y prisión preventiva, durante todo el tiempo que uno y otra se mantengan, pero dará lugar al despido en cuanto excedan de tres meses”.

La Sala declaró que dicha norma no lesiona el principio de presunción de inocencia siempre y



cuando se paguen las prestaciones legales.

*“Al respecto esta Sala descarta la violación al principio de inocencia en el entendido de que medie el pago de prestaciones laborales al funcionario y reitera que en el proceso penal costarricense el imputado es considerado inocente en todas las etapas del procedimiento hasta que una sentencia firme establezca su culpabilidad; situación que es independiente de la causa legal de remoción en contra del trabajador, pues lo que se verifica es si el plazo que el trabajador ha permanecido separado de su puesto por prisión excede los tres meses y no la definición de su situación jurídica”. (El destacado no es del original).*

### **Resoluciones del Tribunal de Carrera Docente tienen apelación ante el Ministro quien agota la vía (voto 5419- 2001)**

El artículo 81 ,b) del Estatuto del Servicio Civil reza:

“El Tribunal de la Carrera Docente tendrá las siguientes atribuciones...

- b) Conocer de lo resuelto por el Director del Departamento de Personal, en relación con las peticiones de los servidores, sobre derechos inherentes a ellos en sus puestos. *La resolución, en estos casos, tendrá alzada ante el Ministro de Educación Pública. Tal trámite agota la vía respectiva.”*

Por su parte, en el artículo 25,b) del Reglamento de Carrera Docente se lee:

“El Tribunal de la Carrera Docente tendrá las siguientes atribuciones...

- b) *Conocer, en apelación, de lo resuelto por el Director del Departamento de Personal, en relación con las peticiones de mejoramiento individuales que los servidores docentes formulen, referentes a derechos inherentes a ellos, en sus puestos. La resolución, en estos casos, tendrá alzada ante el Ministro. Cumplido este trámite se tendrá por agotada la vía administrativa y en caso de plantearse reclamo ante el Tribunal de Servicio Civil se seguirá el procedimiento que se indica en el inciso anterior...”*

La Sala declaró que es constitucional dicha normativa y que es procedente que las resoluciones de dicho tribunal tengan alzada ante el Ministro de Educación, aduciendo lo siguiente:

“El artículo 41 de la Constitución Política establece que ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales y que debe hacerse justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes. Este artículo establece una serie de principios básicos a los cuales los individuos y el Estado deben ajustar su actuación en el ámbito de la justicia. Por una parte, implica que las leyes deben orientarse a procurar la tutela de los derechos quebrantados mediante normas que regulen el derecho de cada persona y que por otra establezcan los



instrumentos procesales adecuados para que las personas tengan acceso a la justicia y los órganos competentes, tanto en sede judicial como administrativa la otorguen en caso de considerar vulnerados los derechos de las personas.

Desde un punto de vista sustancial implica la tutela efectiva de los derechos de las personas, y desde una perspectiva formal, la creación de mecanismos efectivos a disposición de las personas para la defensa de sus derechos en caso de considerarlos lesionados. En este caso, desde la perspectiva del principio de justicia efectiva o cumplida, la norma aquí cuestionada no resulta inconstitucional en el tanto supone un mecanismo otorgado a favor de quienes pudieran verse afectados en sus derechos para que accedan a una instancia superior que analice las circunstancias de hechos y las razones de derecho que tuvo la Administración en su actuar y que eventualmente implicarían una vulneración de los derechos de las personas. Desde una perspectiva procedimental es la conformación de un mecanismo por medio del cual el administrado puede impugnar los actos administrativos que considera lesivos de sus derechos o intereses, cumpliendo así con los requerimientos constitucionalmente consagrados.

Contrariamente a lo indicado por el accionante, no puede considerarse que la creación de una instancia de reclamo ante el superior jerárquico implique quebrantamiento al principio de justicia pronta y cumplida por la tardanza que esto pudiera implicar en la resolución definitiva del asunto en sede administrativa, el agotamiento de esta vía y las posibilidades de acceso a la sede jurisdiccional. La transgresión de dicho principio se configuraría en el momento en que el órgano encargado de resolver incurriera en un retraso injustificado, lo que eventualmente podría ser objeto del un recurso de amparo pero no de una acción de inconstitucionalidad".

### **El artículo 26 del Reglamento de la Carrera Docente no es de caducidad (Voto 1764- 2002)**

Este artículo decía en lo que interesa:

*“Cuando existiere queja o denuncia por la presunta comisión de falta grave o de alguna gravedad, contra un servidor docente, según se detalla en los artículos 65 y 66 del Estatuto de Servicio Civil, la Dirección General de Personal mediante el Departamento de Procedimientos Legales, realizará una investigación de los hechos denunciados, que deberá concluirse en un lapso no mayor de tres meses.”.*

La Sala declaró “que es inconstitucional y por ello se anula del ordenamiento jurídico, la interpretación que se ha constituido en jurisprudencia administrativa y como tal de obligatoria aplicación, dictada por el Tribunal de Carrera Docente y que ha prohijado la Dirección de Personal del Ministerio de Educación Pública, en el sentido de que los plazos procesales derivados de los artículos 26 del Reglamento de la Carrera Docente (...) dan contenido a un verdadero término de caducidad...”.



Es criterio de la Sala que es jurídicamente imposible derivar una prescripción o una caducidad, de una norma reglamentaria o de rango inferior, que no tenga sustento en una norma legal. Así lo expresó la Sala en la sentencia número 3783-96. En consecuencia, para ella resulta evidente que la interpretación que hacen las autoridades docentes y que se traduce en su propia jurisprudencia reiterada y de obligada aplicación a lo interno de los procesos sancionatorios administrativos resulta inconstitucional, por no conformarse con los principios básicos que dirigen y regulan las limitaciones de los derechos fundamentales. En suma, para ese Tribunal, es más que evidente, que se trata de un término ordenatorio y no perentorio como lo venía interpretando el Ministerio de Educación.

**Es procedente declarar la idoneidad temporal de un exfuncionario por haber sido despedido de su puesto sin responsabilidad patronal (voto 6057 2002)**

El accionante solicitó que la Sala declare la inconstitucionalidad del numeral 9, inciso f) del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, por infringir los artículos 33, 39 y 56 de la Constitución Política. La norma dispone lo siguiente:

“Son requisitos para ingresar al Servicio Civil, aparte de lo establecido por el artículo 20 del Estatuto, los siguientes:

f) No haber sido destituido por infracción de las disposiciones del Estatuto, del presente Reglamento o de los reglamentos autónomos respectivos en los tres años anteriores a la fecha de ingreso, o en un plazo mayor, si a juicio de la Dirección General, la gravedad de la falta lo amerita.

Se declara sin lugar la acción aduciendo que:

“Tómese en cuenta que no se trata de una sanción adicional al despido, como parece entenderlo el accionante, sino a la regulación de las consecuencias jurídicas de un hecho, con la que el Estado se protege de conductas irregulares que minan la subordinación que todo servidor debe al Estado como patrono, y al ordenamiento, de manera que al constatarse una falta por la que se debió aplicar el poder sancionatorio, como medio para exigir el cumplimiento exacto de los deberes de la función pública o el rompimiento de la relación de servicio según las causales existentes, ello deberá formar parte de los requisitos de reingreso al servicio civil”.

El principio general consiste, entonces, que al haber infringido la normativa del Estatuto de Servicio Civil, quedan condicionados los futuros nombramientos en el Poder Ejecutivo bajo ese régimen, a que no hayan sido destituidos anteriormente de sus puestos por la infracción de disposiciones del Estatuto, del Reglamento al Estatuto o de reglamentos autónomos por un plazo de tres años, o uno mayor, según la gravedad de la falta.





## Los títulos universitarios no deben ser solo de la Universidad de Costa Rica (Voto 2423- 07)

En esta acción se impugnó el inciso b) del artículo 122 del Estatuto que dice:

“Artículo 122.- Los profesores titulares de enseñanza primaria se clasifican en seis grupos, denominados PT-6, PT-5, PT-4, PT-3, PT-2 y PT-1.

(...)

b) Forman el grupo PT-5 los Bachilleres en Ciencias de la Educación, con especialidad en Primaria; además los profesores de enseñanza primaria que hayan aprobado los estudios de especialidad en Primaria, exigidos al Bachiller en Ciencias de la Educación y posean el Certificado de Idoneidad, extendido por la Universidad de Costa Rica; (...)”

La Sala anuló la frase “, extendido por la Universidad de Costa Rica”, aduciendo que no se justifica que los egresados de la Universidad de Costa Rica tengan exclusividad para la obtención de ascensos en el Servicio Civil, pues es claro que si cualquier otra universidad tiene los requisitos para operar conforme a las reglas y normativa vigente, el Estado debe darle igual reconocimiento. Así las cosas, aún cuando la intención del legislador al crear la norma no era hacer una diferencia odiosa, pues la carrera en cuestión únicamente se impartía en la Universidad de Costa Rica, lo cierto es que en la actualidad no se justifica mantener dicha diferenciación. Sobre un tema muy similar al aquí planteado la Sala ya se había referido mediante sentencia número 110-98 de las diez horas veintisiete minutos del nueve de enero de mil novecientos noventa y ocho, en la cual indicó en lo conducente:

*“Lo que sí resulta inconstitucional, es: a) exigir que si el título es nacional lo sea de la Universidad de Costa Rica, y, b) solicitar que si el título fue obtenido en el extranjero se deba presentar una certificación de dicha Institución (U.C.R.) en que conste que a los solicitantes se les ha convalidado los estudios hechos. La primera inconstitucionalidad es evidente porque en la actualidad el Estado ha reconocido el funcionamiento de otras universidades estatales y privadas, las cuales conforme al derecho de igualdad y de educación, no podrían tener un tratamiento diverso con respecto a la Universidad de Costa Rica, siempre que se trate de Universidades y carreras legalmente autorizadas. Precisamente este tema fue objeto de una reforma constitucional en mil novecientos setenta y cinco, que agregó al artículo 86 de la Constitución la frase “de las demás instituciones de educación superior universitaria”, para referirse también a las privadas, ya que la norma originalmente sólo lo hacía en relación con la Universidad de Costa Rica. También, en cuanto a las demás instituciones de educación superior estatal, el artículo 84 de la Carta Política les otorga “la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica”, de tal forma que tampoco en cuanto a éstas es constitucional la diferenciación que hace la norma, la cual debe interpretarse y entenderse en el sentido señalado”.*



**El tope de treinta anualidades: artículo 5° de la Ley de Salarios de la Administración Pública. (Voto 15460- 2008), reiterado en el voto 18206- 08**

El artículo 5° de la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley No. 2166 del 9 de octubre de 1957, estableció por décadas lo siguiente:

*“De conformidad con esta escala de sueldos, cada categoría tendrá aumentos o pasos, hasta un total de treinta, de acuerdo con los montos señalados en el artículo 4° anterior, hasta llegar al sueldo máximo, que será la suma del salario base más los treinta pasos o aumentos anuales de la correspondiente categoría. Todo servidor comenzará devengando el mínimo de la categoría que le corresponde al puesto, salvo en casos de inopia a juicio del Ministro respectivo y de la Dirección General de Servicio Civil. Los aumentos anuales serán concedidos por méritos a aquellos servidores que hayan recibido calificación por lo menos de “bueno”, en el año anterior, otorgándoseles un paso adicional, dentro de la misma categoría, hasta llegar al sueldo máximo. (Así reformado por Ley N° 6408 de 14 de marzo de 1980, artículo 1°)”*

La Sala, en el voto que nos ocupa, resolvió anular por inconstitucionales, la frase “hasta un total de treinta” y la palabra “treinta” del artículo 5° de la citada ley. Dicha declaratoria de inconstitucionalidad, para evitar graves dislocaciones de la seguridad jurídica, no tiene efectos retroactivos por lo que se deben respetar las situaciones jurídicas consolidadas.

Por otro lado, dimensionó en el tiempo los efectos de la declaración de inconstitucionalidad en el siguiente sentido: a) La declaratoria de inconstitucionalidad rige a partir de la publicación de la sentencia, por lo que podrá ser aplicada a los funcionarios o servidores públicos que, para ese momento, no han cumplido las treinta anualidades; b) en el caso de los servidores públicos que se encuentren en servicio activo y superen las treinta anualidades no podrán pretender las diferencias salariales y sus accesorios con efecto retroactivo, debe el patrono acordar el reajuste de salario a partir de la publicación de la sentencia; c) las personas a quienes se les haya otorgado una pensión o jubilación no podrán pretender su reajuste y sus accesorios con fundamento en la eliminación del tope de las treinta anualidades, incluso, si hubieren laborado más de treinta años; d) quienes estuvieren en la condición anterior y hayan reingresado al servicio activo tampoco podrán pretender el reajuste de la pensión o jubilación o las diferencias salariales, únicamente, el reajuste del salario en el nuevo puesto a partir de la publicación de la sentencia. Dicho fallo lo sustentó en el hecho de que la norma en comentario infringía los principios constitucionales de intangibilidad relativa del patrimonio, razonabilidad y el derecho a la protección especial del adulto mayor.

**El arbitraje obligatorio no es aplicable en el sector público (Voto 1696- 92)**

El artículo 368, frase segunda y 521, párrafo segundo del Código de Trabajo, sometían obligatoriamente a la Administración Pública a dirimir, en la vía del procedimiento de arbitraje obligatorio, los conflictos colectivos que se suscitan con sus servidores públicos, lo cual fue declarado inconstitucional porque debe prevalecer el régimen estatutario sobre el laboral.

Adujo la Sala, en este voto, que la intervención de los Tribunales de Trabajo, con el procedimiento de arbitraje obligatorio para los servicios públicos, en los términos de los artículos del Código de Trabajo impugnados, tuvo origen en otro orden constitucional, pues dicho cuerpo de normas data de 1943 y bajo otras necesidades, sin que existiera -en ese momento- la concepción constitucional de un régimen laboral público, exclusivo para los servidores del Estado, a fin de regular y dirimir las diversas situaciones que afectan esa relación.

Rige actualmente –empero- una Constitución Política que sí lo previó y que, no obstante ello, se sigue utilizando un orden legal común, sometiéndose a la Administración Pública y sus empleados, a la resolución de sus diferencias mediante un procedimiento de índole privado. Esto resulta en una aplicación inconstitucional en virtud del desfase histórico y jurídico que esta materia evidencia, lo que contraviene tácitamente el artículo 197 de la Constitución Política. Es claro que la intención del constituyente era la de crear un régimen laboral administrativo. De la lectura de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente se distingue la figura del empleado público y del trabajador privado. Es indudable que la ausencia de un régimen jurídico que regule apropiadamente las relaciones entre el Estado y sus servidores, quebranta el artículo 191 de la Constitución Política, lo que conlleva también al quebrantamiento del artículo 11 de la Carta Magna pues, ..."toda norma u acto inconstitucional lo viola, por definición, en tanto que consagra el principio de legalidad según el cual los funcionarios públicos no pueden ejercer otras funciones que las que les están otorgadas por el ordenamiento y este no las otorga en ningún caso para realizar los que sean contrarios a la Constitución" (Sala Constitucional, Resolución N 550-91, de las dieciocho horas cincuenta minutos del quince de marzo de mil novecientos noventa y uno).

### **El Estado como patrono único (Voto Sala Segunda 90- 89; reiterado en los Votos 92- 89; 169- 89 y 90-90)**

Así como la Sala Constitucional ha hecho aportes importantes en la consolidación del régimen de servicio civil, la jurisprudencia laboral ha hecho lo propio, fundamentalmente con la elaboración de la doctrina del Estado como patrono único, consistente en que, independientemente en qué institución pública ha laborado el funcionario, ya sea del gobierno central o descentralizado, o en el gobierno municipal, y sin importar el *estatuto* específico por el que se rigió su relación laboral, dicha relación es una sola en todo el Estado costarricense para efectos de continuidad en el cálculo de vacaciones; pensión, y auxilio de cesantía y, posteriormente, para efectos del cómputo de anualidades. Dicha doctrina se empezó a gestar en las sentencias N° 1388 del 3 de noviembre de 1958, N° 105 del 12 de enero de 1973, del Tribunal Superior de Trabajo de San José, y N° 95 de la antigua Sala de Casación y en los dictámenes de la Procuraduría General de la República C 194-88 del 17 de junio de 1983, C 236-85 del 30 de setiembre de 1985, C 081-85 (4) del 16 de abril del mismo año.



## 5. El período de prueba en la jurisprudencia

El artículo 30 del Estatuto establece que, para que un servidor público reciba la protección de esta ley, deberá pasar satisfactoriamente un período de prueba hasta de tres meses de servicio contados a partir de la fecha de vigencia del acuerdo de nombramiento. Existe una copiosa e importante jurisprudencia sobre el particular.

### **Período de prueba debe interpretarse a favor del funcionario (Voto 2727- 2004)**

“Los artículos 101 en relación con el 30 del Estatuto del Servicio Civil deben interpretarse a favor del servidor, en el sentido de que, en los casos en que, mediante concurso se ha obtenido una plaza en propiedad, de la cual se prescinde por disminución de matrícula u otra causa no imputable al interesado, el hecho de que éste no haya cumplido el **período de prueba** previsto en el segundo no impide que se le traslade en propiedad, para que cumpla, en la nueva plaza, el período de prueba.”

### **Puede exigirse en traslados y ascensos (Voto 5658- 2004)**

“Este Tribunal Constitucional ha reconocido que para que un servidor público reciba la protección que la ley contempla para cada caso concreto, debe pasar, satisfactoriamente, un período de prueba -el que generalmente es de tres meses de servicio- contado a partir de la fecha de vigencia del acuerdo de su nombramiento. También ha reconocido, por regla general, que el período de prueba se aplicará en los casos de iniciación de contrato, pero, a juicio del jerarca respectivo, podrá exigirse en todos los casos de promoción o traslado en que convenga, para garantizar el buen funcionamiento del servicio público y que el Jefe autorizado podrá despedir, libremente, al empleado durante ese período”.

### **Despido en el período de prueba es libre y discrecional.**

*“...de la prueba documental allegada a los autos, este Tribunal Constitucional considera que el cese del nombramiento de la actora no viola sus derechos fundamentales, en la medida en que se tiene por demostrado que esa actuación responde, exclusivamente, al resultado de la calificación que obtuvo la recurrente durante el término en que estuvo sometida al período de prueba en la Corporación recurrida.” (Sala Constitucional voto No. 5103- 2002).*

*“...Sobre el despido durante el período de prueba. Este Tribunal Constitucional ha conocido sobre el tema del despido durante el período de prueba establecido por el Estatuto del Servicio Civil y se ha forjado un criterio uniforme a partir del cual la Administración puede remover libremente a los funcionarios que no demuestren idoneidad durante dicho período de prueba.*

Así por ejemplo, en sentencia número 6287-94, de las quince horas cincuenta y siete minutos del veintiséis de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, esta Sala estableció en lo conducente que: “...Ivo.- No lleva razón el recurrente al afirmar que resulte contrario al debido

proceso, el hecho de que el patrono despida al trabajador en el período de prueba, toda vez que la finalidad de este instituto es garantizar al primero la eficacia del servidor en el desempeño de las funciones encomendadas, por esa razón no resulta arbitraria la destitución que se acordara en ese lapso, siempre y cuando se fundamenten las causas que justifican la decisión adoptada..." (Voto 4529- 2004).

"En reiteradas oportunidades este Tribunal ha señalado que la decisión de despedir a un servidor dentro del período de prueba es libre y de carácter discrecional. Para su adopción no es necesario observar las reglas propias del debido proceso. En este sentido, pueden citarse como antecedentes recientes las sentencias número 2002-01455 de las 15:32 horas del 12 de febrero, 2002-03016 de las 11:10 horas del 1° de marzo, 2002-07388 de las 8:51 horas del 26 de julio, 2002-09420 de las 16:07 horas del 26 de setiembre y 2002-11911 de las 13:31 horas del 13 de diciembre, todas las fechas de 2002, y 2003-3244 de las 11:37 horas del 25 de abril de 2003". (Sala Constitucional voto No. 5127- 2003). En el mismo sentido 2307-2005.

"Así, se ha reconocido que durante el periodo de prueba el empleador cuenta con una gran discrecionalidad para decidir sobre la permanencia del funcionario en el puesto, ya que, precisamente, con ese fin es que se prevé ese periodo, en la medida que tiene la finalidad de garantizar la eficacia del servidor en el desempeño de las funciones encomendadas. Por ello, el funcionario puede ser removido por el Jefe autorizado, siempre y cuando las razones que se aleguen para el despido no sean antojadizas, discriminatorias o vayan a configurar un abuso de poder". (voto 7081- 2009). En el mismo sentido el voto 6431- 2009).

"Cabe reiterar que esta Sala ha resuelto, de forma reiterada, que la decisión de despedir o prescindir de un servidor dentro del período de prueba es de carácter discrecional, y se puede disponer de estimarse que el servidor no es idóneo para desempeñar el puesto, sin que para la adopción de tal determinación sea necesario observar las reglas propias del debido proceso. Y es que la finalidad del período de prueba es justamente garantizar al patrono la eficacia e idoneidad del servidor en el desempeño de las funciones encomendadas". (Voto 2235- 09).

### **El servidor interino está sujeto a período de prueba.**

"En la especie se tiene plenamente acreditado -conforme a la anterior relación de hechos probados-, que a la recurrente se le comunicó el cese de su nombramiento interino cuando aún no había superado el período de prueba, y por haberse demostrado su falta de idoneidad para el ejercicio de las funciones propias del cargo, por lo que no puede estimarse que lo actuado por la autoridad recurrida sea arbitrario, o en general, violatorio del derecho a la estabilidad laboral (ver, en similar sentido, sentencias número 3411-97 de las 17:51 horas del 18 de junio de 1997 y 2001-10653 de las 10:12 horas del 19 de octubre del 2001)" (Voto 2235-09).

"(...) En reiteradas ocasiones, esta Sala ha afirmado que un servidor interino solo puede ser sustituido por uno nombrado en propiedad, no por otro interino. Si bien el funcionario interino no goza de inamovilidad en el puesto, sí posee estabilidad, que puede hacerla valer frente



a cualquier otro empleado público que pretenda un nombramiento interino en la plaza por él ocupada. En el caso del nombramiento en sustitución del propietario, la designación está subordinada a la eventualidad del regreso al puesto del funcionario titular, en cuyo caso debe cesar la designación del interino, ya que ese tipo de nombramiento no le es oponible al propietario. En caso de plazas vacantes, el servidor interino goza de una estabilidad relativa o impropia, en el sentido de que no puede ser cesado de su puesto a menos que se nombre en él a otro funcionario en propiedad. Tal estabilidad, sin embargo, está supeditada a que el funcionario interino supere el periodo de prueba. Una actuación de la Administración contraria a lo expuesto constituye una violación al derecho a la estabilidad laboral del servidor interino, cobijado en el artículo 56 de la Constitución Política". (el subrayado no corresponde al original). Voto 10695- 2006. Reiterado en el voto 2235- 2009.

## 6. Conclusiones

- 6.1 El Régimen de Servicio Civil se creó, en Costa Rica, a partir de la Constitución de 1949 y provoca que las relaciones entre el Estado y sus servidores dejen de ser reguladas por el Código de Trabajo para ser regidas por un nuevo régimen propio del Derecho Público, denominado usualmente como *estatutario* para diferenciarlo del laboral.
- 6.2 Los principios constitucionales rectores del régimen estatutario son el ingreso a la función pública a base de idoneidad comprobada; la búsqueda de la eficiencia de la Administración Pública y el derecho de estabilidad en el puesto. Por ello, debe garantizarse el acceso de los ciudadanos a los cargos y empleos públicos en condiciones de igualdad y sobre la base de los criterios de mérito y capacidad, que constituyen el pilar fundamental del régimen de empleo público.
- 6.3 A pesar de que el artículo 191 constitucional habla de un *Estatuto de Servicio Civil*, es lo cierto que no restringió dicho concepto al de un instrumento jurídico único, sino que pretende concretar un régimen uniforme de principios y garantías que regulen la protección de los derechos laborales del servidor público, especialmente, atendiendo su derecho a la estabilidad. De ahí que la Contraloría General de la República, el Poder Judicial, las universidades e instituciones autónomas cuentan con su propio *estatuto*, pero todos deben enmarcarse dentro de los artículos 191 y 192 constitucionales.
- 6.4 Prevalen los principios del Derecho Público sobre el Derecho Laboral o Privado. De igual manera, corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda conocer las pretensiones en materia de relaciones de empleo público (artículo 3 Código Procesal Contencioso Administrativo y voto 9928- 2010 de la Sala Constitucional).
- 6.5 La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha venido a remozar el Estatuto de Servicio Civil, sin necesidad de reformas legislativas, al tutelar los derechos de los funcionarios y, particularmente, al hacer real y efectivo el derecho de estabilidad en el puesto, y en darle estabilidad impropia al servidor interino. El otro gran aporte consiste en garantizar

el derecho de defensa y el debido proceso con lo que ha quedado superada la posibilidad de arbitrariedades en materia disciplinaria. En fin, la Sala fortaleció y dio vida cotidiana a los principios constitucionales del régimen.

- 6.6 Si bien es cierto que el Estatuto de Servicio Civil, como cuerpo normativo, no se aplica en todo el Estado costarricense, el Régimen del Servicio Civil y las políticas adoptadas por la Dirección General de Servicio Civil, en muchos aspectos orientan la gestión pública y representa el modelo a seguir o, al menos, el modelo del que se debe partir para adoptar decisiones en administración de personal.
- 6.7 Los dos tribunales administrativos del sistema –el Tribunal de Servicio Civil y el Tribunal de Carrera Docente-, deben fortalecerse técnicamente, ya que sus determinaciones comenzarán a ser revisadas en la Jurisdicción Contencioso Administrativa y según sea su solidez técnica y la objetividad en la resolución de los asuntos, de igual manera constituyen una fortaleza o no del régimen.
- 6.8 A pesar de que se han presentado muchos proyectos de ley para reformar de manera integral o para sustituir del todo al Estatuto; la materia más polémica y álgida es la salarial, por las marcadas diferencias que existen dentro del Estado costarricense y, en el caso del régimen, por su rigidez ya que la decisión final la adopta el gobierno por medio de la Autoridad Presupuestaria, con lo que la DGSC carece de independencia técnica en esta materia. Por ello, lo procedente es que se apruebe una nueva ley de salarios que, con criterios modernos, realistas y acordes con orden jurídico, pueda ordenar de una manera más racional la materia salarial.

