



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO

Informe de Consultoría

ASISTENCIA TÉCNICA DE FORTALECIMIENTO DE CAPACITACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO DE COSTA RICA EN EL CENTRO DE CAPACITACIÓN Y DESARROLLO (CECADES)

Elaborado por el Consultor Maximiliano Campos Ríos

Febrero, 2020

ÍNDICE

Resumen	3
Diagnóstico	4
Marco normativo	4
Diagnóstico institucional	6
Régimen de Servicio Civil	7
Dirección General de Servicio Civil	9
Subsistema de Capacitación y Desarrollo	10
Centro de Capacitación y Desarrollo	11
Consejo de Capacitación	19
Diagnóstico situacional	20
Análisis FODA de las capacidades del sistema de empleo público costarricense	21
Contexto	24
El porqué de la estrategia. La creación de valor público	24
Impulso a la creación de valor público	26
Metodología	28
Estrategias para la obtención de la información	29
Recomendaciones	30
Recomendaciones para el fortalecimiento del sistema de empleo público costarricense	30
Hoja de ruta	33
Bibliografía	35
Normativa	36

RESUMEN

El informe presenta el trabajo realizado en el marco de la consultoría Asistencia Técnica de Fortalecimiento de Capacitación del Empleo Público de Costa Rica durante el mes de febrero del 2020. Se analizaron las estructuras funcional y normativa del sistema de servicio civil de Costa Rica, se evaluaron las currículas de los programas y capacitaciones impartidas a los agentes públicos y se entrevistaron funcionarios en ejercicio para conocer su experiencia. Se analizó la información recabada y se elaboraron una serie de recomendaciones para sistematizar y optimizar la formación de los servidores públicos bajo la premisa de que un mejor desempeño de los agentes estatales redundará en una mejor calidad de servicios públicos para la sociedad.

Palabras clave

Servicio civil - empleo público - administración pública - capacitación - planificación - competencias - formación - gestión - recursos humanos.

RESUMO

O relatório apresenta o trabalho realizado no âmbito da consultoria Assistência Técnica para Fortalecer a Formação do Emprego Público na Costa Rica durante o mês de fevereiro de 2020. As estruturas funcionais e regulatórias do sistema de serviço público da Costa Rica foram analisadas, avaliadas os currículos dos programas e o treinamento ministrado a agentes públicos e funcionários em exercício foram entrevistados para conhecer suas experiências. As informações coletadas foram analisadas e uma série de recomendações foi elaborada para sistematizar e otimizar o treinamento dos servidores públicos, sob a premissa de que um melhor desempenho dos agentes estatais resulta em uma melhor qualidade dos serviços públicos para a sociedade.

Palavras chave

Função pública - emprego público - administração pública - treinamento - planejamento - competências - treinamento - gestão - recursos humanos.

DIAGNÓSTICO

Marco normativo

El Régimen de Servicio Civil costarricense (RSC) es un sistema jurídico-administrativo conformado por un conjunto de instituciones, personas y normas, cuyo fin es alcanzar la eficiencia y profesionalidad de la Administración Pública. Sus principales funciones son la selección y promoción de los servidores públicos en base a su idoneidad, garantizar la estabilidad de sus cargos, la protección de sus derechos y la igualdad de oportunidades. Su institución rectora es la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), la cual depende directamente de la Presidencia de la República. En la Constitución Política de la República de Costa Rica se establece la denominación "Servicio Civil" para la estructura de administración del Estado recogida en los artículos 191 y 192. Según se desprende del art. 191, el Estatuto de Servicio Civil regula las relaciones entre el Estado y los servidores públicos con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración. En lo que respecta a los servidores públicos, el art. 192 establece que "serán nombrados a base de idoneidad comprobada y solo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos".

La Ley N° 1581 de Estatuto de Servicio Civil, sancionada en 1953, es un conjunto orgánico de normas que hace hincapié en la igualdad de oportunidades para ocupar los cargos públicos, en la eficiencia de prestación del servicio, en la estabilidad de los funcionarios en sus cargos, el mérito para el ingreso y la promoción. Esta Ley consta de 4 títulos: Título I. De la Carrera Administrativa, Título II. De la Carrera Docente, Título III. Del Tribunal de Servicio Civil y Título IV. Del Régimen Artístico.

En 1978 se sancionó la Ley N° 6227 General de Administración Pública que regula tanto la actividad del Estado como la de otros entes públicos, en virtud de la ausencia de una norma específica para estos últimos. La acción administrativa se basa en principios y normas claras que ordenan los distintos procedimientos administrativos, tanto para la Estado como para los ciudadanos que interactúan con él.

En 1982 a través de un Decreto Ejecutivo se crearon las clases de puestos y especificaciones que conforman el Manual Descriptivo de Clases, correspondiente al Título I del Estatuto de Servicio Civil. En esta línea, el Decreto N° 25592-MP de 1996 creó el Manual General de Clasificación de Clases, cuyo objetivo fue modernizar la clasificación de puesto, meta que alcanzó exitosamente.

Un año más tarde, la Dirección General de Servicio Civil publicó la Resolución DG-055-97 por la cual se creó el Manual de Clases Anchas para el Régimen de Servicio Civil. Asimismo, en el marco del Manual General o de Clases Anchas se diseñaron Manuales Institucionales, en pos de delimitar con mayor precisión las características de los puestos. Uno de los objetivos perseguidos fue que sirvieran de insumo para un mejor proceso de selección, razón por la cual fueron diseñados manuales para las diversas instituciones.

En el año 2011 la Dirección General de Servicio Civil obtuvo la Personalidad Jurídica Instrumental. Sin embargo, la personería jurídica no se ha aplicado hasta la fecha, por lo que la Dirección General de Servicio Civil sigue dependiendo del Ministerio de la Presidencia en cuanto a la administración. Esta imposibilidad de la Dirección General de Servicio Civil para manejar sus propios recursos debilita el accionar del organismo, ya que no puede utilizarlos para favorecer los procesos de capacitación que le permitan desarrollar sus competencias con efectividad. Esto ocasiona que continúe de la obtención de nuevas partidas presupuestarias para ejercer sus funciones.

En lo que respecta a los salarios de los funcionarios del Servicio Civil, en el 2018 la Ley N° 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas estableció, entre otros temas, un marco para contener el gasto público. Entre las medidas administrativas tomadas a tal efecto dispuso límites al salario de los servidores públicos, junto con la unificación, simplificación y coherencia del sistema empleo público.

En el marco de las iniciativas de modernización del Estado se ha presentado en el año 2019 el Proyecto de Ley Marco de Empleo Público, el cual busca estandarizar en ocho subregímenes las relaciones laborales y los salarios en los tres Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), el sector público descentralizado (incluidas las instituciones autónomas y las empresas públicas) y las municipalidades. Este proyecto, que aún no ha sido aprobado, busca mejorar algunos de los procesos de selección, reclutamiento, capacitación, evaluación y compensación de los funcionarios públicos.

