



Modelo de Empleo Público Integrado en el Estado costarricense

**Informe ADE-UPI-009-2015
Diciembre 2015**

**Costa Rica, Dirección General de Servicio Civil
Área de Desarrollo Estratégico
Unidad de Planificación Institucional
Unidad de Investigación y Desarrollo.**

**Modelo de Empleo Público Integrado en el Estado costarricense
Dirección General de Servicio Civil—San José, CR: DGSC, 2015.**

Coordinación Técnica:

Por el Área de Desarrollo Estratégico

Olman Luis Jiménez Corrales, Director de Área y Coordinación General

Por la Unidad de Planificación

Karla Vásquez Quesada, Analista de Planificación Institucional

Por la Unidad de Investigación y Desarrollo

Bernal Robles Robles, Coordinador de Investigación y Desarrollo

María Antonieta Chavarría Fernández, Analista de Investigación y Desarrollo

Marvin Quesada Núñez, Analista de Investigación y Desarrollo

Dirección General:

Hernán Alberto Rojas Angulo, Director General de Servicio Civil.

San Francisco de Dos Ríos, 100 m este de la Iglesia Católica.

Apto Postal: 3371-1000 San José, Costa Rica

Tels: (506) 2586 - 8300 - Fax. (506) 2227.0231

www.dgsc.go.cr

TABLA DE CONTENIDO

Presentación.....	3	2.3.1 Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP).....	44
Introducción.....	5		
1. SITUACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN EL ESTADO COSTARRICENSE.....	6	3. MODELO INTEGRADO DE EMPLEO PÚBLICO EN EL ESTADO COSTARRICENSE	46
1.1. Regímenes de Empleo público	6	3.1. Componentes del modelo	46
1.1.1. Constitución Política.....	6	3.2. Áreas y lineamientos estratégicos.....	48
1.1.2. Organización del Sector Público Costarricense	6	3.2.1. Planificación de Recursos Humanos.....	48
1.2. Rectoría de Empleo Público	10	3.2.2. Organización del trabajo	49
1.2.1. Rectoría técnica de la Dirección General de Servicio Civil.....	10	3.2.3. Gestión del empleo.....	49
1.2.2. Rectoría Política en materia de empleo del sector Público	13	3.2.4. Gestión del rendimiento	49
1.2.3. Sector Empleo Público.....	13	3.2.5. Gestión de la compensación	49
1.2.4. Comisión Empleo Público.....	14	3.2.6. Gestión del desarrollo.....	49
1.3. Empleo Público en el marco de admisión de Costa Rica a la OCDE	15	3.2.7. Gestión de las relaciones humanas y sociales.....	50
1.3.1. Datos oportunos y exactos de la fuerza laboral	15	CONSIDERACIONES FINALES	51
1.3.2. Modernización del sistema de compensación.....	16	FUENTES CONSULTADAS	52
1.3.3. Enfoque de Gestión por Competencias	17	ANEXOS.....	54
1.3.4. Sistema de gestión del Desempeño orientado a resultados	17	Anexo I.....	54
1.3.5. Fortalecimiento Directivo	18	Anexo II	54
1.3.6. Consideraciones finales.....	19		
2. ELEMENTOS DE JUSTIFICACIÓN PARA LA PROPUESTA DE MODELO	21		
2.1. Vinculación de modelo con el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.....	21		
2.2. Articulación del modelo con el Plan Estratégico Institucional 2015-2018 Y 2025.....	22		
2.3. Fundamento teórico conceptual del modelo	24		

PRESENTACIÓN

La Dirección General de Servicio Civil se complace en presentar el “Modelo de Empleo Público Integrado en el Estado Costarricense” (MEPIEC), el cual encuentra referencia en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 de Costa Rica, “Alberto Cañas Escalante” y en la obra de Francisco Longo, Mérito y Flexibilidad; con el propósito fundamental de “Organizar el sistema institucional costarricense, mediante un modelo de empleo público que regule las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, y promueva la eficiencia de la administración”, objetivo trazado en el Plan Estratégico Institucional 2015-2018 y 2025 de esta Dirección General.

Dicho modelo constituye una propuesta para la organización institucional del empleo público costarricense a partir de un enfoque técnico de Gestión de Recursos Humanos (GRH), solución pospuesta por varias décadas, la cual permite no solo homogenizar diferentes regímenes de empleo público, sino también su aplicación gradual y sostenida en los subsistemas propuestos, a saber: Planificación de Recursos Humanos, Organización del Trabajo, Gestión del Empleo, Gestión del Rendimiento, Gestión de la Compensación, Gestión del Desarrollo, y Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales.

Una de las tareas básicas del Director General de Servicio Civil, es precisamente “Establecer en la Administración del Personal del Estado los procedimientos e instrumentos técnicos necesarios para una mayor eficiencia, tales como la calificación periódica de cada empleado por sus jefes, el expediente personal y prontuario de cada empleado y otros formularios de utilidad técnica”, así detallado en el Inciso “c” del artículo 13 del Estatuto de Servicio Civil.

Tradicionalmente, y bajo la orientación de promover un sistema moderno de administración de recursos humanos, la DGSC ha adoptado y promovido durante décadas los mejores modelos y prácticas en la GRH. De esta forma, y como parte de las competencias definidas en el Estatuto de Servicio Civil, la DGSC ha venido promoviendo desde el año 2010, el denominado “Sistema de Gestión de Recursos Humanos”, mediante el cual se rige los procesos de GRH de los Ministerios e instituciones y Órganos Adscritos bajo el ámbito del Estatuto de Servicio Civil, el cual toma como base el Modelo Global de Gestión Pública de las Personas del autor Francisco Longo (2004).

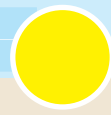
Como tal, dicho Sistema ha dado importantes resultados en las 46 oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil, permitiendo así, entre otros logros e indicadores, que el país ocupe el primer lugar de la región en la evaluación del “Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana”.

Sin embargo, el país no ha logrado unificar de manera integral los temas relevantes concernientes a empleo público, pese al mandato constitucional de su artículo 191 que otorga dicha potestad a la Dirección General del Servicio Civil, con el objetivo de garantizar la eficiencia de la administración.

Por lo anterior, se han realizado diversos intentos de análisis en procura de ordenar y administrar de mejor forma el empleo público. Ante esta situación la presente Administración Solís Rivera, ha incluido en su Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, “Alberto Cañas Escalante”, en su apartado 4.8 denominado Empleo Público, un enfoque integral con respecto al empleo público.

Resulta evidente que lo conceptualizado en el PND como “ámbitos”, corresponde con los “subsistemas” definidos y desarrollados ampliamente en el Modelo Global de Gestión Pública de las Personas del autor Francisco Longo (2004), modelo que ha sido referente en la docencia, la investigación y la consultoría, así como la evaluación de los Servicios Civiles de América Latina mediante el instrumento denominado Barómetro de la Función Pública, y en ese sentido, la base teórica para un “Modelo de Empleo Público Integrado en el Estado Costarricense” (MEPIEC), además de lo articulado en nuestra Constitución Política, así como lo detallado en la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

San José, Costa Rica, 15 de diciembre de 2015.



INTRODUCCIÓN

En búsqueda y logro de la integralidad y el mejoramiento del Sistema de Empleo Público Costarricense, mediante la implementación de acciones adecuadas y bajo la sujeción de un marco normativo suficiente para promover la eficiencia en la función pública, la Dirección General de Servicio Civil, le ha dado énfasis en la presente Administración al tema de Empleo Público de manera general, ello conforme a los preceptos instaurados en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, “Alberto Cañas Escalante” y en la premisa de establecer un modelo de empleo público consistente con lo establecido en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política de la República de Costa Rica y la necesidad de integrar y ordenar la heterogeneidad de marcos normativos y principios que regulan el Empleo Público en el país, con referencia además de lo que plantea el Modelo Global de Gestión Pública de las Personas del autor Longo, así como los principios y preceptos delineados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2004).

El documento se encuentra estructurado en cuatro apartados:

El primer apartado: “Situación del empleo público costarricense”; se expone el origen del Régimen de Empleo Público en Costa Rica, el cual se ubica en lo que dicta el Artículo 191 de la Constitución Política, no obstante en la práctica y aún con el establecimiento del Estatuto de Servicio Civil y la creación de la Dirección General de Servicio Civil, la aplicabilidad restringida del mismo y las acciones individualizadas llevadas a cabo por distintos actores políticos y sociales, han permitido la proliferación de una gran cantidad de sistemas de Empleo Público en Costa Rica que no parecieran responder a una visión integradora o vinculadora de largo plazo de la gestión del empleo público costarricense, con ejes, objetivos y una estrategia que permita garantizar lo que precisamente señala la Constitución Política a saber, la eficiencia en la Administración Pública y, por sobre todo, para satisfacer las necesidades y expectativas de todos los actores económicos y la ciudadanía en general a través de la ejecución de un bien público.

Se puntúa también, la necesidad de promover la constitución de un ente rector en la materia, que se

encargue de la emisión de lineamientos y políticas en materia de empleo público, a ser implementadas en todas las dependencias del Sector Público. Actualmente son varias las instituciones que intervienen desde sus diversos ámbitos, lo cual no favorece la visión sistémica que garantice los preceptos constitucionales.

En el segundo apartado: “Elementos de justificación para la propuesta de modelo”; conforme las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico, y bajo la sujeción del Plan Nacional de Desarrollo, se exponen los elementos de justificación del accionar de la DGSC, el fundamento teórico del modelo propuesto, encuentra su referencia en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en la obra de Francisco Longo, Mérito y Flexibilidad, como un modelo de alcance global y sistémico, asimismo los preceptos fijados por nuestra Constitución Política (Arts. 191 y 192), Objetivos Estratégicos y Ejes integrados en nuestro Plan Estratégico Institucional (PEI) 2015-2018 y 2025, además de lo estipulado en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2004).

En un tercer apartado: “Modelo integrado de empleo público en el estado costarricense”; se expone el enfoque que se pretende emplear para poder gestionar las políticas de empleo público, consiste en la creación de regímenes de empleo que agrupe conjuntos de instituciones que por su naturaleza y características particulares, se plantea deben compartir una serie de enunciados, lineamientos y políticas comunes que la gestión de sus recursos humanos posibilite, y que sea factible organizar bajo criterios técnicos, normativos y prácticos, en seis grandes áreas de trabajo: Organización del Trabajo, Gestión del Empleo, Gestión del Rendimiento, Gestión de la Compensación, Gestión del Desarrollo, y Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales.

Finalmente, se refieren algunas consideraciones finales del modelo propuesto, entre ellas, la necesidad de analizar la conveniencia y factibilidad acerca del instrumento legal o jurídico que se empleará para la puesta en marcha de esta propuesta, incluyendo instancia u órgano rector del nuevo sistema.

1. SITUACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO COSTARRICENSE

1.1. Regímenes de Empleo público

1.1.1. Constitución Política

La Constitución Política de la República de Costa Rica señala y ordena en su Artículo 191, que en Costa Rica debe establecerse un Régimen de Servicio Civil único y exclusivo para las dependencias de los tres Poderes del Estado y para las Instituciones Autónomas.

Indica en efecto: **“Artículo 191.- Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración”.**

Sin embargo, el Artículo X transitorio de la Constitución Política de la República de Costa Rica establece que “La Ley de Servicio Civil... podrá además disponer que sus normas se apliquen gradualmente a los diversos departamentos de la Administración Pública”. A partir del año 1953, fecha en la cual se instituye el Estatuto de Servicio Civil y se crea la Dirección General de Servicio Civil, según Ley 1581, el legislador de ese año acogió el criterio limitado del Transitorio X Institucional, anteriormente señalado, circunscribiendo el ámbito de Servicio Civil solamente a la esfera del Poder Ejecutivo.

Por consiguiente, aunque el origen del Régimen de Empleo Público en Costa Rica se ubica en lo que dicta el Artículo 191 de la Constitución Política, en la práctica y aún con el establecimiento del Estatuto de Servicio Civil y la creación de

la Dirección General de Servicio Civil, la aplicabilidad restringida del mismo y las acciones individualizadas llevadas a cabo por distintos actores políticos y sociales, han permitido la proliferación de una gran cantidad de sistemas de Empleo Público en nuestro país.

Para comprender mejor cuáles son esos sistemas o regímenes diferenciados, es necesario primero conocer como se encuentra estructurado el Estado Costarricense.

1.1.2. Organización del Sector Público Costarricense

De acuerdo con la información encontrada en el documento Sector Público Costarricense y su Organización (MIDEPLAN, 2010), el mismo está conformado por 3 niveles específicos, a saber:

- Primer Nivel: Poderes de la República;
- Segundo Nivel: Sector Descentralizado Institucional; y
- Tercer Nivel: Sector Descentralizado Territorial.

En ese esquema de organización, se presenta en forma resumida la gran diversidad de entidades públicas mediante la clasificación por categorías, siguiendo el criterio de naturaleza jurídica, según la norma vigente, con el fin de facilitar una visión integral del Sector Público Costarricense, según el nivel de agrupación correspondiente (**Cuadro 1**).

Según datos actualizados por el Área Modernización

Cuadro 1

Organización del sector público costarricense según nivel de agrupación



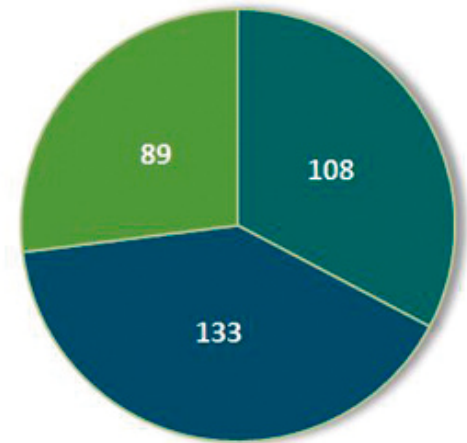
Fuente: Elaboración propia a partir del documento denominado "Sector Público Costarricense y su organización", MIDEPLAN (2010).

del Estado de MIDEPLAN, a julio de 2015 suman 333 las instituciones públicas entre ministerios, sector público descentralizado institucional, y sector público descentralizado territorial, cuya distribución se muestra a continuación en el **Gráfico 1**.

Interesa destacar entre estos niveles, las instituciones que integran el primer nivel: Poderes de la República, tal como se muestra en la **Gráfico 2**.

Gráfico 1

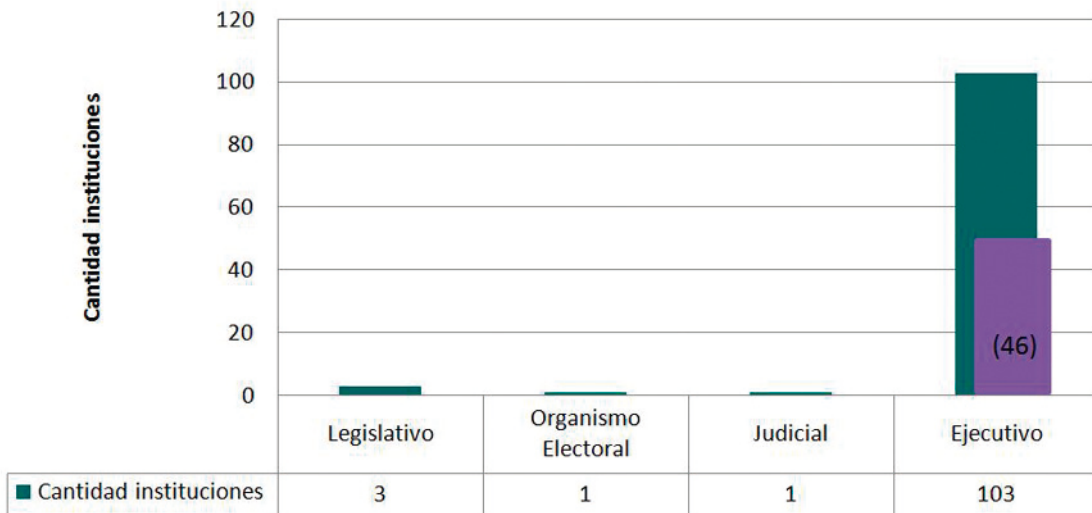
Distribución del Sector Público costarricense por cantidad de instituciones



- Poderes de la República
- Sector Descentralizado Institucional
- Sector Descentralizado Territorial

Gráfico 2

Cantidad instituciones Nivel I: Poderes de la República



Fuente: Elaboración propia a partir del documento denominado "Sector Público Costarricense y su organización" MIDEPLAN (2010), con datos actualizados a febrero de 2016.

1. Ver anexo I: Listado de instituciones del Sector Público Costarricense, según naturaleza jurídica a julio del 2015.

En ese sentido es acertado diferenciar que de las 103 instituciones que integran el Poder Ejecutivo: 18 Ministerios, 81 Órganos Adscritos a Ministerios y 3 Órganos Adscritos a la Presidencia, incluida la Presidencia de la República; solamente se tiene registro de 46 Oficinas Institucionales de Gestión de Recursos Humanos (OGEREH), que forman parte del Sistema de Gestión de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil.

Esta situación, pese a la limitación ya señalada del accionar del Estatuto de Servicio Civil únicamente en el Poder Ejecutivo, tiene su razón de ser en normas específicas que excluyen a ciertas instituciones del alcance del dicho Estatuto. Además, posteriormente mediante leyes conexas se adicionan otras instituciones, como es el caso del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y a una parte del Poder Legislativo, para un total de 46 OGEREH, y no instituciones como se ha analizado erróneamente en el marco nacional de discusión del empleo público.

Por su parte, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y parte de la Asamblea Legislativa, que incluye a la Contraloría General de la República y a la Defensoría de los Habitantes, disponen de sus propios Estatutos sobre Empleo y Salarios.

Por ejemplo, en lo que refiere al Organismo Electoral, se dispone de la Ley 4519 de Salarios y Régimen de Méritos del Tribunal Supremo Elecciones y del Registro Civil, de fecha 24 de diciembre de 1969, Publicada en Colección de Leyes y Decretos: Año 1969 Semestre 2 Tomo 2 Página 1114.

Por otro lado, el Poder Judicial también cuenta con su propia legislación en materia de empleo público con su Estatuto de Servicio Judicial, según Ley de la República N° 5155. La Contraloría General de la República, institución que depende directamente del Poder Legislativo, también dispone de su propia Ley Orgánica N°7428, publicada en la Gaceta N°120 de fecha 04 de noviembre del año 1994, y de la Ley N°3724, de fecha 8 de agosto del año 1966, denominada "Ley de Salarios y Régimen de Méritos de la Contraloría General de la República". Igualmente con la aprobación de la Ley No. 7319 del 17 de noviembre de 1992 se crea la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica adscrita al Poder Legislativo y desempeña sus actividades con independencia funcional, administrativa y

de criterio, así su ley constitutiva establece que la Asamblea Legislativa evaluará anualmente su funcionamiento conforme lo establezca el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la misma.

Adicionalmente, es preciso señalar que en el Nivel 2 y el Nivel 3, donde se localiza el Sector Descentralizado Institucional y el Sector Descentralizado Territorial, respectivamente, existen una gran diversidad de reglamentos autónomos, estatutos y regímenes de empleo público. Al respecto, solamente se indicará que existen un sin número de leyes, estatutos y convenios en torno a Carrera Administrativa y Sistema de Función Pública, que imposibilitan su descripción en esta propuesta pero que, sin lugar a dudas, son el resultado de una carencia de capacidad integradora en materia de empleo público.

Para dar una idea de la posible cantidad de normativa emitida en torno el Sector Descentralizado Institucional - principalmente en lo que concierne a convenciones colectivas -, según la estructura organizacional para el Nivel II: Sector Descentralizado Institucional, su integración se muestra en el **Gráfico 3**.

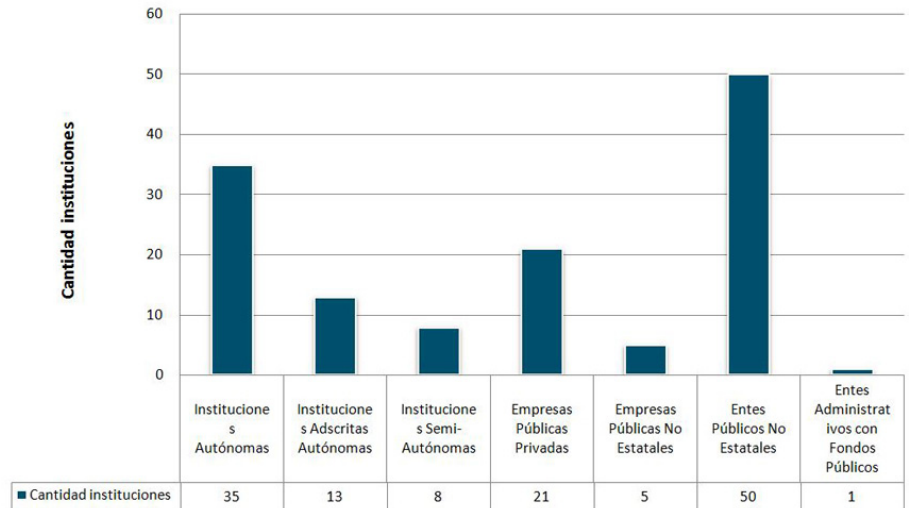
En tanto para el Nivel III: Sector Descentralizado Territorial, donde sobresa la regulación del Código Municipal según Ley 7794, de fecha 30 de abril del año 1998 (que deroga en su totalidad la Ley de Código Municipal N° 4574, de fecha 04 de mayo del año 1970), el panorama se perfila según el **Gráfico 4**.