**Notas:**

(1) Acta Asamblea nacional Constituyente No. 133 del 19 de agosto de 1949.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

(4) Ibid.

(5) Acta No. 181 del 3 de noviembre de 1949.

(6) Acta No. 174 del 25 de octubre de 1949.

(7) Ibid.

(8) Ibid.

(9) Ibid.

(10) Ibid.

(12) Acta 175 del 26 de octubre de 1949

(13) Acta 174

(14) Acta 175

(15) Acta No. 166 del 13 de octubre de 1949

(16) Acta No. 167 del 14 de octubre de 1949.

(17) Ibid.

(18) Ibid

(19) Integraron dicha Comisión: Lic. Adán Acosta Valverde, delegado el Ministerio de Gobernación; Carlos Araya Borge, delegado del Ministerio de Salubridad Pública; Roger Villalobos Rodríguez, delegado del Ministerio de Economía y Hacienda; Profesor Juan Hernández Madriz, delegado del Ministerio de Educación; Lic. Willy Castro Durán, delegado del Ministerio de Trabajo; Fernando Hine Pinto, delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores; Rodrigo Mora Güell, Delegado del Ministerio de Seguridad; Oldemar Ramírez Ramírez, delegado del Ministerio de Obras Públicas; José Luis Cardona Cooper, delegado suplente del Ministerio de Agricultura e Industrias; Alfonso Figueres Gómez, Asesor Técnico y Ernesto Calzada Bolandi, delegado de la Asociación de Empleados Públicos.

(20) Expediente legislativo Decreto No. 1581, pág. 39

(21) Ibid. Pág. 10

(22) Adiciona la Introducción y agrega un título II, denominado "De la Carrera Docente", al Estatuto de Servicio Civil, Ley No.1581 de 30 de mayo de 1953. Esta Ley es conocida como "Ley de Carrera Docente" y, de manera expresa, ha sido afectada por las siguientes leyes: - No.4808 del 3 de agosto de 1971 (afectó artículos 87 y 122). - No.4889 del 17 de noviembre de 1971 (afectó artículos 77, 78, 79, 83, 87, 96, 99 y 178). - No.5659 del 17 de diciembre de 1974 (afectó artículos 167 y 174). - No.5783 del 19 de agosto de 1975 (afectó artículos 126, 131 y 132, inciso 6). - No.6110 del 9 de noviembre de 1977 (afectó artículo 174). No obstante tales afectaciones



expresas, las mismas constan en el Estatuto de Servicio Civil ya que la llamada Ley de Carrera Docente carece de autonomía normativa: es sólo el Título II de ese Estatuto.

(23) Estas labores son las artes escénicas, audiovisuales, literarias, musicales, plásticas, así como sus combinaciones y que no pertenezcan a otro régimen.

(24) "Artículo 29: Los funcionarios que sirven puestos judiciales se suspenden: 1). Por haberse dictado contra ellos auto firme de elevación a juicio o de citación a juicio, por cualquier delito doloso o por un delito culposo cometido en ejercicio de sus funciones. En los demás delitos culposos, la autoridad judicial que conozca del asunto comunicará dicho auto a la Corte Plena, a fin de que ésta resuelva si procede decretar la suspensión atendiendo a la naturaleza de los hechos ..."

(25) "...debiendo desestimarse la excepción de prescripción, por cuanto reiteradamente esta Sala se ha pronunciado en cuanto a que el derecho a que se reconozcan anualidades no prescribe mientras se mantenga la relación laboral. Situación distinta se presenta una vez concluida la relación laboral. En ese mismo sentido, entre otras, en sus sentencias Nos. 227, de las 9:50 horas, del 31 de julio; 373 y 374, ambas del 20 de noviembre, todas de 1996; 378, de las 14:50 horas del 14 de abril del 2000 y 26-04 de las 9:40 horas del 23 de enero del 2004. En este último voto se dijo: "El derecho a que se reconozcan anualidades no prescribe mientras se mantenga la relación laboral, ...Situación distinta se presenta una vez concluida la relación laboral, ...porque en ese caso, entra en juego el instituto de la prescripción..."

(26) Entre otras, véase los votos #2000-8406 de las 10:02 horas del 22 de setiembre de 2000, #2001-2492 de las 16:24 horas del 27 de marzo del 2001, #2002-232 de las 15:46 horas del 22 de enero de 2002, #2004- 1798 de las 14:36 horas del 24 de febrero, #2004-831 de las 15:00 horas del 18 de agosto, #2004- 12354 de las 15:35 horas del 2 de noviembre, todas de 2004, #2005-8742 de las 15:18 horas del 5 de julio de 2005 y #2006-7096 de las 14:21 horas del 19 de mayo de 2006.

## **Bibliografía**

Actas Asamblea Nacional Constituyente. Versión digital  
<http://www.elespiritudel48.org/docu/actas/index.html>.

Base de jurisprudencia de la Sala Constitucional <http://200.91.68.20/scij/>.



## UN SISTEMA DE MÉRITO PARA EL SIGLO XXI

**Yolanda Cordero Nieves.** Puerto Rico. Catedrática Auxiliar en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico. Especialista en los temas de cambio organizacional, recursos humanos y gobierno electrónico. Máster en Arte en Sociología de la Universidad de Chicago y Doctora en Psicología Industrial Organizacional de la Universidad de Puerto Rico.

### Sumario

El artículo, Un sistema de mérito para el siglo XXI fue publicado originalmente en la Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 48, con fecha octubre de 2010. Luego de realizar un análisis sobre la filosofía, las críticas y la reivindicación de los sistemas de mérito en las administraciones públicas, propone un sistema en el que se combina la transparencia en los procesos de recursos humanos, el alto rendimiento, la rendición de cuentas por la labor realizada y la ética.

**Palabras claves:** Mérito, transparencia, recursos humanos, evaluación del desempeño, rendición de cuentas, ética.

### Abstract

This article, "A merit system for the XXI century", was originally published in the journal *CLAD Reforma y Democracia* #48, dated October 2010. After performing an analysis of the philosophy and criticism of, and claims made for merit systems in public administration, the author proposes a new system which combines transparency in human resources processes with high performance, Accountability and ethics in the workplace.

**Keywords:** Merit, transparency, human resources, performance evaluation, accountability, ethics.

### 1. Introducción

El concepto del mérito ha tenido dos énfasis predominantes: uno de equidad social y otro de pureza administrativa. A mediados del siglo XX, el concepto se institucionalizó como un principio central de la administración pública en varios países que buscaban solución a los problemas de desigualdad y privilegios dentro de sus estructuras gubernamentales. El mérito puede definirse como una filosofía de administración enmarcada en las capacidades de las personas que ingresan, o aspiran a ingresar al servicio público, cuya aplicación persigue desalentar el uso de criterios no relacionados con las ejecutorias profesionales de los empleados públicos o de los aspirantes a empleo.

Uno de los aspectos más importantes del mérito es la garantía que le ofrece al empleado público y a la población, que el empleado seleccionado dentro de un régimen de mérito solo podrá ser removido del servicio público cuando se demuestre que ha faltado a dicho principio, mediante la violación a alguna de las leyes o reglamentos que lo rigen. De ahí surge un segundo



concepto medular para la administración pública: la carrera pública. La carrera pública es el medio del cual se vale un sistema de administración pública basado en el mérito para asegurar la continuidad y la pureza en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales. Esto lo logra al otorgar a los empleados de carrera la seguridad de empleo o permanencia en su puesto, de modo que la salida de unos gobernantes y la entrada de otros no altere de forma alguna, por razón de ese hecho, la relación contractual del empleado con el gobierno. Con ello se buscaba dar al servicio público una orientación hacia la ciudadanía, hacia el pueblo, y no hacia los partidos políticos.

Algunos de los logros más importantes de la administración pública fundamentada en el mérito, han sido: la sistematización de los procesos de reclutamiento y selección; la divulgación amplia de las oportunidades de empleo en el sector público; la clasificación de los puestos de trabajo en consideración a las habilidades, destrezas y conocimientos requeridos para el desempeño del trabajo; y, por supuesto, haber hecho posible la carrera pública. Estos aportes han sido fundamentales en propiciar lo que, a nuestro juicio, constituye el gran legado de los sistemas de mérito: la igualdad social y la incorporación al gobierno de los mejores hombres y mujeres disponibles.

Han sido los métodos de competencia por mérito, diseñados y utilizados por los gobiernos, los que han dado acceso al empleo en las instituciones gubernamentales a personas de escasos recursos económicos con gran potencial profesional. A su vez, la competencia pública y abierta por los puestos gubernamentales ha marcado en muchos países el inicio de políticas de igualdad social que reconocen al gobierno como un patrono que sienta las bases para eliminar los prejuicios de clases. Esa competencia abierta por los puestos gubernamentales, bajo criterios no discriminatorios, ha permitido que las mejores mentes se incorporen al servicio público, ofreciendo así a los ciudadanos una garantía de alta competencia a cambio de la seguridad en el empleo.

Sin embargo, precisamente el mérito y la seguridad en el empleo constituyen dos de los aspectos de la administración pública más fuertemente criticados durante las pasadas dos décadas. A ambos elementos se les atribuye la percepción generalizada de dejadez, falta de compromiso y baja motivación de los empleados públicos, así como de la baja productividad de los organismos gubernamentales que prestan servicios directos, que reglamentan y que ordenan la vida de las sociedades modernas. Las críticas a los sistemas de mérito comenzaron a generalizarse a fines de la década de 1970, cuando se inició la tendencia a incorporar al sector público no sólo las técnicas, sino también los principios filosóficos del sector privado bajo un entendido de que este último opera de manera más efectiva y eficiente. A partir de entonces, en diversos países, los gobiernos comenzaron a incorporar a la gestión pública métodos que aparentaban haber sido exitosos en el sector privado, como por ejemplo, la gerencia de la calidad total y la reingeniería.

Las tendencias en la administración pública durante la primera década del siglo XXI han sido dominadas por los principios de la nueva gerencia pública. La reducción del tamaño y



alcance del gobierno, las nuevas formas de empleo público, tales como la contratación y la subcontratación, y la ampliación del servicio de confianza política, son sólo algunos de los postulados de esas nuevas tendencias. Sin embargo, al acercarnos al final de esta primera década, el ciudadano no se siente mejor servido por sus instituciones; y por ello, algunos gobiernos desandan el camino para regresar a un lugar del tiempo desde el cual puedan fortalecer el servicio público, convencidos ya de que un gobierno más pequeño no es sinónimo ni garantía de un gobierno que funciona mejor.

## **2. El mérito: la filosofía, las críticas y la reivindicación**

### ***La filosofía del mérito***

En el sector público, el mérito ha sido el medio para alcanzar dos propósitos fundamentales: la equidad social y la pureza administrativa. La *Declaración de los Derechos del Hombre y de los Ciudadanos*, firmada en París en 1789, ya expresaba en términos claros la aspiración a la igualdad social que sería evidenciada por la elegibilidad de todo ciudadano francés a ocupar un puesto en el gobierno con base en sus capacidades: “La ley es expresión de la voluntad de la comunidad. Todos los ciudadanos tienen derecho a colaborar en su formación, sea personalmente, sea por medio de sus representantes. Debe ser igual para todos, sea para castigar o para premiar; y siendo todos iguales ante ella, todos son igualmente elegibles para todos los honores, colocaciones y empleos, conforme a sus distintas capacidades, sin ninguna otra distinción que la creada por sus virtudes y conocimientos” (Artículo VI, 1789).

En este sentido, los sistemas de mérito han contribuido a ampliar las oportunidades de empleo de las personas talentosas que provienen de niveles socioeconómicos precarios. Los miembros de estos sectores de la sociedad no siempre han tenido acceso a los puestos profesionales del sector privado, a menudo, simplemente porque carecen de los contactos sociales o porque, aun logrando el acceso, se ven descartados ante otros candidatos provenientes de las familias o de las universidades “adecuadas”. Esta situación se hace evidente en aquellos lugares donde el patronazgo es la filosofía que ilustra las decisiones sobre ingreso al servicio público. En cambio, cuando el gobierno ha asumido el rol de patrono modelo en la lucha por la igualdad, y ha abierto sus procesos de reclutamiento y selección a todos los ciudadanos cualificados sobre bases de mérito, los países se benefician en muchas formas.

Primero, porque amplían la base de candidatos de la cual harán la selección, lo que posibilita una mejor elección y, por ende, un mejor servidor público. Segundo, porque evitan la subutilización del talento nacional que ocurre cuando las organizaciones excluyen a los miembros cualificados de minorías y de los sectores desaventajados de la sociedad de los puestos profesionales. Tercero, cuando el gobierno se convierte en la puerta de entrada a la profesionalidad para personas de escasos recursos, no sólo les permite mejorar la calidad de vida a estas personas, sino también a otros miembros de sus familias, lo que viabiliza la transición de la pobreza a la clase media. Por último, los gobiernos actúan como promotores de la eliminación de los prejuicios sociales al darles a los miembros de las minorías y de los grupos desaventajados la oportunidad de asumir el liderazgo en asuntos que impactan a la sociedad.



De otro lado, el mérito, como sistema administrativo contra los excesos de la política partidista y la corrupción, también ha contribuido al fortalecimiento de los gobiernos democráticos. Ingraham (1995: 1) sostiene que los sistemas de servicio civil tratan sobre la gobernanza y el buen gobierno: “los sistemas de servicio civil crean repositorios de destrezas y pericia que le permiten a los gobiernos atender las necesidades y problemas más apremiantes”. La autora va más allá al establecer que los sistemas de mérito responden al interés público y sirven al bien público. De esta forma, podemos distinguir el servicio público de carrera, que responde al interés público, del servicio de confianza, que le responde al gobernante y al partido que ostenta el poder. Ésta es una distinción importante, ya que de ella surgen varios de los dilemas que ha confrontado el mérito como filosofía administrativa.

La eterna dicotomía entre la administración pública y la política subyace en el convencimiento generalizado de que los intereses políticos no siempre coinciden con el mejor interés de los pueblos. Ante la ausencia de un sistema de mérito, el partido en el poder tiene la oportunidad de nombrar a los empleados públicos con base en su lealtad política. Esto ha demostrado ser, a través de la historia, nocivo para el desarrollo social y económico de los pueblos, debido principalmente a la corrupción. Cuando la lealtad política se convierte en moneda de cambio en la relación patronal, el silencio, el encubrimiento, los favores, las prebendas y los sobornos se constituyen en el agente aglutinante de esa relación. Bajo esas condiciones, el señalamiento oportuno del acto de corrupción es irremediablemente silenciado con la amenaza del despido.

Por tal razón, la permanencia del empleado público, fundamentada en un sistema de mérito, se convierte en el medio para asegurar al empleado que no puede ser coaccionado a cometer actos ilícitos, ni amenazado con el despido, a menos que se demuestre que ha cometido actos de indisciplina o de desorden. Esto queda corroborado por estudios que han logrado relacionar la presencia de sistemas de mérito con la ausencia de la corrupción: “*A merit-oriented and career-based civil service is decisive in explaining cross-country differences in the performance of governments in terms of the quality of services and the absence of corruption*” (ONU, 2005b: x). Así, se crea un sistema que privilegia al empleado de carrera con unas salvaguardas contra el abuso político. Sin embargo, esas salvaguardas, con el transcurrir del tiempo, parecen haber propiciado, de forma inadvertida, las condiciones para que permanezcan también en el servicio público aquellos empleados que no satisfacen necesariamente los criterios de desempeño.

### **Las críticas a los sistemas de mérito**

Dos problemas de la administración pública han sido atribuidos frecuentemente a los sistemas de mérito y a la seguridad en el empleo. Estos son: la baja motivación del empleado público -que se traduce en ausentismo y pobre calidad del servicio- y la falta de disposición para colaborar en la implantación de una política pública cuando ésta responde a visiones políticas distintas a las del empleado público.

En el primer caso se plantea que las protecciones legales del empleado de carrera impiden su remoción aun cuando su desempeño sea deficiente, perpetuándolo en el servicio público (Canadian Office of the Auditor General, 1997). Un servicio público con empleados que no se desempeñan de forma satisfactoria reduce la productividad gubernamental y afecta la calidad de los servicios que recibe la ciudadanía. Por tal razón, una de las estrategias adoptadas por los gobiernos reformistas durante las décadas de 1980 y 1990 ha sido modificar la relación de empleo entre el empleado público y el gobierno para limitar o eliminar la



seguridad en el empleo y, como consecuencia, la posibilidad de una carrera pública. Esto se ha logrado, primero, mediante la privatización de servicios públicos en la década de 1980 y, luego, mediante la subcontratación de servicios a partir de la década de 1990. Estas acciones han tenido el efecto de reducir el número de empleados a quienes se les aplica los sistemas de mérito. Más recientemente, algunos gobiernos han optado por mantener un sistema de mérito aplicable a un grupo más pequeño de empleados públicos -como ha ocurrido en el gobierno de Australia- o irlo reduciendo de forma paulatina hasta eliminarlo completamente, como ha ocurrido en el estado de Georgia, en los Estados Unidos.

En el segundo caso se plantea que la ausencia de neutralidad política entre los empleados públicos de carrera propicia un estado de poca colaboración y compromiso en la implantación de la política pública promulgada por sus superiores, cuando éstos pertenecen a partidos políticos distintos al de su preferencia (Stein, 2003a: 5). Para atender este problema, desde finales de la década de 1970, varios gobiernos -Estados Unidos, Reino Unido y Australia, entre otros- crearon un nuevo servicio de carrera para la alta y mediana gerencia. Con ello se buscaba establecer un servicio profesional de carrera con un nivel de destrezas superior, que les permitiera contribuir al desarrollo e implantación de programas gubernamentales sin consideraciones político partidistas.

Este nuevo servicio de carrera fue creado con una mayor flexibilidad para administrar sus recursos humanos. En este servicio, los mecanismos de ingreso tienden a ser más estrictos y competitivos; los resultados de las evaluaciones del desempeño pueden resultar en la remoción del gerente; conlleva requisitos de educación continua o desarrollo profesional; y, generalmente, existe un andamiaje reglamentario y normativo distinto en los aspectos retributivos (Australian Government, 2001; Ink, 2000; Pilkington, 2000).

Sin embargo, las medidas tomadas por estos y otros gobiernos para atender los problemas del servicio público durante las décadas de 1970 a 1990 no rindieron los frutos esperados. Aunque hubo instancias en las que se detectaron mejorías en algunos aspectos de la prestación de servicios, el costo a mediano y largo plazo parece haber excedido los beneficios. Las reformas no sólo se quedaron cortas en las expectativas, sino que, en algunos casos, las medidas tomadas para aumentar la eficiencia en el funcionamiento gubernamental debilitaron los sistemas de mérito y produjeron gobiernos vulnerables ante la corrupción e incapaces de administrar los servicios ofrecidos por las organizaciones no gubernamentales que entraron al escenario "neo gubernamental".

En un esfuerzo por especificar algunos de los factores que contribuyeron de forma significativa a debilitar los sistemas de mérito, se identificaron los siguientes:

- La alta burocratización de los procesos relacionados con los recursos humanos, su lentitud y su excesivo celo con los procedimientos y los documentos han sido el aliciente para que los gobernantes, viendo afectados sus esfuerzos por lograr resultados rápidos, optaran por privatizar o subcontratar servicios y operaciones gubernamentales. El sector no gubernamental ciertamente tiene la capacidad de seleccionar y retener los empleados a través de sistemas más ágiles que conllevan menos requisitos y formularios.



- La convicción de algunos gobernantes en el sentido de que un gobierno más pequeño en tamaño y alcance es mejor para el desarrollo económico, propició esfuerzos gubernamentales para reducir el número de empleados públicos de carrera. Algunos de los mecanismos utilizados han sido las ventajas de retiro temprano, los programas de renunciaciones voluntarias y las cesantías masivas.
- Los cambios sociales y tecnológicos redujeron considerablemente el tiempo de vigencia de los conocimientos y destrezas del empleado público. Los organismos públicos, tomados por sorpresa, debieron enfrentar la realidad de un alto número de empleados de carrera sin conocimientos ni destrezas adecuadas a las nuevas exigencias de la sociedad. Las carreras públicas, de 30 y de hasta 40 años de servicio, resultaron un enorme inconveniente para los gobernantes que deseaban modernizar sus operaciones mediante la innovación y el cambio.
- La Nueva Gerencia Pública se presentó como una formidable alternativa a la vieja burocracia administrativa. Su atractivo fue tal que, posiblemente, la mayoría de los gobiernos democráticos del mundo han adoptado alguna de las características del nuevo modelo. Este se presentó como la antítesis de la lentitud de los sistemas burocráticos, de la ineficiencia administrativa y de la haraganería de los empleados. Su filosofía, fundamentalmente empresarial, buscaba convertir las organizaciones gubernamentales en unas más eficientes y efectivas, o más parecidas a las organizaciones del sector privado. Para ello, era necesario eliminar aquello que fuese ineficiente o innecesario desde un esquema valorativo empresarial.

Estos cuatro elementos, unidos a otras circunstancias particulares de los distintos gobiernos y de sus respectivos contextos sociales, políticos y económicos, incidieron de forma importante en el debilitamiento de las estructuras de mérito, de su filosofía y de su valor en la sociedad. La necesidad de hacer a los gobiernos más eficientes, efectivos y relevantes, llevó a éstos a adoptar soluciones que, si bien algunas han tenido efectos positivos a corto plazo, la propia naturaleza de las soluciones parece haber creado otros problemas importantes a largo plazo. A continuación se discute de forma breve la relación entre estos eventos y los sistemas de mérito.

### **Los sistemas de recursos humanos**

La garantía de igual oportunidad de competir, uno de los pilares del mérito, requirió del diseño de elaborados y extensos procedimientos de reclutamiento y selección. En un principio, los exámenes escritos y el uso de lectores ópticos para su corrección parecieron ser la solución al problema de la agilidad en la evaluación de los méritos de los candidatos de forma objetiva. Sin embargo, los problemas en torno a la validez, confiabilidad y el sesgo inadvertido contra algún grupo minoritario encarecieron el diseño de las pruebas, al punto que fueron sustituidas por otros medios menos costosos y menos objetivos, como la evaluación caso a caso de las credenciales de los candidatos contra un estándar establecido por personal de las oficinas de recursos humanos de cada agencia gubernamental. Este método, además de tedioso y lento, resultó ser además fácilmente manipulable por funcionarios con intereses ajenos al mérito. La justificación para omitir la competencia abierta y, en su lugar, desarrollar estándares "a la medida" del candidato que se interesa seleccionar, ha sido que la precisión o la capacidad



de distinguir entre los mejores candidatos bajo aquel sistema es tanto o más inefectiva que la selección de un candidato con base en referencias personales.

De igual forma, los sistemas utilizados para evaluar el desempeño de los empleados públicos han resultado de poco valor o son simplemente inexistentes (Iacoviello y Zuvanic, 2005). Por lo general, los sistemas diseñados resultan difíciles de aplicar. Particularmente, esto ocurre debido a que han sido diseñados, en su mayoría, para medir algún rasgo de personalidad o comportamiento más que los resultados del comportamiento. Estos métodos presentan serias limitaciones, como por ejemplo: poca relación entre las tareas y los criterios de evaluación; ambigüedad en la definición de los criterios; bajo potencial de producir retroalimentación valiosa entre el evaluador y el evaluado; y un énfasis excesivo en los atributos de personalidad del evaluado más que en los resultados de su comportamiento (Bohlander y Snell, 2004; Murphy y Cleveland, 1995; Smither, 1998; Wolf, 2004). El diseño de otros métodos de evaluación, como los orientados a los resultados, generalmente toma más tiempo y resultan más costosos. Ante esta situación, el valor del proceso de evaluar se reduce en gran medida y sólo genera "papeleo" y animosidad entre los actores como resultado de un proceso complejo e inefectivo.

Siendo los sistemas de reclutamiento y selección, así como el de evaluación del desempeño, puntales en la implantación del concepto del mérito, y habiendo descrito algunas de las dificultades que plantean los mismos, no es de extrañar que se vincule inexorablemente el mérito con la ineficiencia y, sobre todo, con una alta y mediana gerencia débiles (Rodríguez-Gustá y Iturburu, 2005). Tampoco debe extrañarnos, entonces, que se recurriera a alternativas que redundaran en mayor agilidad, como es el caso de transferir al sector privado, con o sin fines de lucro, algunas de las operaciones gubernamentales. Sin embargo, hoy son evidentes algunos aspectos que no fueron considerados al tomar estas decisiones.

Si bien es cierto que las organizaciones no gubernamentales tienen procesos más ágiles y menos reglamentación aplicable a éstos, no es menos cierto que la reglamentación gubernamental persigue un propósito loable: ofrecer garantías a los empleados que prestan los servicios públicos frente a intentos de corrupción gubernamental por parte de altos funcionarios; y garantizar que todo hombre o mujer calificado que le interese servir a su país pueda competir en igualdad de condiciones por los puestos disponibles. También se busca asegurar la selección de los mejores candidatos. En ese sentido, la subcontratación y la privatización de servicios han colocado a los contratistas en una posición vulnerable a las exigencias de políticos inescrupulosos que les requieren el empleo de sus protegidos a cambio de los contratos. De paso, los procesos de competencia del sector privado no tienen que ser abiertos, por lo que se pudiera estar cerrando una puerta de entrada a los individuos provenientes de sectores social y económicamente desaventajados.

Por último, el interés del sector no gubernamental de ofrecer los servicios a un menor costo que el sector gubernamental, conlleva la reducción de gastos. Esa reducción puede tomar una de dos formas: la contratación de empleados con menores calificaciones, o la reducción de los beneficios marginales y salarios en comparación con los que ofrece el gobierno. La primera alternativa puede tener el efecto de reducir la calidad de los servicios, mientras que la segunda puede resultar en la precarización del trabajo, con consecuencias socioeconómicas serias para la clase trabajadora.