Es menester mencionar el proceso en el cual se ha embarcado Costa Rica desde su solicitud formal de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el año 2015 hasta la fecha, dado que se vuelve necesario resaltar su performance y logros obtenidos durante dicho proceso. En base a las recomendaciones que el organismo realizó, el país se debió someter a evaluaciones de 22 comités técnicos, que son los organismos encargados de certificar que se hayan alcanzado los estándares de buenas prácticas establecidos por la OCDE, así como y la disposición y capacidad demostradas para implementar los instrumentos jurídicos planteados. En este proceso encabezado por el Ministerio de Comercio Exterior y que culmina en marzo del 2020, Costa Rica ha demostrado su capacidad de llevar adelante las reformas solicitadas y de estar a la

altura de los estándares internacionales, a través del trabajo conjunto realizado entre más de 30 instituciones gubernamentales nacionales sobre las temáticas de “inversión, cohecho, gobierno corporativo, mercados financieros, seguros y pensiones privadas, competencia, asuntos fiscales, política ambiental, químicos, gobernanza pública, política regulatoria, estadísticas, economía y desarrollo, educación, empleo, trabajo y asuntos sociales, salud, comercio y créditos a la exportación, agricultura, pesca, política científica y tecnológica, economía digital, y políticas de consumidor”.¹

Considerando este proceso de arduo trabajo inter e intrainstitucional como antecedente, la experiencia reciente indica que el país tiene las condiciones y las capacidades instaladas para continuar con el tratamiento del Proyecto de Ley Marco de Empleo Público y lograr su sanción, puesto ha demostrado que la modernización y actualización de sus estructuras fue posible tanto por la decisión política como por la solidez de las bases en las cuales se asientan.

Diagnóstico institucional

El diagnóstico institucional es una herramienta de análisis que evalúa cuáles son las condiciones del contexto que ayudan o dificultan la implementación de la visión y la misión institucional. Identifica los niveles de participación de los miembros de la institución en los distintos aspectos de la gestión, las relaciones que se establecen con otras organizaciones, habitualmente de su zona de influencia, con el propósito de establecer mecanismos de cooperación interinstitucional y de recíproca asistencia técnica. Refiere, asimismo, a la forma en que las instituciones se articulan con respecto a las diferentes tareas y a los actores que participan en el proyecto institucional.

De esta forma, el diagnóstico institucional permite identificar los problemas o dificultades de la institución, a la vez que identifica las fallas de funcionamiento de sus elementos para saber qué tarea emprender y planificarla con sentido y foco, dado que los recursos son siempre limitados y no se puede mejorar todo al mismo tiempo. El diagnóstico institucional permite elegir qué problema enfrentar y aporta información para entender sus causas, en orden de poder elaborar un proyecto de mejora que no se desvíe del objetivo identificado. Asimismo, brinda información imprescindible para poder evaluar las mejoras posteriormente. La información que describe el punto de partida servirá para comparar con la situación de llegada.

¹ Ministerio de Comercio Exterior <http://www.comex.go.cr/ocde/>

Régimen de Servicio Civil

El Régimen de Servicio Civil (RSC) abarca a los distintos ministerios del Poder Ejecutivo, a sus organismos adscritos y al Instituto Nacional de Aprendizaje. Los servidores públicos que lo componen se dividen en tres ramas: por un lado están los de Carrera Administrativa, por otro los de Carrera Docente y finalmente los de Carrera Artística. Los primeros corresponden a los programas o servicios no docentes, por ejemplo, profesionales y técnicos en distintas ramas, oficinistas, secretarías, trabajadores especializados y agentes de seguridad y vigilancia. Estos funcionarios están regulados por las disposiciones del Título I del Estatuto de Servicio Civil. Los segundos son el personal docente, técnico-docente y administrativo-docente del Ministerio de Educación Pública, por ejemplo, los de enseñanza preescolar primaria y secundaria, director de colegio y escuela, y asesores de educación. La carrera docente se orienta fundamentalmente a los profesores de las escuelas y colegios públicos del país. Los funcionarios de Carrera Docente están regulados por el Título II del Estatuto de Servicio Civil. Los funcionarios de Carrera artística son los que prestan servicios artísticos en las disciplinas de las artes audiovisuales, escénicas, literarias, musicales y plásticas, por ejemplo, los músicos, bailarines, restauradores, actores y actrices. Estos funcionarios están regulados por Título IV del Estatuto de Servicio Civil.

Actualmente las instituciones bajo el Régimen de Servicio Civil son 19 ministerios, 27 instituciones adscritas y 31 oficinas auxiliares, con un total de puestos de 134.426 empleados, según la información provista en mayo del año 2019 por las Oficinas para la Gestión Institucional de los Recursos Humanos.

Para llevar a cabo su misión de alcanzar la eficiencia y profesionalidad de la Administración Pública, a través de la aplicación de los principios normativos, doctrinarios y técnicos de Servicio Civil en las instituciones del Poder Ejecutivo, el Régimen de Servicio Civil cuenta con las siguientes dependencias administrativas:

- Dirección General de Servicio Civil, que es la institución rectora que dirige y administra la aplicación del Estatuto de Servicio Civil en las diferentes instituciones del Régimen de Servicio Civil.
- Oficinas de Recursos Humanos, que son las encargadas de ejecutar las normas, políticas y procedimientos, tanto del Estatuto de Servicio Civil como de la Dirección General de Servicio Civil.
- Tribunal de Servicio Civil, que es el órgano que entiende y resuelve los conflictos entre los funcionarios y el Estado, que van desde despidos hasta reclamos contra disposiciones emanadas de los órganos competentes.

Desde su consolidación en la década de 1960, el Servicio Civil costarricense se ha constituido como un modelo a seguir para las administraciones latinoamericanas. Si bien desde 1953 estaban sentadas las bases para su funcionamiento meritório, con el resultado de idoneidad y transparencia en la gestión que ello trajo consigo, la nueva década permitió dar un salto cualitativo y definitivo, que fue la consolidación del régimen. Esta consolidación implicó que el servicio civil se institucionalizara y que el principio de legalidad no quedara solo en declamaciones normativas, sino que se plasmara en la realidad del día a día de la administración pública costarricense.

Posibilidad de mejora:

Para fortalecer el servicio civil en general es necesario tener una visión holística, es decir, considerar este sistema jurídico-administrativo de forma global y no en partes. La segmentación de un sistema no permite visualizar cuál es su razón de ser, su fin, su propósito o función. Es preciso reconocer el ámbito en que interactúan las diversas áreas que lo componen, la comunicación que se establece entre ellas y el clima que esto genera. Esta perspectiva implica tener en cuenta las relaciones que se establecen entre los funcionarios para desarrollar sus habilidades y capacidades, en pos de mejorar su calidad de vida y la de la sociedad a la que sirven. De esta forma, sería deseable desarrollar una visión holística en todas las etapas de la carrera, desde el inicio y sobre todo en lo referido a las capacitaciones. Para ello, será necesario generar una infraestructura que integre todas las oficinas y que permita la creación de espacios de encuentro entre las diferentes áreas. Esto puede materializarse en la habilitación de aulas en las cuales llevar adelante las capacitaciones y utilizar como espacio común integrador.