Como se desprende de lo todo lo anterior, Costa Rica cuenta con una gran cantidad de normativa en materia de Empleo Público y aunque la Constitución Política de la República haya definido, de forma muy clara en su Artículo 191 de que un Estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el estado y sus servidores, la realidad es que se cuenta con una gran cantidad de sistemas de empleo público que no parecieran responder a una visión integradora o vinculadora de largo plazo de la gestión del empleo público costarricense, con ejes, objetivos y una estrategia que permita garantizar lo que precisamente señala la Constitución Política a saber, la eficiencia en la Administración Pública y, por sobre todo, para satisfacer las necesidades y expectativas de todos los actores económicos y la ciudadanía en general a través de la ejecución de un bien público.

Conviene mencionar en este punto el impacto que esta situación ocasiona, donde para una misma actividad de trabajo se mantienen diferencias significativas a nivel de compensación entre otros factores, que sin duda devienen en inequidad, descontrol y justicia social, para muestra el siguiente ejemplo tomado de una publicación de la Academia Centroamericana denominada "Costa Rica: empleo y política salarial del sector público.(2014)" (ver **Gráfico 5**),

Gráfico 3

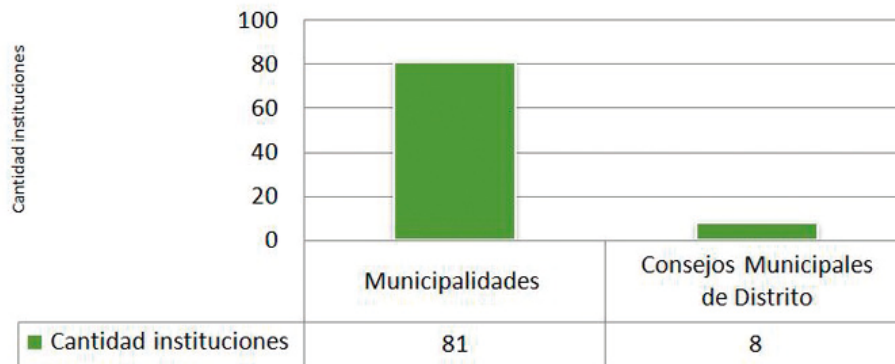
Cantidad instituciones Nivel II: Sector Descentralizado Institucional



Fuente: Elaboración propia a partir del documento denominado "Sector Público Costarricense y su organización" MIDEPLAN (2010), con datos actualizados a febrero de 2016

Gráfico 4

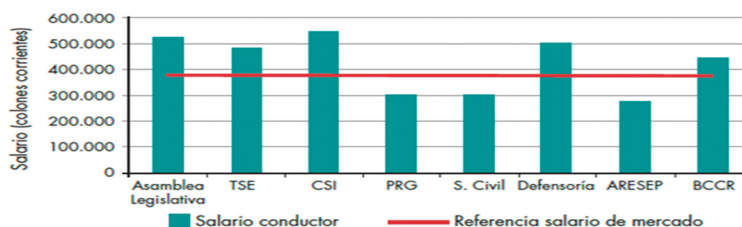
Cantidad instituciones Nivel III: Sector Descentralizado Territorial



Fuente: Elaboración propia a partir del documento denominado "Sector Público Costarricense y su organización" MIDEPLAN (2010), con datos actualizados a febrero de 2016

Gráfico 5

Comparación del salario total de un conductor Instituciones públicas con el salario de referencia del mercado



Fuente: Academia Centroamericana, Programa Visión, Costa Rica: empleo y política salarial del sector público. (2014)

1.2. RECTORIA DE EMPLEO PÚBLICO

Como otro hecho de importancia y relevancia del estado de situación del empleo público costarricense, se refiere el reconocimiento de una rectoría técnica de la DGSC y la falta de una rectoría política.

1.2.1. Rectoría técnica de la Dirección General de Servicio Civil

Para profundizar en el tema, cabe destacar que en el año 2009, la Contraloría General de la República, en su informe No. DFOE-PGAA-4-2009 del 06 de marzo del 2009; cuestiona que el Estado Costarricense no ha definido un rector que se encargue de la emisión de lineamientos y políticas en materia de empleo público, a ser implementadas en todas las dependencias del Sector Público.

Precisamente, "El objetivo del estudio consistió en verificar la función de rectoría en materia de empleo público y evaluar la gestión de competencias de la Dirección General de Servicio Civil sobre esa materia, con el propósito de determinar la efectividad de dicha función de rectoría, así como la eficacia e impulsar el mejoramiento de la gestión de la citada Dirección". (CGR, Informe No. DFOE-PGAA-4-2009 2009, p.1)

El análisis hecho por parte del ente Contralor, en relación a las funciones asignadas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a la Autoridad Presupuestaria y a la Dirección General de Servicio Civil, coadyuva a clarificar las facultades de dichos órganos y la rectoría en materia de empleo público, señalado para este último:

En consecuencia, 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, Informe No. DFOE-PGAA-4-2009 2009, p. 8) (El resaltado es nuestro)

Concluye al respecto:

El anterior análisis de competencias de los órganos públicos citados permite evidenciar la carencia de un órgano con funciones de rectoría política en materia de empleo público, aspecto ya abordado por esta Contraloría General en la Memoria Anual de 2007 indicando que "...en la Administración Pública costarricense coexisten diferentes instrumentos reguladores en un medio carente de una rectoría política clara creada con normas expresas e instituciones con competencias con diversos ámbitos, lo cual no favorece la visión sistémica que garantice los preceptos constitucionales...". De ahí la necesidad de promover la constitución de dicha rectoría, a efecto de fortalecer el régimen de empleo público costarricense y de garantizar el fiel cumplimiento a los principios constitucionales de eficiencia en la administración pública y de protección de los derechos de los servidores públicos. (CGR, Informe No. DFOE-PGAA-4-2009 2009, p.8) (El resaltado es nuestro)

Producto de dicho informe se emitieron disposiciones para la Presidencia de la República, orientadas a definir el ente rector de la materia de empleo público, dotar a la DGSC de recursos –humanos, financieros y tecnológicos– requeridos para el ejercicio de sus competencias y para fortalecer el ejercicio de rectoría técnica:

a) Efectuar un estudio técnico, de conformidad con la función del Poder Ejecutivo, con el fin de definir las funciones y competencias de rectoría política en materia de empleo público, cuyo ámbito abarque todos los órganos y entes públicos, según corresponda en Derecho. De conformidad con los resultados del estudio de cita, tomar las acciones y ordenar lo pertinente, a efecto de que se establezca el órgano rector en esa materia. [...] b) Realizar un estudio técnico-jurídico de las competencias que la normativa legal y reglamentaria le asigna a la Dirección General de Servicio Civil, con el propósito de precisar las competencias que efectivamente debe asumir como órgano técnico y aquellas de naturaleza operativa que corresponden a las unidades de recursos humanos de las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil. [...] c) Accionar lo pertinente para dotar a la Dirección General de Servicio Civil de recursos humanos, materiales y tecnológicos que le permitan cumplir con las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico. Además, asignar los recursos previstos por la Ley N° 7454 para el Fondo de Formación Permanente de Funcionarios Públicos. Lo anterior, deberá ser conforme a lo dispuesto en el inciso b) inmediato anterior y considerar los ajustes respectivos en alguno de los Presupuestos Extraordinarios de la República durante el ejercicio económico de 2009 y en el Presupuesto Ordinario de la República para el 2010, según lo programe esa Administración. Informar a este órgano contralor, a más tardar el 30 de junio de 2009 lo actuado sobre el particular. [...] (CGR, Informe No. DFOE-PGAA-4-2009 2009, p.26)

Otro análisis de la CGR, igualmente importante de destacar, es el informe N° DFOE-PGAA-IF-65-2009 de fecha 15 de enero de 2010, denominado "Informe sobre la gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa".

El objetivo de este estudio consistió en "(...) verificar la gestión del Estado en la búsqueda y logro de la integralidad y el mejoramiento del Sistema de Empleo Público

Costarricense, mediante la implementación de acciones adecuadas y bajo la sujeción de un marco normativo suficiente para promover la eficiencia en la función pública, con el propósito de determinar la efectividad de dicha gestión e impulsar su mejoramiento" (CGR, Informe N° DFOE-PGAA-IF-65-2009, 2009, p.1).

En una primera parte, el informe refiere a la ausencia de políticas en materia de empleo público, reflejo de la gran cantidad de regímenes de empleo existentes, y la limitada cobertura del Régimen de Servicio Civil, aclarando para este último que:

(...) en las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, se evidenció que la Dirección General de Servicio Civil le ha dado énfasis en la presente Administración a la emisión de directrices, lineamientos, y acciones en materia de compensación, revaloración y disminución de la dispersión salarial, así como a cambios en la evaluación del desempeño, reestructuración de los sistemas ocupacionales, y automatización e interconectividad de los sistemas de gestión del talento humano en el Gobierno Central; acciones que por su ámbito de aplicación y por el objetivo perseguido, más que políticas de Estado en materia de empleo público, procuran solventar situaciones pendientes de resolución en las instituciones cubiertas por el mencionado Régimen CGR, Informe N° DFOE-PGAA-IF-65-2009, p.5).

Reitera así una vez más el ente Contralor, la falta de un ente rector en materia de empleo público:

Se debe señalar que la actual Administración se ha organizado por sectores a cargo de un Ministro Rector o varios- según sea el caso-, cuyo ámbito de acción y potestades le permiten dictar políticas, directrices o lineamientos para todo el Sector Público; sin embargo éste no ha sido el caso del empleo público; dado que no existe un rector en esta materia, el cual se constituya en un elemento fundamental de análisis y de decisión gubernamental, que dicte

políticas públicas, lineamientos y directrices para toda la Administración Pública y que propicie un sistema de empleo público integrado y con mayor solidez, por lo que la labor del Estado en esta temática se considera insatisfactoria e insuficiente, tal como lo señaló esta Contraloría General en informe No. DFOE-PGAA-4-2009 (CGR, Informe N° DFOE-PGAA-IF-65-2009, p.6). (El resaltado es nuestro)

Refiere también el informe, en relación a las evaluaciones o diagnósticos de los sistemas nacionales de Servicio Civil de países de Latinoamérica, impulsados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a partir de las cuales se constituye el “Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana”, pese a lo señalado en dicha evaluación para el caso de Costa Rica, el ente fiscalizador mantiene que no existe evidencia que se hayan emitido e implementado políticas o lineamientos generales de Estado, en materia de empleo público (p.6).

Concluye al respecto, la labor del Estado Costarricense en esta materia de empleo público ha sido insatisfactoria e insuficiente, por cuanto no ha adoptado acciones oportunas para fortalecer el sistema de empleo público.

En una segunda parte del informe, se planteó un cuestionamiento del trabajo de la Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE), creada en el marco de lo establecido en el artículo 17 de la Ley de Planificación Nacional; señalando en primera instancia algunas debilidades en su conformación y orientación, situación que dificultó la evaluación de efectividad de dicha comisión por parte del ente fiscalizador.

Del trabajo de dicha comisión, sobresalta el documento denominado “Propuesta de Acciones de Reforma del Estado – I Etapa Acciones Potestad del Poder Ejecutivo 2008”, en el que se planteó como el principal desafío en la materia de empleo público, “Elevar las capacidades de los funcionarios públicos para brindar un servicio de alta calidad a la ciudadanía, mediante un esfuerzo constante de capacitación, evaluación del desempeño y reconocimiento de sus méritos” (Informe N° DFOE-PGAA-IF-65-2009, 2009, p.10).

Como parte de este desafío, se expone en el documento original la necesidad de:

(...) crear un marco normativo único en materia de empleo público, que pueda regir el accionar de la totalidad de instituciones públicas, de forma tal que se logre estandarizar y equiparar las oportunidades, deberes y derechos de todos los funcionarios públicos del país. (Mideplan, Propuesta de Acciones de Reforma del Estado – I Etapa Acciones Potestad del Poder Ejecutivo 2008, p. 10). (El resaltado es nuestro)

Señala además, el informe de la Contraloría, entre los esfuerzos de la administración por abordar con eficacia la problemática, los instrumentos de corto plazo se señala la emisión de un decreto ejecutivo para la creación del Consejo de Empleo Público; y como instrumentos de mediano y largo plazo, la elaboración de un proyecto de Ley General de Empleo en el Sector Público; no obstante ninguna de las propuestas se ha materializado satisfactoriamente, invirtiéndose así recursos de cooperación internacional y el presupuesto nacional (p. 11).

Al respecto, es oportuno señalar, como parte del criterio de la CGR, la recomendación de una evaluación integral de los componentes funcionales de empleo público:

Por otra parte, es criterio de este órgano fiscalizador, que algunos temas de carácter estratégico e integral relacionados con el empleo público podrían ser objeto de valoración y análisis por parte de esa Subcomisión, tales como la evaluación integral de los componentes funcionales de empleo público (gestión de la planificación, evaluación del desempeño –gestión del rendimiento-, gestión de la compensación, gestión del desarrollo, organización del trabajo y gestión del empleo y relaciones humanas y sociales) y considerarse en una debida planificación de la referida Subcomisión; los cuales como se señaló son prioritarios a efecto de ser considerados en el proyecto de Ley General de Empleo Público o en la propuesta de constitución del citado Consejo de Empleo Público, entre otros. (CGR, Informe N° DFOE-PGAA-IF-65-2009, p.14).

En términos generales, la observancia del órgano fiscalizador en relación a la evaluación y búsqueda de soluciones de una problemática del Estado.

1.2.2. Rectoría Política en materia de empleo del sector Público

De conformidad con lo hasta ahora expuesto, se da por referencia el Decreto Ejecutivo N° 36857-MP-PLAN-H del 9 de noviembre del 2011, relativo a la “Creación de Rectoría Política en materia de empleo del sector Público”, mediante el cual se otorga la rectoría política en materia de empleo del sector público a la Autoridad Presupuestaria, “con el objetivo de proponer directrices y políticas en materia de empleo, salarios e incentivos para el sector público, eficaces”, señalando además, “En el ejercicio de sus funciones contara con el apoyo obligado de la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Servicio Civil” (Artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 36857-MP-PLAN-H)

Dicho Decreto, tuvo origen, precisamente, en los estudios de fiscalización efectuados por la CGR, entre ellos DGOE-PGAA-04-2009 y DFOE-PGAA-IF-65-2009, que han analizado y emitido disposiciones a la Presidencia de la República en temas referentes a requerimientos regulatorios de rectoría y gestión del Estado en materia de Empleo Público del Sector Público, en procura de la eficiencia administrativa, la definición de una rectoría política en materia de empleo del Sector Público cuyo ámbito abarque todos los órganos y Entes Públicos, según corresponda.

Sin embargo, este Decreto fue derogado por el artículo 1° del Decreto Ejecutivo N° 37103 del 10 de abril del 2012, cinco meses después de su entrada en vigencia. En tal sentido, según se indica entre los considerando del mismo, el “Gobierno de la Republica, considera por razones de conveniencia y oportunidad derogar el Decreto Ejecutivo N° 36857-MP-PLAN-H”, y en tal sentido, “sustituirá Decreto Ejecutivo N° 36857-MP-PLAN-H, por un nuevo Decreto que separe la rectoría de empleo público de la Autoridad Presupuestaria con la finalidad de no afectar las competencias de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, creada mediante Decreto Ejecutivo N° 35730-MTSS, del 14 de enero del 2010”.

1.2.3. Sector Empleo Público

Por su parte, es relevante tener presente que en el año 2012, mediante Decreto Ejecutivo N° 37241-MP-PLAN del 19 de julio, se adiciona el inciso “o” a los artículos 2, 5 y 24, respectivamente, del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo N°34582-MP-PLAN de 4 de junio de 2008.

Producto de dicha adición se constituye así el sector denominado “Empleo Público”, bajo la rectoría de la o el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, integrado por las siguientes entidades:

El Sector Empleo Público estará conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Hacienda, Autoridad Presupuestaria (AP), Dirección General de Servicio Civil de la Presidencia de la República, Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y, en condición de invitadas, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y las Universidades Estatales. (Artículo 24, inciso o) del Decreto Ejecutivo N°34582-MP-PLAN de 4 de junio de 2008)

No obstante, durante la presente administración Solís Rivera, se Decretó un nuevo Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo N° 38536-MP-PLAN del 25 de julio del 2014, que elimina el sector de empleo público, consecuentemente la rectoría de MIDEPLAN sobre dicho sector, esto considerando que el decreto supra, deroga explícitamente el Decreto Ejecutivo N°34582-MP-PLAN, consecuentemente, sus reformas y adiciones.

En síntesis, ante la derogatoria de los Decretos Ejecutivos N° 36857-MP-PLAN-H del del 9 de noviembre del 2011 y N° 34582-MP-PLAN de 4 de junio de 2008 (incluida la adición del inciso “o” del Decreto Ejecutivo N° 37241-MP-PLAN del 19 de julio del 2012), prevalece el diagnostico del ente Contralor respecto a la ausencia de rectoría –política- en materia de empleo público.

1.2.4. Comisión Empleo Público

Asimismo, se tiene presente que en la actual administración Solís Rivera constituyó una Comisión interinstitucional, liderada por la Ministra del MIDEPLAN, instancia en la que participa el Director General de Servicio Civil, seno donde se analiza y discuten acciones y soluciones a la situación del empleo público costarricense, entre estas el planteamiento de este modelo por parte de la DGSC.

Recientemente, se presentó un documento titulado: "Gestión del empleo y remuneraciones en el Sector Público: datos relevantes. Insumos de trabajo para discusión 2015", sobre el cual se destaca la definición cinco principios rectores del Empleo Público, a saber: Régimen de Merito (idoneidad), transparencia, equidad, adaptabilidad/

innovación, y gestión por resultados para el desarrollo y el bienestar de las personas.

Tal como se denota, se comparte que estos principios deben ser transversales, nutriendo y condicionando toda propuesta que sobre el particular se realice, tal es el caso del modelo promovido por la DGSC.

Se plantea también en el texto, la hoja de ruta de acciones de la Administración, tarea de enorme complejidad y que sin duda requiere de una solución integral a partir de un enfoque técnico de la GRH, incluyendo la definición de un ente rector de Empleo Público.

En síntesis, se concluye que la responsabilidad institucional se encuentra fragmentada debido a que no existe una rectoría política de empleo público, sino que diversas instituciones y participantes están vinculadas con

Cuadro 2

Principios rectores del Empleo Público



Fuente: Insumos de trabajo para discusión del tema de empleo público, 2015, p. 6.

este tema: entre ellas la DGSC en el ámbito de competencia técnica en el Régimen de Servicio Civil; la Autoridad Presupuestaria (AP) por su rol de asesoría en materia salarial vinculante para las entidades bajo su jurisdicción; el MIDEPLAN quien recientemente se le asignó el rol de coordinador de políticas de empleo y remuneraciones públicas; así como comisiones específicas en el tema de negociaciones salariales y convenciones colectivas, de las cuales también tiene participación el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Hacienda mediante la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica a quien compete una rectoría política en materia de empleo público.

1.3. EMPLEO PÚBLICO EN EL MARCO DE ADMISIÓN DE COSTA RICA A LA OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) mediante su estudio sobre la gobernanza pública de Costa Rica (2015) observa que nuestro país se destaca en la región, debido en gran medida por caracterizar un Servicio Civil (SC) profesional, fundamentado por un fuerte compromiso de empleo público asentado en el mérito. Indica además este estudio que Costa Rica de manera constante ocupa el lugar más alto en la región producto de los indicadores de desarrollo del SC, y además resultado de ello se constituye en un ejemplo que perfila un SC profesionalizado contribuyendo a un desarrollo eficaz, inclusivo y pacífico.

Los resultados del mencionado estudio enfatizan que el pronto progreso de Costa Rica en desarrollar una fuerza laboral pública profesional, basada en el mérito coloca al país en una posición diferenciada, que le permite reforzar el sistema basado en el mérito con respecto al pago, y priorizar así la gestión de prácticas de recursos humanos, que se centren en una mejor alineación de la capacidad de mano de obra, con los objetivos estratégicos del gobierno.

De igual forma destaca este análisis que estas son muchas de las mismas prioridades que hoy en día impulsan reformas en las prácticas de gestión de recursos humanos,

en países integrantes de la OCDE, y que sus experiencias y lecciones pueden proporcionar conocimiento e inspiración a nuestro país.