## **El tamaño del gobierno y la capacidad de conducción**

Por años, algunos estudiosos de la administración pública y del gobierno han planteado la teoría de que un gobierno más pequeño es mejor que uno más grande. Sin embargo, no encontramos evidencia en la literatura que sustente esa creencia. Por el contrario, existen múltiples ejemplos, tanto de gobiernos pequeños como de gobiernos grandes, cuyas gestiones por lograr un mayor desarrollo socioeconómico han sido exitosas (Pollit y Bouckaert, 2000). Aun sin que exista evidencia, esta teoría ha resultado atractiva como propuesta política, particularmente ante electorados que se encuentran ávidos de gobernantes que le hagan frente al monstruo de la burocracia. Al convertir el tamaño del gobierno en sinónimo de burocracia, algunos gobernantes logran obtener las simpatías de los electores. Otro atractivo del discurso del “gobierno demasiado grande” es que su reducción resulta en una promesa cuyo logro resulta fácil de evidenciar.

La otra cara del asunto del tamaño del gobierno tiene que ver con el uso de los puestos públicos para reducir el índice de desocupación. En los países capitalistas, la desocupación es un indicador de baja productividad. Por lo tanto, aquellos países cuyos índices de desocupación son altos, a menudo optan por convertir al gobierno en un gran empleador. Más aun, en esos países se tiende a utilizar el empleo como paga a aquellos que contribuyen de alguna manera a las campañas políticas. De acuerdo a un informe de la ONU, “el efecto negativo de estas prácticas ha sido diverso y visible. No solamente han contribuido a inflar los costos de reclutamiento y aumentar la carga contributiva de los contribuyentes, sino que también han tendido a ‘devaluar el valor de la moneda’ del servicio público” (ONU, 2001: 113).

Para hacer frente al problema del tamaño del gobierno, las alternativas más conocidas han sido: la transferencia de funciones al sector privado mediante privatización o subcontratación, en conjunto con la cesantía masiva de empleados públicos y el retiro temprano o la separación voluntaria. De esta forma, el sector gubernamental elimina los puestos de los empleados que ofrecían servicios que ya no serán ofrecidos desde este sector. A menudo, el gobierno negocia con los privatizadores o subcontratistas la transferencia de empleados y la garantía de empleo por un tiempo determinado. En cualquier caso, la salida masiva de empleados públicos de carrera tiene el efecto de reducir la proporción de empleados que prestan servicios públicos cobijados por el principio del mérito.

El uso de mecanismos como la cesantía masiva de empleados también trae consigo otras consecuencias. La reducción del tamaño de la plantilla o la cesantía es considerada por expertos en administración y en estudios organizacionales como una opción compleja y de dudosa efectividad para atender problemas de productividad y fiscales (De Meuse... [et al], 2004; Gandolfi, 2008; McKinley, Zhao, y Rust, 2000). Generalmente, el criterio utilizado para identificar los empleados que deberán abandonar la organización es la menor antigüedad (número de años que éste ha laborado en la organización). Este criterio es favorecido por las organizaciones por su aparente objetividad y claridad. Sin embargo, las organizaciones pudieran estar perdiendo de vista la disminución de la diversidad en los lugares de trabajo, la cual ha sido lograda particularmente en las últimas dos décadas.

La entrada de la mujer, de las personas con impedimentos físicos o mentales, de los miembros de grupos étnicos minoritarios, todos han sido logros recientes. Esto los hace particularmente vulnerables a cualquier proceso en el cual se utilice la antigüedad como criterio para la



toma de decisiones. Estos efectos contrastan con la filosofía de justicia social y de desarrollo económico que en su origen promovían los sistemas de mérito. Otro efecto social de las cesantías masivas es el deterioro social y económico que causan en áreas geográficas en las cuales la participación del gobierno en el empleo es significativa. Numerosas investigaciones dan cuenta de los efectos sociales y económicos adversos en las víctimas, en sus familias, en los empleados que permanecen trabajando y en las comunidades donde éstos viven. Además de los efectos en la igualdad y en la diversidad organizacional, otras investigaciones han concluido que las cesantías pueden dañar seriamente la capacidad de aprendizaje de las organizaciones (Fisher y White, 2000).

Debemos recordar que un imperativo de los gobiernos que aspiran a ser competitivos globalmente y a alcanzar un mayor desarrollo socioeconómico internamente, es la transformación de sus instituciones, de sus sistemas y de sus procesos para hacerlos más eficientes, efectivos y de mayor calidad para el ciudadano. Los empleados que se ven obligados a abandonar el lugar de trabajo bajo el criterio de antigüedad a menudo son, precisamente, los que promueven la innovación y el cambio, aquellos que abrazan las tecnologías de la información y comunicaciones, y a través de sus relaciones de trabajo con otros empleados se convierten en agentes de cambio. En algunos casos, los gobiernos adoptaron ideas sin gran base empírica, tales como las estructuras achatadas o no piramidales, que se obtenían mediante la reingeniería y la eliminación de la gerencia intermedia. La expectativa era que al tener menos niveles jerárquicos se agilizaran los procesos de toma de decisiones y, por lo tanto, aumentaban la eficiencia y la agilidad. Un problema que planteaba este nuevo diseño, según Ingraham, Peters y Moynihan (2000: 387), era que con la reducción de los niveles de gerencia intermedia, los gobiernos eliminaban la próxima generación de su alta gerencia.

Por su parte, Leavitt (2005: 10) formula un interesante argumento a favor de lo que considera que es más un deseo que una realidad: las organizaciones jerárquicas, lejos de desaparecer, como profetizaron los reformadores de la década de 1990, han continuado su proliferación sin dar señales de desgaste o debilitamiento. Ello obedece, según el autor, a que las organizaciones grandes y complejas no pueden concentrar todo el poder en unas pocas personas pues ello puede desencadenar actos de corrupción.

### ***La carrera pública profesional***

En la carrera pública descansan las garantías de la seguridad en el empleo de los empleados públicos y de la continuidad en la operación gubernamental. La permanencia actúa como contrapeso al poder de los funcionarios políticos y busca evitar las presiones indebidas y la corrupción. También es el mecanismo que permite una transición gubernamental ordenada entre gobernantes, de modo que los programas y proyectos de la administración pública se mantengan en curso. Los sistemas de retiro gubernamentales, de paso, actúan como el elemento que determina la duración de esa carrera pública. Es de esperar que un empleado que se encuentra satisfecho en su organización, o que no lo está pero no tiene otras alternativas mejores, permanezca en la misma el tiempo necesario para obtener una pensión de retiro. De este modo, la carrera pública adquiere generalmente un término de entre 25 y 40 años. La frágil cultura de aprendizaje en las organizaciones gubernamentales, unida a los rápidos cambios en la tecnología, pusieron al descubierto las debilidades de los recursos humanos públicos. Así, esta situación, junto a la expectativa de un empleo garantizado por el tiempo que toma cumplir con los requisitos para una pensión, se convirtió en un serio problema para los gobernantes y



sus equipos de trabajo. Éstos entraban al gobierno con muy poco conocimiento de la cultura gubernamental y con un gran sentido de urgencia por completar el programa de gobierno en el término del gobernante. Los servidores públicos confrontaban serias limitaciones para alcanzar las expectativas que requerían los nuevos tiempos: calidad en el servicio, agilidad, satisfacción de los clientes y usuarios, y medición de los resultados, entre otros.

Los sistemas de capacitación y desarrollo -un elemento esencial de los sistemas de mérito- históricamente han funcionado de forma desarticulada, sin metas claras y al margen de los planes estratégicos y prioridades de las organizaciones gubernamentales. Esa desvinculación entre las actividades de capacitación y desarrollo, y las destrezas y conocimientos que necesita la organización priva a los empleados públicos de un medio valioso para actualizar y mantener vigentes sus competencias. A su vez, ello tiene el efecto de limitar el desarrollo de aquellos empleados que no poseen los recursos necesarios para asumir el costo de sus estudios o adiestramientos, o que simplemente desconocen las rutas de desarrollo que podrían permitirles mantenerse competitivos dentro de la organización. Estas limitaciones en los sistemas de capacitación y desarrollo gubernamentales han tenido el efecto de favorecer a aquellos empleados que poseen los recursos de dinero y tiempo para adquirir nuevas competencias, sobre aquellos que no los tienen. De esta forma, las posibilidades de una carrera pública satisfactoria y digna se reducen para algunos.

### ***La nueva gerencia pública y el mérito***

La oleada de reformas gubernamentales de la década de 1980 tuvo un fuerte énfasis en la administración del gobierno de forma similar a una empresa privada. Se fundamentó principalmente en ideas de las economías de mercado y de la gerencia corporativa (ONU, 2005a). La Nueva Gerencia Pública (NGP), como se ha llamado a esta nueva propuesta, ha perseguido dos objetivos fundamentales y a menudo independientes y contradictorios: reducir el gobierno a su mínima expresión mediante la transferencia de funciones al sector privado; y liberar a los gerentes públicos de la inflexibilidad de las reglas y procedimientos burocráticos (Meier y Hill, 2007: 55). El gran enemigo de la NGP ha sido la burocracia gubernamental, caracterizada por la lentitud y la ineficiencia. En contraste, este modelo favorece la burocracia del sector privado, la cual se caracteriza por la agilidad y una mayor eficiencia. La agilidad gubernamental, como se mencionó antes, se ha visto menguada por procedimientos extensos que con frecuencia no aportan valor a los procesos, algunos de ellos relacionados con los sistemas de mérito. Sin embargo, un sinnúmero de estos procedimientos, carentes de utilidad, son el resultado de la ausencia de pericia para atender los señalamientos de las entidades fiscalizadoras o auditoras de las operaciones gubernamentales. Cuando se detecta y divulga alguna desviación de las normas y reglamentos gubernamentales, generalmente ocurre una de dos cosas: un burócrata experto en los aspectos técnicos del proceso recomienda nuevos controles internos, que a menudo se añaden a los que existían previamente y que no funcionaron, lo que resta agilidad a la operación.

Otra acción que resulta de estos señalamientos es la promulgación de nuevas leyes para "atajar la corrupción". Esta segunda reacción, generalmente está matizada por la política partidista y el deseo del gobierno de turno de lucir como un paladín de la pureza administrativa. Los legisladores, con frecuencia, conocen poco del funcionamiento técnico y procesal del gobierno y, por lo tanto, no es de extrañar que las nuevas reglas legisladas sólo den la impresión de que solucionan un problema. Osborne y Plastrik (1998) discuten extensamente este tema en



su libro *La reducción de la burocracia*. Las capas de controles internos que se acumulan con el paso del tiempo, por lo común, han sido la causa principal de la ineficiencia gubernamental. Ello se agrava ante la ausencia de unidades gubernamentales expertas en el rediseño de procesos, lo que ha permitido que tanto legisladores como tecnócratas diseñen los procesos gubernamentales sin consideración al usuario de los servicios o al costo del proceso.

En el caso de los sistemas de mérito, recuérdese que éstos persiguen evitar los abusos de poder de los altos funcionarios políticos. Buscan, además, ofrecer un balance entre el interés ciudadano y el interés político. Por eso, en la escala valorativa gubernamental, la eficiencia como cualidad ocupa un lejano segundo lugar luego de la igualdad de oportunidades. En este sentido, cuando la eficiencia se convierte en la prioridad, como lo es para el sector privado, existe un alto riesgo de eliminar sistemas, procesos y programas que, si bien no resultan de alta eficiencia, fortalecen a los gobiernos democráticos, haciéndolos más representativos de la población a la que sirven. Ése es el caso de la seguridad en el empleo, discutida antes, y de la oportunidad de competir en igualdad de condiciones que tienen todos los interesados. Aunque son áreas que deben ser mejoradas, difícilmente pueden ser evaluadas de manera justa utilizando criterios empresariales de eficiencia o costo efectividad, a menos que se incorpore a la fórmula de análisis el costo de los riesgos de corrupción, y el costo de un servicio público de poca diversidad. Lo cierto es que los gobiernos que han perseguido el cambio a través de reformas del Estado, en sus primeras etapas (1975-1995) han visto con recelo el servicio público y la seguridad en el empleo, al considerarlos un impedimento a los cambios que aspiran lograr (ONU, 2001: 112).

### 3. La reivindicación del mérito

Al echar una mirada a los factores antes mencionados, se podría concluir que durante las últimas dos décadas, las acciones progresistas de modernización y cambio en el sector gubernamental parecen haber desnudado a la administración pública de protecciones para enfrentar el patronazgo político, sin atajar el problema real, que ciertamente no es el mérito, sino las reglas adoptadas para su implantación y las debilidades de la gerencia pública en asuntos de supervisión. Desde mediados de la década de 1990, algunos gobiernos reformistas comenzaron a sentir el impacto de un servicio público y un sistema de mérito debilitados. Sobre el particular, comentaba en su reporte la ONU (2005a: 13): *“Serious mistakes were also made in some of the most prosperous countries of the world. For a time, it seemed that parts of the world lost sight of the importance of the role of the State as many decided to put their faith in the market’s unlimited ability to resolve problems. This view transformed the role of government in many countries, with policies advocating a lesser role for the state and a greater reliance on market forces”*.

La capacidad de estos gobiernos para manejar las nuevas relaciones con subcontratistas y entidades no gubernamentales quedó debilitada, no solamente por las reducciones indiscriminadas de la plantilla gubernamental, sino también por las limitadas destrezas de los servidores públicos para asumir los nuevos roles de coordinación, evaluación y fiscalización. Esta incapacidad de los gobiernos para garantizar la prestación de servicios ha tenido efectos adversos en la calidad y en el cumplimiento de los términos de los acuerdos contractuales, dando lugar a la degradación social y a la corrupción.



Así, la última década ha estado caracterizada por un llamado a la profesionalización del servicio público y al desarrollo de líderes en la gerencia gubernamental. La *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CLAD, 2003: 9) fue uno de los primeros documentos de carácter oficial que plasmaron la importancia de los servidores públicos para la aspiración de lograr un buen gobierno. En ella se proponen cinco principios rectores, a saber: a) Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras. b) Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos. c) Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas. d) Transparencia, objetividad e imparcialidad. d) Pleno sometimiento a la ley y al derecho.

En lo referente al acceso al empleo público, parafraseamos los principios propuestos en el documento: la divulgación adecuada de las convocatorias a empleo; la libre concurrencia sin otra limitación que no sean los requisitos atribuidos al puesto; la transparencia en la administración de los procesos de ingreso; cualificaciones especializadas del personal a cargo de los procesos de ingreso; imparcialidad de las oficinas de recursos humanos, relaciones laborales y otras que intervienen en los procesos de ingreso; confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para la toma de decisiones; elección del mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad; procesos de reclutamiento y selección eficaces, que garanticen la adecuación del candidato seleccionado al puesto que ocupará; y eficiencia y agilidad en los trámites y procedimientos. Los principios antes mencionados evidencian el reconocimiento del mérito como el fundamento de las decisiones sobre los recursos humanos gubernamentales y la rigurosidad que debe seguir un proceso de reclutamiento y selección de servidores públicos para garantizar la idoneidad del seleccionado. Pero más que todo, reconocen la diferencia entre los procesos de ingreso de un empleado al servicio público y los de ingreso de un empleado al sector privado.

#### **4. El sistema de mérito de segunda generación: transparencia, alto rendimiento y resultados**

Los sistemas de mérito a menudo son confundidos con las estructuras burocráticas que caracterizan a las organizaciones gubernamentales. A través de la mayor parte del siglo XX, ambos han estado intrínsecamente vinculados, al punto de que con frecuencia los problemas de uno se adjudican al otro. Sin embargo, son dos fenómenos que coexisten en la administración pública con el propósito de dar uniformidad, coherencia, estabilidad y continuidad a las operaciones gubernamentales. Sostiene Ingraham (1995: 3) que las estructuras burocráticas y los sistemas de mérito poseen características que se refuerzan mutuamente. Entre otras, ambos son rígidos, inflexibles y cerrados, y fueron diseñados para excluir las influencias externas. Su mayor coincidencia, según la autora, son los límites claramente definidos, el énfasis en la autoridad jerárquica y el uso de reglas y reglamentos para conducir las actividades internas de la organización. Sin embargo, no pueden ni deben ser confundidos uno con el otro, pues cada uno está sustentado por un cuerpo de conocimientos y experiencias en sí mismo, y para corregir consecuencias no deseadas es indispensable hacer un diagnóstico de cada uno, por separado.

Hemos discutido cómo las críticas principales a los sistemas de mérito se relacionan con su falta de flexibilidad para atemperarse a las necesidades cambiantes de la organización (Longo, 2004), el énfasis excesivo en el trámite y en los procedimientos (Ban, 1997), una gerencia de carrera que no responde necesariamente a los requerimientos de los gobernantes (Nigro



y Nigro, 2000: 46; Pilkington, 2000: 85; Stein, 2003: 9), y la lentitud en completar procesos y obtener resultados de valor para la organización (Osborne y Plastrick, 1998: 318). Por tal razón, habiéndose establecido la importancia y vigencia de los sistemas de mérito, el desafío radica en cómo lograr el diseño y administración de sistemas que atiendan las críticas que han sido planteadas, a nuestro juicio, fundamentadas.

Los sistemas de mérito tradicionales, por definición, no han sido creados para atender las necesidades administrativas de la organización. Sus metas se relacionan con la igualdad y la protección contra los abusos político partidistas. Por lo tanto, será necesaria una redefinición del concepto -o, en su defecto, la incorporación de otros principios de igual peso- en la administración del servicio público, de suerte que los mismos actúen como contrapeso de los sistemas de mérito. En la literatura reciente sobre administración pública se destacan cuatro principios: la transparencia, el alto rendimiento, los resultados y la ética. Nos parece que un modelo de mérito que los incorpore tiene el potencial de contribuir a la solución de algunos de los mayores problemas que han confrontado los sistemas de mérito.

La *transparencia en los procesos de recursos humanos* es esencial para devolver la confianza a ciudadanos y servidores públicos en cuanto a la legitimidad de los criterios que se utilizan para tomar decisiones. Por transparencia nos referimos al acceso a toda información que haga posible evaluar o adoptar un juicio sobre la corrección, legalidad y razonabilidad de una acción o decisión. Cuando no hay transparencia, tanto los ciudadanos como los propios servidores públicos especulan sobre cuáles son los motivos para la selección de una persona sobre otras. En las sociedades en las cuales las organizaciones gubernamentales son altamente politizadas existe una presunción, tanto entre los ciudadanos como entre los propios servidores públicos, en cuanto a la preferencia política del empleado que es seleccionado para el ingreso o para el ascenso, según el partido político que ostente el poder.

La percepción de la existencia del patronazgo político mina la credibilidad de los sistemas de mérito y la imagen de profesionalismo de los servidores públicos. Por tal razón, se propone que el mérito sin transparencia es inalcanzable. Además, es posible aseverar que la transparencia debe manifestarse de distintas formas a través de los diferentes procesos de toma de decisiones sobre los recursos humanos gubernamentales. Algunos ejemplos son: la divulgación de las listas de turnos en las competencias por puestos vacantes; la divulgación previa de los criterios que serán utilizados en la selección del personal que podría optar por un ascenso o por un aumento salarial por mérito; y la distribución porcentual de aumentos salariales por unidades de la organización, por género o por categoría de trabajo. En la medida en que el personal conozca los criterios que dan base a las decisiones de recursos humanos, si los considera justos, debe producirse un mayor nivel de satisfacción y compromiso con la organización, lo que a menudo se traduce en una mayor productividad (Folger y Cropanzano, 1998; Sheppard, Lewicki, y Minton, 1992). De paso, la obligación de poner esta información a disposición de los interesados, a su vez, propicia un mayor grado de rigurosidad por parte de las organizaciones gubernamentales en la selección y aplicación de métodos para la toma de decisiones.

El *alto rendimiento* o el *alto nivel de desempeño* se refiere a una serie de mecanismos que, utilizados de forma planificada, pueden contribuir a aumentar la productividad organizacional. Los sistemas de trabajo de alto rendimiento ("high performance work systems") son "un grupo de prácticas, separadas pero interconectadas, de administración de los recursos humanos" (Takeuchi, Chen y Lepak, 2009: 1), dirigidas a aumentar el desempeño individual y



organizacional, así como la calidad del ambiente de trabajo. Si bien las funciones básicas de recursos humanos permanecen inalteradas, los métodos y técnicas utilizados en los procesos de recursos humanos son reorientados de manera que promuevan las características de un entorno laboral de alta efectividad.

Algunas de esas características son: el trabajo en equipo, la flexibilidad de los títulos y roles de los empleados, la participación e involucramiento del empleado en una diversidad de asuntos, el énfasis en el usuario o receptor de los servicios, las prácticas de trabajo innovadoras, la flexibilidad y la adaptabilidad a los cambios del entorno (Popovich, 1998). Los sistemas de trabajo de alto rendimiento plantean un cambio de paradigma en cuanto a la rigurosidad tradicional de los sistemas de clasificación de puestos. En lugar de enfatizar en la especialización, se busca propiciar la capacidad del empleado para realizar una diversidad de funciones que le permiten adquirir más destrezas en menos tiempo, a la vez que la organización posee mayor flexibilidad para asignar el trabajo, según las necesidades cambiantes del entorno. Este tipo de sistema contribuiría a reducir la posibilidad de obsolescencia de destrezas y conocimientos, que a menudo ocurre en una larga carrera pública, y facilitaría el desarrollo profesional. Al mismo tiempo, fomentaría una cultura de innovación y cambio.

La *rendición de cuentas por la labor realizada* (resultados) es el tercer principio al cual deben vincularse los sistemas de mérito. Hemos visto cómo el uso de sistemas burocráticos y complejos ha devaluado la cultura organizacional fundamentada en el mérito. No es posible, a nuestro entender, separar los sistemas de mérito de la efectividad y eficiencia gubernamental. Tampoco es necesario. El mérito no es ni puede ser la justificación para la lentitud, la irracionalidad y la insensatez de algunos procesos de recursos humanos. Hoy sabemos que aquellos sistemas de personal que no añaden valor a la gestión organizacional caen en desuso como resultado de la apatía que generan en unos y la antipatía que generan en otros.

La rendición de cuentas conlleva como preámbulo, la capacidad para fijar metas y objetivos al servicio público, que tomen en cuenta las expectativas organizacionales y ciudadanas. También requiere el desarrollo de una cultura de alta profesionalidad dentro del campo de la administración de los recursos humanos. Finalmente, requiere que los administradores de los sistemas de recursos humanos asuman la responsabilidad por el logro de las metas y objetivos, a la vez que corroboren el impacto de los sistemas de mérito en la eficiencia y efectividad organizacional.

Ulrich y Brockbank (2005: 18), partiendo de la premisa universal que postula que el valor es definido por el que recibe más que por el que ofrece, proponen que para determinar el valor de la gestión de los recursos humanos es indispensable conocer las necesidades de los empleados, gerentes, e incluso ciudadanos, sobre el valor que obtienen de la administración de los recursos humanos. De esta forma, las prácticas de recursos humanos, a la vez que promueven el principio del mérito, necesariamente deben contribuir al logro de las metas de las organizaciones gubernamentales. Por su parte, Fitz-enz (2000: 92) identifica seis actividades centrales en la gerencia del capital humano que pueden guiar el desarrollo de indicadores de valor. Estos son: planificación, retención, adquisición (ingreso), desarrollo, mantenimiento y, como centro del modelo, evaluación.



Longo (2004: 114) hace otra propuesta igualmente valiosa a este propósito a través de un modelo de gestión de recursos humanos que contiene cinco subsistemas: organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación y, en corte transversal a los demás elementos, el subsistema de gestión de las relaciones humanas y sociales. Estas propuestas buscan reorientar la atención de la administración de los recursos humanos desde una perspectiva procesal y regulatoria a una estratégica y facilitadora. En la medida en que los sistemas de mérito puedan evidenciar el aporte que hacen al logro de la eficiencia y la efectividad en el servicio público, se fortalece su esencia y su pertinencia.

Finalmente, la ética ha sido identificada como un elemento esencial de los gobiernos para el logro del desarrollo económico y social (ONU, 2005a). Incluso se plantea como fundamental para el logro del alto rendimiento y la excelencia (Dobel, 2007: 169). En la medida en que los miembros del servicio público posean solidez ética con respecto a su conducta profesional, se reducen las posibilidades de interferencia de las preferencias políticas personales con la administración pública. Esto, tanto por parte del empleado cuyas preferencias políticas no coinciden con las del gobernante, como del empleado cuyo jefe le requiere llevar a cabo acciones inapropiadas o ilícitas. El *Concilio para la Excelencia Gubernamental de los Estados Unidos* propone dos obligaciones fundamentales a los funcionarios públicos: servir al interés público y desempeñarse con integridad. El énfasis en el interés público es imperativo para hacer contrapeso al énfasis en los resultados. Sólo con una conciencia clara de a quién se sirve, puede evitarse la actitud de que "el fin justifica los medios", algo que a menudo se evidencia en las decisiones políticas de algunos líderes gubernamentales.

## 5. Conclusión

Los sistemas de mérito, como principio filosófico de desarrollo social, han superado la prueba del tiempo. Sin embargo, el mérito como mecanismo administrativo para asegurar la mayor calidad del servicio público enfrenta importantes desafíos. La adopción de reglas y procedimientos complejos, redundantes y lentos han llevado a muchos a asumir el mérito como una pesada carga que es necesario superar para alcanzar las metas y objetivos de las organizaciones gubernamentales modernas. Esa situación propició que muchas de las innovaciones durante los procesos de reforma gubernamental, desde la década de 1980 al presente, estuvieran orientadas a debilitar los sistemas de mérito y la carrera pública como medio para reducir la burocracia y aumentar la eficiencia. El paso del tiempo, sin embargo, demostró que reducir el servicio público no es la solución, y que, por el contrario, con ello se propicia el surgimiento de otros problemas, como por ejemplo, el aumento en la corrupción.