Continuando con esta línea de consideración global del sistema jurídico-administrativo, no escapa la necesidad de que la carrera administrativa tenga un mejor correlato entre las capacitaciones y las compensaciones. Es decir, que se ve la necesidad de implementar incentivos para que los funcionarios que asistan a las capacitaciones encuentren beneficios directos en sus carreras, más allá del activo que significa para el Estado tener recursos humanos cada vez más y mejor calificados.

El planteo de los tipos de capacitaciones que deberán implementarse entre los integrantes del servicio civil debe proceder de un trabajo en conjunto entre las Oficinas de Recursos Humanos y los empleados destinatarios, bajo la premisa de que los empleados públicos son quienes están en contacto directo con los desafíos que plantea la realidad en la que se desenvuelven. Desde esta perspectiva, es indispensable escuchar sus necesidades y tener en cuenta qué obstáculos encuentran para el ejercicio de sus funciones, y qué herramientas detectan que necesitan para dar respuestas de manera más eficiente.

Otra de las aristas a tener en cuenta es la cooperación internacional. Costa Rica ha firmado documentos con diversos países en materia de cooperación internacional, lo cual se conforma en un activo de suma importancia, ya que contiene las bases que posibilitan la creación de un fondo específico para solventar nuevas capacitaciones y programas. Estas relaciones implican la construcción de una asociación estratégica, en la que Costa Rica se nutra y pueda replicar las experiencias de éxito de esos países, y a su vez sirva también de caso de éxito de modelo de servicio civil sustentado en el mérito, rasgo en el cual se destaca entre las administraciones públicas latinoamericanas.

Dirección General de Servicio Civil

La Dirección General de Servicio Civil (DGSC) es una institución creada en 1953 bajo la premisa de que los recursos humanos de la administración estatal se deben gestionar en función de los méritos, la idoneidad y la transparencia. Se encarga de la aplicación del Estatuto de Servicio Civil y define las políticas, directrices y lineamientos en relación con las Oficinas para la Gestión Institucional de los Recursos Humanos (OGEREH). Es la encargada de gestionar tanto los recursos humanos del gobierno central como los de los docentes. Asimismo, el Tribunal de Servicio Civil que el organismo responsable que entiende en materias de despidos y sanciones a los funcionarios públicos.

Durante la década de 1990, al igual que en tantos otros países de América Latina, se introdujeron profundas reformas de modernización, profesionalización y especificación de las funciones técnicas, junto con la incorporación de funcionarios con títulos de licenciatura o maestría que elevaron el nivel de la administración pública. En este contexto surgieron las Oficinas de Asesoría y Control (OAC) que profundizaron el proceso de descentralización, respondiendo al nuevo enfoque administrativo del Modelo Posburocrático (New Public Management) basado en resultados y orientado al usuario/cliente, que vino a romper con el paradigma burocrático weberiano desde el cual se abordaba la temática de la administración pública hasta ese momento.

La estructura ocupacional del empleo público en Costa Rica está conformada por estratos, los cuales se dividen en clases y estas en niveles según el conocimiento, experiencia y responsabilidad. La Resolución de la Dirección General de Servicio Civil N° SC-015-2010 establece que el sistema de puestos del Régimen de Servicio Civil está conformado por las siguientes categorías:

- Estratos.
- Clases genéricas.
- Clases anchas o institucionales.
- Especialidades.
- Subespecialidades.

- Grupos profesionales.
- Grados artísticos.

Posibilidad de mejora:

Se destaca la necesidad de fortalecer el reclutamiento y selección de los funcionarios públicos. Para ello se deberá llevar a cabo una modificación del Manual que establece las competencias las competencias de cada puesto de la administración pública para delimitar con mayor precisión sus alcances, lo cual permitirá establecer una relación directa entre el puesto y los itinerarios formativos, en vistas de que las capacitaciones deben plantearse en función de las especificidades de cada puesto. El actual clasificador de puestos, si bien es una herramienta útil, ha devenido en un recurso formalista y rígido, en el cual las condiciones generales de ingreso que se establecen son mínimas, mientras que las especificaciones para cada puesto solo se encuentran entre los aspectos "deseables".

Se hace presente, también, la necesidad de mejorar la relación entre las capacitaciones y la gestión de la organización del trabajo y las compensaciones. En este sentido, se alienta a desarrollar un programa de incentivos para la capacitación que se redunde en beneficios para la carrera.

Subsistema de Capacitación y Desarrollo

El Subsistema de Capacitación y Desarrollo (SUCADES) es un subsistema cooperativo de capacitación de colaboración interinstitucional que busca uniformar las políticas y métodos de capacitación en el Régimen de Servicio Civil. Desarrolla el rol de ejecutor de capacitador de los funcionarios públicos y a su vez permite ampliar la cantidad de vacantes ofertadas. Está integrado por el Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES) de la Dirección General de Servicio Civil, que es un órgano central del SUCADES, el Consejo de Capacitación de Personal, las Unidades de Capacitación de los diferentes ministerios e instituciones y la Asamblea de Encargados de Unidades de Capacitación.

Posibilidad de mejora:

En el SUCADES se produce la formación de "islas" que menguan la efectividad de su rol de ejecutor de la capacitación y la articulación de organizaciones.

Se destaca la necesidad de corregir la asignación presupuestaria para dirigir recursos al CECADES. En pos de explorar nuevas formas de fondeo para modificar la actual financiación con partidas no redistribuibles, se plantean dos modelos diferentes a modos de ejemplos de casos de éxito a considerar. El primero de ellos es el modelo español basado en el Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas (AFEDAP), por el cual se regula el Sistema de Formación Profesional. El Instituto Nacional

de la Administración Pública (INAP) español es el órgano encargado de tramitar subvenciones para financiar planes de formación para empleados públicos, en el marco del mencionado Acuerdo de Formación. La financiación de estas capacitaciones está establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, cuyos fondos provienen de la cuota de formación profesional de los empleados públicos. El Acuerdo anual de gestión de fondos precisa el monto que se deberá asignar a cada Comunidad Autónoma en función del número de efectivos que tenga. El INAP transfiere las cantidades establecidas a cada Comunidad Autónoma y la ejecución de estas partidas deben realizarse conforme a lo establecido en la legislación presupuestaria propia de cada una de ellas. El segundo modelo de caso de éxito se basa en la posibilidad de crear un fondo específico, teniendo presente la experiencia de Fondo de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap) de Argentina. Este ente elabora programas de capacitación y recalificación de puestos de trabajo buscando facilitar la movilidad funcional y la adaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales propios de la administración moderna. El Financiamiento del Fondo se integra solidariamente con un porcentaje del total de la remuneración bruta mensual de los empleados que aportan las organizaciones gremiales que los representan, y estos fondos se asignan respondiendo a los diferentes programas de modernización de las jurisdicciones y organismos descentralizados. La planificación y programación de acciones de capacitación para la movilidad funcional de los agentes y su recalificación laboral debe ser acorde con el perfil de los puestos de trabajo a asignar.