En este contexto, se nos recomienda en materia de empleo público una serie de sugerencias, en las cuales se requiere que Costa Rica haga un especial énfasis, desarrollando iniciativas tales como:

Cuadro 3

Hoja de ruta del Empleo público en el marco de admisión de Costa Rica a la OCDE



Fuente: DGSC, Área Desarrollo Estratégico. Diciembre 2015.

1.3.1. Datos oportunos y exactos de la fuerza laboral

Primero, la OCDE denota que en Costa Ricas se hace necesario que la recopilación de datos de Gestión de Recursos Humanos, experimente una mejora significativa y con ello, proporcionar una base que fomente una excelente gestión de la fuerza laboral en el sector público. Un pre requisito esencial es saber el tamaño y la clase de la mano de obra para controlar sus costos y lograr una mejor capacidad de alineación con la demanda de servicios.

Los datos oportunos y precisos de la fuerza laboral resultan esenciales para administrar, planificar y controlar el tamaño, los costos y la organización de la fuerza laboral.

La OCDE nos esboza que sin la información básica, el Gobierno de Costa Rica debe asumir el desafío de tomar decisiones informadas, sobre la mejor manera de desplegar la fuerza laboral para cumplir con sus metas y objetivos. Así, se observa que sin buena información sobre la gestión de personas, la administración estratégica de la fuerza laboral se limita severamente.

El estudio de Gobernanza mencionado con antelación nos detalla que en “Costa Rica, es difícil tener una imagen exacta de la estructura del empleo público y del número y la distribución de los empleados públicos, dado que no hay una base de datos central que recopile información estadística del empleo en el Régimen de Servicio Civil o más allá de él.”

“Costa Rica podría priorizar la formación de datos vigorosos de la fuerza de trabajo, para actuar sobre una base de gestión de recursos humanos eficaz y estratégica.”

Esto podría comenzar dentro del Régimen de Servicio Civil y luego se podría extender gradualmente a las agencias adicionales. Esto debe basarse en enfoques efectivos actuales siempre que sea posible minimizar la carga adicional para las organizaciones.” (OCDE, Estudio Gobernanza Pública Costa Rica, 2015)

1.3.2. Modernización del sistema de compensación

El Segundo componente que la OCDE nos sugiere mejorar, es que el compromiso del país con el principio de mérito podría reforzarse al clarificar, simplificar y controlar mejor el sistema de determinación de salarios. Identifican que un sistema de remuneración justa, transparente y sostenible que recompense a los empleados con base en su competencia, y calidad de trabajo puede impactar la motivación, mientras que también puede mejorar la orientación estratégica de la fuerza laboral, al atraer y retener a los empleados con las habilidades y competencias adecuadas, que se requieren para satisfacer las prioridades estratégicas del gobierno.

Actualmente, detalla este estudio que el sistema salarial de Costa Rica es muy difícil de controlar, regular, proyectar y

administrar, debido en parte a la falta de una base de datos integrada en el empleo público, sin techo fiscal que limita el sobre pago, combinaciones complejas de bonificaciones y concesiones que difieren en gran medida de empleado a empleado, y una red interrelacionada de los convenios colectivos y legislación que vincule los aumentos salariales de un grupo a otro.

Es una realidad que dentro del marco legal vigente en el país, parece poco probable que existan soluciones rápidas. No obstante, es posible que mediante un acercamiento gradual, lento y constante para aclarar, simplificar y controlar la situación salarial puede ser la opción más adecuada para buscar soluciones consensuadas y admitidas por los actores intervinientes.

Este proceso de diálogo y concertación nacional, la OCDE lo visualiza desde el acontecimientos de los siguientes pasos que Costa Rica podría considerar por ejecutar paralelamente: a) Claridad de la situación (convenios colectivos y ventajas salariales que impulsan los costos ocultos asociados al pago salarial), b) Simplificar el sistema (iniciando una lenta transición hacia un sistema por ejemplo de “salario único”, es decir una unión del salario base y pluses), c) Controlar el sobre pago (pago de manera descentralizada pero bajo estrictas normas fiscales; se le da a los jefes una mayor posibilidad para manejar el pago como mejor les parezca, pero con estrictos límites presupuestarios generales, por lo que un aumento en el salario tiene que ser financiado con cargo a otros de sus recursos).

“Costa Rica podría mejorar el enfoque de mérito de su remuneración y mejorar el control sobre los costos de mano de obra al:

- *Clarificar las redes interrelacionadas de reglamentos y convenios colectivos para asegurar una comprensión amplia y coherente de la situación existente entre los responsables del sistema.*

- *Simplificar el sistema mediante la incorporación de ventajas existentes en un salario base claro y sencillo para los nuevos empleados.*

- *Controlar el sobre sueldo a través de medidas presupuestarias”* (OCDE, Estudio de Gobernanza Pública Costa Rica, 2015).

1.3.3. Enfoque de Gestión por Competencias

Continuando con las recomendaciones emitidas por la OCDE como ruta en materia de Empleo Público, encontramos el punto Tercero, así se acentúa que Costa Rica podría mejorar la capacidad estratégica de su Gestión de Recursos Humanos, mediante el desarrollo de un marco común de gestión de competencias como base para el uso, desarrollo y asignación de capacidades del sector público. Se razona que este enfoque podría optimizar e integrar mejor la planificación, el reclutamiento y selección, la movilidad y las prácticas de desarrollo de empleados, tanto dentro y a través de instituciones del sector público individual.

La OCDE manifiesta que la gestión por competencias ayudará a asegurar que la administración pública de Costa Rica cuente con la gama de habilidades necesarias para alcanzar los objetivos del gobierno a largo plazo. Sugiere la necesidad de considerar cómo el trabajo de la administración pública está cambiando y cuáles de las competencias el gobierno requiere para cumplir los objetivos a largo plazo. Los países miembros de la OCDE se identifican con una serie de competencias futuras necesarias para un ágil e innovador servicio público.

Se menciona en el análisis de repetida mención (Estudio Gobernanza Pública, Costa Rica, 2015) que en nuestro país esto probablemente requerirá de igual forma del compromiso de sindicatos. Señalan que las conversaciones con los sindicatos como parte de este proceso de revisión indicaron un interés, por parte de los dirigentes sindicales, en el desarrollo de los procesos de gestión de recursos humanos claros, coherentes y justos que beneficien a sus miembros. Los beneficios a los empleados en términos de mejora de trayectoria profesional, el desarrollo profesional y la flexibilidad de carrera deben ser comunicados claramente a todas las partes involucradas.

“Costa Rica podría avanzar hacia una gestión más estratégica de sus recursos humanos mediante la construcción de su sistema de clasificación profesional para incorporar un marco de competencias y eventualmente integrándolas en la planificación, reclutamiento / selección,

movilidad y prácticas de desarrollo:

- Tomar representantes clave de cada una de las organizaciones mencionadas anteriormente para armar un grupo de trabajo multi-organizacional para explorar la idea de desarrollar un marco de competencias para el Régimen de Servicio Civil.” (OCDE, Estudio Gobernanza Pública Costa Rica, 2015)

1.3.4. Sistema de gestión del Desempeño orientado a resultados

El Cuarto componente como oportunidad de mejora que la OCDE recomienda, constituye un sistema de gestión de rendimiento simplificado y mejor integrado, con el fin de contribuir a más organizaciones públicas orientadas a resultados, y de igual forma a motivar a los empleados a utilizar su máximo potencial, conectando sus esfuerzos hacia el éxito organizativo y de servicio de entrega.

Se detalla que esta es una oportunidad prometedora para revisar las mejores prácticas de la OCDE en este plano, con un enfoque en la simplificación de las directrices actuales y el desarrollo de los administradores para implementar el nuevo programa. Es necesario recalca el “Estudio de Gobernanza Pública Costa Rica 2015”, incursionar en el tema de Plataformas de TI (Tecnología de Información) que apoyen el proceso de evaluación del desempeño, suministrando mecanismos transparentes para el acopio y posteriormente compartir información de la evaluación; sin embargo el objetivo principal subrayan debe ser, ante todo, el desarrollo de una herramienta comprensible que pueda ser fácilmente aplicada por los directivos y el personal de todos los niveles del sistema, con adecuados incentivos para un buen desempeño.

Enfatizan que el Régimen de Servicio Civil se beneficiaría de una política clara, transparente y justa en relación con una política centrada en tratar de desarrollar al personal, previo a ejecutar eventuales despidos por continuo bajo rendimiento, en casos de mantenimiento y/o incluidos en un plan de mejora.

“Costa Rica podría mejorar la gestión del rendimiento mediante la simplificación y reformulación de su proceso de evaluación del desempeño de los empleados. Debe considerarse la posibilidad de mejorar las calificaciones de evaluación, capacitación de gerentes y personal para utilizarlos, y finalmente, su vinculación con el desarrollo profesional y el progreso. Por último, el Régimen de Servicio Civil se beneficiaría de una política clara, transparente y justa bajo una política centrada en el desarrollo de personal, con eventuales despidos por continuos bajos rendimientos. (OCDE, Estudio Gobernanza Pública Costa Rica, 2015).

1.3.5. Fortalecimiento Directivo

Finalmente el Quinto elemento de mejora recomendado por la OCDE en el Estudio de Gobernanza Pública Costa Rica 2015, se manifiesta que el liderazgo efectivo es esencial para dirigir el sistema de empleo público y mantener el cambio firme. Destaca que Costa Rica podría priorizar en dos elementos de liderazgo que están interrelacionados. El liderazgo institucional, el cual podría fortalecerse al reequilibrar cuidadosamente las responsabilidades de Gestión de Recursos Humanos, aumentando el enfoque estratégico de la autoridad central de Gestión de Recursos Humanos, al tiempo que aumenta la capacidad de los ministerios y agencias para oficiar su Gestión de Recursos Humanos operacional.

Por otra parte el liderazgo individual también podría fortalecerse al considerar enfoques más activos que fortalezcan y capaciten hacia una gerencia de administración y desarrollo, lo cual involucra la generación y conformación de altos dirigentes del servicio civil con las competencias requeridas para la formulación de decisiones y desarrollo de políticas ampliamente conciliadas y con la capacidad para la generación de resultados.

La OCDE nos sugiere que el avanzar hacia un sistema de delegación en Costa Rica no debe ser impulsado principalmente como un ejercicio de reducción de costos, pues si bien es útil reconocer que la DGSC carece de los recursos para oficiar todas las Gestiones de Recursos Humanos mediante el Régimen de Servicio Civil, la

delegación todavía requiere un fuerte cuerpo central de Gestión de Recursos Humanos aunque al igual un conjunto diferente de competencias.

Con este propósito claro, el Estudio de Gobernanza de repetida mención indica que con el fin de desarrollar un enfoque más fuerte en estas tareas, podría valer la pena evaluar si la estructura actual de la DGSC, organizada principalmente según los subsistemas de la Gestión de Recursos Humanos (por ejemplo, salarios, contratación, desarrollo estratégico) prioriza el tipo de responsabilidades que necesita para llevar a cabo y apoya plenamente al delegado de la Gestión de Recursos Humanos.

La OCDE es clara cuando analiza que el apoyo a los ministerios y agencias en este entorno sugiere la necesidad de considerar nuevas herramientas y métodos para apoyar a los ministerios y organismos competentes.

Se menciona en el estudio de marras que existen una serie de enfoques que los países de la OCDE utilizan para dirigir y administrar lo indicado, con lo cual incluyen: “a) delegar totalmente la responsabilidad de algunas funciones y su seguimiento a través de marcos de responsabilidad de gestión, b) la simplificación de los marcos de políticas centralizadas para una aplicación más individualizada en el ministerio, y c) el uso de herramientas de comunicación y foros para garantizar el diálogo y el intercambio de códigos de buenas experiencias prácticas.”

En concreto, se nos recomienda que nuestra intervención en el paso de ejecución de los procesos de Gestión de Recursos Humanos debe centrarse en brindar con seguridad una comunicación de doble vía, sea entre la DGSC y los Ministerios, Instituciones y Órganos adscritos, posibilitando un verdadero intercambio de información y consulta, así como el establecimiento de un foro abierto que ocasione una sana discusión, además de un espacio para compartir experiencias.

En este sentido, es claro establecer que la delegación de responsabilidades para la toma de decisiones en las organizaciones, implica la necesidad de fuertes gerentes y líderes en todos los niveles de la organización. Nos detalla el estudio que se referencia en este texto que los países de la OCDE están poniendo cada vez más en mayor dimensión la importancia en la gestión de los altos

directivos, reconociendo que las competencias requeridas para los directivos eficaces no son las mismas que las de los profesionales.

Del estudio referenciado podemos establecer, por otra parte como el mismo lo enfatiza que, en un entorno de delegación, los buenos gerentes se vuelven más y más importantes para asegurar el éxito de la organización. Los altos funcionarios encarnan y transmiten valores fundamentales de servicio público tales como la integridad, la imparcialidad, la transparencia y el mérito. Ellos dan el ejemplo en términos de rendimiento y probidad y desempeñan un papel esencial en el desarrollo de la planificación de futuro y capacidad estratégica.

La OCDE nos detalla que hay una tendencia creciente entre sus países miembros para agrupar los altos funcionarios públicos por separado y administrarlos bajo diferentes políticas de gestión de recursos humanos. De esta manera, tal enfoque se refleja cada vez más en la estructura de los órganos centrales de gestión de recursos humanos que a menudo tienen unidades dedicadas a la gestión de los altos directivos. Esto incluye el desarrollo de las competencias específicas de gestión que se aplican a los directivos en todas las funciones y procesos de apoyo de personal para puestos de alta dirección. El desarrollo de la gestión y la formación también está recibiendo mucha más atención, con una variedad de enfoques de formación destinados a desarrollar la capacidad de liderazgo de los ministerios y agencias.

En Costa Rica, menciona OCDE (Estudio Gobernanza Pública 2015) no se dirige actualmente programas de formación hacia los directivos o futuros directivos, sin embargo esta es una nueva prioridad de la DGSC que ha creado recientemente una nueva división para la formación en gestión directiva (Modelo Integrado para el Fortalecimiento del Personal Directivo en el RSC de Costa Rica, además de la formulación de una Política para el Fortalecimiento de la Función Directiva Profesional en el RSC Costarricense). Esto es esencial, ya que se espera que hasta los más altos directivos de la mayoría de los países de la OCDE participen en el aprendizaje permanente.

“Costa Rica podría mejorar la coherencia del Régimen de Servicio Civil y más allá, centrándose en la capacidad de liderazgo institucional e individual:

- Desarrollar estructuras de rendición de cuentas de gestión que garantice la delegación se ligue con la capacidad y la rendición de cuentas a nivel de agencia.
- Considerar la manera de maximizar la eficacia de la Principal Asamblea de Gestión de Recursos Humanos y el Consejo Técnico Asesor para permitir y apoyar a una comunidad fuerte de recursos humanos a nivel de ministerio.
- Desarrollar una gestión más estratégica de los altos funcionarios públicos mediante el diseño de un marco de competencias específicas para este grupo y el desarrollo de la capacitación y desarrollo de liderazgo para altos directivos y gerentes potenciales.” (OCDE, Estudio Gobernanza Pública Costa Rica. 2015).

1.3.6. Consideraciones finales

Seguidamente, se plantean algunas consideraciones finales sustraídas del análisis del Estudio de Gobernanza Pública Costa Rica. Buena Gobernanza de Procesos a Resultados: Resumen análisis OCDE, presentado el pasado 2 de noviembre de 2015:

- Si bien no hay un único modelo de éxito para cualquier reforma de la administración pública en cualquier país, la experiencia en los países de la OCDE en desarrollo e implementación de las reformas de la función pública a gran escala apuntan a una serie de lecciones aprendidas que pueden ser útiles para el desarrollo e implementación de la Política de Empleo en todo el Sector Público de Costa Rica. Estos incluyen la necesidad de integrar las reformas de la Gestión de Recursos Humanos en contextos más grandes de la administración pública, así como de pensamiento estratégico acerca de la participación de los interesados en el proceso de desarrollo e implementación, al igual que la secuencia del proceso de implementación.

Una lección clave de los países de la OCDE es que las reformas de la Gestión de Recursos Humanos (GRH) son más eficaces y tienen una mejor oportunidad de tener éxito cuando se basan en una visión global de cómo el gobierno debe funcionar, con el fin de responder a los desafíos emergentes. Esto significa enmarcarse en el contexto de una visión convincente del futuro, basada en la comprensión de cómo la naturaleza de la administración pública está cambiando, y qué tipo de mano de obra nuestro país necesita para enfrentar futuros desafíos. Así la OCDE concluye varias intenciones de interés:

- El crecimiento del diálogo de una nueva Política de Empleo del Sector Público, en una visión convincente y compartida del futuro, puede ayudar a reunir a los interlocutores sociales en el marco del diálogo como un proceso positivo de creación, en lugar de comenzar con los problemas actuales que conducen demasiado rápido a la culpa y las reacciones de proteccionismo.

- Por otra parte, el crecimiento de las reformas de la GRH en un programa más amplio de modernización de la Administración Pública contribuiría a garantizar la efectiva coordinación y la visibilidad de estas reformas. De hecho, tales reformas deben ser vistas como un factor estratégico esencial y fundamental de las amplias estrategias de transformación del sector público.

Continúa señalando el Estudio de marras que las reformas de la GRH han quedado a menudo detrás, porque las evoluciones estructurales de recursos humanos tienden a ser políticamente sensibles, y requieren a veces difíciles negociaciones con los sindicatos. Para asegurar el éxito, se requiere un alto nivel de voluntad y apoyo político y debe ser tratado como una cuestión política tanto como una cuestión técnica, esto puede implicar una cuidadosa consideración de si sería útil desarrollar una nueva organización para la supervisión y aplicación de innovaciones, con el fin de darles más visibilidad y prioridad nacional, o si las organizaciones existentes son adecuadas.

De igual forma el estudio referenciado denota que, debido a la fuerza de los sindicatos en Costa Rica y su capacidad para bloquear las reformas en el Tribunal

Constitucional, el éxito de una reforma en materia de empleo público también requerirá de una temprana y verdadera cooperación entre los sindicatos y otras partes interesadas, así la OCDE (Estudio Gobernanza Pública Costa Rica, 2015) observa:

- “La reforma a la Gestión de Recursos Humanos plantea, y resulta aconsejable para ello, la elección de una serie de áreas prioritarias iniciales, donde se pueden obtener triunfos rápidos y establecer una experiencia de reforma positiva.

- En este sentido, MIDEPLAN y la DGSC pueden considerar trabajar juntos para centrarse primero en desarrollar la capacidad de una fuerte Gestión de Recursos Humanos que podría ayudar a sentar las bases para futuras reformas.

- El MIDEPLAN también es más propenso a ganar la aceptación por parte de los sindicatos en estos ámbitos, que en las áreas relacionadas directamente a aspectos de compensación. Esto puede ayudar a establecer una relación de trabajo constructiva que se puede aprovechar más adelante para hacer frente a las cuestiones de reforma más polémicas.

- Otra área a desarrollar podría ser los procesos de evaluación de desempeño, dado que los sindicatos expresaron su interés y voluntad de trabajar en asociación con el gobierno para mejorar esta área.

- La forma y el tamaño del sector público en Costa Rica es única, por lo que una sola política que se extienda a todos los empleados públicos puede ser demasiado ambicioso, por lo menos en términos de un alcance inicial. Costa Rica podría comenzar con mejoras dentro del Régimen de Servicio Civil e instituciones descentralizadas cuyas misiones, mandatos y actividades se alineen más estrechamente con las del RSC, dejando más instituciones autónomas para su posible incorporación en una fecha posterior. Se puede generar un impulso de reformas positivas con una coalición de organizaciones. La coalición podría establecer un éxito

mensurable y traer más organizaciones si el éxito ha sido comprobado.”

En síntesis el estudio OCDE (2015) plantea que, Costa Rica podría garantizar la aplicación efectiva de la gestión de recursos humanos, considerando lo siguiente:

- “El crecimiento del diálogo para una nueva Política Nacional de Empleo Público (PNEP) en una visión convincente y compartida del futuro.

- Considerar cuidadosamente cuál es el lugar, y las partes interesadas deben participar en el proceso de visión y desarrollo de la PNSP.

- Rápida y genuina cooperación con los sindicatos y otras partes interesadas.

- Desarrollar una secuencia más estratégica acerca del proceso de implementación en dos aspectos:

- Elegir una serie de áreas prioritarias en donde rápidas e iniciales victorias pueden establecer una experiencia de reforma positiva para construir: Desarrollo de capacidades de la Gestión de Recursos Humanos y la evaluación del desempeño.