Al inicio de la segunda década del siglo XXI es imperativo echar una mirada integradora a todas esas experiencias y al cúmulo de la valiosa literatura producida durante ese tiempo con el propósito de hacer nuevas formulaciones que propicien la discusión y produzcan un nuevo sistema de mérito, atemperado a las necesidades de nuestras sociedades. Tradicionalmente, el mérito, en su definición más amplia, se relaciona con el uso de criterios justos e igualitarios para tomar decisiones sobre los recursos humanos gubernamentales. En el rigor y el celo con el cual se adoptó el mérito, se perdió de vista la necesidad de la organización y de la ciudadanía de





ofrecer, los primeros, y recibir, los segundos, un servicio ágil y valioso. Así, los sistemas de mérito han sido administrados, en gran medida, de forma paralela a las operaciones centrales de los organismos gubernamentales, lo que en más de una ocasión ha colocado los intereses de ambos sectores en conflicto. Para resolver dicho conflicto, este trabajo plantea la necesidad de una nueva definición del mérito que refleje la armonía que debe existir entre las decisiones sobre las operaciones y las decisiones sobre los recursos humanos. Esa armonía sólo puede lograrse si las prácticas de administración de los recursos humanos dan igual importancia a otros criterios fundamentales, tales como la transparencia, el alto rendimiento, la rendición de cuentas y la ética.

Como punto final de este trabajo, y a la vez como punto de partida de aquella discusión, se propone, como redefinición tentativa de los sistemas de mérito, *el principio sobre el cual todas las personas pueden optar por servir a su país a través del gobierno, mediante la competencia transparente y orientada por la evaluación, por medio de sistemas justos y válidos de las calificaciones asociadas al puesto, del potencial de alto rendimiento y de la ética*. Un sistema de mérito orientado por estos principios tendrá que asegurar, primero, sistemas válidos y efectivos, y segundo, personas éticas, laboriosas y orientadas al servicio público.

## **Bibliografía**

Australian Government (2001), "Senior Executive Leadership Capabilities Framework", <http://www.apsc.gov.au/selc/index.html>, 20-12-2008.

Ban, C. (1997), "Hiring in the public sector: 'Expediency management' or structural reform?", en *Public Personnel Management*, C. Ban y N. M. Riccucci (eds.), New York, Longman Publishers, pp. 189-204. 2 ed.

Bohlander, G. y Snell, S. (2004), *Managing Human Resources*, Ohio, Thomson - South Western. 13 ed.

Canadian Office of the Auditor General (1997), *Reform in the Australian Public Service: 1983-1996*, [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth\\_lp\\_e\\_10214.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth_lp_e_10214.html), 11-01-09.  
CLAD (2003), *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, <http://www.clad.org>

De Meuse, K. P.; Bergmann, T. J.; Vanderheiden, P. A.; y Roraff, C. E. (2004), "New Evidence Regarding Organizational Downsizing and a Firm's Financial Performance: a Long-Term Analysis", en *Journal of Managerial Issues*, Vol. 16 N° 2, pp. 155.

Dobel, J. P. (2007), "Public Management as Ethics", en *The Oxford Handbook of Public Management*, E. Ferlie, L. E. Lynn y C. Pollit (eds.), New York, Oxford University Press, pp. 156-181.

Fisher, S. R. y White, M. A. (2000), "Downsizing in a Learning Organization: Are there Hidden Costs?", en *Academy of Management Review*, Vol. 25 N° 1, pp. 244-251.

Fitz-enz, J. (2000), *The ROI of Human Capital*, New York, AMACOM.



Folger, R. y Cropanzano, R. (1998), *Organizational Justice and Human Resource Management*, Thousand Oaks, Sage Publishers.

Gandolfi, F. (2008), "Reflecting on Downsizing: What Have Managers Learned?", en *S.A.M. Advanced Management Journal*, Vol. 73 N° 2, p. 46.

Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2005), "Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

Ingraham, P. W. (1995), *The Foundation of Merit*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Ingraham, P. W.; Peters, B. G.; y Moynihan, D. P. (2000), "Public Employment and the Future of the Public Service", en *Governance in the Twenty-first Century*, B. G. Peters y D. Savoie (eds.), Montreal, McGill-Queen's University Press, pp. 385-422.

Ink, D. (2000), "What Was Behind the 1978 Civil Service Reform?", en *The Future of Merit*, J.

P. Pfiffner y D. B. Brook (Eds.), Washington, The Woodrow Wilson Center Press, pp. 39-56.

Leavitt, H. J. (2005), *Top Down*, Boston. Harvard Business School Press.

Longo, F. (2004), *Mérito y Flexibilidad*, Barcelona. Paidós.

McKinley, W.; Zhao, J.; y Rust, K. G. (2000), "A Sociocognitive Interpretation of Organizational Downsizing", en *Academy of Management Review*, Vol. 25 N° 1, pp. 227-243.

Meier, K. J. y Hill, G. C. (2007), "Bureaucracy in the Twenty-First Century", en *The Oxford Handbook of Public Management*, E. Ferlie; L. E. Lynn y C. Pollit (eds.), New York, Oxford University Press, pp. 51-71.

Murphy, K. R. y Cleveland, J. N. (1995), *Understanding Performance Appraisal*, Thousand Oaks, Sage Publishers.

Nigro, L. G. y Nigro, F. A. (2000), *The New Public Personnel Administration*, Itasca, FE Peacock Publishers, 5 ed.

Osborne, D. y Plastrik, P. (1998), *La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Barcelona, Ediciones Paidós.

Pilkington, C. (2000), *The Civil Service in Britain Today*, Londres, Manchester University Press.

Pollit, C. y Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform: a comparative analysis*, New York, Oxford University Press.

Popovich, M. G. (1998), *Creating High Performance Government Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

Rodríguez-Gustá, A. L. y Iturburu, M. (2005), "Capacidades de la burocracia y desarrollo del servicio civil: ¿cuál es el papel de los jefes y supervisores?", documento presentado en el X



Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.

Sheppard, B. H.; Lewicki, R. J.; y Minton, J. W. (1992), *Organizational Justice*, New York, Lexington Books.

Smither, J. W. (Ed.) (1998), *Performance Appraisal*, San Francisco, Jossey-Bass.

Stein, L. (2003), "The political context of public personnel administration", en *Public Personnel Administration*, S. W. Hays y R. C. Kearney (eds.), Upper Saddle River, Prentice Hall, pp. 3-15.

Takeuchi, R.; Chen, G.; y Lepak, D. (2009), "Through the Looking Glass of a Social System: Cross-Level Effects of High Performance Work Systems on Employee Attitudes", en *Personnel Psychology*, Vol. 62, pp. 1-29.

Ulrich, D. y Brockbank, W. (2005), *HR: The Value Proposition*, Boston, Harvard Business School Press.

ONU, United Nations Organization (2001), *Globalization and the State: 2001*, New York, United Nations.

ONU, United Nations Organization (2005a), *Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World*, New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs.

ONU, United Nations Organization (2005b), *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*, New York, United Nations.

Wolf, M. G. (2004), "Selecting the Right Performance Management System", en *The Talent Management Handbook*, L. A. Berger y D. R. Berger (eds.), New York, McGraw-Hill, pp. 85-103.



## RECTORÍA DEL EMPLEO PÚBLICO: UNA PERSPECTIVA DESDE EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL COSTARRICENSE

**Edith Fonseca Sandoval.** Costa Rica.  
Psicóloga. Funcionaria del Área de  
Desarrollo Estratégico de la  
Dirección General de Servicio Civil

### Sumario

El tema sobre la situación del empleo público en Costa Rica ha sido analizado por diversas instancias, desde hace varios años. La necesidad de contar con políticas nacionales claras de empleo para el sector público, dada la diversidad de regímenes, es un aspecto clave y determinante en la modernización del aparato estatal, debido a que el factor humano es el que impacta el servicio que se brinda a la ciudadanía, y, por ello, está llamado a cumplir con el cometido de la Administración, respecto al mandato constitucional de eficiencia. Desde esta perspectiva, se hace necesario destacar los aportes que, desde el quehacer nacional, se han efectuado en la consideración de dicho tema.

**Palabras claves:** Empleo público; servicio civil costarricense, recursos humanos, gobierno

### Abstract

The question of public employment in Costa Rica has been analyzed by several authorities over many years. Given the diversity of systems within public sector employment, there is a need to create a national policy for human resource management. Without this key policy, it will be difficult to bring about the modernization of State institutions necessary to achieve the level of efficiency demanded both by the constitution and the current administration's commitment. Having said this, it is important to recognize the steps already taken by the state institutions in this direction.

**Keywords:** public employment, the Costa Rican civil service, human resources, government

### 1. Aspectos generales

Durante 1978 y, posteriormente en la década de los años 90 (1), se encuentran una serie de esfuerzos desarrollados por la Dirección General de Servicio Civil, reflejados en diversas propuestas orientadas hacia la reforma del Estatuto de Servicio Civil, con la finalidad de erigir en la Administración Pública un régimen único de empleo público. Estas iniciativas no tuvieron el efecto esperado. En el año 2007 se crea la Comisión de Reforma Administrativa y Reforma del Estado (CEARE), cuyo papel se dirigió al planteamiento de «*propuestas específicas, viables y estratégicas, para enfrentar los principales desafíos que obstaculizan el fortalecimiento del Estado y contribuir, de manera significativa, al desarrollo del país*» (CEARE, 2008:3).



Dicha comisión, a su vez, se desagregó en dos subcomisiones: la de Planificación, Presupuesto y Organización de la Administración Pública; y la de Empleo Público. En la Subcomisión de Empleo Público se gestaron una serie de productos direccionados al ordenamiento de éste. Al respecto, se tienen como productos de mayor relevancia: el establecimiento de términos de referencia para la redacción de la Ley General de Empleo Público, el Decreto Ejecutivo para la creación del Consejo de Empleo Público, el Ordenamiento del Empleo Público, la relación entre la Administración Pública y los Servidores Públicos, y la creación del Consejo de Empleo en el Sector Público.

En torno al Consejo de Empleo Público, es interesante destacar que, en la propuesta de su conformación, se concebía una instancia presidida por el Ministerio de la Presidencia, cuya Secretaría Técnica estaría a cargo de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) y tendría como miembros a los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Planificación Nacional y Política Económica, y Hacienda. Desde esta instancia, se vislumbra el papel protagónico que la DGSC tendría dentro del referido Consejo. La respuesta a esta escogencia se podría desprender de la información detallada en los informes emanados de la Contraloría General de la República (CGR), desde los años 2008 y 2009. Los planteamientos referidos en el informe DFOE-PGAA-4-2009, esbozan una serie de argumentos respecto a la función de rectoría en materia de empleo público y la gestión sobre competencias técnicas de la Dirección General de Servicio Civil. Destaca que no existe formalmente un ente que ostente la rectoría política, cuyos lineamientos sean vinculantes a los diversos regímenes de empleo público del Estado costarricense.

No obstante, desde este marco de referencia, se desprende que, respecto a la función rectora en materia de empleo público, resulta pertinente la actuación de la Dirección de Servicio Civil, entidad que cuenta con un conglomerado de instrumental normativo que responde a las necesidades del Sistema de Gestión de Recursos Humanos (SIGEREH) y, por consiguiente, a los diversos subsistemas que lo conforman —Gestión de la Organización del Trabajo, Gestión de Empleo, Gestión Servicios del Personal, Gestión de la Compensación, Gestión del Desarrollo, Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, y dos niveles de Gestión a saber de Política Estratégica y de Gestión de Política Funcional— aunque limitados al Régimen de Servicio Civil. Al respecto la CGR destaca:

*«[...] las atribuciones y deberes descritos no corresponden con la función de rectoría política, pues no se refieren a la dirección de los entes y órganos públicos mediante políticas de empleo público o la emisión de directrices y coordinación que las haga efectivas; las competencias asignadas a dicha Dirección se asocian más bien a actividades técnico-operativas en materia de recurso humano. Por ello este Órgano Contralor considera que la Dirección es un órgano técnico dedicado a la materia de clasificación, ingreso, selección, promoción y traslado de los servidores públicos que integran el Poder Ejecutivo; circunscrito a los ministerios, sus órganos adscritos y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Es así como se desprende de las atribuciones y competencias otorgadas en el artículo No. 13 del Estatuto de Servicio Civil y No. 4 de su Reglamento, que su función corresponde más bien a una rectoría técnica,*



encomendada al Director General de Servicio Civil» (CGR,2009:8).

Por su parte, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2) destaca que, en el articulado de la Constitución Política, específicamente en los artículos 191 y 192, se expresa con claridad la amplitud en torno a la cobertura del estatuto de servicio civil, para todo el Estado y bajo los mismos principios fundamentales que garanticen la eficiencia de la Administración. Pese a que, de ello se desprende el quehacer de la DGSC, su cobertura se limitó al Gobierno Central. Esta situación abrió brechas en aspectos que llevaron, por ejemplo, a la dispersión salarial, que afecta directamente a la hacienda pública.

## **2. Rectoría del empleo público y la DGSC: Planteamientos ante la Contraloría General de la República (CGR)**

En el año 2009, la DGSC remitió a la CGR un informe relativo a la gestión de empleo público, en el cual se plasma que, ante la ausencia de una rectoría política en empleo público, la DGSC se ha visto compelida a emitir hacia las instituciones bajo su tutela, reglamentos, decretos, resoluciones, oficios circulares, políticas, directrices y lineamientos. Pese a ello, y ante la carencia de un ente «rector político-técnico de alto nivel», generalizado para el Estado costarricense, existen otras instancias, tales como la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) que han incursionado en materia que es competencia de la DGSC, como lo es emisión de políticas salariales, empleo y clasificación de puestos, y aprobación de las estructuras organizativas, indiscutiblemente relacionadas a las estructuras ocupacionales.

Referente a estos aspectos, en el informe sobre gestión del empleo público (3), se señala:

*«[...]inserción de instituciones, como la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), en asuntos propios de esta Dirección General, quedando sin resolver algunos de los mismos, tal es el caso de un decreto que se elaboró - en forma conjunta por ambas instituciones - y que buscaba regular todo el tema de las reubicaciones y traslados de servidores en el Estado. Sin embargo, tal situación no logró concretarse, a pesar de ser una necesidad inminente, dada la inflexibilidad actual (derivada de las políticas del Gobierno y del citado órgano técnico presupuestario), para movilizar recursos donde más se necesiten.*

*Otras consecuencias subyacentes es la concerniente a subordinación lineal de algunas acciones propias del empleo público a la variable presupuestaria; así como, la excesiva atomización de las actividades propias del empleo público en diversas instituciones tales como la STAP (creación y eliminación de plazas, aprobación de traslados horizontales de servidores, entre otros), y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), en materia de aprobación de las estructuras organizativas, de las cuales dependen las estructuras ocupacionales y que constituye materia competencial de la DGSC. En este último aspecto, al ser competencia del MIDEPLAN dicha aprobación, implica que también asuma los elementos colaterales de la eficiencia administrativa, tema claramente reservado al ente rector de la gestión del empleo público y del talento humano —la DGSC—, según se deriva del artículo 1º del Estatuto de Servicio Civil.»*

Ubicar el momento de ruptura en una estructura no permitiría, rescatar lo que hasta la fecha se ha dejado de avanzar, la tarea que continúa es articular la labor de las distintas instancias, a partir de la propuesta.

### 3. Señalamientos respecto a competencias en materia del empleo público.

En el ordenamiento jurídico costarricense, de acuerdo con lo señalado por la CGR (2009), se les ha asignado competencias en materia de empleo público a la Autoridad Presupuestaria (política presupuestaria), a la DGSC (rectoría técnica en la Gestión de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil) y al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (protección y garantía de los derechos laborales de los trabajadores). El ente contralor señala que, al estar segmentadas las competencias, la carencia se encuentra en que no se cuenta con un órgano que unifique la formulación de políticas, lineamientos y directrices generales en materia de empleo público.

### 4. Experiencias internacionales de rectoría en la función pública

La vivencia en la integración del órgano rector del empleo público, a nivel internacional, es muy variada. El perfil de dicho órgano, de carácter unificador y sistemático, se ha dirigido hacia un primer nivel de la estructura organizacional de la Administración Pública, debido al impacto transversal en la gestión estatal que poseen las políticas que emanen del mismo. Por tanto, éste posee una relación directa con el máximo nivel de autoridad en el ámbito de gobierno (Presidente). Debido a ello, los depositarios de autoridad en esta materia, por lo general, ostentan la condición de ministro o viceministro. De acuerdo con la delimitación de la rectoría de empleo, se pueden citar las siguientes experiencias:

- **Brasil:** Cuenta con una Secretaría de Recursos Humanos, perteneciente al Ministerio de la Planificación, Presupuesto y Gestión.
- **España:** Cuenta con una Secretaría de Estado para la Función Pública, adscrita al Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- **Guinea Ecuatorial:** Un Ministerio de la Función Pública y Reforma Administrativa, es el encargado de la organización administrativa, asesoramiento y asistencia a la Presidencia en la gestión del ingreso a la administración pública.
- **México:** Tiene una Secretaría de la Función Pública, dependiente del Gobierno Poder Ejecutivo y la Administración Pública Federal.
- **Paraguay:** Un Departamento Administrativo de la Función Pública se encarga de la formulación de las políticas globales de la administración pública, a partir de las directrices presidenciales.
- **República Dominicana:** Posee un Ministerio de Administración Pública, cuya función principal es garantizar la profesionalización de la Administración Pública, así como la implementación de un sistema racional y moderno de gestión de los recursos humanos. Depende directamente de la Presidencia de la República.



- **Taiwán:** Un Ministerio de la Oficina Central de Personal coordina la actividad del empleo público. A su vez, dispone de un instituto de formación en administración pública cuyo objetivo es contribuir con la eficacia en la función.

Los planteamientos señalados ponen en evidencia que la Administración Pública requiere de un órgano rector en materia de empleo público, que regule la relación entre el Estado y sus servidores, que garantice la igualdad de principios, la uniformidad y protección de los derechos laborales de los servidores; siendo su papel primordial el emitir políticas, lineamientos y directrices, homologables a la diversidad de regímenes de empleo público, que por su falta de articulación han estado desvinculados de la planificación del recurso humano, que impacta, como se ha señalado con antelación, la eficacia de la Administración Pública.

## **5. Propuesta sobre un ente rector del empleo público: Ministerio de la Función Pública**

Debido a la experiencias de otros países y teniendo en cuenta que la relación de un ente rector de empleo público debe ser transversal al quehacer de la Administración Pública, la propuesta de un Ministerio orientado hacia ella, podría convertirse en una alternativa válida en el ejercicio de la rectoría política en la materia antes señalada. Por tanto, una estructura conformada por un cuerpo normativo, un marco estructural y funcional, son primordiales para su ejercicio.

Siendo consecuentes con los principios de eficiencia y eficacia (4), y en procura de contar con una sólida estructura que sirva como base para la gestión de un Ministerio rector del empleo público, que brinde cobertura a toda la Administración Pública, podría contemplarse en su integración, a la DGSC, la cual por su amplia trayectoria en materia de empleo público, así como por las competencias técnicas que ha venido asumiendo, además de su estructura funcional y las condiciones que, por el nivel de especialización (experticia), capital intelectual y rango que le confieren a nivel jerárquico, la Constitución Política y el Estatuto de Servicio Civil, posee elementos relevantes para construir los cimientos en que se apoyaría este Ministerio

### **Notas:**

(1) Méndez Brenes, Ligia; Granados Vargas, Rodrigo y Castro Marín Manuel (2003). **Propuesta de Ley para la Autonomía Institucional**. Dirección General deservicio Civil. San José, Costa Rica.

(2) Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. **Voto No. 2003-00280 de las diez horas con veinte minutos del 28 de junio de 2003**.

(3) Dirección General de Servicio Civil (2009) **Informe sobre gestión de empleo público. Oficio DG-592-2009**. San José, Costa Rica.

(4) Arguedas, J; Fonseca, E y Tapia, M (2010). **Generalidades a considerar para propuesta de viabilidad política y técnica de un Ente Rector en Empleo Público**. San José, Costa Rica.







## La apertura comercial y el capital intelectual: Caso Costa Rica

**Federico Li Bonilla.** Costa Rica.  
*Administrador, Investigador y Doctorante en Ciencias de la Administración, del SEP-UNED. fli@uned.ac.cr*  
*Encargado del Programa y de la Cátedra de Administración de Empresas con énfasis en Cooperativas y Asociativas de la Escuela Ciencias de la Administración (ECA), Universidad Estatal a Distancia (UNED).*

### Resumen

La apertura comercial para Costa Rica, ha sido una forma de explotar sus ventajas competitivas; una de estas es su capital intelectual, que en cierta medida la ha llevado a un nivel de desarrollo diferenciado con el resto de América Latina, alcanzando en indicadores como la salud, índices más elevados que muchos países desarrollados.

La apertura comercial y la consolidación de la ratificación de tratados laterales y multilaterales con diferentes países, le ha permitido a Costa Rica acelerar aún más su desarrollo, hecho que se evidencia, desde el momento en que el país, no se considera ya para ayudas económicas de otros países que tradicionalmente le daban apoyo económico.

**Palabras claves:** apertura comercial, comercio internacional, ventajas de producción, globalización, capital intelectual.

### Abstract

Trade liberalization in Costa Rica, has been a way to exploit its competitive advantages, one of these is its intellectual capital, to some extent has led to a differential level of development with the rest of Latin America and achieve in many indicators health and higher rates than many developed countries.

Costa Rica, from trade liberalization and the consolidation of the ratification of lateral and multilateral treaties with different countries, has led to further accelerate its development, a fact already clairvoyance at the moment the country is not considered for economic aid other countries that traditionally gave financial support



**Keywords:** trade liberalization, international trade, production advantages, globalization, intellectual capital.

La apertura comercial que ha experimentado Costa Rica (1) desde su ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) ha generado un aumento en el nivel de exportaciones, pasando de \$3 190 100 000 en 1995 a \$9 343 200 000 en el 2007(2). Muy probablemente este aumento se deba a que, al tener un mercado más amplio, se aumenta también la producción; por ende, los costos promedios se ven disminuidos (economías de escala) (2).

Por otro lado, es preciso considerar que la especialización de las empresas y, consecuentemente, del capital intelectual, ofrece ciertas ventajas. Esto último, como indica Chaves (s.f), se comprobó en Costa Rica (3) a principios de la década de los noventa, cuando el país pasó de una economía agrícola a una de servicios. Esto evidencia que la mano de obra costarricense tiene mayores conocimientos que le permite migrar de una economía primaria a la terciaria. Al respecto, De Ferranti Lederman, Perry y Suescún (2004) señalan lo siguiente: *“Otro caso de cambio estructural es Costa Rica, que se transformó en exportador de “chips” para computadoras y equipo médico gracias a la inversión extranjera, que se sintió atraída al país por su fuerza laboral bien entrenada, estabilidad institucional y proximidad geográfica con los Estados Unidos. En resumen, los recursos naturales no son ni maldición ni destino. (p.2)*

Las ventajas que ofrece la apertura comercial son muy sencillas, pues se basan en el componente económico, así como en una mayor capacitación y preparación educativa de los colaboradores y, específicamente, en un sentido de orientación comercial basado en las experiencias y competencias adquiridas con el pasar de los años en cada país o empresa. El comercio internacional, que es a lo que un país -en este caso Costa Rica-, se somete a nivel global, implica competir abriendo sus fronteras y aprovechando las aperturas de los pares con los cuales negocia. Dicha competencia se da con más intensidad cuando hay tratados de negocios bilaterales o multilaterales que le permiten al país sacar ventajas del comercio internacional, por medio de la apertura de mercado. Este tema es muy bien fundamentado por David Ricardo (1994):

*“En un sistema de comercio absolutamente libre, cada país invertirá naturalmente su capital y su trabajo en los empleos más beneficiosos. Esta persecución del provecho individual está admirablemente relacionada con el bienestar universal. Distribuye el trabajo en la forma más efectiva y económica posible al estimular la industria, recompensar el ingenio y al hacer más eficaz el empleo de las aptitudes peculiares con que lo ha dotado la naturaleza; al incrementar la masa general de la producción, difunde el beneficio por todas las naciones uniéndolas con un mismo lazo de interés e intercambio común. Es este principio el que determina que el vino se produzca en Francia y Portugal, que los cereales se cultiven en América y en Polonia, y que Inglaterra produzca artículos de ferretería y otros”. (pp.102)*



Se trata, simplemente, de que cada país opte por producir todo aquello que ofrece ventajas de producción (una de las ventajas de Costa Rica, es el nivel educativo de la población, consecuentemente de sus trabajadores). En el caso de Costa Rica, por ejemplo, sucedía que no era tan eficiente en la agricultura y maquila, por las cargas sociales, pero sí muy competitivo en servicios y alta tecnología. Por consiguiente, lo mejor era que se inclinara a desarrollar estas dos áreas.

El aspecto negativo del comercio internacional se da cuando un país debe corregir su balanza de pagos, tratar de promover exportaciones y restringir las importaciones, lo cual se traduce en medidas de barreras cuantitativas o contingentes, barreras impositivas o aranceles, barreras administrativas de diversa índole –administrativas o de permisos-, así como en normas diversas, entre ellas, las sanitarias (éstas son las que Estados Unidos utiliza con mucha frecuencia, para boicotear algunos productos agrícolas).

Los factores que inciden en que los beneficios de una apertura comercial no se plasmen de la forma esperada, es decir, generando ganancias para todos, se deben principalmente a que los países se ven obligados a adoptar las corrientes neoliberales en sus políticas internas. Así pues, cuando se requiere dinero, financiamiento o IDE, para que el país sea más competitivo y se concrete la especialización productiva (servicios y alta tecnología) que le permita aventajar a sus pares en la oferta globalizada, sucede que, por la globalización (4) del comercio, también se globalizan los recursos financieros.