Asimismo, se presenta la necesidad de elaborar un programa integral de formación para las clases anchas que se nutra de la detección de las necesidades de capacitación y de toda otra información relevante que haya sido identificada a través de las evaluaciones, concursos y conversaciones con las jurisdicciones.

Centro de Capacitación y Desarrollo

El Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES) es el órgano central y rector del Subsistema de Capacitación y Desarrollo (SUCADES) del Régimen de Servicio Civil. Su Directora es la Sra. Sandra María Quirós Álvarez y brinda asesoría y apoyo técnico a las unidades de capacitación. Establece políticas, estrategias, planes y programas de capacitación a los servidores públicos según lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo vigente y la Dirección General de Servicio Civil. Puede intercambiar servicios de capacitación con organismos públicos o privados, para lo cual tiene la potestad de establecer convenios de cooperación.

Oferta de capacitaciones 2019

La Oferta de Capacitación 2019 se dividió en Ejes Estratégicos relacionados con temáticas específicas. Las actividades fueron desarrolladas por facilitadores de la Dirección General de Servicio Civil y de otras instituciones públicas, empresas y organismos con las cuales se han establecido alianzas, convenios y acciones de coordinación, entre ellas el CLAD.

Mediante la cooperación nacional e internacional se suscribieron convenios y se planificaron actividades de capacitación. Se busca desarrollar competencias para lograr la transformación y el cambio organizacional, lo cual es clave para el cumplimiento de los requisitos de ingreso de Costa Rica a la OCDE, en virtud de que la misión de dicha organización identificó la necesidad de desarrollar las competencias directivas, como uno de los desafíos en el tema de Empleo Público.

Tipo de actividades: formativa y/o de capacitación a través de cursos, talleres, conferencias, conversatorios, etc.

Perfil de los participantes: funcionarios públicos del Régimen de Servicio Civil.

Estrategia Metodológica:

- Capacitación Presencial.
- Capacitación No-Presencial: recursos didácticos, digitales y medios tecnológicos:
 - Capacitación virtual (E-Learning): cursos virtuales alojados en el Campus Virtual del CECADES, así como la plataforma virtual del INA: INA Virtual.
 - Auto-capacitación: el aprendizaje queda sujeto a la responsabilidad, ritmo y disciplina individual de los participantes, quienes acceden, en cualquier momento y desde cualquier lugar, a los contenidos de la capacitación, dispuestos en multimedia y plataformas virtuales.
 - Capacitación a distancia: no-presencial.
- Capacitación Mixta: combinación presencial con no presencial.
- Modalidad: tipo de certificado otorgado:
 - Aprovechamiento: actividades de treinta (30) o más horas efectivas de capacitación recibida, con evaluación que debe ser aprobada.
 - Participación: actividades de doce (12) o más horas efectivas de capacitación recibida.
 - Asistencia: actividades inferiores a doce (12) horas efectivas de capacitación recibida.

Para los cargos de dirección (Jefatura y Gerencia) existe el "Programa Modular para el Fortalecimiento de las Competencias Directivas en la Función Pública Costarricense".

Los Ejes Estratégicos y las Temáticas Específicos del 2019 fueron:

Ejes Estratégicos:

- Eficiencia de la Gestión del Talento Humano.
- Promoción de la eficiencia y generación de valor público.
- Programa Fortalecimiento Directivo.
- Ética y Valores en la Función Pública.
- Derechos Humanos.

Temáticas Específicas:

- Gestión de la Innovación y la Creatividad en el Sector Público.
- Gerencia en la Administración Pública.
- Gestión del Talento Humano en la Administración Pública.
- Gestión de la Formación del Servidor Público.
- Gobierno Abierto: Digitalización y Simplificación de Trámites: transparencia en el uso y protección de datos e información, y uso de tecnología y digitalización en simplificación de trámites.
- Comunicación, Negociación y Resolución de Conflictos.
- Profesionalización de la Función Pública.
- Planificación Estratégica para la Transformación y el Cambio.
- Integridad en la Organización Pública.
- Desarrollo Sostenible.
- Inclusión: Perspectiva de Género, Adultos Mayores, Personas con Discapacidad, LGBTI, Inmigrantes e Interculturalidad.
- Gestión de las competencias del servidor público.

Análisis de la estructura curricular de las capacitaciones 2019

De las 107 actividades de capacitación que se planificaron en el año 2019 se concluyeron 91 de ellas. Del análisis de esas actividades concluidas se observa una dispersión de la oferta de capacitación que no sigue un marco lógico-metodológico. Por momentos parece haber adopción de competencias específicas, pero sin el confornte exhaustivo que amerita adecuar el trayecto formativo a las expectativas y el esfuerzo puesto para inducir comportamientos y formación de competencias.

Por otro lado, la oferta parece chocar entre dos estrategias que se han llevado adelante sin una armonización programática. Hay una estrategia "responsiva" de la cual parecen emerger varios de los programas como "Taller Comunicación positiva para la eficiencia y promoción de una cultura de paz en las Instituciones Públicas" o "Taller Liderazgo ético. Herramientas para transformar las instituciones", y por el otro existe un esfuerzo de determinar la formación del funcionariado desde el lado de la "oferta" con el "Taller Cómo clarificar el propósito y la estrategia de su equipo®".

En relación al diseño curricular se evidencia el síndrome sobre-falta al cotejar los programas en términos de la oferta de formación y fuera de ella. Por citar algunos ejemplos, no se encuentran talleres con temáticas para ingresantes al servicio civil, como ser el rol de la Administración Pública en la República de Costa Rica o el sistema de gestión gubernamental, por ejemplo.

En el otro extremo se visualizan superposiciones de temas, como ser lo relativo al liderazgo. Esto es abordado de manera disgregada y no sistemáticamente:

- "Seminario Promoviendo un Liderazgo de Probidad en la Función Pública".
- "Taller ¿Cómo liderar en un mundo incierto?".
- "Taller Liderazgo ético. Herramientas para transformar las instituciones".

En conclusión, la oferta no tiene un perfil sistemático y riguroso que trabaje todos los aspectos deseados para una formación profesional y presenta superposiciones curriculares y áreas de vacancia.

Por otro lado, tampoco queda clara la orientación de la oferta acerca de cuáles son los temas prioritarios a trabajar y cuál es el balance entre lo que típicamente se establece para el servicio civil, a saber:

- Principios y valores para el Estado costarricense.
- Herramientas y metodologías de gestión.
- Habilidades y destrezas profesionales.