- Comenzar con mejoras dentro del Régimen de Servicio Civil y otras instituciones descentralizadas cuyas misiones, mandatos y actividades se alineen más estrechamente asemejándose al RSC, dejando más instituciones autónomas para su posible incorporación en una fecha posterior.” Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE]: Estudio de Gobernanza Pública Costa Rica Buena Gobernanza: De Procesos a Resultados. 2015)

2. ELEMENTOS DE JUSTIFICACIÓN PARA LA PROPUESTA DE MODELO

Si bien, podrían enunciarse una lista extensa de criterios y fundamentos para justificar el planteamiento de un modelo integrado de empleo público, a continuación se resaltan tres elementos de orientación y articulación que la DGSC recoge para este planteamiento técnico, que nos permita abordar la organización del Estado costarricense, en materia de Empleo Público.

2.1. VINCULACIÓN DE MODELO CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2015-2018

En primer término, se plantea un extracto del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”, a efecto de contextualizar el contenido de su planteamientos en cuanto al tema de Empleo Público en el Estado Costarricense, y poder lograr con ello un acercamiento orientador que bajo el concepto de política genere las guías necesarias que referencian la propuesta que en este documento más adelante se detallará.

Recordemos que el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, es el marco orientador de la acción del Gobierno para promover el desarrollo del país durante el cuatrienio.

Tres pilares orientan la formulación del plan:

1. Impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad;
2. Combatir la pobreza y reducir la desigualdad, y
3. Un Gobierno abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción.

La formulación del PND 2015-2018 implicó un análisis del estado del desarrollo nacional, de las características económicas, políticas, culturales prevalecientes en el país así como de las aspiraciones de la población, en este sentido busca como propósito contribuir a cimentar una sociedad sobre las bases del conocimiento, la innovación, la competitividad, la superación de las brechas de desigualdad y el desarrollo sostenible, con lo cual se generó desde la

orientación que dan sus tres pilares definidos como guía, la concreción de las metas nacionales para el período 2015-2018.

De esta forma el Plan Nacional de Desarrollo, contiene las prioridades, objetivos y programas que se ejecutarán en el ámbito nacional, sectorial y regional, a través de 164 programas y proyectos agrupados sectorialmente. En cada uno de ellos se define con precisión los objetivos, resultados esperados, indicadores, metas, valoración de riesgos, estimación presupuestaria y responsable para su ejecución.

Así por ejemplo en el tema de interés sobre empleo público, el Plan Nacional de Desarrollo indica que Costa Rica, en la actualidad, se enfrenta a una fragmentación de responsabilidades en cuanto al empleo público y a una heterogeneidad en los marcos normativos que regulan las relaciones de empleo en el país, no existiendo una equiparación en los principios que regulan el empleo público en el Estado pese al mandato constitucional de su artículo 191 que otorga dicha potestad a la Dirección General del Servicio Civil, con el objetivo de garantizar la eficiencia de la administración.

Continúa señalando que, "en los últimos años, diversas instituciones y análisis han coincidido en la necesidad de ordenar y organizar la materia de empleo público, dado que dicha situación podría incidir, de forma negativa, en otros aspectos prioritarios para el Estado, como es una adecuada prestación de los bienes y servicios públicos, la percepción de la ciudadanía del Estado, una adecuada, racionalización y eficacia en la utilización de los recursos públicos, que permitan la solución oportuna a muchos de los principales problemas que enfrenta el país en materia de gestión pública.

Enfatiza que, el compromiso del Estado con la sociedad es brindar bienes y servicios esenciales en los ámbitos social, económico, ambiental y cultural que permitan mejorar la calidad de vida de las personas, por eso se necesita la participación de funcionarios públicos, capacitados, conscientes de sus responsabilidades con el país, eficientes, transparentes y honestos, quienes mediante su trabajo contribuyan a brindar dichos bienes y servicios esenciales. Igualmente denota que las servidoras y servidores públicos

como trabajadores requieren de un reconocimiento social a su labor, así como condiciones laborales acordes con la naturaleza del trabajo que realicen.

Desde este contexto, el documento referenciado perfila que para la Administración Solís Rivera es primordial continuar con los esfuerzos que se han realizado en materia de empleo público a partir de un enfoque integral basado en un modelo de gestión estratégica del talento humano del sector público que aborde al menos, los ámbitos mostrados en la **Tabla 1**.

Así este enfoque planteado desde los compromisos que se han asumido en el Plan de referencia, esboza que en esta Administración se han de realizar los esfuerzos necesarios para avanzar en materia de empleo público que permea a toda la institucionalidad, en la cual confluyan y participen los diferentes actores sociales, se identifiquen acciones y posibles escenarios a ejecutar, construir plataformas de información y comunicación y se busquen soluciones a corto, mediano y largo plazo en la materia y que, sobre todo, permitan contar con un Estado más eficiente, eficaz, transparente.

2.2. ARTICULACIÓN DEL MODELO CON EL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2015-2018 Y 2025

Como segundo elemento, se reflexiona respecto la dinámica social y de las organizaciones, la cual exige a todas las instituciones, sean de la esfera pública o privada, a diseñar planes para fijarse objetivos, metas y la forma para lograrlos en un corto, mediano y/o largo plazo, según la amplitud y magnitud de la organización y sus ambiciones.

En apego a ello, la DGSC desarrolló un proceso para la formulación del Plan Estratégico Institucional 2015-2018 y 2025, el cual partió de un análisis situacional como órgano rector de la gestión de recursos humanos en el Régimen de Servicio Civil (RSC).

Lo anterior se aunó al énfasis manifiesto de ampliar el ámbito de análisis, abarcando el tema de Empleo Público de manera general, ello conforme con los preceptos

TABLA 1

Ámbito	Alcance
Planificación de Recursos Humanos:	Realizar estudios de las necesidades cualitativas y cuantitativas de recursos humanos a corto, mediano y largo plazo y contrastar esta información con las capacidades institucionales.
Organización del trabajo:	Verificar el diseño de los procesos institucionales específicos y derivar de ello los perfiles y puestos de trabajo (grado de especialización horizontal y vertical del puesto).
Gestión del empleo:	Gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Esto conlleva a 3 subprocesos: 1. Acceso a la función pública -reclutamiento, selección y recepción-; 2. Mecanismos de movilidad dentro del sector público; 3. Desvinculación del régimen de servicio público: procedimientos y mecanismo. Es necesario uniformar/ordenar este proceso para entender el Régimen de Administración Pública como una sola gran organización.
Gestión del Rendimiento:	Vinculación del rendimiento con el desempeño institucional y los resultados institucionales que hagan posible una mejora sostenida de la contribución de los funcionarios al logro de los objetivos de la organización, es decir, realización de evaluación de resultados.
Gestión de la compensación:	Retribuciones por el trabajo -salariales y extra salariales-, para su puesta en práctica se requiere de elementos como: equidad interna y competitividad externa de las remuneraciones; eficacia del sistema de remuneraciones y coherencia estratégica del sistema de remuneraciones.
Gestión del desarrollo del talento humano público:	Enfocarse en la eficacia del sistema de promoción y la calidad del diseño de carrera, así como la calidad de la formación y su gestión. En este sentido, es elemental la formación y la capacitación en áreas vinculantes y estratégicas para alcanzar los objetivos, así como las técnicas de retención o incentivos para que ese personal formado permanezca en la función pública.
Gestión de las relaciones humanas y sociales:	Las relaciones que se establecen entre la organización y sus funcionarios en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, estas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizacional y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales.

Fuente: Extraído del Capítulo 4.8 del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, p. 87.

instaurados en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 y en la premisa de establecer un modelo de empleo público consistente con lo establecido en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política de la República de Costa Rica y la necesidad de integrar y ordenar la heterogeneidad de marcos normativos y principios que regulan el Empleo Público en el país.

Resultado de ese proceso, se obtuvieron lineamientos específicos para el cuatrienio 2015-2018 con una proyección al año 2025, a los cuales se apegará la DGSC para facilitar su orientación y cumplir con los mandatos normativos.

Se destaca así, la definición de dos ejes estratégicos:

- El primero de ellos referente a la **“Mejora y fortalecimiento de la gestión de recursos humanos”**, dividido a su vez en 7 dimensiones estratégicas: a) Planificación de Recursos Humanos; b) Organización del trabajo; c) Gestión del empleo; d) Gestión del rendimiento; e) Gestión de la compensación; f) Gestión del desarrollo del talento humano público; y g) Gestión de las relaciones humanas y sociales; congruentes con los procesos

de la GRH.

- El segundo Eje denominado **“Organización del Empleo Público”**, orientado a la participación y liderazgo de la DGSC en la tema de empleo público, dado su conocimiento, experiencia técnica y legal en materia de gestión de recursos humanos.

Ambos Ejes fueron segregados en objetivos y estrategias, que demarcan la orientación estratégica de las acciones a emprender por parte de la DGSC, razón por la cual se destacan cuáles son las estrategias y acciones del Eje 2: Organización del Empleo Público.

Se definió como objetivo estratégico del Eje 2: “Organizar el sistema institucional costarricense, mediante un modelo de empleo público que regule las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, y promueva la eficiencia de la administración” (PEI 2015- 2018 y 2025, p.5). Para cumplir con dicho objetivo, se plantearon cuatro estrategias, a saber:

1. Diseño de un modelo de empleo público integrado en el Estado costarricense.

2. Proponer un marco normativo y técnico para integrar la gestión de empleo público de las instituciones del Estado costarricense.

3. Propiciar los recursos necesarios para continuar con el ejercicio de la rectoría dentro de un modelo de empleo público integrado en el Estado Costarricense.

4. Presentación oportuna de la estructura organizacional de la DGSC, ajustándola a las necesidades de la organización del modelo de empleo público integrado.

Es precisamente, la primera de estas estrategias, el umbral de esta propuesta de modelo integrado, siendo que para ello se estudiaran los datos disponibles, entre ellos los insumos de discusión generados por la presente Administración.

De esta forma, la DGSC circunscribió entre sus acciones operativas del presente año, acciones dirigidas al diseño y promoción de un modelo de empleo público integrado en el Estado costarricense. Entre las acciones ejecutadas se destaca una Ronda de Análisis “Diseño de un Modelo de Empleo Público Integral en el Estado Costarricense”, los días 6, 7 y 8 de julio de 2015, conjuntamente a través del Mecanismo de Cooperación Interamericana para la Gestión Pública Efectiva (MECIGEP²) de la Organización de Estados Americanos (OEA). Dicho actividad consistió en un espacio de exposiciones y conversatorios grupales o individuales con representantes de la academia, instituciones de Gobierno central, sindicatos, municipalidades, Asamblea Legislativa, facilitado por la secretaría técnica y el grupo de expertos de la OEA.

El informe resultante de la Ronda de Análisis DGSC-MECIGEP, se encuentra disponible en la página web de la OEA, en el siguiente enlace: http://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/pubs/Informe_Final_MECIGEP_Costa_Rica.pdf

De Igual forma, se desarrolló un Seminario Internacional sobre el Modelo de Empleo Público Costarricense. “Hacia un Estado más integrado y eficiente”, en el que participaron

nueve instituciones nacionales y cinco internacionales (la presencia de expositores internacionales de la OEA, Brasil, Perú, Chile, España y Alemania), que trabajan en temas relacionados al empleo público y las ponencias versaron en tres Ejes Temáticos:

- i. Estado de situación del Empleo Público en Costa Rica
- ii. Tendencias del Empleo Público en el Mundo
- iii. Hacia un nuevo modelo del Empleo Público Costarricense

Cabe indicar que las ponencias presentadas durante el Seminario Internacional, están disponibles en la página web de la DGSC, en el siguiente enlace: http://www.dgsc.go.cr/dgsc/seminario_empleo/dgsc_seminario_empleo.php

2.3. FUNDAMENTO TEORICO CONCEPTUAL DEL MODELO

En Costa Rica no se ha logrado unificar de manera integral los temas relevantes concernientes a empleo público, pese a lo mencionado en el artículo 191 de la Constitución Política de la República que indica: “Artículo 191. Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración”.

Por lo anterior, se han realizado diversos intentos de análisis en procura de ordenar y administrar de mejor forma el empleo público. Ante esta situación la presente Administración Solís Rivera, ha incluido en su Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, “Alberto Cañas Escalante”, en su apartado 4.8 denominado Empleo Público, un enfoque integral con respecto al empleo público.

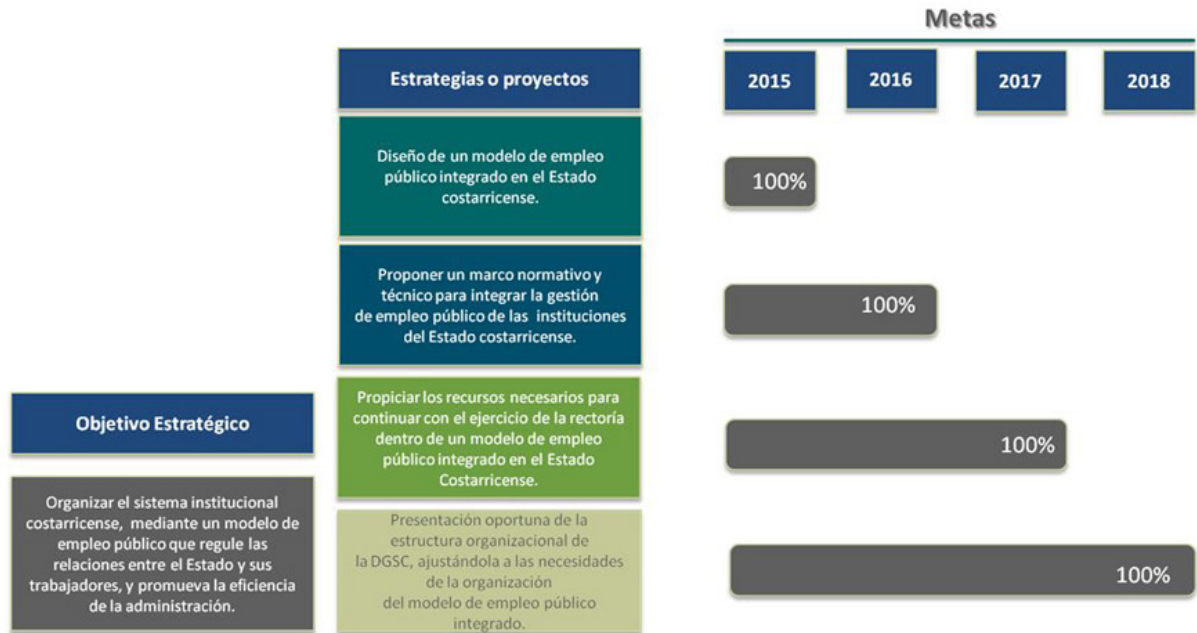
Resulta evidente que lo que el PND conceptualiza como “ámbitos”, corresponden con los “subsistemas” definidos y desarrollados ampliamente en el Modelo Global de Gestión Pública de las Personas del autor Francisco Longo (2004), por lo que éste representa la base teórica de aquel.

El modelo de F. Longo ha sido referente en la docencia, la investigación y la consultoría, así como la evaluación de los Servicios Civiles de América Latina mediante el instrumento denominado Barómetro de la Función Pública.

2. Este Mecanismo tiene el objetivo de desarrollar iniciativas orientadas al fortalecimiento institucional de las administraciones públicas, en particular de la gestión pública local y regional, facilita el intercambio de experiencias y de estrategias de cooperación técnica, el cual tendrá como base la realización de “Rondas” de carácter temático, en el que se pudieran tratar distintos temas de gestión pública.

Cuadro 4

Elementos operativos del Eje 2 del Plan Estratégico Institucional 2015-2018 y 2025



Eje 2. Organización del Empleo Público

Fuente: DGDC, Plan Estratégico Institucional 2015- 2018 y 2025, p.5

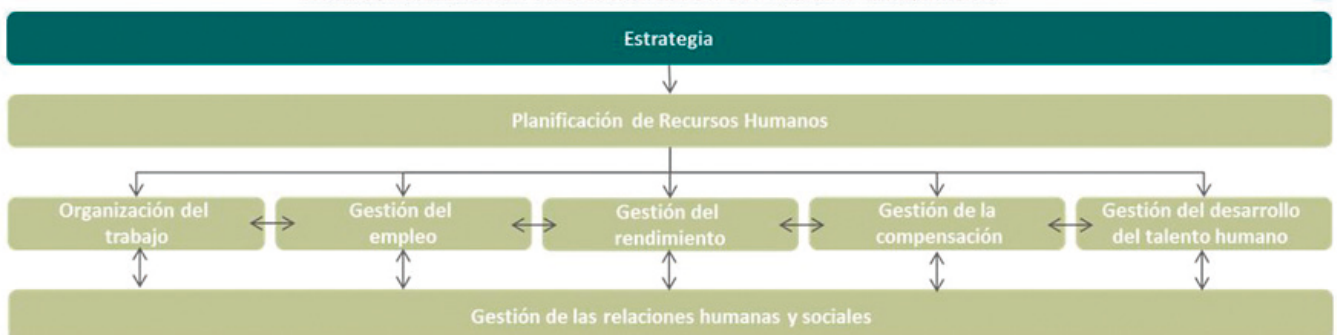
La conceptualización de dicho modelo referencial, se ilustra a continuación en el **Cuadro 5**.

Dichos subsistemas han sido ampliamente detallados por F. Longo (2004) en su libro Mérito y Flexibilidad, en el cual describe cómo está conformado cada subsistema a partir una relación de puntos críticos así como ciertos contenidos que se deberían de tomar en cuenta para cada uno de éstos.

A continuación se indican los contenidos a considerar para la visión de cada subsistema (**Cuadro 6**).

Cuadro 5

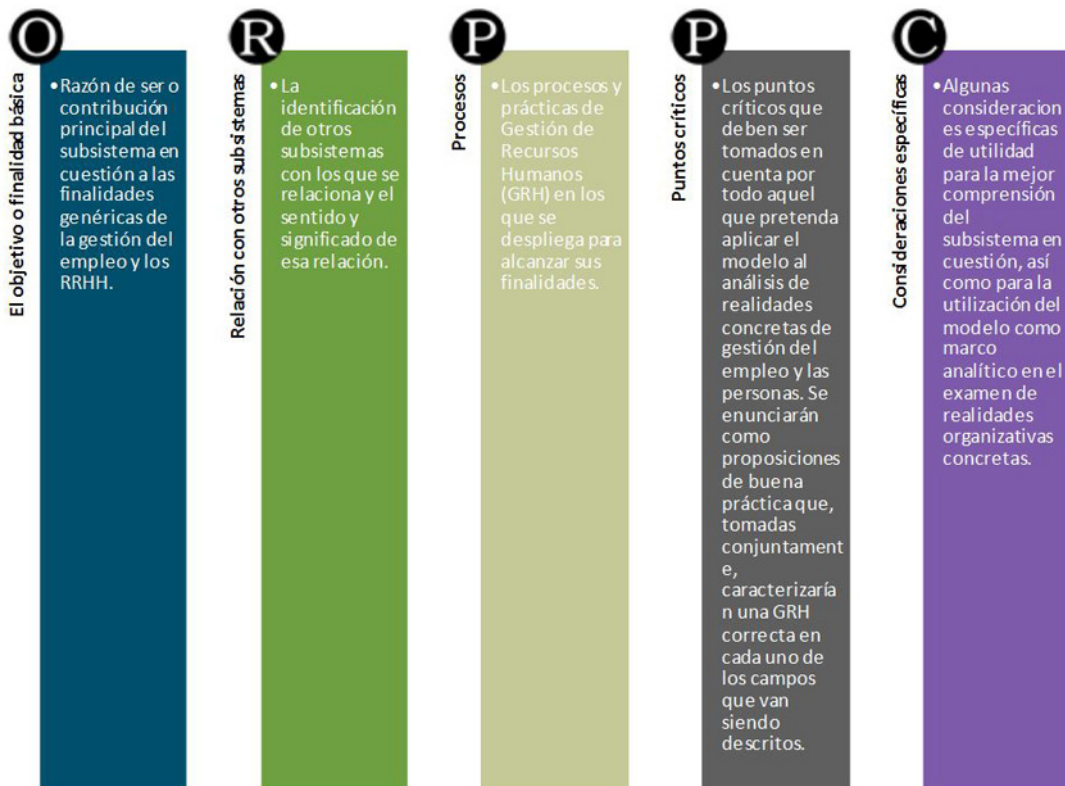
Subsistemas de la Gestión de Recursos Humanos



Fuente: Longo, 2004, p. 114.

Cuadro 6

Contenido a considerar para la visión de cada subsistema de Gestión de Recursos Humanos



Fuente: Elaboración propia a partir de Longo (2004)

Es importante el considerar lo expuesto anteriormente, ya que a partir de éstos es que se conforma el esquema para la conceptualización y comprensión del abordaje que el autor hace para cada uno de los 7 subsistemas que a en las páginas siguientes se presentan.

TABLA 1 - Orientación de contenido para el análisis de los subsistemas de Gestión de Recursos Humanos.