Es justamente en este punto donde empiezan los problemas para los países de economías dependientes, pues el Estado, al tiempo que se vuelve proveedor del orden público, (Romero, 2002) y debe sostener las garantías sociales mínimas, se ve enfrentado a las presiones de conseguir recursos financieros, con lo cual se pierde la perspectiva del desarrollo con equidad (5). Al respecto, French (2007) señala lo siguiente:

*“Las reformas neoliberales implementadas en América Latina permitieron controlar la inflación y generaron balances fiscales más equilibrados y un auge de las exportaciones. Sin embargo, también produjeron una alta volatilidad financiera, fuertes altibajos macroeconómicos y un cuadro social regresivo. Las privatizaciones, uno de los ejes del programa de reformas, contribuyeron al proceso de concentración del poder económico. Es necesario, por lo tanto, introducir «reformas a las reformas» para consolidar los logros y superar las principales falencias, de modo de avanzar hacia el objetivo final: el crecimiento con equidad. [...] Debido a la globalización, los expertos en intermediación financiera –un entrenamiento microeconómico– se convirtieron en piezas clave para los desequilibrios macroeconómicos de las economías emergentes. En economías en desarrollo, que basan parte de su estrategia en la diversificación de las exportaciones, un tipo de cambio dominado por movimientos de capitales de corto plazo revela una clara inconsistencia de política. Para tener un sistema económico con crecimiento y equidad es preciso premiar las mejoras de productividad más que la especulación, y las perspectivas de largo plazo en lugar del cortoplacismo” (p.46-50).*



Para lograr que los beneficios de la apertura comercial con los diferentes tratados de libre comercio que tiene Costa Rica -principalmente con el NAFTA-, se plasmen adecuadamente, es preciso tener mucho cuidado con el contexto actual y, específicamente, con la crisis financiera, debido a que ésta podría desestabilizar las exportaciones del país. La crisis, aunada al hecho de no saber competir con sus pares del tratado, genera una mayor pobreza y una regresión distributiva (6), tal como se plantea en diferentes trabajos sobre el tema, elaborados por investigadores como Dani Rodrik (2001), José Antonio Ocampo (2001) y François Bourguignon y Michael Walton (2006) (6).

El Estado debe velar por la realización de inversiones esenciales que aseguren una transformación productiva con equidad, a fin de inclinar la balanza hacia los más desventajados. De esta forma las ganancias y ventajas tenderían a permear la totalidad de la población (French, 2009). Muchas de las problemáticas que se han dado en el proceso de incorporación a la OMC, se dan también en Latinoamérica; Costa Rica, por lo tanto, no es la excepción. Los problemas más comunes son, entre otros, la visión financiera cortoplacista, la asignación incorrecta de los recursos, el no dar importancia prima a la innovación productiva que da la ventaja real comparativa. Estas incongruencias dan pie a la falla en las dinámicas de mercados, en donde los agentes financieros, tal y como señala French (2009), tienen una influencia muy desproporcionada y conveniente en la toma de decisiones de las políticas públicas.

Las ventajas de la apertura comercial y de esta globalización real se ven reflejadas en los cambios en la tecnología, un capital intelectual alto de la fuerza laboral, la acumulación de capital y la aptitud de las economías nacionales para generar ventajas competitivas. Esto queda demostrado con las estadísticas del desarrollo de Costa Rica, que además de aventajar a la región centroamericana, muestran un aumento en el PIB.

Según datos de COMEX (2007), con base en cifras del BCCR, para 1995 el PIB era del 3.9% y para el 2007 es del orden del 7.7%. Asimismo, según los datos de COMEX, con base en cifras del INEC (2007), el desempleo abierto para 1995 era del 5.2%, en tanto para el 2007 fue del 4.6%. El indicador de apertura comercial  $I=(X+M)/PIB$ , o sea la relación de importaciones versus Exportaciones para Costa Rica (7), en el 2007, fue del 85.3 % contra un 62.0% antes de ingresar de lleno a la OMC (8).

Crecimiento económico con equidad, es lo que se espera con la puesta en marcha del TLC o DR-CAFTA, siglas que designan al Tratado de Libre Comercio firmado con Centroamérica, la República Dominicana y los Estados Unidos de América, país que, por cierto, es el principal socio comercial de Costa Rica. Para el año 2006, por ejemplo, "las exportaciones de bienes y servicios sumaron el año pasado 5.631 miles de millones de colones, equivalentes al 49,7% de nuestro producto interno bruto. En otras palabras, somos hoy un país con una mayor integración a la economía mundial y, por lo tanto, más dependiente de lo que suceda en el resto del mundo" (De Paula Gutiérrez)



El TLC es la única manera que tiene el país para explotar sus ventajas de especialización y seguir brindando servicios a nivel global en la producción de productos de alta tecnología. México y Chile muestran altos indicadores en volúmenes de negocios o comercio, gracias a los cuales, no sólo se han convertido en referentes latinoamericanos con sólidos indicadores de integración económica, sino también en países de alto acercamiento en comercio con el típico trabajo, área en donde encontramos a Costa Rica (Lederman, Maloney y Servén, 2005). Si bien la puesta en marcha del TLC (9) pone en riesgo a largo plazo la agricultura y la maquila, autores como Granados; Vodusek; Barreix; López y Volpe (2007), plantean que, incluso antes de poner en marcha el TLC, ya la maquila había desaparecido.

Así pues, la agricultura puede ser objeto de un proceso de capacitación y reeducación que permita la puesta en marcha de una "Agricultura de Cambio", como son la agricultura bajo clima controlado y la agricultura orgánica, o bien, una agricultura enfocada en el desarrollo de valores agregados (marca y distribución) con declaración de origen de los productos agrícolas costarricenses, lo cual eleva considerablemente su valor agregado.

Productos como los minivegetales, por ejemplo, tienen un excelente mercado en los Estados Unidos, Europa y Japón; al igual que el banano ecológico, el café orgánico, la piña, el melón, la sandía y demás frutas que se producen en el país. Aunado a ello, el TLC le permite al país explotar las ventajas comparativas de algunos bienes y servicios -sobre todo de alta tecnología, actividad que es muy intensiva y competitiva-, así como importar los granos básicos y prendas de vestir (Steimberg, 2004). Al respecto, y según lo indica la teoría elaborada al respecto:

*"[...] Generalmente los factores abundantes son relativamente baratos y los factores escasos relativamente caros en cada una de las regiones. Aquellas mercancías que en su producción requieren una buena cantidad de los primeros y pequeñas cantidades de los segundos se exportan a cambio de bienes que utilizan factores en la proporción inversa. Así, indirectamente, los factores cuya oferta es abundante se exportan y aquellos otros con oferta más escasa de importan" (10) (Ohlin, 1971, p.98).*

A la luz de lo anterior, el TLC sólo le traerá beneficios al país y sus moradores, siempre y cuando el Estado sea un regulador de las reglas y se respete tanto a los trabajadores como a las garantías sociales ganadas desde 1942.

El por qué los resultados del TLC son positivos para Costa Rica (Lederman, Maloney, Servén, 2005) se enumeran a continuación:

- [...] those other Latin American economies also have grown faster than the US economy since the mid-1980s, especially Chile and to a lesser extent Costa Rica. (p.21)
- [...] might be more beneficial than they were for Mexico or could be for Costa Rica, for example, under a NAFTA-type agreement. Although we have not shown the [...] (p.136)
- Compared with other emerging countries, Mexico is also far behind East Asia (especially the Republic of Korea) and, within its own region, lags Costa Rica [...] (p.252)



- It is disappointing that the average effort of five middle-income Latin American countries (Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica, and Mexico) is [...] ( p.258)
- Interviews with high-tech companies in Costa Rica highlight the issue of the generation of quality human capital in a country as an order of magnitude more [...] (p.275)
- Costa Rica and Jamaica saw a substantial expansion of the former, whereas the Dominican Republic and Honduras experienced a significant increase in the [...] (p.356)
- Costa Rica and Jamaica appear to emerge as performers on par with Mexico in the post-NAFTA period, whereas Guatemala remains the principal under performer [...] (p.372)
- The 61 foreign investors interviewed ranked "political stability" and "well-educated labor force" as the top strengths of Costa Rica. (p.380)

Como se aprecia hasta el momento, el gran ganador del TLC-RD ha sido el país. Esto queda demostrado en diferentes estudios de la CEPAL y el BID, los cuales arrojan que únicamente Chile y Costa Rica (11), por el nivel y la calidad de su educación (12), su posición geográfica, la infraestructura en telemática e Internet, así como el acceso a las TIC y la no dependencia de los *comodities* (13) están dando un salto importante en términos de desarrollo. Adicionalmente, la industria de maquila existente en ambos países no compite con los productos producidos en China y, más bien, se enfoca en los servicios y la producción de alta tecnología (14) (De Ferranti, Lederman, Perry y Suescún, 2004).

Por último, la estabilidad económica, política y social, así como el alto grado de especialización de los recursos humanos, además de los procesos de negociación que se están llevando a cabo para que la República de China se convierta en un socio estratégico de Costa Rica, son elementos importantes que han facilitado el desarrollo.

Todas esas ventajas les permiten, tanto a Costa Rica como a Chile, poder dar el *salto de la rana*. Dicho salto se da cuando un país en vías de desarrollo tiene una infraestructura suficiente que le permite dar el salto al mundo desarrollado. Tal y como lo indicó Lederman, y en estudio realizado por Tacsan (2001), la sólida base tecnológica que tiene el país en el campo de la educación, la posición de los profesionales –capital intelectual-, los parámetros sobre las TIC para el año 2001, citados en su documento "The potentials of leapfrogging in Costa Rica", hacen que Costa Rica esté en condiciones de dar dicho salto.

Los costos de telefonía fija y celular no son los más altos de la región, además, la conectividad de Internet se ha mejorado bastante, permitiéndole al país estar interconectado con el mundo virtual por tres cables diferentes -dos en el Atlántico y uno en el Pacífico-. Los costos, debido a lo anterior, han bajado, y la conectividad y velocidad de banda ancha es un hecho, así como el acceso a Internet, ya sea por cafés Internet u otra vía de contacto con una computadora personal.



## Pensamientos finales

La apertura comercial que tiene en este momento el país, se debe sin duda a una realidad de la globalización sobre cómo hacer las cosas en este siglo. Costa Rica tiene una ventaja muy diferenciada con el resto de Latinoamérica, con excepción de Chile, para dar un salto de una economía en desarrollo a una economía desarrollada. Como hemos visto, sus indicadores económicos, la infraestructura necesaria y principalmente la educación en los dos últimos siglos, han permitido tener una mano de obra altamente especializada. Estos factores, unidos al alto porcentaje de profesionales competitivos que constituyen su capital intelectual, le permiten sacar ventajas a la apertura comercial.

## Notas:

(1) *Costa Rica es un país con una economía pequeña y abierta, altamente dependiente del comercio exterior. En los últimos años el país ha profundizado su proceso de apertura y liberalización económica, adoptando una serie de medidas en forma unilateral, tendientes a promover una mayor competitividad de la producción nacional y una mayor inserción en la economía internacional. Organización Mundial del Comercio. Mecanismo de examen de las políticas comerciales, Costa Rica. Informe del Gobierno de Costa Rica.*

(2) COMEX con base en cifras de PROCOMER.

(3) *Estas teorías se complementan con los desarrollos recientes de la teoría de la organización industrial porque el nuevo enfoque de análisis se desarrolla en un campo en el que interactúan continuamente la economía internacional y la estructura de los mercados, y donde son decisivos temas como las economías de escala, las barreras de entrada, el comportamiento de las empresas en ambiente estratégico, las externalidades tecnológicas, el aprendizaje mediante la experiencia y la inversión en I+D (Steimberg, 2004, p.9).*

(4) *En Costa Rica el proceso de transformación de la economía nacional hacia una economía mundial surge como una necesidad, provocada por el agotamiento del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. Este proceso de transformación se inicia con los Programas de Ajuste Estructural. El ajuste estructural se relaciona con el uso "La apertura comercial" I.C.E*

(5) *Como señala Romero, (2002) "en la época de la Globalización los Estados Nacionales y sus Gobiernos dejan de tener el protagonismo de antaño: son sólo necesarios para mantener el orden social y político, pero ya no lo son para el proceso económico" (pp.32); por ende, su intervención incluso es considerada un estorbo para el proceso globalizador.*

(6) *El contexto de las privatizaciones y la situación actual: Entre el Consenso de Washington y el crecimiento con equidad. Revista NUEVA SOCIEDAD No 207, enero-febrero de 2007, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.Ricardo Ffrench-Davis*



(7) Ffrench. (2007, p.53).

(8) Costa Rica también incrementó sus exportaciones de equipo de oficina y telecomunicaciones a un ritmo medio anual del 21% durante dicho período. China, con una cuota del 32% en 2007, es ya el destino principal de las exportaciones de esta categoría de productos de Costa Rica (OMC, 2008, p.45).

(9) COMEX, con base en cifras del BCCR y PROCOMER.

(10) La mayoría de los estudios de impacto del RD-CAFTA señalan un efecto neto positivo del mismo, pero a la vez reconocen que, a largo plazo, pueden haber efectos adversos transitorios sobre algunos sectores de la economía, particularmente la agricultura y poblaciones rurales. Ver, por ejemplo, Todd; Winters y Arias (2004); Agosin y Rodriguez (2005); Banco mundial (2005); Morley (2006).

(11) At least in the Americas, the cases of Canada, Mexico, Chile and Costa Rica are good examples of this double trade activism. It is hard to argue, after looking at those cases, that energy and political capital that are spent in FTAs are being diverted from the WTO (Trejos, 2005, p.3).

(12) Along with initial levels of income and schooling, we control for additional country characteristics such as inflation, government consumption, trade openness, and the black market premium, correlates that are standard in the modern cross-country growth literature and on which data have become available in recent years (Eichengreen y Leblang, 2002, p. 21).

(13) Uno de los elementos más criticados es que los países centroamericanos no lograron establecer acuerdos con los EE.UU. sobre una eliminación amplia de los subsidios de éste último. El Tratado define solamente el objetivo compartido entre los firmantes de una eliminación multilateral para subsidios a la exportación en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Esto significa, en la práctica, que en el corto y mediano plazo los agricultores centroamericanos competirán con clara desventaja, tanto en el mercado local, como en los mercados de exportación, con productos agrícolas como el maíz, arroz, sorgo y productos lácteos, altamente subsidiados por el Gobierno de los Estados Unidos (Garbes, 2005, p.165).

(14) A high level of education and plenty of highly skilled workers and professionals are perhaps the strongest factors in favor of Costa Rica [...] Costa Rica should take the necessary steps to prepare the labor requirements for the next years. So far the pressure has been growing, yet we foresee an increase in this pressure, especially in some areas such as web page design, e-commerce specialists, telecommunication managers, and so forth (Tacsan, 2001, p.p. 3).





## Referencias bibliográficas

De Ferranti, D.; Lederman, D.; Perry, G. y Suescún, R (2004). Comercio para el Desarrollo en América Latina y el Caribe.

De Paula, F. El TLC: Una oportunidad para avanzar. (2007). versión revisada del artículo publicado el domingo 17 de junio en el periódico La Nación.

Chaves, L.(s.f) La apertura comercial. San José, ICE en: [http://www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/16/la\\_apertura.pdf](http://www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/16/la_apertura.pdf) consultada el 08/06/2009

Eichengreen, B.; Leblang, D. (2002). Capital Account Liberalization and Growth: Was Mr. Mahathir Right? NBER Working Paper No. 9427. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH December. JEL No. F3. Cambridge.

Ffrench-Davis, R. (2007). El contexto de las privatizaciones y la situación actual: Entre el Consenso de Washington y el crecimiento con equidad. Nueva Sociedad No 207, enero-febrero de 2007, ISSN: 0251-3552, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

\_\_\_\_\_. (2009). Políticas macroeconómicas para el desarrollo en América Latina. CIDOB d'Afers Internacionals Mayo 2009.

Garbers, F. (2005). Apertura comercial y exclusión social. El impacto del Tratado de Libre Comercio entre los EE.UU. y Centroamérica en la economía campesina. Iberoamericana, V 18, pp.165-171.

Granados, J.; Vodusek, Z; Barreix, A.; López, J; y Volpe, Ch. (2007). Costa Rica: ante un nuevo escenario en el comercio internacional. BID-INTAL.

Lederman, D; William F. Maloney, Servén, L. (2005). Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean. Stanford: Stanford University Press.

Ohlin, B. (1971) Comercio interregional e internacional. Barcelona. Oikos-tam,s.a. ediciones.

Organización Mundial del Comercio Estadísticas de Comercio Internacional. (2008). En [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/statis\\_s/its2008\\_s/its08\\_toc\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2008_s/its08_toc_s.htm).

Ricardo, D. (1994). Principios de Economía, Política y Tributación, México. Fondo de cultura económica.

Romero, A. (2002). Globalización y pobreza. Universidad de Nariño. Colombia.

Steimberg, F. (2004). *La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica*. En [www.eumed.net/cursecon/librer](http://www.eumed.net/cursecon/librer).

Tacsan, R. (2001). *The potentials of leapfrogging in Costa Rica*. This study was prepared as a background paper for the World Employment Report 2001. En: [http://bib3.ulb.ac.be/cdrom/wer\\_lawitie/back/cos\\_1.htm](http://bib3.ulb.ac.be/cdrom/wer_lawitie/back/cos_1.htm)

Trejos, A. (2005). *Bilateral and Regional Free Trade Agreements, and Their Relationship with the WTO and the Doha Development Agenda*. *Global Economy Journal*, Vol. 5 [2005], Iss. 4, Art. 18. Published by The Berkeley Electronic Press.



# REVISTA DE SERVICIO CIVIL

# RECURSOS HUMANOS





# Perfil de competencias generales del funcionario del Régimen de Servicio Civil costarricense

**Jorge Allan Aguilar Cubillo.** Costa Rica  
*Psicólogo, funcionario del Área de Carrera Docente, Dirección General de Servicio Civil.*

**Edith Fonseca Sandoval.** Costa Rica.  
*Psicóloga, funcionaria del Área de Desarrollo Estratégico, Dirección General de Servicio Civil.*

## Sumario

El presente estudio obtuvo el primer lugar del **Premio ICAP a la Investigación en Administración Pública** y fue entregado en el marco del XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Compromiso con la Calidad y la Innovación. San José, Costa Rica, 2010.

La Dirección General de Servicio Civil (DGSC), con el propósito de ponerse a la altura de los tiempos, estableció un nuevo modelo de gestión del potencial humano con el que pretende resolver más efectivamente las necesidades vinculadas con los Recursos Humanos de los ministerios e instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil. Uno de los insumos tomados en cuenta para la elaboración de este modelo fue el documento titulado "Propuesta del nuevo modelo de reclutamiento y selección del talento humano". En virtud de que el modelo en referencia requiere como insumo contar con el correspondiente perfil de competencias generales del funcionario que labore para el Régimen de Servicio Civil, se realizó la presente investigación y se proponen diecisiete competencias generales.

**Palabras claves:** Gestión de Recursos Humanos, gestión por competencias, competencias generales

## Abstract

This study was awarded first place ICAP Prize for Research in Public Administration and was presented at the XV Forum of Public Administration of Central America, Panama and Dominican Republic: Commitment to Quality and Innovation, San José, Costa Rica, 2010.

In order to comply with current practice, the National Directorate of the Civil-Service established a new management model of human potential with which it aims to address more effectively the needs of human resources departments in ministries and institutions covered by the Civil Service System. One of the sources considered in developing this model was the document entitled "Proposal for a New Model for the Recruitment and Selection of Human Talent". In order to comply with the requirements of this model, it was necessary to identify the General Skills Profile of Public Officials in the Civil Service; this report proposes seventeen general skills.

**Keywords:** human resource management, competency management, general competencies.

## 1. Justificación de la investigación

Las sociedades del mundo desarrollado, entre ellas la costarricense, han sufrido en las dos últimas décadas cambios vertiginosos en el contexto del trabajo humano, producto del impacto de la globalización y del desarrollo tecnológico, especialmente en el campo de la información y las comunicaciones, y de un mayor nivel de conciencia del ciudadano común con respecto a la calidad de los servicios que debe suministrar el Estado.

Esta circunstancia -al plantear nuevas y más apremiantes demandas a sus organizaciones- obliga al Estado a contar con instituciones más eficientes y eficaces en la prestación de sus servicios, con perspectivas más claras y precisas acerca de la forma en que debe desarrollarse la relación ciudadano-Estado, funcionario público-usuario; lo que conlleva a las organizaciones al replanteamiento y variación de los esquemas de la gestión del potencial humano.

La *Dirección General de Servicio Civil –DGSC-*, con el propósito de estar a la altura de los tiempos estableció un nuevo *Modelo de Gestión del Talento Humano* con el que procura resolver más efectivamente las necesidades vinculadas con los Recursos Humanos de los ministerios e instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil. Uno de los insumos que toma en cuenta para la elaboración de este modelo es el documento titulado "*Propuesta del nuevo modelo de reclutamiento y selección del talento humano*" (1), documento que presenta un modelo de dotación de los recursos humanos para dichas instituciones, por medio del cual la DGSC procura llevar a cabo la selección de personal, desde una perspectiva amplia y global, valorando la idoneidad para el ingreso al Régimen de Servicio Civil. Mediante esta valoración, de carácter obligatorio e insoslayable, la DGSC pretende evaluar entre los concursantes la posesión de las capacidades y competencias generales indispensables para el desempeño idóneo como Funcionario Público y las que inciden, además, sobre el desarrollo de una carrera administrativa exitosa.

Dado que el reclutamiento y la selección del talento humano es un proceso relativo, cuya razón de ser es dotar a las organizaciones del recurso humano que requieren, resulta necesario contar con un perfil que establezca las características fundamentales y esenciales que debe reunir la persona que aspire a laborar como funcionario público en cualquiera de las instituciones al servicio de la sociedad costarricense. Se deduce, entonces, la importancia de contar con el correspondiente perfil, en el tanto es el instrumento que permitirá orientar el proceso de reclutamiento y selección hacia la búsqueda de los mejores candidatos con los cuales satisfacer las necesidades de personal que se le presentan a tales instituciones. No podía ser diferente, puesto que ¿cómo se va a seleccionar si no se tiene claro qué tipo de funcionario en general requieren dichas instituciones, de cara a las necesidades y expectativas de la sociedad costarricense del Siglo XXI?



## 2. Descripción del problema

La Dirección General de Servicio Civil aprobó recientemente un nuevo modelo de gestión del talento humano por aplicarse en las distintas instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil y, como parte de éste, un nuevo modelo de reclutamiento y selección, el cual requiere contar con el correspondiente perfil de competencias generales del funcionario público, que le permita orientar sus esfuerzos y recursos hacia la consecución de los candidatos que reúnan dicho perfil, a efecto de resolver satisfactoriamente las vacantes que se presenten en dichas instituciones.

## 3. Objetivos

### 3.1 Objetivo general

Establecer el perfil de competencias generales del funcionario público del Régimen de Servicio Civil.

### 3.2 Objetivos específicos

3.2.1 Determinar las competencias generales requeridas para desempeñarse como funcionario público en puestos cubiertos por el Régimen de Servicio Civil.

3.2.2 Elaborar el diccionario de competencias, mediante el que se define cada una de las competencias incluidas en el perfil del funcionario público en referencia.

3.2.3 Establecer el nivel esperado para cada una de las competencias delimitadas.

## 4. Marco teórico

Como ya se indicó, el nuevo *modelo de reclutamiento y selección del talento humano*, tomado como insumo del modelo de gestión del talento humano, recientemente aprobado por la DGSC, requiere para su funcionamiento y desarrollo, contar con el correspondiente perfil de competencias del funcionario público. Por tal motivo, en razón de que el producto de la presente investigación constituirá uno de los insumos para el citado modelo, resulta lógico y esperable que, del documento que detalla la propuesta en mención se retomen brevemente algunos de los aspectos planteados en ese documento, con el fin de incorporarlos como parte del marco de referencia del presente trabajo.

### 4.1. Marco legal relacionado con la selección del talento humano

El perfil de competencias generales del funcionario público que se propone, pretende ser un instrumento de gran utilidad para el modelo de reclutamiento y selección que aplique la DGSC, por lo que tendrá como ámbito de acción a las instituciones cubiertas por el Régimen



de Servicio Civil. Por tal motivo, debe considerar, respetar y contribuir al cumplimiento de una serie de principios y de normativa vinculada con su contexto de aplicación.

El régimen de mérito tiene como fundamento básico referencial las disposiciones de los artículos 191 y 192 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*, de donde se deriva la consiguiente normativa que regula la gestión de los recursos humanos dentro del Régimen de Servicio Civil, en particular, la referente a las condiciones y requisitos para el ingreso a dicho régimen, así como otros aspectos propios de los procesos de reclutamiento y selección, a efecto de garantizar la eficiencia de la Administración Pública.

Congruente con los principios del Régimen (2), resulta también aplicable a los procesos de ingreso y selección lo estipulado por el Artículo 21 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*: "...*toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país...*" (3).

En consecuencia, el perfil de competencias generales del funcionario público aquí propuesto y, en particular, el proceso en que se utilice, debe propiciar el resguardo de la igualdad de oportunidades para el acceso y ejercicio de los cargos, sin considerar razones de orden político, religioso, racial, género, ubicación geográfica o de cualquier otra índole, garantizando de esta manera que la selección y nombramiento de los funcionarios se realice exclusivamente con base en el mérito y en la idoneidad comprobada, en acatamiento a la normativa que regula la observación de tales principios.

Para los efectos del presente trabajo cabe además considerar el Artículo 11 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*, el cual en términos generales señala el "Principio de legalidad" (4) como la responsabilidad primordial de todo funcionario público. Por su parte, la *Ley General de la Administración Pública* (5) en su artículo 113, plantea la satisfacción del interés público como el propósito fundamental que debe orientar al servidor público, concepto que se complementa adecuadamente con el artículo 114 de dicha ley, que establece la "vocación de servicio" como lo que se espera de todo funcionario público.