En síntesis, se recomienda la elaboración de un programa integral de formación para el servicio civil que adecúe la oferta al Diccionario de Competencias para la Función Pública en el Régimen de Servicio Civil, que se nutra de la detección de las necesidades de capacitación, y de toda otra información relevante que haya sido revelada a través de las evaluaciones, concursos, y conversaciones con las jurisdicciones. Esta oferta deberá ser robusta, de calidad, innovadora, flexible y modular. En donde haya un trayecto formativo

horizontal común a todos los agentes, pero que al mismo tiempo permita una segmentación por especialidad funcional o jurisdiccional que tengan requerimientos y habilidades profesionales similares. Todo ello deberá hacerse con los objetivos de incrementar la cobertura sin por ello perder calidad, y con la incorporación de nuevos formatos y metodologías ágiles que permitan en poco tiempo desarrollar un cambio sustancial en el servicio civil costarricense.

Oferta de capacitaciones 2020

La Oferta de Capacitación 2020 también se dividió en Ejes Estratégicos y temáticas específicas. Al igual que en el 2019, se prevé que las actividades sean desarrolladas por facilitadores de la Dirección General de Servicio Civil y de otras instituciones públicas y/o empresas.

Lograr la transformación y el cambio organizacional sigue siendo clave para el ingreso de Costa Rica a la OCDE.

Los tipos de actividades, perfil de los participantes y estrategia metodológica son los mismos que en el 2019.

Continúa el "Programa Modular para el Fortalecimiento de las Competencias Directivas en la Función Pública Costarricense" para los cargos de dirección (Jefatura y Gerencia).

Los Ejes Estratégicos y las Temáticas Específicos del 2020 son los mismos que del 2019:

Ejes Estratégicos:

- Eficiencia de la Gestión del Talento Humano.
- Promoción de la eficiencia y generación de valor público.
- Programa Fortalecimiento Directivo.
- Ética y Valores en la Función Pública.
- Derechos Humanos.

Temáticas Específicas:

- Gestión de la Innovación y la Creatividad en el Sector Público.
- Gerencia en la Administración Pública.
- Gestión del Talento Humano en la Administración Pública.
- Gestión de la Formación del Servidor Público.

- Gobierno Abierto: Digitalización y Simplificación de Trámites: transparencia en el uso y protección de datos e información, y uso de tecnología y digitalización en simplificación de trámites.
- Comunicación, Negociación y Resolución de Conflictos.
- Profesionalización de la Función Pública.
- Planificación Estratégica para la Transformación y el Cambio.
- Integridad en la Organización Pública.
- Desarrollo Sostenible.
- Inclusión: Perspectiva de Género, Adultos Mayores, Personas con Discapacidad, LGBTI, Inmigrantes e Interculturalidad.
- Gestión de las competencias del servidor público.

Análisis de la estructura curricular de las capacitaciones 2020

De las 29 actividades de capacitación que se planificaron para el presente año, el análisis realizado arroja los mismos resultados de dispersión de la oferta de capacitación sin un marco lógico-metodológico.

También se repiten las estrategias "responsiva", como "El poder de la Oratoria" y la de la "oferta", como el "Taller Evaluación del Desempeño".

Asimismo, el diseño curricular mantiene el síndrome sobre-falta de la oferta de formación, aunque se debe destacar la oferta del "Curso de Auto aprendizaje 'Orientación para el ingreso y ejercicio de puestos de dirección pública'". Sin embargo, es no presencial y en estos casos se recomienda que los cursos sean presenciales e impartidos por profesionales calificados que puedan evacuar las dudas de los participantes.

La actual oferta del año 2020 tampoco tiene un perfil sistemático y riguroso que trabaje todos los aspectos de la formación profesional sin superposiciones curriculares y áreas de vacancia.

Por este motivo, se mantiene la recomendación de elaborar de un programa integral de formación para el servicio civil adecuado al contenido del Diccionario de Competencias para la Función Pública en el Régimen de Servicio Civil. Es necesario priorizar la detección de las necesidades de capacitación a través de evaluaciones, concursos y conversaciones con las jurisdicciones, para obtener una oferta de calidad, innovadora, flexible y modular con un trayecto formativo horizontal, pero que al mismo tiempo abocado a los

requerimientos y habilidades profesionales similares. Todo ello deberá hacerse con los objetivos de incrementar la cobertura sin por ello perder calidad, y con la incorporación de nuevos formatos y metodologías ágiles que permitan en poco tiempo desarrollar un cambio sustancial en el servicio civil costarricense.

Plan Estratégico Institucional 2019-2022 (PEI 2019-2022)

Es un instrumento elaborado por la Dirección General de Servicio Civil en el que se plantean soluciones a los desafíos que entraña el Empleo Público. El PEI 2019-2022 está discriminado por Ejes estratégicos, Objetivos estratégicos y Estrategias. Los tres Ejes formulados son:

- Reforma al Empleo Público: Innovación y modernización integral en procura de la eficiencia.
- Eficiencia de la Gestión del Talento Humano: Régimen de Servicio Civil y Dirección General de Servicio Civil.
- Promoción de la eficiencia y generación de valor público.

A través de Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SERVI) se detallan los obstáculos y riesgos para el alcance de los Objetivos estratégicos del PEI y las estrategias para evitarlos.

Con la Autoevaluación del Sistema de Control Interno 2018-2019 se analizó si las diferentes áreas de la Dirección General de Servicio Civil (Auditoría de Gestión de Recursos Humanos, Desarrollo Estratégico, Organización del Trabajo y Compensaciones, Asesoría Jurídica, Administración de Servicios Institucionales, Centro de Capacitación y Desarrollo, Carrera Docente, Reclutamiento y Selección, Gestión de Recursos Humanos, Dirección General, Contraloría de Servicios) cumplieron con las medidas mínimas de control en lo referente a Ambiente de control, Valoración de riesgos, Actividades de control, Sistemas de información y Seguimiento del sistema de control interno.

En el Plan de Trabajo 2019 (PTA) del CECADES se detalló la planificación de las intervenciones que buscaron realizar durante el año 2019 y su grado de concreción. Las actividades responde a tres orígenes:

- PEI: las tres intervenciones se refieren a implementar el programa de capacitación para el Fortalecimiento del Liderazgo Directivo en Jefaturas. Se completaron las capacitaciones de los módulos 1, 2 y 3.
- Iniciativa de soporte a la gestión estratégica: se buscó duplicar la cantidad de cursos virtuales y mixtos de la Oferta de Capacitación de la Dirección General de Servicio Civil. Las 3 actividades planeadas fueron ejecutadas.