Subsistema	Planificación de Recursos Humanos	
I. Objetivo	II. Relación con otros subsistemas	III. Procesos
<p>Mediante la planificación de recursos humanos (PRH), una organización realiza el estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de RRHH a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias entre unas y otras.</p> <p>El objetivo de la PRH es facilitar la disponibilidad de las personas que la organización necesita, en el momento adecuado y al menor coste. Se trata del subsistema que facilita la coherencia estratégica de las diferentes políticas y prácticas de GRH, conectando éstas con las prioridades de la organización. Podemos decir por ello que constituye la «puerta de entrada» en un sistema integrado de GRH.</p>	<p>Como consecuencia de lo anterior, la PRH está llamada a relacionarse con la totalidad de los subsistemas de la GRH. La existencia de esta relación será el elemento determinante para que las políticas y prácticas de personal respondan a prioridades y objetivos previamente definidos, y no a comportamientos meramente inerciales o reactivos.</p> <p>Para quien pretenda contrastar la dimensión estratégica de un sistema de GRH, la comprobación de estas interconexiones se producirá preferentemente cuando se examine cada uno de los diferentes subsistemas, formulándose, en el análisis de cada uno de ellos, la siguiente pregunta:</p> <p>¿Hasta qué punto las políticas, las decisiones y las prácticas de GRH en este campo concreto obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de PRH?</p>	<p>En un subsistema de PRH, podemos distinguir, los siguientes procesos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El análisis de las necesidades brutas de RRHH, consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas (cuántas personas, cuánto tiempo) y cualitativas (qué competencias) se precisarán, para hacer qué cosas y en qué momento. 2. El análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, destinado a identificar la situación que se produciría previsiblemente en el campo objeto de análisis, si no se actuara en un sentido corrector de la evolución vegetativa de los recursos existentes. Para la efectividad de este análisis, será necesario disponer de un grado adecuado de desarrollo de los sistemas de información de personal. 3. El análisis de las necesidades netas de RRHH, resultante del contraste entre los dos apartados anteriores, del que resultarán, ordinariamente, en los distintos ámbitos en que se planifica, diferencias por defecto (déficit de carácter cuantitativo o cualitativo) o por exceso (empleos o competencias innecesarios). 4. La programación de medidas de cobertura, mediante la cual se trata de identificar y prever las acciones que deberán realizarse para satisfacer las necesidades netas detectadas y que pueden afectar a cualquiera de los subsistemas de la GRH, ya que puede tratarse de medidas de organización del trabajo, de gestión del empleo, de la compensación, etc.

IV. Puntos críticos

Existencia e integridad del sistema

- Es constatable un desarrollo adecuado de todos los procesos que forman parte de un sistema de PRH.

Coherencia estratégica

- Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es normalmente alto.
- Los mecanismos de PRH hacen posible una adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización.

Información de base

- Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.
- Las políticas e instrumentos de PRH que se utilizan permiten, en general, la optimización de los efectivos, la correcta distribución de los recursos y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las unidades.
- No existen, en general, excedentes o déficit de personal significativos en las diferentes unidades o partes de la organización.
- El coste global de las plantillas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía de la organización.
- Las operaciones de redistribución de efectivos se llevan a cabo con eficacia siempre que es necesario.
- La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.

Administración

- Las previsiones de la PRH son objeto de seguimiento y actualización para ser, en caso necesario, reajustadas a los cambios de estrategia o entorno.
- Los directivos de línea conocen las previsiones de la PRH y participan en su elaboración y seguimiento.

V. Consideraciones específicas

- En el análisis de la PRH, pueden distinguirse conceptualmente dos momentos o niveles: el del examen de los instrumentos, mecanismos y decisiones propios de la planificación de personal, y el de la evaluación de la operatividad de aquéllos, constatando su grado de influencia en las diferentes políticas, prácticas y decisiones de GRH. Debe tenerse en cuenta, por lo tanto, que una visión completa de la PRH sólo se conseguirá cuando se haya analizado el conjunto de los subsistemas que integran el modelo en una realidad organizativa determinada.
- En el ámbito público, no es infrecuente hallar áreas orgánicas o funcionales en las que las decisiones son habitualmente inerciales o reactivas, junto a otras en las que, normalmente por haberse impuesto prioridades estratégicas contundentes, se ha desarrollado un instrumental planificador apreciable. Quien pretenda evaluar el funcionamiento de este subsistema en una organización determinada deberá tener esto presente para evitar tomar la parte por el todo.
- Como se ha dicho antes, la brecha o gap en que se funda la identificación de necesidades netas puede producirse por defecto (se constata un déficit de personas o de competencias) o por exceso (existe un excedente cuantitativo o cualitativo). En el ámbito público, resulta necesario hacer hincapié en esta segunda posibilidad, para evitar las dinámicas incrementalistas que no cuestionan la necesidad de lo existente. Estas dinámicas vienen a menudo facilitadas, por las dificultades existentes en muchos entornos públicos para gestionar flexiblemente los excedentes de personal.
- Normalmente, el desarrollo de la PRH está relacionado, aunque no de forma causal, con el de los sistemas de información sobre el personal. La calidad de dichos sistemas suele ser un prerequisite de eficacia de la PRH.
- En defecto de instrumentos más elaborados y específicos, los presupuestos contienen elementos de planificación de personal que deben ser tenidos en cuenta. En todo caso, un sistema de PRH precisa, para estar completo, tener reflejo en las decisiones de asignación de recursos, así como en los mecanismos y decisiones de ejecución y de control presupuestario.
- En nuestros días, el carácter dinámico del entorno tiende a acortar la validez temporal de las previsiones surgidas de cualquier proceso planificador. La PRH en el ámbito público se ve igualmente afectada por este hecho, lo que obliga a crear y mantener especialmente activados los mecanismos de seguimiento y actualización.

TABLA 2 - Orientación de contenido para el análisis de los subsistemas de Gestión de Recursos Humanos.

Subsistema	Organización del trabajo	
I. Objetivo	II. Relación con otros subsistemas	III. Procesos
<p>El subsistema de organización del trabajo integra el conjunto de políticas y prácticas de GRH destinadas a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas, en cada caso, a desempeñarlas.</p>	<p>En un sistema integrado de GRH, la organización del trabajo aparece conectada con la planificación, de la que recibe los insumos necesarios (así sucede al menos cuando la PRH es de medio/largo plazo; en cambio, cuando se planifica a corto plazo, la organización del trabajo existente tiende a operar con frecuencia como variable independiente, difícilmente modificable por el proceso planificador).</p> <p>Las interconexiones más trascendentes se producen con el subsistema de gestión del empleo. El diseño adecuado de los puestos y los perfiles funciona como un prerrequisito para una correcta gestión de los procesos de incorporación de las personas, posibilitando la calidad del ajuste entre las necesidades de la organización y el mercado de trabajo (ya sea el mercado laboral general a el mercado interno).</p>	<p>En un subsistema de organización del trabajo, son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El diseño de los puestos de trabajo, que implica la descripción de las actividades, funciones, responsabilidades y finalidades que la organización asigna al puesto y que, conjuntamente, configuran el marco en el que el ocupante de éste deberá desarrollar su contribución y obtener los resultados esperados. <p>Una buena descripción del puesto debería contener la mención precisa de: a) la misión o razón de ser del puesto; b) su situación específica en la cadena de autoridad formal de la organización; c) sus dimensiones o magnitudes básicas de los recursos que gestiona; d) sus funciones y tareas principales; e) el alcance de la responsabilidad que corresponde a las decisiones del titular; y f) las finalidades del puesto o áreas en las que se deben obtener los principales resultados. El diseño de los puestos supone realizar opciones importantes acerca de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El grado de especialización. • El grado de formalización del comportamiento (estandarización de la conducta del ocupante) que se establece. <ol style="list-style-type: none"> 2. La definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquéllos deben reunir.

IV. Puntos críticos

Existencia e integridad del subsistema

- Es constatable un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de organización del trabajo, tal como han sido descritos. Calidad técnica y flexibilidad del diseño de los puestos
- El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.
- La descripción de los puestos está realizada con precisión, de tal manera que la estructura de responsabilidades está clara. Cada empleado sabe de qué responde y por qué será valorada su contribución.
- La precisión en la descripción de las tareas no la hace tan exhaustiva que dificulte la adaptación a las circunstancias cambiantes o no previstas o legitime comportamientos defensivos del ocupante frente a los requerimientos de cambio.
- El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación.
- La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.

Calidad de la definición de los perfiles

- Los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los requisitos de titulación o especialización técnica y de los méritos formales e identifican otras competencias basadas en habilidades, actitudes, capacidades cognitivas, motivos y rasgos de personalidad.
- Los perfiles de competencias son definidos tras los oportunos estudios técnicos a cargo de expertos.
- Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.
- Existe, en general, una coherencia razonable entre las exigencias de las tareas y los elementos que configuran el perfil de los puestos.

Administración

- El diseño de los puestos y la definición de los perfiles son periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias.
- Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles, en la parte que les afecta.

V. Consideraciones específicas

- Un elevado número de organizaciones públicas dispone de descripciones de los puestos. Ahora bien, la existencia de descripciones no garantiza que estén efectivamente en uso. Con alguna frecuencia la descripción no se relaciona con las prácticas correspondientes a otros subsistemas de la GRH, como las de reclutamiento, asignación, movilidad o formación.
- Una buena organización del trabajo debe combinar la precisión, necesaria para clarificar las responsabilidades y valorar la contribución, con la flexibilidad que permita adaptar la tarea a los cambios en el entorno del puesto. Un adecuado equilibrio entre ambas características será uno de los elementos determinantes de la calidad del subsistema.
- En lo que respecta a los perfiles de competencias, una evaluación completa de su utilización efectiva requeriría explorar el funcionamiento del subsistema de gestión del empleo. La evaluación de los resultados de las prácticas de reclutamiento y selección (cantidad y calidad de las candidaturas, idoneidad de los seleccionados) suministrará informaciones valiosas sobre el uso y la eficacia real de aquéllos.
- A la hora de valorar la eficacia de este subsistema en una realidad organizativa concreta, ningún material documental sustituye a las informaciones y opiniones fundadas de los directivos de línea, protagonistas principales del uso efectivo de los instrumentos de organización del trabajo.

TABLA 3 - Orientación de contenido para el análisis de los subsistemas de Gestión de Recursos Humanos.

Subsistema	Gestión del empleo	
<p>I. Objetivo</p> <p>Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo, dentro del cual tienen cabida alguna de las áreas más relevantes de la GRH.</p>	<p>II. Relación con otros subsistemas</p> <p>La gestión del empleo se ocupa de poner en contacto a las personas, a lo largo de su trayectoria laboral, con las tareas que en cada momento les son asignadas. Por eso, sus conexiones principales son las establecidas con el subsistema de organización del trabajo. El diseño de puestos y perfiles constituye la base para un correcto funcionamiento de este subsistema de la GRH.</p> <p>A su vez, la gestión del rendimiento será una fuente de informaciones relevantes para un conjunto de decisiones que afectan a la movilidad de las personas en el interior de la organización o, eventualmente, a su salida de ésta.</p>	<p>III. Procesos</p> <p>En este subsistema hay que distinguir tres áreas de gestión principales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>La gestión de la incorporación</i>, que comprende las políticas y prácticas referentes al acceso de las personas al puesto de trabajo (lo que puede implicar asimismo su acceso a la organización). En este campo, cabe distinguir tres tipos de procesos: <ul style="list-style-type: none"> • <i>El reclutamiento</i>, que comprende las políticas y prácticas de GRH dirigidas a buscar y atraer candidatos a los puestos de trabajo que deben ser cubiertos. • La selección, que comprende la elección y aplicación de los instrumentos precisos para elegir bien y las decisiones de adscripción de las personas a los puestos. • La recepción, socialización o inducción, que comprende las políticas y prácticas destinadas a recibir adecuadamente a las personas y acompañarlas en sus primeros pasos en el puesto y su entorno. 2. <i>La gestión de la movilidad</i>, que afecta a los movimientos de las personas entre puestos de trabajo de la organización, y en la que cabe distinguir entre: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Movilidad funcional</i>, que implica sólo cambio de tarea, y • <i>Movilidad geográfica</i>, que implica además traslado del lugar de trabajo, con cambio de residencia. 3. <i>La gestión de la desvinculación</i>, que integra las políticas y prácticas de GRH relacionadas con la extinción de la relación de empleo, ya sea por causas disciplinarias, por inadecuación o bajo rendimiento, o por razones económicas, organizativas o tecnológicas. Cabe añadir aquí las políticas y prácticas de corrección disciplinaria, aunque las sanciones sean de carácter menos grave y no lleguen a traducirse en el despido.

IV. Puntos críticos

Preparación

- Antes de decidir cubrir una vacante, se analiza el puesto y se consideran las posibles alternativas existentes: amortizarlo, fusionarlo con otro, redistribuir tareas, contratar temporalmente, externalizar la actividad, etc.

- Una vez tomada la decisión, se considera si el reclutamiento debe producirse en el mercado laboral general o en el mercado interno. En el primer caso, se tienen en cuenta razones de ampliación del universo de elección o conveniencia de incorporar perfiles diferentes; el segundo tipo de decisión se adopta cuando prevalecen consideraciones de coste, de seguridad en la elección, de integración cultural de la persona o de estímulo a la promoción interna.

Igualdad y mérito en el acceso

- El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos, que se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.
- Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.
- Existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político.
- Existen y se aplican mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las diferencias de sexo, etnia, cultura u origen, en los procedimientos de acceso y de progresión en el empleo público.

Calidad del reclutamiento

- Los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción de candidatos producen habitualmente un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos.

Calidad de la selección

- La selección se basa en la previa definición de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.
- Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos y su diseño responde a criterios, técnicamente validados, de eficacia en la identificación de la idoneidad profesional.
- Los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica y los forman personas dotadas de las competencias precisas, que actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones.
- Las decisiones de incorporación se adoptan obedeciendo a criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobados.

CONTINÚA EN LA SIGUIENTE PÁGINA

TABLA 3 (Continuación) - Orientación de contenido para el análisis de los subsistemas de Gestión de Recursos Humanos.

Subsistema	Gestión del empleo (Continuación)
------------	-----------------------------------

IV. Puntos críticos (Continuación)

Preparación

Calidad de la recepción

- Existen y se aplican procedimientos adecuados para recibir a los empleados, facilitarles su entrada en la organización, en su caso, y sus primeros pasos en el puesto y su entorno, así como para transmitirles principios y pautas básicas de conducta que deben conocer en el momento de incorporarse.
- Existen, y se aplican, procedimientos adecuados (períodos de prueba o similares) para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctoras, en caso necesario.

Movilidad

- Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.

Absentismo

- Los índices de absentismo son, en general, satisfactorios, contrastados con los de utilización general en el sector de actividad en cuestión.

Disciplina

- Los procedimientos disciplinarios efectivamente aplicados permiten corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados.

Desvinculación

- No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.
- Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditados.
- Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.
- No existen segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva rotación, de acuerdo con los estándares generalmente admitidos en su sector de actividad y entorno.

V. Consideraciones específicas

En materia de gestión del empleo es imprescindible, más que en ninguna otra área de la GRH, diferenciar entre el marco normativo y el funcionamiento real de las cosas. Con frecuencia se encontrarán regulaciones que dibujan una realidad desmentida por las políticas y prácticas efectivas.

Como antes se dijo, el análisis de la eficacia real del subsistema debe centrarse básicamente en estas últimas.

- La frecuencia con que se han empezado a usar en la esfera pública mecanismos, a los que luego se aludirá, de flexibilidad contractual obliga a tener en cuenta que el funcionamiento efectivo de este subsistema se extiende en rigor a diversas modalidades formales de empleo, que pueden incluir contrataciones temporales de servicios profesionales, autónomos, personal cedido por empresas de trabajo temporal, etc.
- En el empleo público, la movilidad de las personas es, una de las áreas preferentes de reforma. En general, se procura estimularla, eliminando las barreras a veces existentes, y conseguir al mismo tiempo que la movilidad voluntaria se equilibre con la existencia de mecanismos de traslado forzoso que faciliten la adaptación de las asignaciones de tareas a los cambios.
- La estabilidad que caracteriza, en general, al empleo público, tiende a limitar el alcance de los procesos de desvinculación. También aquí hallaremos orientaciones relevantes de reforma, cuyo objeto es hacer posible, además del despido disciplinario que se reconoce con carácter general en todas las latitudes, la rescisión de la relación de empleo por causas técnicas, económicas u organizativas.

La calidad del subsistema de gestión del empleo se ve afectada, como se recoge en la anterior relación de puntos críticos, por las tasas de rotación y absentismo que se registran. La tasa de rotación del personal mide la cuantía de los abandonos voluntarios del empleo a lo largo de un período anual, como un porcentaje sobre el empleo total. Una cifra alta de rotación (turnover) es síntoma de carencias en la gestión de personal y refleja especialmente una baja competitividad de salarios y condiciones de trabajo. Una cifra extremadamente escasa podría interpretarse negativamente, como falta de una mínima renovación. La tasa de absentismo mide la cuantía de las bajas laborales temporales y otras ausencias del trabajo, con arreglo a pautas internacionalmente establecidas. La existencia de cifras elevadas denota una gestión ineficiente de los recursos humanos, que puede deberse a una multiplicidad de causas.

TABLA 4- Orientación de contenido para el análisis de los subsistemas de Gestión de Recursos Humanos.

Subsistema	Gestión del rendimiento	
<p>I. Objetivo</p> <p>La gestión del rendimiento es el subsistema de la GRH cuyo propósito es influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, para alinearlo con las prioridades de la organización y mantenerlo en el nivel más alto posible, haciendo posible una mejora sostenida de la contribución de los empleados al logro de los objetivos organizativos, así como la obtención de informaciones valiosas para la toma de decisiones de GRH en diferentes campos.</p>	<p>II. Relación con otros subsistemas</p> <p>La gestión del rendimiento ocupa una posición central en un sistema integrado de GRH. Por su influencia en el funcionamiento del sistema en su conjunto, son destacables sobre todo sus conexiones con los subsistemas de compensación y desarrollo.</p> <p>Su relación con el primero se produce cuando el sistema de compensación incorpora el pago de retribuciones variables vinculadas al rendimiento, lo que constituye, pese a las frecuentes críticas a su funcionamiento real, una tendencia significativa de los sistemas de GRH, privados y públicos, en casi todo el mundo.</p> <p>La conexión con la gestión del desarrollo se da en un doble sentido:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mediante el suministro de insumos imprescindibles a los procesos de promoción y carrera, sin los que éstos tenderán a basarse en la antigüedad y los méritos formales, con la consiguiente pérdida de calidad. • Mediante la detección en las personas de necesidades de desarrollo de competencias, lo que es básico para el diseño de políticas eficaces de formación. 	<p>III. Procesos</p> <p>La gestión del rendimiento puede verse como un ciclo que comprende:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento acordes con la estrategia y objetivos de la organización, la eficaz comunicación de dichas expectativas a los empleados y el logro de su aceptación y compromiso para adaptar su rendimiento a aquéllas. 2. El seguimiento activo del rendimiento, a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo. 3. La evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados. Puede estar vinculada, como antes se indicó, a otras políticas o prácticas de GRH. 4. La retroalimentación o feedback al empleado, y la elaboración de planes de mejora del rendimiento, que enlazarían con el siguiente ciclo, en su etapa de planificación.

IV. Puntos críticos

Planificación y seguimiento

- La dirección define normalmente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados en un periodo temporal determinado.
- Los objetivos de rendimiento se fijan en el marco de planes de mejora resultantes de la evaluación del rendimiento del ciclo de gestión anterior.
- Los objetivos de rendimiento se comunican a los empleados de forma que facilita el logro de su implicación y compromiso.
- A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos y eliminando obstáculos cuando es necesario.

Evaluación

- El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.
- Los criterios de evaluación y las prácticas de aplicación de éstos permiten distinguir eficazmente las diferencias de rendimiento que se dan entre las personas.
- Los criterios de evaluación del rendimiento son percibidos como fiables y objetivos por las personas que participan en su aplicación.
- La retroalimentación del rendimiento se realiza de forma constructiva, orientada a la mejora, y en un contexto de relación abierta y franca entre evaluador y evaluado.

Administración

- Los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo.
- Los directivos han recibido el entrenamiento adecuado en las habilidades profesionales y sociales necesarias para gestionar adecuadamente el rendimiento de sus colaboradores.