Por su parte, el Estatuto de Servicio Civil en el capítulo IV: "*Del Ingreso al Servicio Civil*", específicamente el artículo 20, establece las condiciones que se deben reunir para el ingreso al Servicio Civil en puestos del título primero; entre ellas, "*demostrar idoneidad sometándose a las pruebas, exámenes o concursos que contempla esta ley y sus reglamentos*" (inciso d); mientras que en los artículos 21 al 31 -Capítulo V: *De la Selección de Personal*- se establecen las competencias de la Dirección General (6) en cuanto a las condiciones y requisitos por cumplir en los concursos (7), el tipo de criterios de selección por utilizar, las escalas de calificación de las pruebas, el procedimiento a seguir en el llenado de las plazas vacantes, la conformación y solución de las nóminas, entre otros aspectos.



Adicionalmente, el reglamento del Estatuto de Servicio Civil complementa la regulación establecida para el ingreso al Régimen y el proceso de reclutamiento y selección para puestos del Título Primero en los Capítulos III, IV y V, señalando, por ejemplo que, “además de cumplir con lo establecido en el artículo 20 del Estatuto, los interesados deben poseer aptitud física, psíquica y moral satisfactorias y, asimismo, satisfacer los requisitos que se establecen para la clase y los requerimientos que señalan los perfiles de puesto y las bases de selección” (lo subrayado no es del original).

Por otra parte, cabe indicar que, en lo que respecta a la selección de personal para puestos docentes o puestos del Título Segundo del Estatuto (8), el artículo 53 de la *Ley de la Carrera Docente* expresa, entre otros aspectos, que se debe “*exigir del servidor docente, la necesaria solvencia moral y profesional... y que además todo ascenso o mejoramiento del servidor docente, lo sea exclusivamente con base en sus méritos y antecedentes...*” (lo subrayado no es del original) Consecuentemente, el inciso b) del artículo 55 de esa misma ley expresa que, para ingresar a la carrera docente se requiere entre otros, reunir los requisitos indicados en el artículo 20 del Estatuto de Servicio Civil.

#### 4.2 Marco ético

Para la obtención del perfil de competencias generales del funcionario público que labora para el Régimen de Servicio Civil, no deben pasarse por alto los aspectos éticos involucrados en el tipo de servidor que se desea para las instituciones cubiertas por dicho Régimen. La parte ética de un funcionario público no puede soslayarse en una sociedad como la actual, en la que el problema de la corrupción en la Función Pública se hace sentir de manera preocupante; por un lado, tal problemática incide en la calidad del servicio, deteriora la imagen institucional y afecta la credibilidad estatal, y por otro, daña la imagen del servidor público en general, genera altos costos económicos por los litigios judiciales que ocasiona y afecta la moral de los demás funcionarios.

Congruente con ello, como parte del marco ético se consideran algunas disposiciones generales que plantea la misma normativa anteriormente mencionada, las cuales, en razón de su directa vinculación con la parte ética y moral de la Función Pública y por su misma cualidad de resumir lo correspondiente a las responsabilidades esenciales de todo funcionario público, resulta necesario retomarlas nuevamente pero, esta vez desde el punto de vista de *los valores deseables en el Servidor Público*.

En ese sentido, las disposiciones que integran resumidamente tales responsabilidades y perspectiva son, por ejemplo, las que expresan el artículo 11 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*, los artículos 113 –interés público o bien común– y 114 de la *Ley General de la Administración Pública*-vocación de servicio-incluyendo, además, el artículo 11 (9) de esa misma Ley.



La construcción de este perfil, en el tanto permitirá evaluar la idoneidad para el ingreso al Régimen de Servicio Civil, necesita ubicarse dentro de los principios esenciales que caracterizan a dicho Régimen, tales como: el mérito, la demostración de la idoneidad y la equidad. Requiere, además, tomar en cuenta aquellos principios éticos fundamentales de la convivencia e interacción humanas y que son intrínsecos a la propia naturaleza del trabajo esencial de todo servidor público -servir a ciudadanía- y que, por ser indispensables e imprescindibles, se estima necesario que todo funcionario público los posea, muestre y cumpla. Algunos de esos principios éticos primordiales que deben considerarse son: imparcialidad, legalidad, vocación de servicio, transparencia y buena fe, responsabilidad pública.

Otro referente de este marco general relacionado con al establecimiento del perfil del funcionario público del Régimen de Servicio Civil, lo constituye el documento “Decálogo del Servidor Público”, elaborado por la DGSC, el cual integra y resume una serie de características y principios, que todo funcionario público debe encarnar, a efecto de lograr una adecuada integración y cumplimiento de sus deberes. En este se destacan los principios de lealtad, vocación de servicio, probidad, honradez, responsabilidad, competencia, eficacia y eficiencia, civismo y transparencia; todos ellos valores o principios deseables en todo funcionario público.

### **4.3. Marco conceptual del proceso de selección del talento humano**

Chiavenato (10) afirma que *“las personas constituyen el elemento básico del éxito empresarial”,* en el tanto *“las personas pasan gran parte de sus vidas trabajando en las organizaciones, las cuales dependen de las personas para operar y alcanzar el éxito.”* (2002:4) e indica, además, que *“las personas dependen de las organizaciones en que trabajan para alcanzar sus objetivos personales e individuales. Crecer en la vida y tener éxito casi siempre significa crecer dentro de las organizaciones. Por otra parte, las organizaciones dependen directa e irremediamente de las personas, para operar, producir bienes y servicios, atender a los clientes, competir en los mercados y alcanzar los objetivos generales y estratégicos. Es seguro que las organizaciones jamás existirían sin las personas que les dan vida, dinámica, impulso, creatividad y racionalidad. Las dos partes mantienen una relación de mutua dependencia que les permite obtener beneficios recíprocos. Este es un ejemplo de simbiosis duradera entre personas y organizaciones.”* (2002:5) (11).

Una de las formas de contribuir al mantenimiento y consolidación de tal simbiosis es aprovechando los procesos por medio de los cuales la organización incorpora a las personas a sus labores cotidianas. En este sentido, la admisión de personas, constituida por los procesos de reclutamiento y la selección del talento humano, es un factor de gran utilidad, mediante el que *“las organizaciones escogen a las personas que desean como empleados y las personas escogen a las organizaciones donde pretenden trabajar y aplicar sus esfuerzos. Esta elección recíproca depende de diversos factores y circunstancias. Para que esta relación sea posible es necesario que las organizaciones comuniquen y divulguen sus oportunidades de trabajo para que las personas sepan cómo buscarlas e iniciar su relación. Este es el papel del reclutamiento: divulgar en el mercado las oportunidades que la organización pretende ofrecer a las personas*



que poseen determinadas características deseadas. A través del reclutamiento, la organización (que forma parte del mercado laboral, porque ofrece oportunidades de trabajo) comunica a determinados candidatos (que forman parte del mercado de Recursos Humanos) la oferta de oportunidades de empleo. El reclutamiento funciona como un puente entre el mercado laboral y el mercado de recursos humanos." (ídem, pág.85)

Es oportuno señalar que el producto del proceso de reclutamiento se convierte en un insumo del resto del proceso de selección, en el tanto hace posible el suministro de los oferentes – participantes- en cada concurso, para que posteriormente sean calificados en diferentes aspectos, de conformidad con los criterios de selección previamente establecidos.

Ansorena Cao (1996:19) (12), define la selección de personal como *"aquella actividad estructurada y planificada que permite atraer, evaluar e identificar, con carácter predictivo, las características personales de un conjunto de sujetos –a los que denominamos "candidatos"- que les diferencian de otros y les hacen más idóneos, más aptos o más cercanos a un conjunto de características y capacidades determinadas de antemano como requerimientos críticos para el desempeño eficaz y eficiente de una cierta tarea profesional."*

Este autor expresa que "el buen candidato" en términos absolutos no existe, que *"una persona sólo es un buen candidato si se le coloca en una tarea profesional que satisfaga sus necesidades, utilice sus capacidades y formación y le estimule a alcanzar un puesto acorde con su nivel óptimo de capacidad. La adaptación de los candidatos -empleados...- al puesto de trabajo resulta, pues de la mayor importancia"* (ídem, pág. 15).

Se deriva de tal afirmación que el proceso de selección justifica su existencia y aplicación en el tanto su propósito es buscar la adecuación, el ajuste del binomio que se conforma por las características de los puestos de trabajo y las características del individuo. De allí que, los especialistas recomiendan procurar que se armonicen las exigencias y expectativas de la organización con las características personales –idoneidad- de sus colaboradores o socios, con el fin de que éstos se integren productivamente a sus entornos.

Al respecto, Chiavenato indica que *"si no hubiera diferencias individuales y si todas las personas fuesen iguales y reuniesen las mismas condiciones para aprender y trabajar, la selección de personas sería innecesaria, pero la variación humana es enorme..."* Señala, además, que *"la mejor manera de formular el concepto de selección es representarla como una comparación entre dos variables: por un lado, los requisitos del cargo que debe llenarse (requisitos que el cargo exige de su ocupante) y, por otro lado, el perfil de las características de los candidatos que se presentan para disputarlo. La primera variable es suministrada por la descripción y el análisis del cargo, mientras que la segunda se obtiene mediante la aplicación de las técnicas de selección"* (Chiavenato, 2002:111).

En cuanto a los procesos de reclutamiento y selección, dicho autor menciona que *"mientras el objetivo del reclutamiento es abastecer el proceso de selección con materia prima (los*



*candidatos), el objetivo de la selección es escoger y clasificar los candidatos más adecuados a las necesidades del cargo y la organización" ... "la selección busca los candidatos –entre varios reclutados- más adecuados para los cargos de la organización, con el fin de mantener o aumentar la eficiencia y el desempeño del personal, así como la eficacia de la organización. En el fondo, está en juego el capital intelectual de la organización, que la selección debe preservar o enriquecer (Chiavenato, 2002:110 y 111).*

Conviene agregar que el proceso de selección de personal es de carácter discriminatorio por definición, en el tanto pretende, mediante el uso de una serie de recursos e instrumentos, valorar las diferencias existentes entre los sujetos, con la intención de determinar aquellos que mejor se perfilan para cumplir con los requerimientos o exigencias en una determinada institución, de allí que las acciones desarrolladas como parte de este proceso, se orientan a la obtención de un pronóstico, al cual se puede arribar aplicando básicamente dos modelos de carácter general: el *modelo de rendimiento* y el *modelo predictivo*.

El modelo de rendimiento se basa en la idea de que el éxito de una persona está determinado por lo que ha realizado en el pasado. Este modelo centra su atención en la tarea, especialmente en la medición de cualidades evidenciadas por medio del conocimiento específico; por esa razón le da importancia a la aplicación de pruebas de conocimientos y a la consideración de la experiencia para establecer la diferenciación entre las personas. Parte del supuesto de que si una persona conoce la tarea, ya sea porque tiene formación teórica o porque la ha realizado, será exitoso en el futuro.

Este modelo, aunque tiene la ventaja de gozar de credibilidad, presenta sin embargo el problema de tener que construir pruebas de conocimientos que contengan los requerimientos técnicos a los que obliga la objetividad, especialmente dentro del *Régimen de Servicio Civil*. Además, en cuanto a la valoración de la experiencia, es conocida la dificultad de diferenciar entre los años laborados y los aportes brindados, agregándose que no necesariamente las prácticas del pasado son las adecuadas para enfrentar los problemas que se presentan hoy en día, donde lo único permanente es el cambio.

El modelo predictivo se enfoca en la persona e intenta hacer un pronóstico a partir de las características que ésta posee. No se centra en la tarea ni el conocimiento específico sino en aquellas cualidades necesarias para ejecutarla. Se parte de la idea de que las cualidades personales tienen cierta permanencia en el tiempo y que a través de ellas se puede medir la capacidad de adaptación al trabajo y su buena ejecución. En razón de lo anterior, la evaluación no va dirigida necesariamente al conocimiento sino a las actitudes, aptitudes y características de las personas, aspectos indispensables para la adecuada aplicación de ese conocimiento, y para cuya medición se recurre a las pruebas psicométricas.

En este sentido, dado que el modelo de selección que se aplica en la Dirección General de Servicio Civil integra y combina las perspectivas y ventajas de ambos modelos, resulta necesario que el producto de la presente investigación sea de utilidad para dicho modelo mixto y,



por lo consiguiente, suministre la información necesaria y suficiente para poder determinar, escoger y aplicar los instrumentos propios del modelo predictivo: evaluación psicométrica (de aptitudes, actitudes, personalidad, valores), sin que limite la posibilidad de utilizar el modelo de rendimiento, al tomar eventualmente en consideración la valoración de la formación académica, de la experiencia y la capacitación de los concursantes e, incluso, la evaluación de conocimientos específicos, mediante los cuales, en conjunto, se puedan valorar las competencias conductuales y de otro tipo que se establezcan para ingresar al Régimen de Servicio Civil.

#### **4.4 Modelo básico de empleo**

Aunque el modelo básico de empleo público que se toma de referencia para el desarrollo del presente perfil se asemeja más al de "puestos de trabajo", incluye a la vez un matiz propio del modelo de "carrera", en el tanto, concibe al candidato que ingresa al Régimen como un funcionario con la posibilidad e intencionalidad de hacer carrera administrativa dentro del mismo. Al respecto, se presenta la disyuntiva de que el proceso de selección considere exclusivamente las necesidades del puesto o las exigencias más globales de la organización, para lo que se hace necesario reflexionar acerca de que cualquier puesto de trabajo no existe aislado, sino que forma parte de la red de cargos que integran la organización y como tal, su existencia se justifica no sólo en función de las responsabilidades específicas que lleva a cabo, sino también por el cumplimiento de los intereses generales de la organización.

Debe tenerse presente que los funcionarios públicos son quienes hacen o no posible la satisfacción adecuada de las necesidades particulares de los usuarios, el cumplimiento de las exigencias específicas de cada puesto de trabajo, a la vez que son también quienes realizan la misión, visión y los objetivos generales de la organización. Hay que recordar que, entre los principios fundamentales del Régimen de Servicio Civil, se encuentra el de la carrera administrativa- o de carrera docente, según se esté hablando del Título Primero o del Segundo (13) -, por lo cual resulta conveniente y necesario orientar el proceso de selección hacia la evaluación de una idoneidad general o satisfacción de un perfil básico que deba cumplirse, como mínimo, para laborar como funcionario del Régimen de Servicio Civil.

Enfatizando, es en esta relación simbiótica, que aporta beneficios recíprocos y en la medida en que sea duradera y productiva, que se espera que los candidatos propuestos como producto de la aplicación del perfil recomendado, puedan desarrollar una carrera administrativa exitosa para el bien de la organización y el suyo propio. Esta perspectiva, al ser más funcional y práctica, presenta la ventaja adicional de contribuir a la atención más eficiente y eficaz de las crecientes demandas del sistema de gestión del talento humano en el Régimen de Servicio Civil.

#### **4.5 El enfoque por competencias**

Se puede afirmar que el concepto de competencia es producto del desarrollo histórico de la Psicología del Trabajo, disciplina que, al estar orientada al estudio psicológico de la



actividad laboral y su estructura, ha generado como resultado de su evolución, metodologías, conceptos y teorías mediante las que pretende explicar el complejo fenómeno del trabajo en las sociedades modernas. Consecuentemente, el aporte del enfoque por competencias ha producido un cambio en la gestión de los recursos humanos, específicamente en los procesos de reclutamiento y selección, al pasar del énfasis que anteriormente se le daba a las tareas del puesto de trabajo, a un enfoque orientado hacia el ser humano, hacia las competencias personales, en razón de que éstas contribuyen a garantizar un mejor pronóstico personal dentro del contexto global de la organización.

Este enfoque, al integrar los aspectos estructurales de la personalidad de los individuos (constructos psicológicos) con los funcionales (su aplicación en el contexto laboral), ha hecho que actualmente ya no se busquen cualidades aisladas sino conjuntos de comportamientos que distinguen un desempeño excepcional de los trabajos. Al respecto, hay tratadistas que sostienen que tal viraje se dio a partir de un artículo de David McClelland, publicado por *The American Psychologist*, en 1973, donde se menciona que algunos "estudios constatan la vinculación existente entre el éxito laboral (resultado obtenido por las personas en el trabajo) y la práctica reiterada de una serie de comportamientos observables en el contexto de su actividad productiva. La exploración e identificación de estos comportamientos, así como su análisis, por medio de ciertas técnicas los relacionan con la posesión de determinadas cualidades o características personales. Un descubrimiento trascendente será que tales cualidades van más allá de los conocimientos técnicos especializados que se habían considerado tradicionalmente como determinantes de la cualificación profesional para adentrarse en motivos, rasgos de carácter, conceptos de uno mismo, actitudes o valores, destrezas y capacidades cognoscitivas o de conducta." (Longo, 2002: 42-43) (14).

McClelland, durante las investigaciones que realizó en la década de los setentas logró determinar que, para predecir con mayor precisión el rendimiento de los trabajadores, es necesario estudiar directamente a las personas en el trabajo, contrastando las características de aquellas que son particularmente exitosas, con las de quienes alcanzan apenas el promedio. Se observa, entonces, que desde el inicio, las competencias aparecen vinculadas a una forma de evaluar lo que realmente causa un rendimiento sobresaliente en el trabajo y no la simple evaluación de factores que describen las características de una persona, es decir, su pretensión es establecer o definir aquello que permita pronosticar un mejor desempeño de los trabajos.

Por su parte, Lyle y Signe Spencer definen el concepto de competencia como una característica subyacente al individuo que está causalmente relacionada con un estándar de efectividad y/o a un desempeño superior en el trabajo o situación. Esta concepción, aunque apunta hacia aspectos profundos de la personalidad, al señalar la relación causal existente, permite pronosticar el comportamiento en una extensa pluralidad de contextos y escenarios laborales, en virtud de que origina o predice el comportamiento, así como el desempeño, según un estándar de efectividad. Para ellos, en tanto la competencia vaticina quién ejecuta o realiza



algo adecuada o escasamente, partiendo de un criterio general establecido, concluyen que las competencias son “*formas de comportamiento o de pensar que se generalizan en diferentes escenarios y su permanencia se da por un largo periodo de tiempo*” (15).

A partir de dicha conceptualización, se extraen y tipifican cinco competencias, a saber:

1. De motivación, que se resume en los intereses que una persona considera o desea de forma consistente, donde las motivaciones direccionan el comportamiento, acercándolo o alejándolo de determinadas acciones u objetivos.
2. Características físicas y respuestas consistentes a situaciones (por ejemplo el autocontrol y la iniciativa) o información.
3. Concepto propio o de uno mismo, que corresponden a la autoimagen, las actitudes y los valores de la persona.
4. Conocimiento que alude a la información que tiene una persona en relación con áreas específicas.
5. Habilidades como las capacidades para el desempeño de tareas de índole física o mental.

Spencery Spencer, citados por Alles, M (2002), complementan la tipificación de las competencias con el *modelo del iceberg*, de manera que gráficamente dividen las competencias en dos grupos. En el primero, ubican las competencias fácilmente detectables y susceptibles de ser desarrolladas; éstas son conocidas como competencias de punto inicial, las cuales aluden a las características esenciales, conocimientos, habilidades básicas que todas las personas requieren para desempeñarse bien o en un nivel mínimo. El segundo grupo está constituido por las competencias más difíciles detectar y desarrollar, las cuales reciben la denominación de competencias diferenciales, distinguen a las personas de nivel superior y, por consiguiente, van más allá de lo común, permitiendo un mayor nivel de exigencia personal. Tales competencias le permiten a la persona visualizar mayores logros e, inclusive, anticiparse a las necesidades tanto de la empresa como de los clientes (visión futurista).

Posteriormente, otros especialistas en el campo de las competencias, como es el caso de R. E. Boyatzis y Levy Leboyer (16) llegaron a conclusiones interesantes, determinando que es factible establecer una serie de características personales relacionadas con el desempeño excepcional en el contexto laboral, las cuales, en la medida que sean identificadas, permitirán encauzar los procesos de selección, capacitación y formación del personal, en procura de su desarrollo y consolidación, para beneficio de los trabajadores y de la propia organización.

Por otra parte, a nivel latinoamericano, cabe citar los aportes brindados por Martha Alles, quien ha desarrollado guías para la elaboración de diccionarios de competencias para distintos tipos de organizaciones; su obra *Gestión por Competencias. El Diccionario* (17) se convierte en un



aporte de gran utilidad práctica y de aplicación concreta en los modelos por competencias que se orientan o alinean, no sólo con los objetivos organizacionales, sino además con el desarrollo individual de las personas.

Como se puede entrever, en relación con el concepto de competencia se han elaborado múltiples y variadas definiciones, de las cuales, para los propósitos del presente trabajo, cabe mencionar las siguientes:

*“Las competencias son repertorios de comportamientos que algunas personas dominan mejor que otras, lo que las hace eficaces en una situación determinada (Leboyer, 1997). Según esta autora “las competencias son observables en la realidad del trabajo, e igualmente en situaciones de test, y ponen en práctica de manera integrada aptitudes, rasgos de personalidad y conocimientos. Por lo tanto, las considera un trazo de unión entre las características individuales y las cualidades requeridas para llevar a cabo las misiones del puesto.”(18)*

Para Boyatzis, *“las competencias son características subyacentes a la persona, que están causalmente relacionadas con una actuación exitosa en el puesto de trabajo” (MailXMail, 2008).*

Otras definiciones (19), describen la competencia *“...como una capacidad efectiva para llevar a cabo exitosamente una actividad laboral plenamente identificada. La competencia laboral no es una probabilidad de éxito en la ejecución del trabajo, es una capacidad real y demostrada”*. Por su parte, según el INEM de España, *“el concepto de competencia engloba no sólo las capacidades requeridas para el ejercicio de una actividad profesional, sino también un conjunto de comportamientos, facultad de análisis, toma de decisiones, transmisión de información, etc., considerados necesarios para el pleno desempeño de la ocupación” (20).*

Por su parte, *“... la OIT ha definido el concepto de “Competencia Profesional” como la idoneidad para realizar una tarea o desempeñar un puesto de trabajo eficazmente por poseer las calificaciones requeridas para ello. En este caso, los conceptos competencia y calificación, se asocian fuertemente dado que la calificación se considera una capacidad adquirida para realizar un trabajo o desempeñar un puesto de trabajo” (Ídem, pág. 4).*

Otra definición que resulta interesante es la que ha generado la Provincia de Quebec: *“Una competencia es el conjunto de comportamientos socio afectivos y habilidades cognoscitivas, psicológicas, sensoriales y motoras que permiten llevar a cabo adecuadamente un papel, una función, una actividad o una tarea”*. (OIT- CINTERFOR, 2008: 4)

En Australia *“la competencia se concibe como una compleja estructura de atributos necesarios para el desempeño de situaciones específicas. Es una compleja combinación de atributos (conocimiento, actitudes, valores y habilidades) y las tareas que se tienen que desempeñar en determinadas situaciones” (Ídem. pág. 4).* En dicho documento se aclara además que *“este, ha sido llamado un enfoque holístico en la medida en que integra y relaciona atributos y*



*tareas, permite que ocurran varias acciones intencionales simultáneamente y toma en cuenta el contexto y la cultura del lugar de trabajo. Nos permite incorporar la ética y los valores como elementos del desempeño competente" (Ídem. pág. 4).*

Por su concepción integral, esta definición conviene tenerla presente para los efectos de la presente investigación, en la medida que la determinación del perfil de competencias generales del funcionario público que labora para el Régimen de Servicio Civil debe incorporar, además de los aspectos característicos propios del rol esencial de todo servidor público, aquellos otros relativos a la cuestión ética, al contexto y la cultura particulares de la *Función Pública Costarricense*.

Desde ese punto de vista, Pissinati define competencia como *"la capacidad de movilizar, articular y poner en acción valores, conocimientos y habilidades necesarios para el desempeño eficiente y eficaz de actividades requeridas por la naturaleza del trabajo"*. (21)

Por su parte, José Guadalupe Vargas (2008:5) (22), al realizar un análisis desde una perspectiva psicológica de variadas definiciones del término "competencia", destaca que, en términos generales, las competencias:

- Son características permanentes de las personas.
- Se ponen de manifiesto cuando se ejecuta una tarea o un trabajo.
- Están relacionadas con la ejecución exitosa de una actividad.
- Tienen una relación causal con el rendimiento laboral, es decir, no están asociadas con el éxito sino que se asume que realmente lo causan.
- Pueden ser generalizadas a más de una actividad.
- Combinan lo cognoscitivo, lo afectivo, lo conductual.

Resumiendo, como lo indicaran Cowling. A y James, P, citados por Pedro Manuel Zayas Agüero, *"las competencias abarcan motivos, rasgos, conceptos de sí mismo, conocimientos y capacidades cognoscitivas y conductuales...de allí que las competencias constituyen requerimientos humanos valorados en la relación hombre-trabajo"* (23). En otras palabras, se puede apreciar que el concepto "competencia", retoma dialécticamente las características particulares del trabajo con las de su ejecutante -aspecto psicológico de la actividad-, en el que a su vez se integra lo cognitivo con lo afectivo.

No obstante el enfoque de carácter científico que se le ha dado a tal concepto, la pretensión de que es factible identificar y medir las competencias para los empleos no está exenta de dificultades y dudas, pues como se señala en la obra Reclutamiento y Selección, marco de actuación para obtener el éxito (24), *"muchos autores escriben sobre las competencias de forma muy natural, pues afirman que éstas están relacionadas con el comportamiento, hasta el punto de que, en ocasiones, definen las competencias como dimensiones de un comportamiento abierto. Sin embargo, basta echar un vistazo a las listas de competencias citadas para darse cuenta de que no son comportamientos. El comportamiento tiene que*



*definirse de forma inequívoca y, además, debe ser observable. Frente a esto, la mayoría de las competencias que se utilizan habitualmente no son suficientemente específicas y, por tanto, no pueden clasificarse como comportamientos." Incluso, las dificultades y dudas aludidas pueden relacionarse hasta con el concepto mismo de competencia, en el tanto, como se menciona en la obra citada "...los autores más concienzudos que escriben sobre las competencias parecen no estar seguros sobre si se están enfrentado a comportamientos, predisposiciones a comportarse de un modo concreto, capacidades, conocimientos o una combinación de muchos de estos conceptos" (Ídem., págs. 25-26).*

A pesar de esos obstáculos, la realidad es que el concepto de competencia ha venido a satisfacer una gran necesidad en la administración de los recursos humanos, al facilitar la vinculación de las diferencias personales, específicamente en sus dimensiones psicológicas, con las necesidades de la organización, permitiendo de esta manera determinar los comportamientos individuales que se estiman exitosos dentro del contexto laboral. Esto da como resultado que los procesos de reclutamiento y selección puedan enfocarse ahora, de manera más efectiva, hacia la valoración de comportamientos específicos deseables en la realidad cotidiana del trabajo dentro del contexto particular de la organización y no a la evaluación de constructos abstractos en las personas. Por ello *"la concepción dialéctica de las competencias debe reflejar las propiedades básicas de la actividad al integrar las características del trabajo y las del ser humano en un todo, destacando el carácter activo y transformador del sujeto."* (Zayas Agüero, 2005:7).