- Iniciativa no vinculada directamente a objetivos estratégicos: son 6 intervenciones:
 - Revisar el 100% de los Planes Institucionales de Capacitación (PIC) remitidos por las Unidades de Capacitación. Figura ejecutado.
 - Cumplir el 100% de las actividades de capacitación de la Oferta de la Dirección General de Servicio Civil cuyos facilitadores sean del CECADES. Las dos actividades para esta intervención figuran ejecutadas.
 - Incrementar en un 5% el porcentaje de beneficiarios de las actividades de capacitación contenidas en la Oferta de la Dirección General de Servicio Civil-CECADES. Línea base 2018: 1455. Proyecto 2019: 1528 personas. Los 4 reportes estadísticos de las actividades de capacitación correspondientes a los 4 trimestres figuran ejecutados.
 - Contribuir con el fortalecimiento del Subsistema de Capacitación SUCADES mediante la realización de 12 actividades dirigidas al Consejo de Capacitación de SUCADES y a su Asamblea. Se planificaron actividades de coordinación del CECADES con el Consejo de Capacitación y las Unidades o dependencias encargadas de la capacitación. Las 3 actividades (Gestionar reuniones mensuales del Consejo de Capacitación, Celebrar el Día de la Capacitación y Organizar la Asamblea Anual del SUCADES) figuran ejecutadas.
 - Generar estadísticas sobre los resultados de las acciones programadas por el SUCADES para la toma de decisiones. Las dos actividades previstas figuran ejecutadas.
 - Incrementar en un 10% la asistencia técnica y asesoría en capacitación del CECADES al SUCADES y otros usuarios nacionales e internacionales de la Dirección General de Servicio Civil. Línea base 2018: 2050. Proyecto 2019: 2255 personas. Las 3 actividades planificadas resultan ejecutadas.

Posibilidad de mejora:

Simplificar el proceso de inducción, dentro del cual deben establecerse un proceso de inducción al régimen y un proceso de inducción al cargo. La inducción consiste en dotar de ciertas capacidades específicas a quienes se vayan a desempeñar o se desempeñen como agentes en el servicio público. Se recomienda la elaboración de un programa inducción dirigido a todos los servidores públicos de nuevo ingreso en función de los diferentes puestos a ocupar. Asimismo, se ve necesario que toda vez que un funcionario sea ascendido a un nuevo puesto de trabajo, deba cumplimentar un programa de inducción correspondiente. El objetivo de esta recomendación se enfoca en que los participantes se informen sobre el rol del Estado, las misiones y objetivos de cada organismo, adquieran una mirada global sobre la cultura organizacional, realicen un proceso de inducción dinámico e inspirador y se sientan acompañados en el proceso de incorporación.

Se recomienda una reorientación de la plantilla de empleados del CECADES hacia perfiles técnicos, tales como pedagogos e IT (tecnología informática). El CECADES cuenta con personal con alta capacidad técnica, sin embargo se ve la falencia en la cantidad de pedagogos existentes. Estos profesionales son un recurso imprescindible a la hora de planificar los cursos, dado que su formación les permite organizar un programa acorde a las necesidades tanto del puesto como a los procesos cognitivos de los asistentes. También se evidencia necesario el fortalecimiento de la implementación de nuevas tecnologías de gestión y de personal informático. En el mundo actual está cada vez más expandida la importancia del uso y las aplicaciones de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Esto, a su vez, permitirá, desarrollar mayor oferta de cursos virtuales autogestionados en apoyo del objetivo de una cobertura total del universo de empleo público.

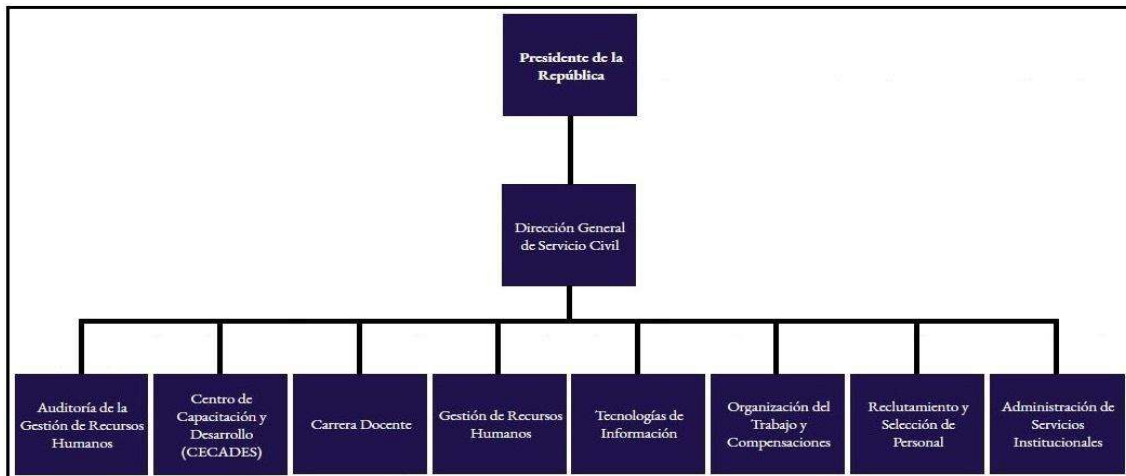
Se hace necesario elaborar un trayecto formativo horizontal común a todos los agentes del Servicio Civil, pero que al mismo tiempo permita una segmentación por especialidad funcional o jurisdiccional que tengan requerimientos y habilidades profesionales similares. El trayecto formativo debe nutrir la carrera del servicio público a través de programas que fortalezcan las competencias descritas para cada cargo. Se ha atendido la recomendación surgida de la OCDE sobre la añadidura de competencias de liderazgo a las competencias propias de la gestión como ayuda para destacar la función del liderazgo de los directivos en el impulso al programa de reforma gubernamental que ya lleva casi una década.

Por último, se recomienda el fortalecimiento de itinerarios formativos para ordenar futuras estrategias de capacitación para el Servicio Civil Costarricense. Los itinerarios formativos son un conjunto de acciones formativas que buscan proporcionar unos conocimientos especializados sobre un puesto de trabajo dentro de la Administración Pública. El Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de España cuenta con programas de 2 años para cada itinerario, en los cuales el funcionario debe aprobar una evaluación final y entregar un trabajo en cada una de las especialidades.

Consejo de Capacitación

El Consejo de Capacitación es el órgano consultivo y de apoyo a la labor del CECADES y está presidido por quien ostenta la Dirección Ejecutiva del CECADES. Asesora al CECADES en la unificación de estrategias, sistematización de acciones, criterios acerca de los proyectos o actividades de capacitación en el Régimen de Servicio Civil e identificación de necesidades y oportunidades de capacitación.

Estructura orgánica de la Dirección General de Servicio Civil



Diagnóstico situacional

En el marco de las reformas administrativas y del Estado que tuvieron lugar durante la década de 1990, Costa Rica decidió fortalecer la desconcentración de actividades técnico-operativas que venían desarrollándose en la Dirección General de Servicio Civil. Este nuevo enfoque administrativo rompió con el paradigma burocrático, la cultura del individualismo y la desconfianza (conocida como "controlismo") y ocasionó el cambio de rol de órgano centralista y coadministrador de recursos humanos de las instituciones del Régimen de Servicio Civil a órgano rector.