V. Consideraciones específicas

Algunas consideraciones relativas a la gestión sobre el rendimiento que el observador de sistemas públicos de GRH debiera tener en cuenta al analizarlos son:

- En toda organización existen elementos de gestión del rendimiento, aunque se trate de prácticas informales basadas en apreciaciones intuitivas. Un grado mínimo de formalización es, no obstante, imprescindible para que este subsistema pueda considerarse operativo.
- Disponer de un sistema formal de evaluación del rendimiento se convierte a veces para los directivos y responsables de RRHH de las organizaciones públicas en un signo emblemático de innovación y modernidad del sistema de GRH, lo que lleva en ocasiones a subestimar las condiciones organizativas (finalidades claras, clima propicio, sistemas de planificación eficaces, directivos preparados y dispuestos, etc.) que son necesarias para que el sistema tenga éxito.
- La mera existencia de un sistema formalizado (como, por ejemplo, un procedimiento obligatorio de definición de objetivos, entrevistas y evaluación del desempeño, acompañado de cuestionarios y otros documentos impresos) no significa, por sí mismo, que la práctica real incluya los elementos propios de una GRH adecuada en este campo (probablemente, el más difícil), y no es infrecuente que el sistema acabe por convertirse en un mero trámite burocrático.
- Algunos puntos débiles que aparecen con frecuencia en los sistemas de gestión del rendimiento suelen ser:
 - la falta de compromiso de los directivos llamados a desempeñar un papel protagonista en la administración del sistema y la falta de tiempo y los déficit de capacitación en el uso eficaz del instrumental de gestión suelen estar entre las causas principales;
 - una utilización puesta al servicio de concepciones autoritarias del mando;
 - la tendencia a evaluar de manera homogénea a los colaboradores para rehuir el conflicto interpersonal;
 - la falta de fiabilidad técnica y de objetividad de los instrumentos de medición.

TABLA 5- Orientación de contenido para el análisis de los subsistemas de Gestión de Recursos Humanos.

Subsistema	Gestión de la compensación	
<p>I. Objetivo</p> <p>Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extra salariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación por la contribución de éstos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo.</p>	<p>II. Relación con otros subsistemas</p> <p>Las conexiones más relevantes son las que se establecen con dos subsistemas de la GRH, ya descritos:</p> <p>La organización del trabajo y, más específicamente, el diseño de los puestos de trabajo constituye, como se dirá enseguida, la base para el diseño de estructuras salariales.</p> <p>La gestión del rendimiento y, en concreto, la evaluación del mismo suministra informaciones imprescindibles para la aplicación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • en su caso, de retribuciones variables ligadas al rendimiento, • de mecanismos de reconocimiento no monetario. 	<p>III. Procesos</p> <p>1. Diseño de estructuras salariales El diseño de la estructura retributiva fija o básica parte, en la mayoría de las organizaciones, del diseño de los puestos de trabajo. El logro de la equidad salarial, interna y externa, obliga a desarrollar los siguientes procesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La valoración de los puestos, atribuyendo a cada uno una ponderación acorde con su contribución relativa a los resultados organizativos y coherentes con los referentes salariales de mercado que le sean aplicables. • La clasificación de los puestos por niveles o bandas salariales, coherentes con dicha valoración y capaces de permitir una progresión salarial adecuada y una gestión racional de las retribuciones. <p>El diseño de retribuciones variables, cuando se establecen, implica elegir el concepto que se retribuye (vinculación al rendimiento, participación en beneficios o conexión con resultados globales, etc.), el destinatario (individuo o grupo), y la dimensión de la franja retributiva.</p> <p>2. Beneficios extra salariales La aplicación de compensaciones no monetarias (seguros de vida o accidente, ayudas y préstamos, complementos de pensión, etc.) exige la definición de políticas que las vinculen a una estrategia retributiva global.</p> <p>3. Diseño de mecanismos de evolución Suponen el establecimiento de políticas de compensación en dos campos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El de la evolución global, que implica realizar opciones como vincularla a la inflación prevista o sobrevenida, a los resultados, etc. • El de la evolución individual, donde se opta entre vincularla a la antigüedad, al rendimiento, etc. <p>En ambos casos, la corrección de las opciones que se adopten vendrá determinada por su grado de adecuación a la estrategia organizativa.</p> <p>4. Administración de salarios Implica definir políticas que afectan básicamente al grado de centralización o descentralización de las decisiones sobre retribuciones y al grado de transparencia u opacidad de los salarios.</p> <p>5. Reconocimiento no monetario Incluye las políticas y los instrumentos definidos y aplicados por la organización, en su caso, para reconocer los logros que no tienen efectos salariales.</p>

IV. Puntos críticos

Existencia de una estrategia de compensación

• La estructura salarial y las políticas de retribución responden a un conjunto de prioridades y objetivos vinculados a la estrategia organizativa y no a meras prácticas inerciales o de respuesta reactiva a reivindicaciones y conflictos laborales.

Equidad interna

• Las personas tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su contribución.
 • Las personas perciben que las compensaciones que reciben los demás empleados son equitativas, comparadas con las que reciben ellos mismos.
 • La clasificación de los puestos por niveles retributivos facilita una progresión flexible y vinculada al rendimiento y el aprendizaje.
 • El abanico salarial tiene una amplitud razonable. Las diferencias verticales de retribución son las adecuadas a la naturaleza de los puestos.
 • Existe un equilibrio adecuado entre las retribuciones que se aplican a similares niveles de puestos, en los diferentes sectores y ámbitos del servicio.

Equidad externa

• La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.
 • Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.

Eficacia de las políticas de compensación

• Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo y el aprendizaje y desarrollo de las competencias.

Administración

• Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.
 • No son constatables, en las decisiones salariales, prácticas de arbitrariedad, búsqueda de rentas o clientelismo político.
 • Los sistemas de información sobre el personal contienen toda la información actualizada sobre las retribuciones, necesaria para la correcta gestión del sistema salarial.

Otras compensaciones

• Los beneficios extra salariales que se aplican son eficaces, evaluados en términos de coste/beneficio.

• El régimen de pensiones de los empleados es adecuado para sus fines de previsión social, goza de solidez financiera, no crea privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no supone una carga excesiva sobre la economía de la organización.

• Existen en la organización políticas e instrumentos útiles de reconocimiento no monetario de los logros de las personas.

V. Consideraciones específicas

• Como en el análisis de otros subsistemas, importa aquí distinguir entre la realidad y su configuración formal. Las retribuciones son las que son, al margen de cuál sea la regulación existente en la materia. Con alguna frecuencia en las realidades organizativas concretas existen estructuras salariales informales o atípicas. Cuando ello ocurre, deben ser puestas de manifiesto, analizadas y evaluadas.

• La existencia de una valoración de los puestos de trabajo, realizada mediante la aplicación de un instrumental fiable y válido, constituye un elemento determinante para el análisis de sistemas de compensación.

• Sin una valoración debidamente actualizada será muy probable la existencia de desajustes sobrevenidos en la equidad interna y externa.

• La compresión vertical de los salarios es uno de los indicadores cuantitativos utilizados por el Banco Mundial para la evaluación de los sistemas de empleo público. Consiste en la medida de la diferencia entre la retribución total percibida por los empleados del nivel salarial superior y la de los del nivel inferior de la escala retributiva. Para expresarla, suele tomarse el sueldo inferior como base la existencia de una compresión muy alta (problema frecuente en España) reduce los incentivos de carrera y rendimiento de los empleados. Una excesiva descompresión es síntoma de que el sistema está capturado por algunas élites y refleja un grado más o menos alto de inequidad interna de la estructura de compensación.

• La compresión horizontal de los salarios mide el grado en que se producen decisiones discrecionales en materia salarial, por encima o por debajo del salario base fijado con carácter general para un determinado nivel. Cuando excede de la relación 1:1.2 implica, según el Banco Mundial, riesgos de corrupción o búsqueda de rentas.

TABLA 6- Orientación de contenido para el análisis de los subsistemas de Gestión de Recursos Humanos.

Subsistema	Gestión del desarrollo	
<p>I. Objetivo</p> <p>El propósito de las políticas y prácticas de gestión del desarrollo es estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles, expectativas y preferencias individuales.</p>	<p>II. Relación con otros subsistemas</p> <p>La gestión del desarrollo se relaciona preferentemente con otros tres subsistemas de la GRH.</p> <p>Interactúa con la gestión del empleo, definiendo de manera articulada los flujos de movimiento de las personas en la organización.</p> <p>Mantiene una conexión estrecha con la gestión del rendimiento, de la que recibe informaciones imprescindibles para definir tanto las necesidades de aprendizaje como las oportunidades de promoción.</p> <p>Debe estar coordinada con las políticas de compensación, en particular en lo que respecta a los mecanismos de progresión salarial, ligados a los distintos diseños de carrera.</p>	<p>III. Procesos</p> <p>La gestión del desarrollo engloba dos áreas básicas de políticas de GRH:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación (esto es, la magnitud de su contribución al logro de las finalidades organizativas) como en el reconocimiento organizativo de aquélla (constituido por todo aquello que reciben, a cambio, de la organización). 2. Las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional.

IV. Puntos críticos

Eficacia de las políticas de promoción

- Las personas ven, en general, satisfechas en la organización sus expectativas razonables de promoción.
- Existen planes de carrera y sucesión que armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.

Calidad del diseño de carreras

- Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias, y no al simple transcurso del tiempo.
- La organización gestiona flexiblemente el progreso de las personas, sin un exceso de barreras o limitaciones formales.
- Hay fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.

Calidad de la formación

- Las personas reciben de la organización la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficit de rendimiento y para apoyar su crecimiento profesional.
- La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.
- La formación apoya de manera efectiva los procesos de innovación y cambio cultural.

Gestión de la formación

- La formación se basa en diagnósticos fiables de necesidades.
- La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.
- La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.

V. Consideraciones específicas

- Las políticas de promoción y carrera constituyen, junto a las de reclutamiento y selección, las áreas más sensibles a la vulneración del principio de mérito. El ascenso en función del rendimiento y la capacidad, y no de las proximidades políticas o personales, o de la mera arbitrariedad, es el requisito básico que cualquier sistema de gestión pública de las personas debe satisfacer antes que ningún otro.
- Es frecuente, y más aún en el ámbito público, que las organizaciones identifiquen la carrera con el ascenso jerárquico. Cuando ello es así, la necesidad de satisfacer expectativas y demandas de promoción lleva a la inflación artificial de estructuras, pernicioso desde muchos ángulos. El diseño de carreras horizontales, no jerárquicas, tiene por objeto resolver este problema.
- Cabe resaltar que la carrera es uno de los ámbitos en los que con mayor intensidad se han intentado incorporar elementos de flexibilidad por los reformadores de los sistemas de gestión pública de RRHH.
- Existe el más amplio acuerdo entre los especialistas acerca del valor crucial de la formación en la moderna GRH. Debe recordarse, no obstante, que para que un sistema de formación satisfaga estas expectativas, es imprescindible que la actividad formativa esté diseñada al servicio de la estrategia organizativa y no constituya un mero catálogo de ofertas de capacitación que administran los propios empleados en función de sus meras preferencias e intereses personales.
- Con alguna frecuencia, la formación, dado que no suele generar resistencias, se convierte en una política que se utiliza para afrontar cualquier problema de personal, incluso aquellos para los que no es el instrumento más adecuado. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la formación no resuelve por sí misma las carencias en áreas más «duras» de la GRH, como puedan ser la gestión del rendimiento o de las retribuciones.
- Para evitar estas desviaciones, es necesario esforzarse, pese a sus intrínsecas dificultades, por desarrollar un instrumental de evaluación de la inversión en formación que, sobrepasando la mera constatación de actividad y coste, llegue, en la medida de lo posible, a la valoración del impacto sobre el rendimiento de las personas en el trabajo.

TABLA 6- Orientación de contenido para el análisis de los subsistemas de Gestión de Recursos Humanos.

Subsistema	Gestión de las relaciones humanas y sociales	
<p>I. Objetivo</p> <p>Este subsistema de la GRH se ocupa de gestionar las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren, en un contexto determinado, una dimensión colectiva.</p> <p>Esta dimensión se alcanza cuando el interlocutor de la dirección no es el empleado individual, ni tampoco una unidad organizativa o grupo de trabajo específico, como ocurre en las relaciones ordinarias de trabajo, sino la totalidad del personal, o bien uno o varios grupos de empleados vinculados entre sí por identidades laborales o profesionales más o menos genéricas, pero que trascienden normalmente un ámbito funcional específico de trabajo.</p>	<p>II. Relación con otros subsistemas</p> <p>...la gestión de las relaciones humanas y sociales se relaciona con la totalidad de los subsistemas de la GRH. De hecho, las relaciones colectivas que constituyen su objetivo pueden desarrollarse en el marco de cualesquiera otras áreas de la gestión de las personas, desde la planificación hasta la carrera, pasando por la compensación y la gestión del rendimiento.</p> <p>Precisamente, el hecho de que los contenidos temáticos de las relaciones colectivas, en un sistema dado de gestión pública de los RRHH, afecten a unas materias de personal con preferencia a otras (a las retribuciones, por ejemplo, con preferencia a las políticas de plantillas) constituirá un elemento calificador del modelo de relaciones colectivas que existe en cada caso.</p>	<p>III. Procesos</p> <p>De entre las distintas opciones de sistematización posibles en un campo particularmente amplio, adoptamos una clasificación en tres bloques o áreas de gestión:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>La gestión del clima organizativo</i>, en la que cabe ubicar, de manera destacada, las políticas y prácticas de comunicación, en sentido tanto ascendente como descendente, así como un amplio elenco de políticas de personal orientadas a mantener y mejorar la percepción de la satisfacción colectiva de los empleados. 2. <i>La gestión de las relaciones laborales</i>, que incluye la negociación colectiva de los salarios y las condiciones de trabajo, allí donde ésta forma parte de las prácticas de personal establecidas, así como todo el conjunto de relaciones entre la dirección de la organización y los interlocutores sociales (sindicatos, gremios, asociaciones, etc.) que representan a los empleados o a grupos de éstos. Las relaciones laborales se extenderán a los órganos representativos de base electiva, en los contextos institucionales en los que éstos existan. Las relaciones laborales reproducen los objetivos, los valores y las aspiraciones de poder de las partes, se desarrollan mediante procesos de acuerdo, transacción o conflicto de diferente naturaleza e impactan sobre las diferentes áreas de la GRH. 3. <i>La gestión de las políticas sociales</i>, entre las que las de salud laboral ocupan un lugar preeminente, y que se extienden al conjunto de políticas y prácticas cuyo objeto es facilitar beneficios colectivos y ayudas a individuos o grupos especialmente necesitados, dentro del colectivo de empleados.

IV. Puntos críticos

Gestión del clima

- La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.
- Las evaluaciones del clima se tienen en cuenta para la revisión y mejora de las políticas y prácticas de GRH.

Eficacia de la comunicación

- La organización dispone de mecanismos, cuya utilización frecuente es constatable, para conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones procedentes de los empleados.
- En general, las decisiones de la dirección, en sus diferentes niveles, así como las informaciones relevantes de todo tipo, generadas en instancias superiores, circulan por la organización con fluidez y llegan con precisión a todos los afectados.
- La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales

- En las relaciones laborales cada parte representa, sin extrimitarse, el papel que le es propio y cuyo ejercicio es recíprocamente reconocido y aceptado.
- Existe, en general, un equilibrio razonable entre las posiciones de poder de la dirección y los empleados. Las transacciones entre las partes reflejan normalmente dicho equilibrio.
- Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y a la concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.
- Las relaciones laborales intermediadas (las que son protagonizadas por instancias de carácter representativo) no excluyen las relaciones directas o personalizadas de la dirección con los empleados, cuando es conveniente mantenerlas.

Gestión del conflicto laboral

- El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de éstos o por la contundencia de los medios utilizados.
- Existen mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos.

Gestión de las políticas sociales

- Las prácticas de salud laboral son satisfactorias.
- Las atenciones y los beneficios sociales a los empleados son adecuados, no exceden de los que son propios del entorno en que opera la organización y son apreciados por sus destinatarios.

V. Consideraciones específicas

En la exploración de esta área de la GRH sería conveniente tener en cuenta lo siguiente:

- La percepción de déficit en materia de comunicación interna es común a la mayor parte de las organizaciones y de las situaciones vividas por las mismas. Las personas pueden describir con palabras similares situaciones muy diferentes. Es imprescindible, por tanto, cuando se analiza este campo, intentar contrastar las opiniones con el mayor número posible de datos objetivos.
- En la esfera pública, las relaciones laborales adolecen frecuentemente de una considerable reactividad: se piensa en ellas sólo cuando se producen reivindicaciones o conflictos, dejando, en general, la iniciativa a los interlocutores representativos. Esta ausencia de estrategia laboral hace habitualmente a la dirección de las organizaciones públicas particularmente vulnerable al conflicto y proclive a la respuesta a corto plazo, y tiende además a debilitar su poder negociador.
- Lo anterior se acentúa en contextos en los que el peso dominante de la representación y las decisiones, dentro del bloque «patronal», es asumido por la dirección política de las organizaciones, lo que caracteriza a modelos politizados de relaciones laborales, en los que frecuentemente se da una interpenetración partidos-sindicatos. Las tendencias de algunos países van, como veremos en el capítulo siguiente, precisamente en sentido contrario, propugnándose una profesionalización creciente de esta parcela.
- Es interesante explorar en qué medida existen o es posible poner en marcha fórmulas de mediación o arbitraje para la resolución de los conflictos laborales.

2.3.1 CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (CIFP)

Por su parte la CIFP establece una serie de principios y prácticas que desde la óptica de una sana y eficiente Administración Pública conviene incorporar en la organización de los Estados, a partir de la Gestión de los Recursos Humanos.

Es así como esta Carta en su Capítulo Segundo, Criterios Orientadores y Principios Rectores, indica:

“La función pública es uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político-administrativos. Por ello, la modernización de las políticas públicas de gestión del empleo y los recursos humanos constituye un eje de las reformas de la gestión pública emprendidas durante las últimas décadas por un número significativo de gobiernos en diferentes partes del mundo. Esta Carta se posiciona como un instrumento al servicio de estrategias de reforma que incorporan los criterios inspiradores de tales esfuerzos de modernización, y promueve la adopción de los mismos por los sistemas de función pública de los países de la comunidad iberoamericana.”

Derivado de este “criterio orientador” nuestra iniciativa guiada hacia la formulación de un “Modelo Integrado de Empleo Público en el Estado Costarricense” se sustenta y fundamenta bajo la línea conductora que en el anterior enunciado textual se refleja, considerando la modernización de la gestión de recursos humanos y el empleo, partiendo de una articulación de nuestro sistema político-administrativo en este ámbito.

Continúa la CIFP especificando, esta vez como parte de los “Principios Rectores” que detalla, el tema de la efectividad, eficiencia y eficacia de las acciones que las Administraciones Públicas están destinadas a asegurar, con el fin último de brindar mejores servicios e incrementar la calidad de vida de las y los ciudadanos, de manera que indica:

“8. Son principios rectores de todo sistema de función pública, que deberán inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos y quedar en todo caso

salvaguardados en las prácticas concretas de personal, los de:

- Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política y otras.
- Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.
- Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y personas.
- Transparencia, objetividad e imparcialidad.
- Pleno sometimiento a la ley y al derecho.”

Desde este contexto la definición y concreción de un esquema integrado de empleo público, como el que nos ocupa, deviene en la consideración de todos y cada uno de los aspectos detallados, como referentes para su diseño y construcción concreta.

Ahora bien, la estructuración de los componentes para la definición de un modelo de gestión de personas igualmente se sustenta por la CIFP, particularmente cuando ésta en su “Capítulo Cuarto Requerimientos Funcionales de la Función Pública” organiza y especifica como elementos integradores de cualquier sistema de función pública a la “Planificación de Recursos Humanos, Organización del Trabajo, Acceso al Empleo, Evaluación del Rendimiento, Compensación, Desarrollo, Responsabilidad Laboral, Desvinculación, Relaciones Humanas y Sociales, concluyendo con una señalización relativa a la Organización de la Función de Recursos Humanos.

Finalmente este importante documento (CIFP) hace una mención específica sobre el Diseño Organizativo, como parte de su Capítulo Sexto, relativo a las “Condiciones de Eficacia de la Carta”. En este apartado indica, entre otros elementos de interés:

“60. El diseño estructural de las organizaciones públicas deberá incorporar, para hacer posible una gestión eficaz de los sistemas de función pública, los siguientes elementos básicos:

- Instancias especializadas en la gestión del empleo y los recursos humanos, investidas de la autoridad formal correspondiente al valor estratégico de su función y caracterizadas por una triple orientación a:

- o la racionalidad en el manejo de los recursos.

- o la innovación de las políticas y prácticas de gestión de las personas.

- o y al apoyo y asesoramiento a los directivos de línea para el desempeño de su funciones como gestores del personal a su cargo.

- Una orientación que garantice a la dirección de los centros y las unidades productoras de los servicios públicos las atribuciones de gestión necesarias para gestionar a su personal, con los debidos sistemas de control y responsabilización.”

Observamos de esta manera, como la CIFP resulta ser un pilar fundamental en la estructuración, diseño, modelaje e implementación práctica de los sistemas de función pública para la gestión del empleo y del personal, constituyéndose en un referente que cualquier enfoque, propuesta o diseño debe considerar como parte de la validación teórico-conceptual requerida, para la emisión de los mecanismos,

lineamientos, metodologías y prácticas aplicables a la gestión del empleo y del personal en las Administraciones Públicas.