En razón de lo expuesto seguidamente se señalan algunos de los requerimientos que, en términos generales, debe reunir el enfoque por competencias:

- Se debe contar con la definición de la visión, misión y los objetivos de la organización, para la delimitación de las competencias requeridas en ésta.
- Cada competencia se identifica por un nombre y una definición verbal precisa.
- Para cada competencia se debe establecer un determinado número de niveles, de manera que se facilite reflejar, observar y evaluar las conductas observables, a efecto de evitar juicios de valor.
- Las competencias son factibles de desarrollarse (pasar de un nivel menor a otro mayor), aunque no de manera inmediata, como recibir un curso de formación. Su desarrollo requiere experiencia práctica.
- Desempeñar un cargo de manera excepcional lleva asociado un perfil de competencias, el cual no es más que un inventario de éstas, junto con los niveles exigibles de cada una de ellas.
- El requerimiento de tener que operacionalizar las competencias y de describirlas en términos conductuales, ofrece grandes posibilidades para la aplicación de herramientas y procesos que permitan valorar su posesión en los trabajadores de la organización, así como en la determinación de los niveles en que se requiera su desarrollo.



Tales aspectos, le imprimen un carácter muy práctico al enfoque por competencias, de ahí que vincular la presente investigación con dicho enfoque resulta una decisión especialmente valiosa y útil, no sólo porque permite detallar las características que debe poseer el funcionario público idóneo, sino también, orientar los procesos de reclutamiento y selección e incluso de capacitación y formación del personal de las instituciones del Régimen, en procura del servidor público ideal que requiere el Estado costarricense. La relevancia que reviste determinar el *Perfil de Competencias Generales del Funcionario Público del Régimen de Servicio Civil* puede deducirse de lo que expresara Henry Mintzberg: *"...Un buen perfil, especialmente en su papel orientador del reclutamiento y selección, debe estar formado por pocas competencias, y todas ellas consideradas clave para un desempeño de éxito... con garantías razonables de éxito, diseñar procesos de incorporación eficaces a unos costes razonables y disponer de un conjunto de predictores con alta probabilidad de aproximarse a la idoneidad perseguida..."* (Longo, 2002,124).

En términos generales, dentro del enfoque por competencias, se destacan dos perspectivas: una que se inclina más hacia la elaboración y utilización de competencias de tipo genérico, y otra hacia el establecimiento de competencias específicas. En nuestro caso, para efectos de la determinación del Perfil de Competencias del Funcionario Público que labora para el Régimen de Servicio Civil, se adopta el enfoque de competencias genéricas, en razón de que con la implantación del modelo de reclutamiento y selección aprobado, lo que se propone es primaria y principalmente evaluar la idoneidad general para el ingreso al Régimen, sin dejar por fuera la posibilidad de que, en caso que alguna institución estime necesario complementar dicha valoración, la respectiva oficina de Recursos Humanos -ORH- determine los aspectos específicos que se requieran tomar en consideración para la evaluación específica posterior. Debido a ello es que el perfil, producto de esta investigación, se vincula con la concepción o paradigma, cuyo énfasis no está exclusivamente en los puestos de trabajo con sus particularidades, sino también en las competencias laborales personales –generales-, que al ponerse en acción contribuyen a garantizar un mejor desempeño personal y a la eficacia de la organización.

Sobre el particular, cabe traer a colación que *"los diferentes puestos de trabajo y familias de puestos de trabajo requieren, evidentemente, combinaciones distintas de competencias, y cualquier empresa, por sencilla que sea, necesitará una amplia variedad de competencias distintas. Con todo, es posible identificar un conjunto de competencias que sean universalmente aplicables, del mismo modo que podemos utilizar dimensiones de los Cinco Grandes (se refieren a las cinco grandes dimensiones mediante las que se puede definir la estructura de la personalidad) como marco de actuación para establecer las diferencias en cuanto a personalidad. Cualquier conjunto genérico de competencias de este tipo tendrá un atractivo y un valor evidentes."* (Cooper, Robertson y otros, 2005: 24).

En consecuencia, ante la disyuntiva relacionada con la interrogante de ¿hacia dónde orientar el proceso de selección, si a solventar las necesidades exclusivas del puesto de trabajo o las exigencias más globales de la organización? fue necesario considerar varios aspectos para



tomar la decisión adecuada. En ese sentido, como ya se indicó, debe tenerse presente el hecho de que cualquier puesto de trabajo no existe aislado, sino que forma parte de la red de cargos que integran la organización y como tal, su existencia se justifica no sólo en función de las necesidades específicas que satisface, sino también por el cumplimiento de los intereses generales de la organización. Se deduce de allí que el potencial humano -los ocupantes de los puestos- son los que hacen o no posible la satisfacción adecuada de las necesidades particulares de los usuarios, el cumplimiento de las exigencias específicas de cada puesto de trabajo y, a la vez, la realización de la misión, visión y los objetivos generales de la organización.

Además, es necesario tomar en cuenta que tal perspectiva coincide con las nuevas concepciones sobre el trabajo, las cuales promueven la polifuncionalidad en los colaboradores dentro de sus particulares ámbitos de trabajo, la movilidad horizontal y vertical de los trabajadores, así como con la tendencia actual de establecer organizaciones con estructuras más planas. Por lo tanto, es oportuno recordar que uno de los principios fundamentales del Régimen de Servicio Civil es el desarrollo de la carrera administrativa o de la carrera docente, según se refiera al Título Primero o Segundo (24), para lo cual es conveniente orientar el proceso de selección hacia la evaluación y satisfacción de una "idoneidad general" o perfil básico que debe cumplirse, como mínimo, para ser funcionario de este Régimen.

Según lo expuesto, el dilema entre "un candidato para un puesto o un candidato para la organización" se resuelve con claridad a favor de ésta, ya que resulta fundamental que la persona disponga de un conjunto de competencias indispensables para desenvolverse adecuadamente en las diferentes situaciones laborales propias de las instituciones públicas del país.

Al respecto, sostener una visión estática y reducida que olvide el dinamismo de la Administración Pública y la constante evolución de los puestos de trabajo -producto de los cambios frecuentes que se dan en las tareas, del impacto de nuevas tecnologías, de los ajustes organizativos que se realizan a lo interno de las estructuras de las instituciones, del incremento de la formación académica y de la capacitación que experimentan los mismos funcionarios públicos-, no sería congruente con la realidad imperante en la sociedad costarricense del siglo veintiuno.

Adicionalmente, determinar competencias laborales de tipo genérico tiene la ventaja de ser una opción pragmática, útil e integrativa para los intereses del Régimen de Servicio Civil, puesto que concilia las distintas necesidades de las instituciones cubiertas por dicho Régimen y las de la DGSC. Por un lado, permite satisfacer las necesidades de personal de las instituciones, al suministrarles los candidatos que cumplan con el perfil de ingreso del funcionario, sin desconocer que, en caso de necesitar funcionarios con otras características no consideradas previamente en dicho perfil, las ORH (25) podrán acceder además a la posibilidad de la evaluación específica; y por otro, tiene la ventaja, para la DGSC, de poder enfocar el proceso de selección hacia la búsqueda de candidatos que reúnan un único perfil, sin dispersar esfuerzos y recursos en la consecución de distinciones innecesarias y poco útiles.



En virtud de lo expuesto, se observa que el éxito de una organización depende de la calidad de sus trabajadores, del entusiasmo que éstos experimenten en el desempeño de sus puestos y en la forma en que se integren productivamente a sus entornos; es decir el éxito con que un funcionario pueda desempeñarse en un cargo, se vincula en gran parte con la forma en que se armonicen las exigencias del puesto y de la organización con las características personales, idoneidad, de su ocupante, colaborador o socio. En consecuencia, para el Régimen de Servicio Civil resulta de gran provecho aumentar la posibilidad de que ingresen funcionarios idóneos que contribuyan al desarrollo institucional y a la satisfacción de sus usuarios, mediante la aplicación de un proceso de admisión de personal efectivo. Se desprende, entonces, que la determinación del perfil de competencias generales del funcionario que labora en el Régimen de Servicio Civil ofrece el insumo que hará posible orientar los procesos de reclutamiento y selección del potencial humano hacia la consecución del capital humano adecuado.

Esto concuerda con el hecho de que la tendencia actual va más allá de buscar trabajadores que cumplan con sus funciones y responsabilidades y, es allí donde el enfoque por competencias brinda la posibilidad, entre otras, de detectar y seleccionar aquellos candidatos que puedan y quieran comprometerse con su trabajo, que aspiren y posean el potencial para brindar un aporte adicional a la sola realización de sus funciones y, por lo tanto, que estén en capacidad de contribuir, en mayor grado, al desarrollo de la organización que los contrate. De ahí que, lo se pretende es contribuir en la búsqueda de funcionarios que puedan integrarse productiva y positivamente a la Administración Pública y no sólo de aquellos potencialmente idóneos para determinados puestos de trabajo.

#### **4.6 Antecedentes del perfil de competencias generales del funcionario del Régimen de Servicio Civil**

En el año 2005 la *Unidad de Investigación y Desarrollo del Área de Reclutamiento y Selección de la DGSC*, mediante el Informe PDP-03-2005 de abril del 2005, titulado "Nuevas alternativas de concursos: Prueba de Proceso de Selección con Grupo Ocupacional e inscripción", describió los pasos que debían seguirse para realizar un proceso selectivo mediante la implementación de un Grupo Ocupacional General (G.O.G), entendido éste como la agrupación de clases por especialidades en función de una base de selección común -iguales predictores-, donde la pretensión posterior era agrupar a los oferentes por área laboral específica, por ejemplo: *Ciencias Sociales*, *Ciencias Exactas*, *Ciencias de la Salud*, entre otras y, subsiguientemente proceder con la ubicación por clase de puesto y especialidad, según correspondiese. En ese mismo año se gestionó el *Concurso Externo NO-03-05*, el cual atendería a dicha modalidad.

A partir de este grupo ocupacional general se vislumbraron una serie de competencias incipientes que se consideró, debían formar parte del repertorio de características que estuviesen presentes en toda persona que formara parte de los registros de elegibles, con los que solventarían las peticiones de personal formuladas por las ORH (véase Apéndice 1, perfil general de competencias del funcionario del RSC). Para tales efectos, se estableció una Base de Selección- predictores-, constituida por una batería de tres pruebas, a saber: personalidad,

valores e inteligencia, con sus respectivas ponderaciones, para ser utilizada en el proceso de evaluación de los oferentes.

En esa ocasión, la selección se desarrolló bajo la premisa de que existían elementos constitutivos asociados a las áreas antes indicadas, que servían de referencia para desempeñarse en puestos cubiertos por el RSC y, en este sentido, se consideraron las características que, en general deben estar presentes en todo funcionario público, garantizando el principio de igualdad de oportunidades. Los otros aspectos asociados a lo que podría considerarse como competencias técnicas, se rescataron a partir de los conocimientos adquiridos producto de la educación formal, así como del proceso de inducción que, con posterioridad a la contratación, se debe dar a los funcionarios, para facilitarles una adecuada incorporación a las condiciones organizacionales de la institución contratante.

La visión contenida en ese perfil se concebía a partir de una visión, más del Ser que del Hacer, dado que los aspectos observados por el desempeño exitoso de un funcionario, no se relacionan directamente con la ejecución de la tarea, sino que se focalizan en las actitudes asumidas por el funcionario para la atención de las necesidades de los usuarios, internos y externos, a la organización.

Esta primera aproximación a un perfil general de competencias, se originó en la experiencia adquirida, durante más de quince años, por los profesionales en Psicología que intervinieron en su determinación. Asimismo, la medición de los resultados de su implementación, pretendía establecer una muestra de funcionarios seleccionados de los Registros de Elegibles, producto de la implementación del G.O.G., contratados en distintas instituciones. Lo señalado permitiría consultar, posteriormente, el desempeño e incorporación de los funcionarios a las unidades administrativas respectivas y analizar dicha información en relación con las variables asociadas a la escolaridad (centro de estudio donde se formó el funcionario), institución donde se contrató, tipo de actividad desempeñada, proceso de inducción y evaluación del desempeño; ello con la finalidad de evidenciar si la base de selección respondía a las características delimitadas en el perfil. Este proceso de medición, a la fecha, se encuentra pendiente de realizar.

## 5. La medición de las competencias

Para la evaluación de las competencias, resulta conveniente que éstas estén debidamente descritas y operacionalizadas, es decir, delimitadas a partir de comportamientos o conductas observables. Por lo tanto, partiendo de lo planteado por *Martha Alles* en su obra *Gestión por Competencias*, es importante considerar los siguientes aspectos:

- a) Al trabajar con un modelo de competencias, éstas deben ser establecidas en grados o niveles.
- b) Al definir los niveles o grados se debe ir más allá de la simple indicación de los mismos -Muy Alto, Alto, Medio, Bajo, Mínimo- y expresarlos mediante un enunciado o frase explicativa que permita entender ¿qué se quiere decir, por ejemplo, con un nivel medio de determinada competencia?



- c) Al confeccionar un diccionario por competencias y comportamientos, se debe relacionar cada nivel con un mínimo de comportamientos a observar; el número se delimita a conveniencia, pero se sugieren, por lo menos, cinco comportamientos (Alles, 2007).

## 6. Marco metodológico

### 6.1 Enfoque de la investigación

El enfoque de la presente investigación es *racionalista-deductivo*, en el tanto el producto resultante -perfil de competencias generales del funcionario del Régimen de Servicio Civil- se obtendrá, principalmente, mediante el uso de procesos de razonamiento (intelectuales) dirigidos a analizar la teoría que, al respecto se haya emitido, las características generales del contexto laboral del Régimen, así como las responsabilidades básicas y fundamentales de todo cargo público. El análisis deductivo correspondiente abarcará no sólo dicha teoría, sino además las características del contexto en el que laboran los funcionarios públicos, entorno en el que se desenvolverán y deberán ajustarse los candidatos escogidos, luego de la respectiva valoración propia del proceso de reclutamiento y selección.

Este análisis, al partir de conceptos, situaciones y recomendaciones teóricas amplias y globales, permitirá obtener -como producto específico- la determinación de las competencias laborales generales que requiere poseer el funcionario público para desempeñarse con idoneidad en el RSC. De ahí que, la vía de acceso al objeto de estudio, así como los mecanismos que se utilicen para la producción y validación del conocimiento por obtenerse, se dará principalmente por la vía racional.

### 6.2 Tipo de investigación

Consecuente con dicho enfoque, la investigación que aquí se presenta es de tipo *descriptiva-cualitativa*, en el tanto se parte de una cierta realidad que resulta insuficientemente conocida -¿Qué competencias generales requiere poseer el funcionario público para desempeñarse de manera sobresaliente?-, Y, al mismo tiempo, relevante e interesante de ser aprehendida. El desarrollo del carácter descriptivo de esta investigación se adecúa con el objeto en estudio, en el tanto permite determinar y precisar las competencias generales mediante las que se constituirá el perfil de competencias Generales del funcionario público para su ingreso al Régimen de Servicio Civil. Para su obtención se procedió a la revisión de bibliografía especializada y a la elaboración de definiciones que identifiquen los elementos previamente seleccionados.

Por otra parte, la investigación es *contrastiva* porque, si bien parte de la delimitación conceptual de las competencias, éstas se someterán a la validación por medio del método de criterios de expertos, con lo que se compararán las competencias previamente delimitadas con la información proporcionada por éstos. No obstante, se aclara que los alcances del presente trabajo se limitan, momentáneamente a la construcción del citado perfil.



Se desprende de lo expuesto, que la investigación es principalmente de tipo cualitativo, en el tanto se orienta, en esencia, al establecimiento de los atributos o cualidades que identifican al funcionario público, sin recurrir a procedimientos matemáticos y estadísticos complejos que justifiquen los resultados obtenidos.

También, es importante enfatizar que el producto resultante de la investigación constituye uno de los principales insumos del modelo de reclutamiento y selección que se aplica en la Dirección General de Servicio Civil, modelo articulado en un proceso que, como un todo, se sustenta en el método científico, por lo que reuniría las características de objetividad, validez y confiabilidad requeridas; además de ser estandarizado. Tales condiciones, aunque no son inherentes al proceso de selección en sí, son características deseables que se le adjudican o poseen los instrumentos, los criterios de selección y predictores que en él se utilizan, entre ellos, el perfil de competencias generales que oriente dicho proceso selectivo.

En consecuencia, como resultado de su aplicación, se pretende proveer de candidatos idóneos -con un mayor pronóstico de éxito- para satisfacer las plazas vacantes que se presenten en las distintas instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil. Esta combinación de instrumentos y predictores ofrece la ventaja de contar con un proceso de reclutamiento y selección que se ajusta y satisface los requerimientos del método científico, al permitir, eventualmente, investigar y evaluar su confiabilidad y validez, y correlacionar los resultados obtenidos en las pruebas con el desempeño real que muestren los funcionarios escogidos *in situ*.

## **7. El perfil de competencias propuesto**

### **7.1 Características**

Luego de detallar el marco de referencia que encauza la presente investigación, procede a especificar las características y competencias indispensables que debe poseer el funcionario del Régimen de Servicio Civil, de manera que, producto de su utilización en los concursos que tramita la Dirección General de Servicio Civil, se pueda identificar, en los participantes, la posesión de dichas características, a efecto de comprobar su "idoneidad general" para el desempeño de los cargos, ya sean éstos del Título I o del Título II.

A continuación se detallan las principales consideraciones que caracterizan el perfil de competencias generales:

- Parte del supuesto teórico de que para fungir como servidor público eficiente y efectivo se requiere, al menos, cumplir con un perfil de competencias generales.
- Cada competencia del perfil hace referencia a comportamientos indispensables en los servidores públicos en general para el cumplimiento cabal de su función.
- La posesión de las competencias en un grado alto, posibilita el éxito del funcionario en cuanto a su desempeño como servidor público, así como su ajuste armónico al contexto laboral.



- Las competencias reflejan una serie de valores y criterios que aglutinan la visión que se tiene del funcionario público del siglo XXI.
- Las competencias permiten enlazar las características individuales con las necesidades y objetivos organizacionales de las instituciones del Régimen de Servicio Civil.
- A cada competencia se le asigna un nombre y tiene una definición que la delimita, describe u operacionaliza.
- Cada competencia hace referencia a comportamientos observables.
- Las distintas competencias pueden desarrollarse, lo cual conlleva tiempo porque se requiere experiencia práctica.
- Las competencias pueden ser medidas o evaluadas.
- Cuando hay desajuste entre el perfil de competencias generales del funcionario público y la persona que desempeñe dicha función, es muy probable que se vea afectada la calidad del servicio que se presta y el ambiente laboral de la organización.

## 7.2 Las competencias generales del funcionario del Régimen de Servicio Civil

Las competencias que se indican, constituyen una serie de características personales deseables en los funcionarios que laboran para el Régimen de Servicio Civil. Son características claves que distinguen al funcionario público con un desempeño superior. Aseguran una cierta manera de cumplir con las responsabilidades laborales e institucionales, de realizar las funciones con excelencia, de reafirmar el cumplimiento de su función primordial de servidor público en forma sobresaliente, de asegurar el desenvolvimiento y ajuste a sus distintos contextos de manera productiva y exitosa. Por tal motivo, se configuran en un conjunto de características-tipo o referenciales –parámetros- de gran utilidad, con las cuales comparar y orientar los procesos relacionados con la admisión de personas, la formación y la capacitación de los funcionarios.

Consecuentemente, el funcionario que trabaje para el Régimen de Servicio Civil debe desempeñarse de manera sobresaliente -con idoneidad-, según las cinco dimensiones que a continuación se delimitan:

- **Organizativa-institucional:** Capacidad para comprender las necesidades, objetivos y estrategias institucionales, asumiendo comportamientos y hábitos responsables y eficientes, tanto en lo concerniente a su desempeño personal como en las interacciones con sus compañeros de trabajo, y en procura de prever situaciones riesgosas en las que pueda verse menoscabada su integridad personal y la de otros.
- **Interrelacional y de Servicio:** Capacidad de interesarse en conocer, comprender y resolver las necesidades y expectativas razonables de las personas interesadas (*stakeholders*) internas y externas, a partir de adecuadas relaciones interpersonales, teniendo como puntos de partida la comunicación efectiva y el trabajo en equipo, que se hacen efectivas por medio de la interiorización del rol esencial que, como servidor público le corresponde ejercer.



- **Motivacional y ética:** Capacidad de actuar consecuentemente con los valores de la institución, los principios éticos del funcionario público y su profesión, aprovechando el conocimiento que a su alrededor se genera en procura de la mejora continua en la ejecución de su trabajo y la gestión de la organización.
- **Autorregulación:** Capacidad de mostrar efectividad y versatilidad en situaciones de presión y cambio, manteniendo la autoconfianza en sí mismo y conciliando las discrepancias que puedan surgir en el desarrollo de sus actividades.
- **Cognitiva:** Capacidad de identificar, encadenar, analizar, comprender y concretar las acciones a partir de procesos lógicos y sistemáticos que permitan mejorar constantemente los servicios y productos brindados a los clientes internos y externos.

Cada una de las dimensiones indicadas se desagrega a su vez en grupos de competencias, según se observa a continuación.

**Tabla 1. Resumen de las dimensiones y competencias.  
Perfil de competencias generales del funcionario público**

DIMENSIONES	DETALLE DE LAS COMPETENCIAS
<b>Organizativo-Institucional:</b>	1. Compromiso organizacional 2. Esmero /Escrupulosidad 3. Organización /Orden
<b>Interrelación y Servicio</b>	4. Orientación al cliente 5. Comunicación efectiva 6. Relaciones Interpersonales 7. Trabajo en equipo
<b>Motivacional y ética</b>	8. Proactividad 9. Integridad personal 10. Responsabilidad 11. Autoaprendizaje
<b>Autorregulación</b>	12.Trabajo bajo presión 13.Adaptabilidad/Flexibilidad 14.Resolución de problemas/Negociación
<b>Cognitiva</b>	15.Pensamiento conceptual 16.Pensamiento funcional 17.Pensamiento operativo

Fuente: Elaboración propia. Aguilar, J y Fonseca, E; 2010.



En cumplimiento de los requerimientos del modelo de competencias seguido, cada una de las competencias previamente establecidas (e indicadas en la columna de la derecha del cuadro anterior) se caracterizan mediante una definición que operacionaliza con mayor precisión el concepto en referencia (véase punto 7.4. de este trabajo: Diccionario de Competencias)

### 7.3 El perfil de competencias generales del funcionario del Régimen de Servicio Civil

Una vez que fueron definidas cada una de las diecisiete competencias generales, se procedió a establecer una valoración de la importancia relativa de cada una de ellas para el contexto del Régimen de *Servicio Civil*, según criterio de experto de los autores y considerando, además, la bibliografía consultada para estos efectos. El perfil resultante se muestra a continuación

**Tabla 2. Perfil de competencias generales del funcionario público**

COMPETENCIA	MUY BAJO	BAJO	MEDIO	ALTO	MUY ALTO
Compromiso organizacional					X
Esmero /Escrupulosidad					X
Organización /Orden				X	
Orientación al cliente					X
Comunicación efectiva				X	
Relaciones Interpersonales				X	
Trabajo en equipo					X
Proactividad				X	
Integridad personal					X
Responsabilidad				X	
Autoaprendizaje				X	
Trabajo bajo presión				X	
Adaptabilidad/Flexibilidad				X	
Resolución de problemas/ Negociación				X	
Pensamiento conceptual			X		
Pensamiento funcional			X		
Pensamiento operativo			X		

Fuente: Elaboración propia. Aguilar, J y Fonseca, E; 2010.

## 7.4. DICCIONARIO DE COMPETENCIAS

Seguidamente se presenta el diccionario de las competencias generales anteriormente indicadas, agrupadas de conformidad con las cinco dimensiones previamente establecidas.

**Tabla 3. Perfil de competencias generales del funcionario público.  
Dimensiones-competencias-operacionalización-comportamientos**

DIMENSIONES	COMPETENCIA	OPERACIONALIZACIÓN
<b>Organizativa -Institucional</b>	<b>1. Compromiso organizacional</b>	Capacidad para comprender y utilizar la dinámica que se genera a lo interno de las organizaciones y entre éstas y la ciudadanía, orientando su comportamiento en la dirección indicada por las necesidades, prioridades, objetivos y estrategias de la organización.
	<b>2. Esmero / Escrupulosidad</b>	Capacidad para asumir comportamientos y hábitos de trabajo responsables y eficaces que eviten o disminuyan razonablemente los posibles riesgos de errores, accidentes y de enfermedad profesional, tanto propios como de terceras personas.
	<b>3. Organización/ Orden</b>	Capacidad para organizar de manera efectiva el trabajo propio y de colaborar con el de los demás, estableciendo las prioridades, los procedimientos correctos y cumpliendo con los plazos establecidos.
<b>Interrelación y servicio</b>	<b>4. Orientación al cliente</b>	Disposición a colaborar, atender y resolver en la medida de lo posible, las necesidades y expectativas de los clientes, superiores y compañeros de trabajo, mediante el ejercicio efectivo del rol esencial de Servidor Público.
	<b>5. Comunicación efectiva</b>	Capacidad para expresar ideas, emociones y mensajes en un lenguaje comprensible, así como comprobar su comprensión por parte del interlocutor. Implica establecer y mantener canales de comunicación efectivos con superiores, compañeros de trabajo y clientes de la organización.
	<b>6. Relaciones interpersonales</b>	Habilidad para generar y mantener contactos y relaciones de colaboración y coordinación con personas diversas, tendentes a promover un ambiente de trabajo cordial y de respeto, así como la atención cortés de las necesidades y expectativas razonables de los usuarios.
	<b>7. Trabajo en equipo</b>	Capacidad para trabajar efectiva y coordinadamente con superiores, compañeros de trabajo y clientes, con la finalidad de promover acuerdos que cuenten con el apoyo y aprobación de los involucrados y de alcanzar los objetivos de la organización. Implica la capacidad de renunciar a sus propios intereses e ideas a favor del objetivo del grupo, sin llegar a la sumisión irracional o servilismo.
	<b>8. Proactividad</b>	Tendencia a emprender acciones, buscar y generar oportunidades que lleven al establecimiento de nuevas ideas y formas de hacer las cosas, en procura de incorporar mejoras en la ejecución del trabajo y la gestión global de la organización.