La Dirección General de Servicio Civil busca reforzar su cultura institucional basada en la programación y la evaluación de los resultados, en la que se haga hincapié en la responsabilidad individual y colectiva, así como en la rendición de cuentas de parte de sus funcionarios. Para ello se necesita una visión estratégica, integral, moderna y ágil, con fundamento en el modelo de gestión design-oriented. Este modelo plantea a la administración pública como una disciplina profesional basada en el diseño. Esta perspectiva requiere el uso reflexivo de teorías intencionales sobre las organizaciones públicas para la resolución de los problemas de los programas públicos. Por lo tanto, la clave está en ampliar el conocimiento profesional sobre la gestión pública a través de la investigación y la síntesis analítica, ya que la considera como práctica profesional, y la forma de fortalecerla es a través de la educación y la investigación de forma inmediata y en

los años venideros. Es un modelo basado en personas, con acento en la implementación y la coordinación sistémica.

En este marco de situación se encuentra el trabajo desarrollado entre el organismo y los directores de recursos humanos de las instituciones públicas, que conjuntamente han elaborado los manuales de evaluación de desempeño para cuantificar la contribución de los funcionarios a la cadena de valor institucional. Uno de los principales desafíos es construir indicadores apropiados para medir el rendimiento individual, considerando los objetivos y metas institucionales de cada ente, aunado al hecho de las limitaciones existentes para establecer incentivos salariales con los resultados de desempeño, en virtud de la legislación vigente.

El Régimen de Servicio Civil en Costa Rica ha demostrado ser un sistema exitoso, entre cuyos logros se destaca haber establecido y consolidado en la administración pública un sistema de méritos, equidad, igualdad de oportunidad, transparencia y publicidad. La inclusión de todos los puestos del Poder Ejecutivo permitió que, posteriormente, cada nuevo puesto que se creara en las diferentes instituciones fuese también parte del sistema.

Asimismo, ha sido fundamental para el desarrollo de sistemas de gestión de los Recursos Humanos en el sector público, ya que la ley determina que debe regular aspectos como el análisis ocupacional, la selección de personal y el sistema salarial del sector público centralizado.

No obstante, existen algunas debilidades del sistema que, si bien no opacan los logros obtenidos, es necesario considerarlas para poder darles una resolución que permita una mejora cualitativa. En el siguiente apartado se plantea una matriz FODA de las capacidades del sistema de empleo público costarricense en base a la información relevada y al análisis de las capacitaciones ofertadas.

Análisis FODA de las capacidades del sistema de empleo público costarricense

El análisis FODA es un instrumento de planificación básica, cuya determinación permite a una institución detectar su situación organizacional interna y externa ante la posibilidad de planificar estratégicamente su accionar a corto, mediano o largo plazo. La aplicación de un diagnóstico FODA entrega importante información sobre la forma de organización tanto a nivel interno como externo. A nivel interno se miden:

- Fortalezas: son todas aquellas potencialidades materiales o humanas con que cuenta una organización. Son de vital importancia para el funcionamiento y desarrollo de la institución.

- Debilidades: son todas aquellas deficiencias materiales o humanas con que cuenta una organización. Son las principales responsables del funcionamiento interno.

A nivel externo se miden:

- Oportunidades: son todas aquellas posibilidades de desarrollo que tiene una organización. Estas oportunidades se encuentran en el medio natural, geográfico, cultural, social, político y económico en los que se mueve la institución.
- Amenazas: son todas aquellas situaciones negativas que atentan contra el desarrollo de una organización. Estas amenazas se encuentran en el medio natural, geográfico, cultural, social, político y económico los que se mueve la organización.

Se construyó una matriz de análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) para analizar las capacidades institucionales a partir información relevada, la cual permite construir un escenario de base que identifique los puntos más relevantes y los más débiles del sistema de empleo público costarricense.

Fortalezas. Las fortalezas detectadas son:

- El sistema de ingreso y ascensos en base al mérito.
- La profesionalización del servicio civil en sus diferentes niveles.
- El CECADES cuenta con una plantilla de empleados con alta capacidad técnica.

Debilidades. Las debilidades detectadas son:

- El clasificador de puestos es demasiado formalista y rígido.
- Las condiciones generales de ingreso que se establecen son mínimas, mientras que las especificaciones para cada puesto solo se encuentran entre los aspectos "deseables".
- Bajo desarrollo tecnológico, sin soberanía digital ni de procesos.
- En el SUCADES se produce la formación de "islas" que menguan la efectividad de su rol de ejecutor de la capacitación y la articulación de organizaciones.

Oportunidades. Las oportunidades detectadas son:

- Reorientar la plantilla de empleados del CECADES hacia perfiles técnicos, tales como pedagogos y IT.
- Desarrollar un Manual de Competencias relacionado con los itinerarios formativos.
- Desarrollar un programa de incentivos para la capacitación que se redunde en beneficios para la carrera.

- Desarrollar un área de capacitación interna capaz de conseguir fondos para nuevos programas y capacitaciones.

Amenazas. Las amenazas detectadas son:

- Las fuentes de fondos para las capacitaciones actualmente no son redistribuibles.
- No hay vinculación entre las necesidades de cada ministerio y las capacitaciones ofertadas.

CONTEXTO

La revolución tecnológica está facilitando un gran empoderamiento ciudadano que se manifiesta no sólo en demanda de participación en las decisiones (Estado Abierto) y la economía colaborativa, sino también en otras dimensiones de carácter político, educativo y cultural.

Las instituciones y organizaciones que ejercen de intermediarios sociales están en riesgo si no son capaces de generar un nuevo valor para sus contribuciones.

Las Administraciones públicas no son una excepción ya que fundamentalmente su papel es de intermediación entre la ciudadanía y el bien común o el interés general. Las redes de gobernanza se tornan cada vez más complejas en las que comparten espacio con las empresas privadas, con las organizaciones sin fines de lucro y con diferentes modelos alternativos de organización social.

Los desafíos del siglo XXI no pueden enfrentarse con un modelo conceptual propio del siglo XIX. El papel de la Administración Pública debe estar enmarcada y preparada para enfrentar los retos de una sociedad del aprendizaje y sus modelos organizativos deberán ser mucho más contingentes y, por tanto, adaptables a los cambios.

Durante los próximos años se experimentarán (si no es que estamos siendo protagonistas) cambios vertiginosos de la mano de las tecnologías disruptivas, de la información, de almacenamiento, de la robótica, de la inteligencia artificial y de la biomedicina.

En ese sentido, y como marco conceptual de la formación para agentes públicos, se propone adecuar su trayecto formativo para ordenar futuras estrategias de capacitación para todas las clases de la Administración Pública costarricense.

Atendiendo a la necesidad de planificar con la suficiente antelación las actividades de capacitación para los próximos períodos, se diagrama esta propuesta de marco general que permita otorgar una mirada planificada y fácilmente adaptable a los procesos y programas actuales.