Sin duda alguna, los elementos de justificación para la propuesta que nos ocupa se ve fortalecida con la vinculación de ésta al Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, Alberto Cañas Escalante, Plan Estratégico Institucional 2015-2018 y 2015, bajo el lema “La Gestión de los recursos humanos y su compromiso con el desarrollo económico, la transparencia, la eficiencia y la lucha contra la corrupción”, y finalmente lo incluido como fundamento teórico conceptual, que contiene lo referenciado en nuestra Constitución Política (Artículos 191 y 192), los “ámbitos” de la gestión del empleo público incluidos en el PND 2015-2018, la propuesta de Modelo Global de Gestión Pública de las Personas ampliamente desarrollado por el Dr. Francisco Longo en su libro *Mérito y Flexibilidad* (2004), además de lo detallado respecto a este tema en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, Centro Latinoamericano de Administración Pública (CLAD), Aprobada por la “V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado”, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio de 2003.

3. MODELO INTEGRADO DE EMPLEO PÚBLICO EN EL ESTADO COSTARRICENSE

Como se mencionó al inicio del presente documento, si bien la Constitución Política de la República de Costa Rica dispone en su artículo 191 que un Estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, tras promulgarse el Estatuto de Servicio Civil en año 1953, se limita su accionar únicamente en el Poder Ejecutivo, posteriormente mediante leyes conexas se adiciona otras instituciones.

Complementariamente a las disposiciones del Estatuto, se emitió el Reglamento al Estatuto de Servicio Civil y la Dirección General emite directrices, circulares y resoluciones con carácter vinculante en materia de empleo para las 46 OGEREH amparadas bajo este régimen.

Contrario a este esquema de régimen de empleo y al margen de lo establecido por el artículo 191 de la Constitución Política, existen en nuestro país instituciones públicas que gestionan el empleo público de manera particular a través de sus propias leyes, reglamentos, convenciones colectivas y resoluciones, entre otros instrumentos legales, provocando una importante variedad y dispersión de normas y procedimientos que generan en nuestro sistema institucional distorsiones y contradicciones que no permiten una adecuada integración de estos procesos en procura de los principios fundamentales como la objetividad, transparencia, participación, equidad y justicia, entre algunos otros.

Al igual que para el caso de los ministerios y sus adscritas (amparadas al RSC), que comparten características organizacionales muy similares en cuando al análisis ocupacional, la clasificación de puestos, y demás subsistemas de recursos humanos o gestión del capital humano, esta DGSC considera que es legal y técnicamente factible emular regímenes de empleo con conjuntos de instituciones que compartan este tipo de factores comparativos; por ejemplo naturaleza jurídica, misión y funciones generales, sector de actividad, estructura organizativa y ocupacional, y estructura de clases de puestos, entre otros.

De esta manera, podríamos considerar la posibilidad de

crear regímenes de empleo público diferenciados entre sí, es decir, respetando particularidades de cada conjunto de instituciones, pero compartiendo ejes transversales entre todas las instituciones del sector público.

3.1. COMPONENTES DEL MODELO

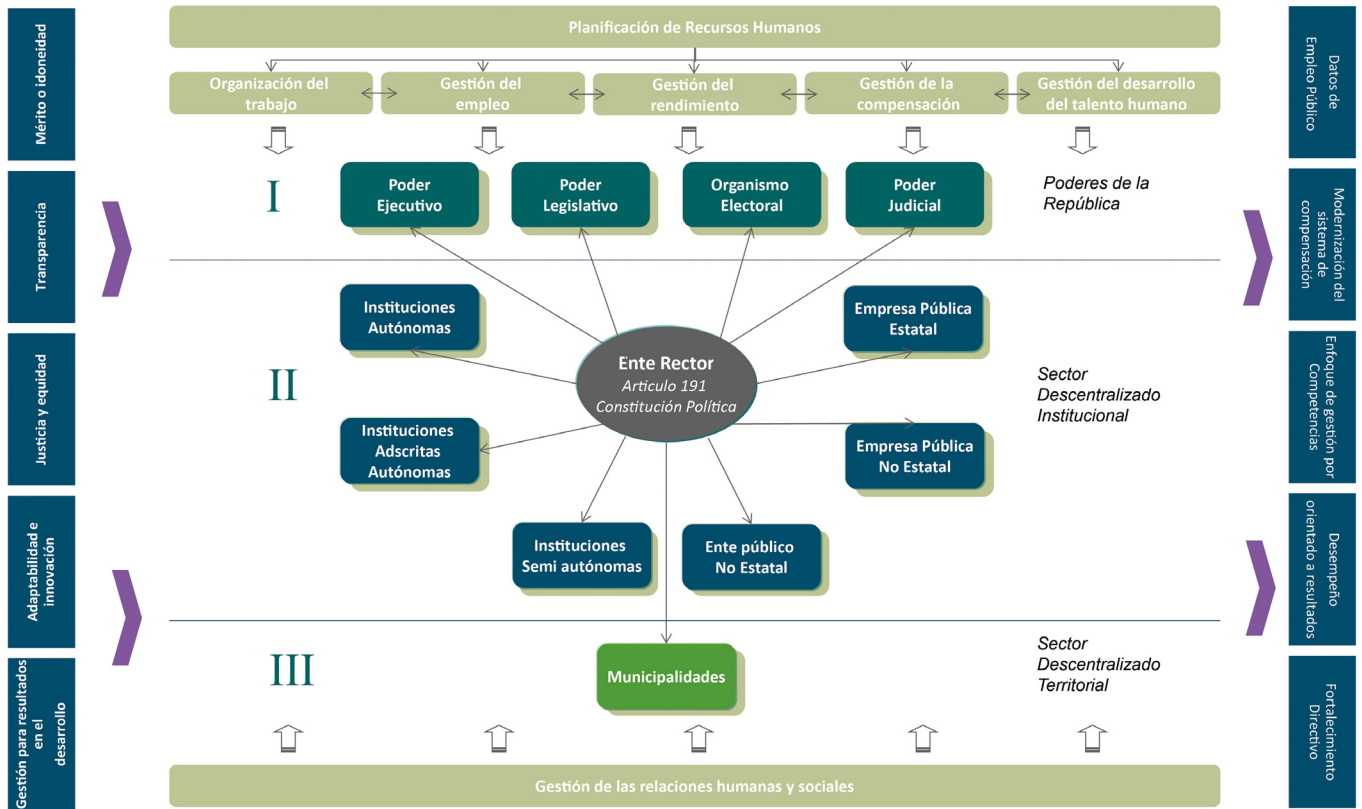
Este esquema de organización del empleo público en todo el sistema institucional del país, supone **tres grandes componentes**:

1. **Un modelo conceptual de Régimen de Empleo Público (REP)** que actualmente se le denomina Régimen de Servicio Civil (RSC), único que existe y que regula el tema de empleo público en el Poder Ejecutivo central, que reúne un conjunto de principios, valores, teorías, políticas y procedimientos, entre otros, definidos idealmente como necesarios para la correcta y oportuna gestión del recurso humano en las organizaciones, fundamentado para estos efectos en el Modelo de Gestión de Francisco Longo, según se describió anteriormente.

2. Un **instrumento normativo** mediante el cual se definen todas las regulaciones de carácter vinculante para las instituciones que conforman un determinado régimen de empleo y que le otorga fundamento legal a todos los procesos, tramites y procedimientos que deben observarse para implementar cada uno de los subsistemas o componentes de la gestión de recursos humanos, a saber: Organización del Trabajo, Gestión de Empleo, Gestión del Rendimiento, Gestión de la Compensación, Gestión del Desarrollo y Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales.

La propuesta no define aún la conveniencia de elaborar una sola Ley o Estatuto de Empleo Público con normas comunes para todo el sistema institucional y con títulos que contengan normas particulares para conjuntos de instituciones que así lo ameriten; o en su defecto, Leyes o Estatutos diferentes para cada Régimen de Empleo Público, con sus respectivos reglamentos que las operacionalicen.

Cuadro 7



Fuente: DGSC, Área Desarrollo Estratégico. Diciembre 2015.

3. Una **instancia u órgano rector** de todo el sistema de regímenes de empleo que articule el adecuado funcionamiento de éstos.

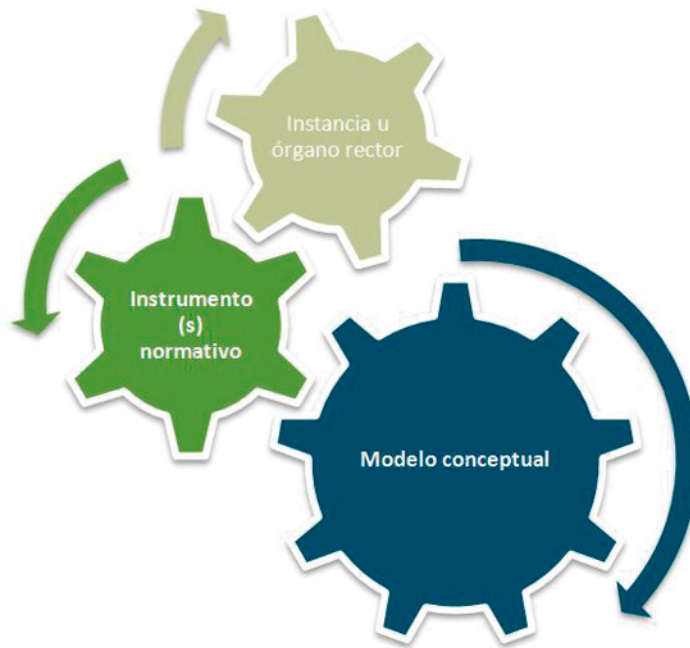
Esta puede ser perfectamente compartida entre dos instituciones con funciones y responsabilidades claramente definidas, como son: el MIDEPLAN quien de por sí mantiene la rectoría en asuntos de índole político y administrativo en temas de carácter estructural, tanto organizativos y ocupacionales, y una Dirección General de Servicio Civil quien también mantiene la rectoría técnica en la mayoría de los asuntos relacionados con la ejecución de las gestiones contenidas en el Modelo de Francisco Longo, y que además

acumula una experiencia de más de 60 años administrando el actual Régimen de Servicio Civil que agrupa a 46 OGEREH.

Así las cosas y según esta propuesta, se pretende reorganizar al sistema institucional y pasar de una dispersión de 333 instituciones públicas a un modelo articulado, en materia de gestión de empleo, a regímenes de empleo público que las agrupe en su totalidad, buscando como debe ser, la eficiencia del Estado en la prestación de los servicios públicos que brinda a la sociedad costarricense, en procura de mayores y mejores servicios a un menor costo.

Bajo este abordaje, es probable hablar de un Régimen de Empleo Público para el Poder Legislativo que agrupo a la Contraloría General de la República, la Defensoría

Componentes del Modelo de Empleo Público Integrado en el Estado Costarricense



Fuente: DGSC, Área Desarrollo Estratégico. Diciembre 2015.

de los Habitantes y la Asamblea Legislativa. Todas ellas instituciones que comparten la característica de ser instancias fiscalizadoras que de forma natural han trabajado en equiparar sus estructuras de puestos y sus estructuras salariales, faltaría homologar y afinar el tema de los procesos para integrar y regular desde un mismo cuerpo normativo toda la actividad que demanda la gestión del recurso humano, que es precisamente la propuesta del presente Modelo Integrado de empleo Público.

Siguiendo este mismo esquema de trabajo, también es probable integrar a todas las 81 municipalidades del país bajo un mismo esquema de empleo público que integre y facilite todas las políticas, normas y procedimientos de este conjunto de instituciones desde el cual se logre articular todas estas actividades administrativas.

Otros conjuntos de instituciones sobre las que se puede trabajar un modelo de empleo público común, serían por ejemplo: las universidades públicas, las entidades financieras, las instituciones autónomas, las empresas públicas, el poder Judicial, los distintos cuerpos policiales.

3.2. ÁREAS Y LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Según se expuso, el fundamento teórico del modelo propuesto, encuentra su referencia en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y en la obra de Francisco Longo, Mérito y Flexibilidad, como un modelo de alcance global y sistémico.

Desde esa perspectiva, el modelo concentra la atención en siete grandes áreas de trabajo que inician con:

3.2.1. Planificación de Recursos Humanos

La planificación de recursos humanos constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de GRH, por esta razón resulta fundamental que las instituciones realicen un estudio de sus necesidades de RRHH, de manera tal permitan una adecuada integración y coherencia de los restantes subsistemas.

Por esta razón, la propuesta de un modelo de empleo público integrado, supone también un estudio de las necesidades de recursos humanos de las instituciones, que permita anticipar la definición de políticas coherentes,

incluyendo la adopción de una Política Pública de Empleo Público.

3.2.2. Organización del trabajo

Es subsistema más importante para ordenar la gestión de empleo público en nuestro país, consiste en hacer una revisión de todas las estructuras de clases de puestos que utilizan las 336 instituciones públicas, precisamente donde se encuentra el mayor grado de heterogeneidad.

Estos subsistemas son la columna vertebral de todo sistema de empleo público ya que a partir de la información descrita en las clases de puestos se derivan los restantes subsistemas en la gestión de recursos humano, de ahí su importancia de cara a un ordenamiento de la GRH.

3.2.3. Gestión del empleo

La creación de regímenes de empleo público que agrupe conjuntos de instituciones debe estar acompañado de lineamientos, normas y procedimientos que regulen y controlen las formas de ingreso a esas instituciones, permitiendo que, de acuerdo con las particularidades de las mismas, éstas definan sus procesos ajustados a un mínimo común de exigencia, en materia de reclutamiento y selección, carrera administrativa o promoción interna y desvinculación del puesto.

3.2.4. Gestión del rendimiento

Uno de los problemas endémicos en la administración pública, que no sólo sucede en Costa Rica sino también a nivel regional y hasta en otras latitudes, es la dificultad de medir el rendimiento de los empleados públicos con instrumentos efectivos que permitan tomar decisiones acertadas para corregir y mejorar su desempeño.

En este sentido, se plantea realizar una labor de benchmarking con el propósito de extraer lo mejor de lo mejor del conjunto de instituciones públicas de nuestro entorno, para finalmente compartir resultados con los diversos conjuntos de instituciones o regímenes.

Los sistemas de medición del rendimiento conllevan un proceso que debe ser sostenible en el tiempo, y no se trata simplemente de una medición periódica o anual a la que luego no se le da la continuidad o seguimiento requerido.

Es un proceso planificado y compartido entre la administración, los niveles de jefatura y los empleados, uniendo esfuerzos en mejorar el desempeño individual y colectivo e incluso el institucional para garantizar al final una mejor calidad y cantidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía.

3.2.5. Gestión de la compensación

Es importante señalar que las decisiones que se tomen oportunamente en este sentido, están estrechamente ligadas a las acciones que se logren desarrollar en el marco de este Modelo Integrado de empleo público, particularmente con respecto a las estructuras de clases de puestos y su ulterior valoración, lo cual es la base fundamental de toda estructura de salarial.

Es necesario también señalar que cuando se habla de las compensaciones o retribuciones, no necesariamente se deben desarrollar aspectos de carácter salarial o monetario, ya que las compensaciones van más allá de esta connotación y guarda relación con otro conjunto de incentivos como por ejemplo: guarderías, médico de empresa, asociaciones solidaritas, parqueos, sodas subvencionadas, y todo aquello que mejore la calidad de vida de las y los trabajadores y que les permita ahorrar en servicios que son facilitados o suministrados por el patrono; sin que por ello se descuide la competitividad de los salarios bajo los principios de justicia y equidad salarial.

3.2.6. Gestión del desarrollo

En este subsistema se encuentran las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional (Longo, 2002:18).

Ambas gestiones, la promoción y la formación, deben planificarse y regularse de manera que los funcionarios logren desarrollarse idealmente dentro de su misma institución, o en su defecto, dentro de alguna de las

instituciones que conforman el régimen de empleo al cual pertenecen.

El acceso y la posibilidad de formarse o capacitarse y a ser considerado en una eventual promoción, son, en principio, derechos a los que todo trabajador puede aspirar, claro está, si su rendimiento y otros factores particulares, le permiten hacerlo.

Por lo sensible de estos procesos y lo expuestos que se encuentran a ser manipulados antojadizamente por quienes los administran, se hace necesaria la elaboración de políticas, procesos y normas que garanticen la adecuada gestión de los mismos en beneficio de los objetivos institucionales y de las y los funcionarios como tales. Se pretende la creación de una red interinstitucional en todo el Estado, articulada integralmente desde una base de datos o instancia rectora que permita maximizar los recursos públicos en una mayor y mejor cobertura de los programas de formación que particularmente ofrecen las instituciones.

Ya existen centros de formación especializados en la CGR, en la DGSC, Ministerio de Hacienda, Poder Judicial, y otros, que pueden y deben contribuir con los esfuerzos que vienen realizando de manera individual muchas instituciones y otras que ni siquiera cuentan con los recursos necesarios para poner en marcha estas estrategias de capacitación.

3.2.7. Gestión de las relaciones humanas y sociales

Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizacional y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral) (Longo, 2002:18).

Este tema no ha sido adecuadamente desarrollado ni administrado en el sector público costarricense, no existen evidencias de esfuerzo alguno que propicie una eficaz gestión en este sentido. Aspectos como el clima organizacional, la cultura organizacional, las relaciones sociales y laborales, y todo lo que ello comprende, es una

labor que se ha dejado de lado, no porque carezca de importancia para el buen funcionamiento organizacional sino más bien porque los recursos institucionales para la gestión de empleo se consumen generalmente en la atención rutinaria de las tareas cotidianas, y estas labores se van posponiendo hasta el extremo de quedar olvidadas en la mayoría de las instituciones públicas, con el consecuente malestar y desmotivación del personal que labora en las distintas organizaciones, generando como resultado un producto o servicio deficiente.

En este sentido, es necesario que se emita normativa, políticas y acciones, tendientes a retomar esta importante gestión, y dotar a las unidades de recurso humano de más personal que le permita asignar esta tarea en beneficio de las personas que laboran para la organización como también de los resultados de las mismas instituciones. Instrumentos que puedan ser aplicados de manera periódica y constante en todas las organizaciones con el fin de obtener información que facilite la puesta en marcha de acciones en esta materia.

CONSIDERACIONES FINALES

La DGSC tiene plena conciencia de la situación del Empleo Público Costarricense, por esta razón no duda en apoyar a la discusión nacional en este tema, proponiendo para ello un modelo de orientación que permita integrar la gestión de recursos humanos en Estado y cumplir así con el mandato constitucional de disponer de un único Estatuto de Servicio Civil.

Desde esa perspectiva, sostiene que toda propuesta de homogenización de Regímenes de Empleo Público debe estar fundamentada en un enfoque técnico de gestión de recursos humanos, identificado para ello seis grandes áreas de trabajo: organización del trabajo; gestión del empleo; gestión del rendimiento; gestión de la compensación; gestión del desarrollo; y gestión de las relaciones humanas y sociales.

Asimismo, adiciona dos componentes fundamentales como lo son el marco o instrumento normativo, siendo que actualmente se conocen de proyectos de Ley presentados en la corriente de la Asamblea Legislativa, y un tercer componente relacionado con la rectoría política, con miras a delimitar en una instancia u órgano rector de todo el sistema de Empleo Público costarricense.

Desde esta perspectiva, implementar un esquema de empleo público como el propuesto, conlleva a la planificación y programación dos grandes tareas:

1. En primer lugar la conformación o agrupamientos de instituciones en regímenes de empleo a partir del hallazgo de similitudes en su naturaleza y funcionamiento, de manera tal que la aplicación de las siete ámbitos definidos en el PND, que corresponden al modelo de Francisco Longo, puedan ser de alguna manera estandarizadas para todo el conjunto de instituciones, incluyendo los aspectos transversales que serán comunes para todo el sector público.

2. En segundo lugar, corresponde elaborar de manera matricial para cada conjunto de instituciones:

- a. Estructuras de clases de puestos genéricas e institucionales que generen una mayor homogeneidad en la descripción de los puestos y en la determinación de los diversos estratos ocupacionales (gerencial, profesional, técnico, de apoyo, entre otros);

- b. Definir mínimos en los procedimientos de ingreso a las instituciones de cada régimen, estos es, reclutamiento y selección del personal de ingreso;

- c. Políticas y procedimientos claros, objetivos y transparentes en la gestión de promoción interna o carrera profesional;

- d. Estandarización de políticas, procedimientos en reglas en materia de análisis ocupacional que permita flexibilidad en el diseño y rediseño de los puestos de manera objetiva y con base en las necesidades institucionales y no en intereses particulares, articular los esfuerzos de formación de manera que los siempre escasos recursos presupuestarios permitan cubrir la mayor cantidad de necesidades a través de programas interinstitucionales que permitan el mejor aprovechamiento de los mismos.