<b>Motivacional y ética</b>	<b>9. Integridad personal</b>	Capacidad de provocar un efecto positivo en los demás e influir en la cultura de la organización, mediante el ejercicio habitual de comportamientos coherentes con los valores de la institución, los principios éticos del funcionario público y su profesión.
	<b>10. Responsabilidad</b>	Propensión hacia el cumplimiento de los compromisos encomendados y asumidos, la aplicación de los procedimientos más ágiles y sencillos, a efecto de utilizar la cantidad de tiempo requerida, previa consideración de las consecuencias de las acciones a tomar. Incluye la tendencia a preocuparse por el trabajo bien hecho y la mejora constante de su propio rendimiento.
	<b>11. Autoaprendizaje</b>	Apertura a la búsqueda e incorporación de nuevos conocimientos y destrezas que favorezcan un mejor desempeño laboral y potencialicen el desarrollo personal y profesional.
<b>Autorregulación</b>	<b>12. Trabajo bajo presión</b>	Capacidad para actuar con eficiencia en situaciones de presión, oposición y adversidad, insertándose de manera eficiente en contextos de trabajo con un alto nivel de dinamismo, exigencia y energía. Implica además, la capacidad de mantener la confianza y el control en sí mismo en situaciones estresantes que puedan provocar fuertes emociones.
	<b>13. Adaptabilidad / Flexibilidad</b>	Facilidad para desenvolverse con efectividad en un entorno cambiante, comprendiendo, asimilando y poniendo en práctica las variantes requeridas. Capacidad de adaptación ante situaciones nuevas y de incertidumbre o en aquellas en que se planteen sugerencias y críticas personales o profesionales que requieran cambiar de criterio o manera de comportarse.
	<b>14. Resolución de problemas/ Negociación</b>	Capacidad para resolver obstáculos laborales y discrepancias interpersonales, mediante la promoción de acuerdos y soluciones que cuenten con el apoyo y la aprobación de las personas involucradas.

Fuente: Elaboración propia. Aguilar, J y Fonseca, E; 2010

**Notas:**

(1) El documento fue desarrollado por funcionarios de las Áreas de Reclutamiento y Selección y Carrera Docente de la DGSC y aprobado por los directores de esas áreas en octubre de 2007. Acorde con las tendencias actuales se da por entendido que el concepto "talento humano" debe ser sustituido por "potencial humano", dado que tal concepto incorpora una perspectiva más dinámica y a la vez adjudica una mayor importancia al desarrollo de las potencialidades de las personas.

(2) Principios fundamentales del Régimen son: el mérito, la idoneidad, la equidad y la uniformidad, además de la transparencia, la flexibilidad, la rendición de cuentas y la



innovación, a efecto de cumplir con el mandato constitucional de eficiencia y contribuir con las autoridades institucionales en la dignificación del funcionario del Régimen.

(3) Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 11 señala que “Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública”.

(4) Abreviada LGAP, señala en el artículo 113 “El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.

(5) Dirección General de Servicio Civil-DGSC-.

(6) Los concursos son el medio por excelencia que tiene la ciudadanía para acceder a los puestos cubiertos por el Régimen de Servicio Civil de Costa Rica.

(7) Del Estatuto de Servicio Civil.

(8) El artículo 11 indica: 1. “La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. 2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.

(9) Chiavenato, I (2002). *Gestión del talento humano*. Editorial McGraw Hill, Interamericana S.A. Colombia. Pág. 4

(10) Op.cit.

(11) Ansorena, Álvaro. (1996) “15 pasos para la selección de personal con éxito”. Ediciones Paidós Ibérica S.A. Primera edición. Barcelona, España.

(12) Del Estatuto de Servicio Civil.

(13) Longo, F. (2002) “Mérito y Flexibilidad.” *La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Editorial Paidós. Empresa. Madrid. España.

(14) Alles, M. (2007). “Gestión por Competencias. El Diccionario”. Editorial Granica-Adelphi. Buenos Aires Argentina.

(15) [www.ilo.org/public/spanish/region/ampo/cinterfor/temas/complab/](http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampo/cinterfor/temas/complab/). OIT-CINTERFOR. “Competencias Laborales”.



- (16) Alles, Idem.
- (17) Organización MailXMail.com (2008). Extractado del Curso: "Competencias Laborales, una alternativa de desarrollo organizacional, Concepto de Competencia Laboral", capítulo. 3: 3.
- (18) OIT- CINTERFOR (2008). Documento digital "Competencia Laboral, Las 40 preguntas más frecuentes sobre competencia laboral", pág. 3.
- (19) Ídem, pág. 4.
- (20) Cejas Yanes, E. (2008). Artículo: "Un concepto muy controvertido: Competencias Laborales", pág. 4.
- (21) Vargas Hernández, José Guadalupe (2008). Las Reglas Cambiantes de la Competitividad Global en el Nuevo paradigma de la globalización" .OEI – Revista Iberoamericana de Educación, Nº 17.
- (22) Zayas Agüero, P.(1997) "Las competencias como principal manifestación de la interrelación hombre-trabajo. Organización [www.monografias.com](http://www.monografias.com) pág. 7.
- (23) Cooper, D., Robertson, I. y Tinline, G. (2003:25). "Reclutamiento y Selección, marco de actuación para obtener el éxito". Thomson Editores, España.
- (24) Del Estatuto de Servicio Civil.
- (25) ORH.

## 8. Bibliografía

- Aguilar, J., Fonseca, E; Espinoza M. E. y Robles, B. (2007). "Propuesta Nuevo Modelo de Reclutamiento y Selección del Talento Humanos para el Régimen de Servicio Civil". Áreas de Carrera Docente y Reclutamiento y Selección de Recursos Humanos. DGSC. San José, Costa Rica
- Allés, Martha. (2007). "Gestión por Competencias. El Diccionario". Editorial Granica-Adelphi. Buenos Aires Argentina.
- Allés, Martha. (2008). "Diccionario de Competencias. Gestión por competencias". Editorial Granica-Adelphi. Buenos Aires Argentina. Anastasi, Anne y Urbina, Susana (1998). Tests Psicológicos. Prentice Hall. Séptima edición. México.



Bejarano, R., Fonseca, E. y Ramírez, S. (2005). Informe PDP-03-2005 de abril del 2005, denotado "Nuevas alternativas de concursos: Prueba de Proceso de Selección con Grupo Ocupacional e inscripción". Área de Reclutamiento y Selección de Recursos Humanos. DGSC. San José, Costa Rica.

Cejas, E., y Pérez, J. (2008). "Un concepto muy controvertido: Competencias Laborales". Instituto Superior Pedagógico para la Educación Técnica y Profesional "Héctor Alfredo Pineda Zaldívar". La Habana, Cuba.

CINTERFOR,-Organización Internacional del Trabajo Competencia Laboral (2008). "Las 40 preguntas más frecuentes sobre competencia laboral.

Cooper, D., Robertson, I., y Tinline, G. (2005), Reclutamiento y Selección, Marco de actuación para obtener el éxito. Thomson Editores, España.

Coronado, C., y Lara E. (2005). "La selección de personal por competencias laborales. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Departamento de Ciencias Administrativas. México.

Chiavenato, Adalberto (2002). Gestión del talento humano. Editorial McGraw Hill, Interamericana S.A. Colombia.

De Ansorena Cao, Álvaro (1996). 15 pasos para la selección de personal con éxito. Editorial Paidós Empresa. Barcelona, España. Primera edición.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento.

XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana (2006). "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública. Experiencias innovadoras de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Análisis y propuesta para la elaboración del perfil del Directivo Público Chileno. Subdirección de Alta Dirección Pública, Dirección Nacional del Servicio Civil, Ministerio de Hacienda Chile". Ciudad de Guatemala, República de Guatemala

Flores, Cecilia y otros (2004). Ética y Dignificación de la Función Pública Costarricense, Dirección General de Servicio Civil.

– González Maura (2002.) "Qué significa ser un profesional competente. Reflexiones desde una perspectiva psicológica. Revista Iberoamericana de Educación Vol. XXI, Nº 01, 2002. Universidad de la Habana, Cuba La Habana. Cuba.

– Ley de la Carrera Docente y su Reglamento.

- Ley General de la Administración Pública.
- Levy-Leboyer, Claude (1997). "Gestión de las Competencias: cómo analizarlas, cómo evaluarlas, como desarrollarlas". Editorial Gestión 2000. Barcelona, España.
- Longo, Francisco. (2002) "Mérito y Flexibilidad: La gestión de las personas en las organizaciones del sector público". Editorial Paidós Empresa.

Organización mailxmail.com. (2008). "Competencias Laborales, una alternativa de desarrollo organizacional".

Padrón Guillén, José. (1998). "La estructura de los procesos de investigación" (artículo).

Rodríguez Trujillo, Nelson (2008) "Selección Efectiva de personal basada en competencias". Publicaciones Cinterfor/OIT. Escuela de Psicología, Universidad Central de Venezuela. Caracas. Venezuela.

Suso Llamas, Carlos (2009). "Proyecto piloto para el desarrollo personalizado de las competencias". XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahía. Brasil.

Vargas Hernández, José. (2008). "Las reglas cambiantes de la competitividad global en el nuevo milenio. Las competencias en el nuevo paradigma de la globalización". OEI, Revista Iberoamericana de Educación.

Zayas Agüero, Pedro (2008). "Las competencias como principal manifestación de la interrelación hombre-trabajo". www. Monografías.com. Organización emagister.com.

### **Otras referencias WEB**

<http://www.arearh.com/coaching/>

<http://www.cinterfor.org.uy>.

<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampo/cinterfor/temas/complab/>. OIT-CINTERFOR. "Competencias Laborales".

[http://www.oit.org/public/region/ampo/cinterfor/tema/complab/doc/otros/sel\\_efe/i.htm](http://www.oit.org/public/region/ampo/cinterfor/tema/complab/doc/otros/sel_efe/i.htm)

<http://www.malisa.cl/inteligencia-emocional-como-competencia-laboral>.

[http://www.oei.es/etp/competencias\\_laborales\\_base\\_mejora\\_empleabilidad\\_personas.pdf](http://www.oei.es/etp/competencias_laborales_base_mejora_empleabilidad_personas.pdf)

[http://www.oie.es/etp/competencias\\_laborales\\_base\\_mejora\\_empleabilidad\\_personas.pdf](http://www.oie.es/etp/competencias_laborales_base_mejora_empleabilidad_personas.pdf)

<http://www.unicist-library.org.unicistwiki.library/index.php/>



REVISTA  
DE SERVICIO CIVIL

JURISPRUDENCIA  
ADMINISTRATIVA







## Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos

**Miriam Rojas González**, Costa Rica.  
Abogada, Directora de la Asesoría Jurídica,  
Dirección General de Servicio Civil

**Dictamen AJ-198-2011**,  
de fecha 22 de febrero del 2011,  
de la Asesoría Jurídica de la  
Dirección General de Servicio Civil

Es importante recordar la finalidad que persigue la Ley denominada "Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos", número 8220 del 11 de marzo del 2002, esto en aras de fortalecer la labor que el bloque de legalidad nos encarga.

La calidad de la gestión administrativa debe mejorar continuamente y una de las modalidades es que se de un servicio eficiente al administrado, simplificando los trámites, cuyo objetivo es eliminar trabas y formalismos que impiden el accionar administrativo, racionalizando los trámites que realizan los administrados y mejorando así la celeridad, eficacia, eficiencia, utilidad y un menor costo en la tramitología.

La Sala Constitucional, mediante el voto número 2005-5600 del 10 de mayo del 2005, refiere su posición en relación con estos principios supra citados, básicamente consagrados en la Carta Fundamental y que sin discusión rigen la función pública, al señalar, entre otras cosas, que el Poder Ejecutivo, según el artículo 140, inciso 8, tiene el deber de vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas. Agrega que el 139, inciso 4, incorpora el concepto de buena marcha del gobierno y el 191 recoge el principio de eficiencia de la administración.

Expone el Alto Tribunal Constitucional, que la Ley General de la Administración Pública (53), manda que estos principios deban orientar y nutrir toda organización y función administrativa. La eficacia como principio supone, que las organizaciones y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar "...la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, con lo que debe estar ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2º de la Constitución Política). La eficiencia, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros."



Ahora bien, con respecto a la simplificación de trámites y exceso de requisitos, debe considerarse que lo que se pretende, desde el punto de vista jurisprudencial en materia constitucional, es que *"...las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos alambicados que retarden la satisfacción de los intereses públicos empeñados."*

A su vez se agrega en esta relevante sentencia constitucional, que en lo que respecta a la celeridad, ésta obliga a las administraciones públicas a cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, *"...a través de los diversos mecanismos de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos. Este conjunto de principios le impone exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos que no pueden declinar de forma transitoria o singular."*

Como se desprende jurisprudencialmente de lo expuesto y conocedores de nuestra obligatoriedad de resguardar el contenido de esta ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos y lograr con ello su cometido, debemos dentro del quehacer de esta Dirección General proceder a suprimir trámites innecesarios, evitar la duplicidad de éstos, reducir hasta donde sea posible requisitos solicitados a los administrados y con ello no se obstaculice ni retrase el dictado final del acto administrativo dirigido a la satisfacción del interés público y el del ciudadano solicitante.

El ámbito de aplicación de esta ley, es para toda la Administración Pública (54), por lo que en esta medida a esta Dirección General le resulta aplicable la misma. Se exceptúa únicamente los trámites y procedimientos de defensa del Estado y seguridad nacional.

Refiere esta normativa a la presentación única de documentos, ordenando que la información que presente un administrado a cualquier sede estatal, no pueda ser requerida de nuevo por las autoridades de las otras instituciones, cuando sea para el mismo trámite. Tampoco se puede pedir al consultante información que conste en alguna área de esta Dirección General.

Salvo en lo que se refiere a las personerías jurídicas, se debe poner atención a la protección que otorga esta disposición jurídica al consultante, en el sentido de que si la administración debe remitir información de aquel a otra entidad, órgano o funcionario, tiene que contar con el consentimiento del administrado involucrado.

Se otorga un absoluto respeto a las competencias de cada una de las entidades u órganos que conforman la administración, y por ende no se cuestionarán ni revisarán dichos documentos por la oficina que los recibe.

No obstante que la ley menciona en forma expresa o hace referencia a documentos como permisos y autorizaciones, lo cierto es que estas consideraciones son de aplicabilidad de igual manera a cualquier otro documento de carácter oficial que venga debidamente certificado por autoridad competente, caso particular de las certificaciones de documentos por medio



de las cuales la autoridad certificadora, da fe pública de que los datos consignados en la misma son ciertos y respaldan en su literalidad a las copias de documentos anexos que completan dicho trámite, cuando así procede, pero se hace la salvedad de que si bien es cierto el fondo del documento no debe ser cuestionado por las razones expuestas, si existe una responsabilidad de la oficina receptora de la certificación, en el entendido de que debe revisar que la misma esté confeccionada adecuadamente.

No omitimos manifestar que en el caso particular traído a colación, es decir las certificaciones, se establece un régimen de responsabilidad administrativa, civil y/o penal, para los funcionarios que la emitan, de ahí la importancia de prestar la debida atención en el momento de su confección, de manera que en la misma solo sean consignados datos reales y verdaderos, respecto a la situación o documentos que se deseen certificar (55).

Por su parte y en lo que respecta a los trámites o requisitos que se le exigen al administrado, los mismos deben sujetarse al Principio de Legalidad, por lo que se obliga a que estén publicados en el Diario Oficial o en medios electrónicos, acompañados de los instructivos, manuales, formularios y demás documentos correspondientes y estar ubicados en un lugar visible dentro de la Institución. Así mismo la publicación, en un diario de circulación nacional, de un aviso referido a dicha publicación.

Prevalece la obligación de informar sobre los trámites que se están realizando en la respectiva unidad administrativa y para ello no podrá exigirse la presencia física del administrado, salvo en aquellos casos en que la normativa existente así lo requiera.

La administración a su vez está en la obligación de indicarle, a la parte consultante, el artículo que sustenta los trámites a realizar, así como la fecha de publicación de la norma en estudio y aplicación.

Dentro del plazo legal o reglamentario aplicable, esta Dirección General y por ende toda la administración, está obligada a resolver el trámite, verificar la información presentada por el interesado y podrá, si así fuere necesario, prevenirlo otorgándole un plazo de diez días hábiles, por una única vez y por escrito, para que complete los requisitos omitidos o aclare información en su solicitud.

Con esta prevención se suspende el plazo de respuesta y la consecuente resolución del trámite solicitado, el cual empieza a correr nuevamente, una vez que transcurra el término otorgado y expuesto supra.

Se establece además la figura del silencio positivo, cuando vencido el plazo que tiene la administración para resolver "*solicitudes para el otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones*", no lo haga, lo cual produce una aprobación positiva automática del mismo.



El interesado podrá para, estos efectos, presentar una nota a la administración donde conste que su solicitud estaba completa y que no se resolvió en tiempo. Si se presenta esta situación la Administración está obligada al día siguiente del recibo de tal nota, a emitir un oficio en el que se declare que efectivamente el plazo transcurrió y la solicitud no fue aprobada por lo que transcurrió el silencio positivo, o bien, el interesado puede acudir ante Notario Público para que le certifique, mediante acta notarial, esa misma situación.

Cuando la entidad u órgano de la administración para resolver requiera fotocopias, constancias, certificaciones, mapas o cualquier información que tenga o emita otra entidad, está en la obligación de coordinar inter-institucionalmente y obtenerla así por los medios a su alcance, para no solicitarla al administrado, quien tampoco está obligado a acudir a más de una instancia, entidad u órgano público, para la solicitud de un mismo trámite o requisito que persiga la misma finalidad.

Por último, esta Ley enmarca una serie de responsabilidades ante su incumplimiento, tanto el de la administración como el del funcionario encargado del trámite respectivo.

Se le da el poder al administrado de exigir el señalamiento de la responsabilidad, remitiendo ésta a los mandatos de los artículos de la Ley General de la Administración Pública 190 y siguientes para la administración pública y por la responsabilidad civil y administrativa del funcionario público, a los numerales 199 y siguientes y 358 y siguientes. La responsabilidad penal del funcionario, conforme lo ordena la legislación penal.

Para efectos de la responsabilidad personal del servidor, serán faltas graves las siguientes:

- No aceptar la presentación única de documentos.
- No respetar las competencias.
- No dar publicidad a los trámites ni sujetarse a la ley.
- No informar sobre el trámite
- No resolver ni calificar dentro del plazo establecido.
- Incumplir el procedimiento del silencio positivo.
- No coordinar institucionalmente.
- Irrespetar el trámite ante única instancia administrativa.

**Notas:**

(53) Artículos 4º, 225, párrafo 1º y 269, párrafo primero.

(54) Poder Central, descentralizadas, instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas.

(55) El Director de Área de esta Dirección General, de acuerdo con lo que dispone el artículo 65, numeral segundo de la Ley General de la Administración Pública, como bien se les había indicado en otros oficios de esta Asesoría Jurídica, tiene toda la potestad de emitir certificaciones. Dicha disposición jurídica en lo que interesa dice: "...La potestad de emitir certificaciones corresponderá únicamente al órgano que tenga funciones de decisión en cuanto a lo certificado...".



## REVISTA DE SERVICIO CIVIL

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS







### ***Una guía de gobernanza para resultados en la administración pública***

Humberto Falcão Martins & Caio Marín; Publix Editora, Brasil, 2010.

Considerado una verdadera guía para la gestión pública en Brasil, el libro que presentamos rescata la trayectoria profesional de sus autores, enraizada en el Instituto Publix; incluye su experiencia en instituciones públicas federales, instituciones académicas y, especialmente, en actividades de consultoría ofrecida a gobiernos y organizaciones gubernamentales de esa nación suramericana.

Presenta un concepto y una metodología de gobernanza para resultados denominada Gobierno Matricial, basada en tres elementos: construcción de una agenda estratégica legítima, coherente, enfocada y realista; la alineación de las estructuras implementadoras con esta agenda, y el establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación. Es una guía práctica, cuyo objetivo es orientar, apoyar y enriquecer las prácticas de gestión para resultados sin dogmatismos metodológicos.

### ***La inteligencia emocional en la empresa***

Daniel Goleman; Ediciones B, Argentina S. A. para el sello Zeta Bolsillo, 2007.

Autor del revolucionario libro **La inteligencia emocional**, Daniel Goleman presenta en esta ocasión el abordaje de tres grandes temas aplicados a la gestión empresarial: las capacidades emocionales individuales, las habilidades para trabajar en equipo y la nueva empresa organizada con inteligencia emocional.

Hace énfasis en la necesidad que tienen las empresas modernas de incorporar en sus cuerpos gerenciales el autocontrol en situaciones de tensión, la importancia de contar con gerentes emocionalmente inteligentes, con claridad en sus objetivos, portadores de confianza en sí mismos, con capacidad para influir positivamente en los sentimientos ajenos, honestos, íntegros y responsables. La inteligencia emocional en la empresa es, sin duda, un tema de gran actualidad y esta obra le sugerirá prácticas para desarrollar en forma efectiva.



## ***En defensa de la política***

Bernard Crick; Quinta Edición, Tusquets Editores, S. A., Barcelona, 2001.

Como bien lo indica su título, en este libro, cuya primera edición fue escrita en el año 1962, Bernard Crick, Profesor de Ciencias Políticas de la London School of Economics, defiende su disciplina. A lo largo de sus 328 páginas, el libro hace referencia a la naturaleza del sistema político de gobierno, así como, a la defensa de la política contra la ideología, contra la democracia, el nacionalismo, la tecnología y sus falsos amigos que, según su visión, están representados en figuras reconocidas como el conservador no político, el liberal político y el socialista antipolítico.

El libro puede considerarse apasionante e irreverente y, por la dinámica política que en cada edición ha sido revisada, el autor ha requerido incorporar lo que él llama *notas a pie*, con el único fin de plantear sus argumentos en temas como digresión semántica, antipolítica, condiciones del sistema político, doctrinas, teoría socialista, la tolerancia de la guerra, el expolio del planeta, el lado negativo del mercado global y el ocaso del pensamiento político, entre otros. Su estilo es ameno para el lector no especializado, un elogio optimista a una disciplina que muchos desconocen desde su génesis y que permite apreciarla antes de que sea demasiado tarde.

## ***Administración pública. El estado actual de la disciplina***

Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky; estudio introductorio de Hugues Harry Lhérisson, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Los autores tratan de situar, desde diferentes perspectivas, el estado actual de la administración pública, tomando en cuenta los objetivos y obstáculos de la disciplina. Los temas abordados abarcan, desde el panorama histórico y teórico, hasta los aspectos y las tendencias más recientes del campo administrativo, entre estos la relación entre la ley pública y la administración, las mujeres en la administración pública y la dirección empresarial intergubernamental.

Por tratarse de una compilación sobre el tema, el libro presenta distintas líneas del conocimiento que perfilan a la Administración Pública, como una disciplina que posee una ilimitada capacidad de interacción con las complejidades de la moderna organización social. Para los autores, precisamente la diversidad de los estudios analizados limita y fortalece al mismo tiempo la administración y le permite contar con un amplio acervo de conocimientos.

## A NUESTROS COLABORADORES

Las autoras y los autores interesados en publicar sus escritos en la REVISTA DE SERVICIO CIVIL, pueden enviarlos al apartado postal 3371-1000, San José, Costa Rica; por correo electrónico a la dirección [rpiedram@sercivil.go.cr](mailto:rpiedram@sercivil.go.cr), 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 del templo católico. El Consejo Editorial valorará los trabajos recibidos, determinará si cumplen o no los requerimientos de publicación y comunicará por escrito, a las autoras o autores, la decisión correspondiente. Al respecto, se establecen las siguientes pautas:

Los trabajos deben poseer originalidad, trascendencia en su respectivo campo o área de conocimiento, profundidad, actualidad, respaldo científico, adecuada y ordenada presentación formal; y podrán ser:

- 1- Artículos: Escritos de 4 a 6 páginas
- 2- Ensayos: Escritos de 7 a 15 páginas
- 3- Monografías: Tratados de carácter investigativo de 10 a 15 páginas

Los escritos 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. Los trabajos serán revisados por el Consejo Editorial, el cual podrá contar con la colaboración de examinadores independientes, cuyo criterio no será vinculante para dicho Consejo.

Los escritos deben enviarse en original impreso en papel tamaño carta, a doble espacio, por correo electrónico o grabados en algún dispositivo de almacenamiento de datos: dispositivo USB, "llave maya", disco compacto (CD) u otros. Además, se deberá incluir un resumen de aproximadamente diez líneas, sobre el contenido del respectivo trabajo tanto en español como en Inglés, incorporando palabras claves.

Los colaboradores y colaboradoras deben aportar los siguientes datos: nombre completo, número de cédula o de pasaporte, institución o lugar de trabajo, teléfono, correo electrónico y dirección exacta de su domicilio; grado académico o estudios realizados, especialidad profesional y cargo desempeñado.

El tema y enfoque de cada trabajo es responsabilidad exclusiva de la autora o autor, quien conserva sus derechos de reproducción, no obstante, autoriza implícitamente la reproducción parcial o total de su trabajo, siempre y cuando se indique la fuente.