Esta laboriosa tarea debe implementarse de manera progresiva pero permanente, iniciando con un proceso de concertación nacional que facilite la validación del modelo propuesto, aclarando los aspectos que serán considerados de carácter transversal y aspectos que deberán diferenciarse con base en las características particulares que presenten cada conjunto de instituciones públicas que conforman un determinado régimen de empleo.

Así mismo, es fundamental analizar la conveniencia y factibilidad acerca del instrumento legal o jurídico que se empleará para la puesta en marcha de esta propuesta, incluyendo instancia u órgano rector del nuevo sistema.

FUENTES CONSULTADAS

- C.R. Constitución, 1949. Constitución política de la República de Costa Rica. San José: Imprenta Nacional, 1978.
- Contraloría General de la República (2009). Informe No. DFOE-PGAA-4-2009 sobre la función de rectoría en materia de empleo público y la gestión de competencias de la General de Servicio Civil. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (2010). Informe NO. DFOE-PGAA-IF-65-2009 sobre la gestión del estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa. San José, Costa Rica.
- Chavarría, M., Quesada, M., Robles, B. (2015). Fundamento teórico para el establecimiento de un modelo de empleo público y determinación de una muestra significativa de instituciones representativas del empleo público costarricense N° ADE-UNIDE-002-2015. Dirección General de Servicio Civil, Octubre 2015.
- Decreto No. 36857-MP-PLAN-H Creación de Rectoría Política en materia de empleo del sector Público. Consultado el 28 de enero de 2016 en http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=71582&nValor3=88701¶m2=1&strTipM=TC&Resultado=3&strSim=simp
- Decreto No. 37078-H Procedimientos para la Aplicación y Seguimiento de las Directrices Generales en Materia Salarial, Empleo y Clasificación de Puestos para las Entidades Públicas, Ministerios y demás Órganos, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria. Consultado el 30 de noviembre de 2015 en http://www.hacienda.go.cr/docs/523b5891256d8_Decreto%2037078-H%20Proced%20salariales.pdf
- Decreto No. 37103-MP-PLAN-H Deroga decreto ejecutivo N° 36857-MP-PLAN-H del 9 de noviembre del 2011 "Creación de Rectoría Política en materia de empleo del sector Público". Consultado el 28 de enero de 2016 en http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=72606&nValor3=88700¶m2=1&strTipM=TC&Resultado=2&strSim=simp
- Decreto No. 37241-MP-PLAN Reforma Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo N° 37241-MP-PLAN. Consultado el 28 de enero de 2016 en http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=73106&nValor3=89559&strTipM=TC
- Decreto No. 38536-MP-PLAN Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo Consultado el 28 de enero de 2016 en http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77799&nValor3=97714&strTipM=TC
- Decreto No. N° 38536-MP-PLAN Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo. Consultado el 28 de enero de 2016 en http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77799&nValor3=100654&strTipM=TC
- Dirección General de Servicio Civil (2015). Plan Estratégico Institucional 2015- 2018 y 2025. Consultado el 29 de mayo de 2015 en <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/plan/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Institucional%202015-2018%20y%202025.pdf>
- Dirección General de Servicio Civil. Estatuto de Servicio Civil su Reglamento y Leyes conexas. San José Costa Rica 2014.
- Jiménez, O. (2015) La gobernanza pública de Costa Rica: Resumen análisis OCDE. Dirección General de Servicio Civil, Febrero 2015.
- Longo, F. (2002). Marco analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Recuperado el 01 de Marzo del 2015 en <http://idbdocs.iadb.org/>

wdocs/getdocument.aspx?docnum=626934

Longo, F. (2004) Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Editorial Paidós. Barcelona.

Ministerio de Hacienda. (2015). Informe semestral nivel empleo II semestre 2014 / Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP). Recuperado en 01 de Octubre de 2015 en <http://www.hacienda.go.cr/contenido/47-cifras-de-empleo-publico>.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2010). Sector Público Costarricense y su organización. Consultado el 30 de noviembre de 2015 en https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b62e1164-3b6e-449a-b531-f2076223dc81/Doc_Sector-Publico-Costarricense-y-su-organizaci%C3%B3n-Versi%C3%B3n-final.pdf?guest=true

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante". San José, Costa Rica.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2015). Gestión del Empleo y Remuneraciones en el Sector Público: Datos Relevantes – Insumos de trabajo para discusión. Recuperado el 5 de Octubre de 2015 en http://www.mideplan.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=832%3Alistado-de-instituciones-publicas&catid=89%3Aorganizacion-del-sector-publico&Itemid=100131&lang=es

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2015). Perspectiva del gobierno sobre empleo público: Etapas y acciones del proceso. Recuperado el 5 de Octubre de 2015 en https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c4ca8383-940c-44f8-a128-3d2d74c8d478/PERSPECTIVA_EMPLEO_PUBLICO_Ago15.pdf?guest=true

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2016) El listado de las instituciones públicas según naturaleza jurídica (actualización febrero 2016). Recuperado el 24 de mayo de 2016 en https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/11ff9843-94d2-4027-b52c-c37341200694/Listado_del_Sector_Publico_Costarricense_segun_naturaleza_juridica.pdf?guest=true

Vasquez, K. (2015). Informe Técnico de Ronda sobre diseño de un Modelo de Empleo Público integrado en el Estado Costarricense, realizado los días 6, 7 y 8 de julio de 2015, CICAP-UCR N° ADE-UPI-004-2015. Dirección General de Servicio Civil, Setiembre 2015.

ANEXOS

- Anexo I -

Número de Instituciones del Sector Público Costarricense según naturaleza jurídica a febrero- 2016

Clasificación	Cantidad
Poderes de la República	3
Órganos del Poder Legislativo	2
Organismo Electoral	1
Ministerios	18
Órganos adscritos a Ministerios	81
Órganos adscritos a la Presidencia	3
Instituciones autónomas	35
Órganos adscritos a Instituciones autónomas	13
Instituciones semiautónomas	8
Empresas públicas estatales	21
Empresas públicas no estatales	5
Entes públicos no estatales	50
Entes Administradores de Fondos Públicos	1
Municipalidades	81
Consejos Municipales de Distrito	8
Total	330

- Anexo II -

Listado de instituciones del Sector Público Costarricense, según naturaleza jurídica a febrero del 2016

PODERES DE LA REPÚBLICA
1. Legislativo
2. Ejecutivo
3. Judicial
Órganos del Poder Legislativo
1. Defensoría de los Habitantes de la República
2. Contraloría General de la República
Organismo Electoral
1. Tribunal Supremo de Elecciones
Ministerios y sus órganos adscritos
1. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
1.1. Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria (INTA)
1.2. Junta de Fomento Avícola
1.3. Junta de Fomento Porcino
1.4. Oficina Nacional de Semillas (ONS)
1.5. Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA)
1.6. Servicio Fitosanitario del Estado
1.7. Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA)
2. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)
3. Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)
4. Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ)
4.1. Centro Costarricense de Producción Cinematográfica
4.2. Centro Cultural e Histórico José Figueres Ferrer
4.3. Centro Nacional de la Música
4.4. Comisión Nacional para la Defensa del Idioma
4.5. Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven
4.6. Dirección General del Archivo Nacional
4.7. Museo de Arte Costarricense
4.8. Museo de Arte y Diseño Contemporáneo
4.9. Museo Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia
4.10. Museo Histórico Cultural Juan Santamaría
4.11. Museo Nacional de Costa Rica
4.12. Sistema Nacional de Educación Musical (SINEM)
4.13. Teatro Nacional (TN)
4.14. Teatro Popular Mélico Salazar
5. Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC)
5.1. Comisión Nacional del Consumidor (CNC)
5.2. Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM)
5.3. Laboratorio Costarricense de Metrología (LACOMET)

6. Ministerio de Educación Pública (MEP)

6.1 Consejo Nacional de Enseñanza Superior
Universitaria Privada (CONESUP)

6.2 Fondo Nacional de Becas (FONABE)

6.3 Fondo Nacional de Becas de Solidaridad Social

6.4 Instituto de Desarrollo Prof. Uladislao Gámez Solano

6.5 Programa de Mejoramiento de la Calidad de
la Educación General Básica (PROMECE)

7. Ministerio de Gobernación y Policía

7.1. Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)

7.2. Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO)

7.3. Imprenta Nacional

7.4. Tribunal Administrativo Migratorio

8. Ministerio de Hacienda

8.1 Órgano de Normalización Técnica

8.2 Tribunal Aduanero Nacional

8.3 Tribunal Fiscal Administrativo

8.4 Unidad de Coordinación del Proyecto: Limón- Ciudad Puerto

8.5 Unidad Ejecutora del Programa de
Regularización del Catastro y Registro

9. Ministerio de Justicia y Paz

9.1. Agencia de Protección de Datos de los habitantes (PRODHAB)

9.2. Consejo Nacional de Espectáculos Públicos y Afines

9.3. Dirección Nacional de Notariado

9.4. Junta Administrativa de los Centros Cívicos

9.5. Junta Administrativa del Registro Nacional

9.6. Patronato de Construcciones y adquisición de bienes

9.7. Procuraduría General de la República (PGR)

9.8. Tribunal Registral Administrativo

9.9. Unidad Ejecutora del Programa para la Prevención
de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social

10. Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)

10.1. Comisión de Ordenamiento y Manejo de la
Cuenca Alta del Río Reventazón (COMCURE)

10.2. Comisión Nacional para la Gestión de
la Biodiversidad (CONAGEBIO)

10.3. Consejos Regionales Ambientales

10.4 Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)

10.5 Junta Directiva del Parque Recreativo
Nacional Playas de Manuel Antonio

10.6 Parque Marino del Pacífico

10.7 Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA)

10.8 Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)

10.9 Tribunal Ambiental Administrativo

11. Ministerio de la Presidencia

11.1 Instituto Costarricense Sobre Drogas (ICD)

11.2 Tribunal Administrativo del Servicio Civil

12 Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)

12.1 Consejo de Seguridad Vial (COSEVI)

12.2 Consejo de Transporte Público (CTP)

12.3 Consejo Nacional de Concesiones (CNC)

12.4 Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)

12.5 Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC)

12.6 Tribunal Administrativo de Transporte

13 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)

13.1 Dirección Ejecutora de Proyectos (DEP)

14 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto**15 Ministerio de Salud**

15.1 Auditoría General de Servicios de Salud

15.2 Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología

15.3 Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente

15.4 Consejo Nacional de Investigación en Salud (CONIS)

15.5 Consejo Técnico de Asistencia Médico Social

15.6 Dirección Nacional de Centros de
Educación y Nutrición y de Centros

Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI)

15.7 Instituto Costarricense de Investigación y
Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA)

15.8 Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA)

15.9 Junta de Vigilancia de Drogas y Estupefacientes

15.10 Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS)

15.11 Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE)

15.12 Secretaría de Política Nacional de
Alimentación y Nutrición (SEPAN)

16 Ministerio de Seguridad Pública (MSP)**17 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)**

17.1 Consejo de Salud Ocupacional (CSO)

17.2 Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS)

17.3 Consejo Nacional de Salarios

17.4. Tribunal Administrativo de la Seguridad
Social del Régimen de Pensiones y

Jubilaciones del Magisterio Nacional

18 Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)**19 Presidencia de la República**

19.1 Comisión Nacional de Prevención de Riesgos
y Atención de Emergencias (CNE)

19.2 Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)

19.3 Dirección General de Servicio Civil (DGSC)

SECTOR PÚBLICO DESCENTRALIZADO INSTITUCIONAL**Instituciones Autónomas**

1. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)
2. Banco Central de Costa Rica (BCCR)
3. Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC)
4. Banco de Costa Rica (BCR)
5. Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)
6. Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
7. Colegio San Luis Gonzaga de Cartago
8. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)
9. Consejo Nacional de Producción (CNP)
10. Instituto Centroamericano de Extensión de la Cultura (ICECU)
11. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)
12. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
13. Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)
14. Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA)
15. Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)
16. Instituto Costarricense de Turismo (ICT)
17. Instituto de Desarrollo Rural (INDER)
18. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)
19. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)*
20. Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)
21. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)
22. Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)
23. Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)
24. Instituto Nacional de Seguros (INS)
25. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)
26. Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)
27. Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)
28. Junta de Protección Social (JPS)
29. Patronato Nacional de Ciegos (PANACI)
30. Patronato Nacional de Infancia (PANI)
31. Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA)
32. Universidad de Costa Rica (UCR)
33. Universidad Estatal a Distancia (UNED)
34. Universidad Nacional (UNA)
35. Universidad Técnica Nacional (UTN)

Adscritas a Instituciones Autónomas

1. Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos turísticos (CIMAT) (al ICT)
2. Comisión Reguladora de Turismo (al ICT)
3. Cuerpo de Bomberos (al INS)
4. Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón (FODELI) (a JAPDEVA)

5. Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas (al INCOP)
6. Oficina Ejecutora del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo (al ICT)
7. Secretaría Técnica de la Redcudi (IMAS)
8. Sistema de Emergencias 9-1-1 (al ICE)
9. Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) (al BCCR)
10. Superintendencia General de Pensiones (SUPEN) (BCCR)
11. Superintendencia General de Seguros (SUGESE) (BCCR)
12. Superintendencia General de Valores (SUGIVAL) (BCCR)
13. Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) (a la ARESEP)

Instituciones Semiautónomas

1. Colegio Universitario de Cartago (CUC)
2. Colegio Universitario de Limón (CUNLIMON)
3. Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)
4. Comisión de Energía Atómica (CEA)
5. Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE)
6. Instituto Costarricense de Deporte y la Recreación (ICODER)
7. Junta de Desarrollo de la Zona Sur (JUDESUR)
8. Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA)

Empresas públicas estatales

1. Banco de Costa Rica. Corredora de Seguros S.A
2. Banco de Costa Rica. Planes de Pensión S.A.
3. Banco de Costa Rica. Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.
4. Banco de Costa Rica. Valores Puesto de Bolsa S.A.
5. Banco Internacional de Costa Rica S.A. (BICSA)
6. Banco Nacional Corredora de Seguros S.A
7. Banco Nacional Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.
8. Banco Nacional Valores S.A.
9. Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros S.A
10. BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A.
11. Compañía Nacional de Fuerza y Luz S. A. (CNFL)
12. Correos de Costa Rica S.A.
13. Editorial Costa Rica (ECR)
14. INS Operadora de Pensiones Complementarias S. A.
15. INS Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.
16. INS Valores S.A.
17. INSurance Servicios S.A
18. Operadora de Pensiones Complementaria y de Capitalización Laboral de la Caja Costarricense de Seguro Social, S.A
19. Radiográfica Costarricense. S.A. (RACSA)
20. Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE)
21. Sistema Nacional de Radio y Televisión S.A. (SINART)

Empresas públicas no estatales

1. Banco Popular Operadora de Pensiones Complementarias S.A.
2. Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A (ESPH)
3. Popular Valores, Puesto de Bolsa S. A.
4. Sociedad Administradora de Fondos de Inversión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A
5. Vida Plena Operadora de Pensiones Complementarias S.A.

Entes públicos no estatales

1. Academia Nacional de Ciencias
2. Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)
3. Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)
4. Casa Hogar de la Tía Tere
5. Colegio de Abogados
6. Colegio de Bibliotecarios de Costa Rica
7. Colegio de Biólogos
8. Colegio de Cirujanos Dentistas de Costa Rica
9. Colegio de Contadores Privados de Costa Rica
10. Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica
11. Colegio de Enfermeras de Costa Rica
12. Colegio de Farmacéuticos
13. Colegio de Físicos
14. Colegio de Geólogos
15. Colegio de Ingenieros Agrónomos de Costa Rica
16. Colegio de Ingenieros Químicos y Profesionales Afines
17. Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (COLYPRO)
18. Colegio de Médicos Veterinarios
19. Colegio de Médicos y Cirujanos
20. Colegio de Microbiólogos de Costa Rica
21. Colegio de Optometristas de Costa Rica
22. Colegio de Periodistas de Costa Rica
23. Colegio de Profesionales de Psicología de Costa Rica
24. Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica
25. Colegio de Profesionales en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
26. Colegio de Profesionales en Criminología de Costa Rica
27. Colegio de Profesionales en Informática y Computación
28. Colegio de Profesionales en Nutrición
29. Colegio de Profesionales en Quiropráctica
30. Colegio de Profesionales en Sociología de Costa Rica
31. Colegio de Químicos de Costa Rica
32. Colegio de Secretariado Profesional de Costa Rica
33. Colegio de Terapeutas
34. Colegio de Trabajadores Sociales
35. Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA)
36. Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOP)

37. Corporación Arrocerera Nacional (CONARROZ)
38. Corporación Bananera Nacional S.A (CORBANA)
39. Corporación Ganadera Nacional (CORFOGA)
40. Corporación Hortícola Nacional
41. Ente Costarricense de Acreditación (ECA)
42. Fondo de Apoyo para la Educación Superior y Técnica del Puntarenense
43. Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE)
44. Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC)
45. Junta de Fomento Salinero
46. Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA)
47. Junta Nacional de la Cabuya
48. Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA)
49. Oficina Nacional Forestal
50. Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)

Entes Administradores de Fondos Públicos

1. Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo

SECTOR PÚBLICO DESCENTRALIZADO TERRITORIAL**Municipalidades**

1. Municipalidad de Abangares
2. Municipalidad de Acosta
3. Municipalidad de Aguirre
4. Municipalidad de Alajuela
5. Municipalidad de Alajuelita
6. Municipalidad de Alvarado
7. Municipalidad de Aserrí
8. Municipalidad de Atenas
9. Municipalidad de Bagaces
10. Municipalidad de Barva
11. Municipalidad de Belén
12. Municipalidad de Buenos Aires
13. Municipalidad de Cañas
14. Municipalidad de Carrillo
15. Municipalidad de Cartago
16. Municipalidad de Corredores
17. Municipalidad de Coto Brus
18. Municipalidad de Curridabat
19. Municipalidad de Desamparados
20. Municipalidad de Dota
21. Municipalidad de El Guarco
22. Municipalidad de Escazú
23. Municipalidad de Esparza
24. Municipalidad de Flores
25. Municipalidad de Garabito
26. Municipalidad de Goicoechea

27. Municipalidad de Golfito

28. Municipalidad de Grecia

29. Municipalidad de Guácimo

30. Municipalidad de Guatuso

31. Municipalidad de Heredia

32. Municipalidad de Hojancha

33. Municipalidad de Jiménez

34. Municipalidad de La Cruz

35. Municipalidad de La Unión

36. Municipalidad de León Cortés

37. Municipalidad de Liberia

38. Municipalidad de Limón

39. Municipalidad de Los Chiles

40. Municipalidad de Matina

41. Municipalidad de Montes de oca

42. Municipalidad de Montes de oro

43. Municipalidad de Mora

44. Municipalidad de Moravia

45. Municipalidad de Nandayure

46. Municipalidad de Naranjo

47. Municipalidad de Nicoya

48. Municipalidad de Oreamuno

49. Municipalidad de Orotina

50. Municipalidad de Osa

51. Municipalidad de Palmares

52. Municipalidad de Paraíso

53. Municipalidad de Parrita

54. Municipalidad de Pérez Zeledón

55. Municipalidad de Poás

56. Municipalidad de Pococí

57. Municipalidad de Puntarenas

58. Municipalidad de Puriscal

59. Municipalidad de San Carlos

60. Municipalidad de San Isidro

61. Municipalidad de San José

62. Municipalidad de San Mateo

63. Municipalidad de San Pablo

64. Municipalidad de San Rafael

65. Municipalidad de San Ramón

66. Municipalidad de Santa Ana

67. Municipalidad de Santa Bárbara

68. Municipalidad de Santa Cruz

69. Municipalidad de Santo Domingo

70. Municipalidad de Sarapiquí

71. Municipalidad de Siquirres

72. Municipalidad de Talamanca

73. Municipalidad de Tarrazú

74. Municipalidad de Tibás

75. Municipalidad de Tilarán

76. Municipalidad de Turrialba

77. Municipalidad de Turrubares

78. Municipalidad de Upala

79. Municipalidad de Valverde Vega

80. Municipalidad de Vázquez de Coronado

81. Municipalidad de Zarcero

Concejos Municipales de Distrito

1. Concejo Municipal de Distrito de Cervantes

2. Concejo Municipal de Distrito de Cóbano

3. Concejo Municipal de Distrito de Colorado

4. Concejo Municipal de Distrito de Lepanto

5. Concejo Municipal de Distrito de Monteverde

6. Concejo Municipal de Distrito de Paquera

7. Concejo Municipal de Distrito de Peñas Blancas

8. Concejo Municipal de Distrito de Tucurrique

MODELO DE EMPLEO PÚBLICO INTEGRADO EN EL ESTADO COSTARRICENSE



DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL

“Contribuyendo a la Gobernabilidad Democrática de Costa Rica desde 1953”

San Francisco de Dos Ríos,
125 metros este del templo católico.

Central telefónica (506) 2586-8300

Apartado Postal 3177-1000 SJ

www.dgsc.go.cr

San José, Costa Rica