El porqué de la estrategia. La creación de valor público

Las políticas públicas pueden ser entendidas como instrumentos del Estado para crear valor público a través de particulares combinaciones de productos, decisiones vinculantes e ideas. La articulación de los elementos establece el "perfil de intervención pública" que puede conducir (o no) a la realización de situaciones consideradas públicamente valiosas.

El rol de la Alta Dirección Pública es considerado de carácter estratégico, puesto que proveen nuevas formas de definición de responsabilidades específicas: tanto entre política y gestión pública como entre esta y las burocracias existentes.

En la literatura especializada en la materia (Longo, 2016, Cortázar, 2014, Kuperus y Rode, 2008, Martínez Puón, 2011, Zuvanic y Iacoviello 2010) se argumenta que son los directivos públicos los responsables de la aplicación adecuada de los instrumentos legales y de las estrategias de coordinación de políticas, como así también de la coherencia, la eficiencia y la adecuación del diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

Cuando pensamos en un cuerpo profesional y coherente, necesariamente debemos pensar en las reglas de juego que delimitan su campo de acción. De esta manera, la elección de los funcionarios del Estado mediante un sistema de concurso público, da cuenta de la voluntad política de renunciar a la discrecionalidad directa e inmediata en los nombramientos, privilegiando la idoneidad y las competencias por sobre otros criterios.

Los empleados públicos deben enfrentar sistemas complejos y multifacéticos en su tarea dentro de las instituciones públicas. Más aún, muchos de los desafíos frecuentes de la gestión no pueden ser abordados sólo apelando a herramientas y conocimiento técnico o a profesionales específicos, ni tampoco, extrapolando enfoques propios de la gerencia privada, toda vez que el entorno organizacional, los productos y resultados a proveer, así como los incentivos y la cultura organizacional dentro de una institución pública, debe desenvolverse en una arena donde cohabitan e interactúan muchos grupos de interés (formales e informales, más organizados o menos). Dichos grupos de interés pueden ser vistos como una amenaza o como una oportunidad, según la estrategia, las competencias y los estilos de cada directivo público al momento de liderar la organización.

Se necesita capacitar a funcionarios con habilidades para abordar problemas cada vez más complejos en sociedades cada vez más pluralistas e interconectadas, utilizar nuevas herramientas para que los gobiernos tomen decisiones, mediar y fungir como nexo de la interacción entre gobiernos, redes y ciudadanos.

En forma simultánea, cabe señalar que la Alta Dirección Pública presenta una nota controvertida al situar su ámbito de intervención en la coexistencia (muchas veces conflictiva) entre la política y la burocracia, en este caso centrando el análisis en la dirección profesional de las organizaciones estatales. Como señala Ramió Matas (2006) es ingenuo pensar que ambas dimensiones (política y directivo público) pueden estar totalmente diferenciadas, ya que en la gestión estatal ambas se encuentran interrelacionadas entre sí. No obstante ello, la necesidad de regular este vínculo deviene no tanto para separar, sino

para clarificar posiciones y reglas del juego que pueden favorecer el rendimiento institucional de la administración pública.

El problema es que los sistemas tradicionales de función pública o servicio civil carecen, en general, de la capacidad para producir perfiles directivos en la proporción requerida por las reformas. Tampoco disponen de mecanismos aptos para estimular la práctica gerencial debidamente. Por ello, la profesionalización de los directivos se ha convertido en una prioridad para los reformadores (Murray: 2000,180) y ha obligado a concentrar políticas específicas de gestión de recursos humanos en la franja superior de los sistemas de servicio civil (Longo, 2002).

En cuanto a la experiencia internacional comparada, Cortázar, Lafuente y Fuenzalida (2016:3) ordenan los beneficios de contar con un sistema de ADP y señalan “que las políticas formales de carrera y la promoción del principio de mérito dentro del servicio civil, han demostrado tener una asociación positiva con el crecimiento económico (Evans y Rauch, 1999) y el control de la corrupción (Dahlström, Lapuente y Teorell, 2011)”.

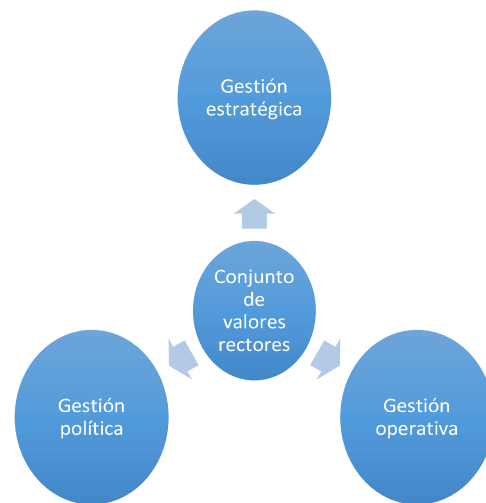
Asimismo, advierten que la lógica de los sistemas de dirección pública potencia una gestión estatal orientada al interés público, la eficiencia y la equidad, una acción focalizada en generar resultados valiosos a través del buen uso de instrumentos de gestión y el control democrático de la gestión pública.

La Alta Dirección Pública es uno de los máximos eslabones para la creación de valor público, en tanto son aquellos recursos humanos a los cuales se lo pueden encontrar en todos los ámbitos de la producción de los perfiles de intervención pública, desde la gestión política, la gestión estratégica, y la gestión operativa.

Impulso para la creación de valor público

Figura 1: ámbitos para el impulso para la creación de valor público.

El ámbito de la gestión política es aquel que fija las líneas programáticas, la visión, la relación de los actores inter e intrainstitucionales y los ciudadanos, grupos de interés, los recursos necesarios para conseguir el apoyo y legitimidad para con las políticas públicas, la capacidad de lectura de los contextos en situaciones complejas y cambiantes, la relación con la esfera política.



En el ámbito de la gestión estratégica a la alta dirección pública (ADP) se le presenta el desafío de pensar la unidad y sus productos para la creación de valor público de manera estratégica, combinando saberes, prácticas, herramientas conceptuales, formular, reformular e innovar.

Vista desde el ámbito de la gestión operativa, la red se nos aparece como un conjunto de procesos a través de los cuales los responsables se comprometen a entregar un producto en la cantidad, calidad y la oportunidad requeridas por los otros. Debe hacer posible identificar bajo diversas herramientas el camino a seguir y los objetivos a alcanzar; así como diseñar, dirigir y realizar el seguimiento apropiado para que esos objetivos sean alcanzados.

El sistema central que guía el accionar de la gestión política, estratégica y operativa es un conjunto de valores rectores del ejercicio de la función directiva, de donde se derivan pautas de acción, restricciones, orientaciones, conductas manifiestas y latentes, capacidades denotativas y connotativas, explícitas y tácitas, configurando un patrón que permita, que impulse y tenga como ethos, la creación de valor público, de allí su importancia como círculo central de la figura 1.

METODOLOGÍA

La propuesta metodológica para la presente evaluación está basada en el modelo conceptual propuesto por Longo (2002), el cual parte de la premisa de que la Gestión de los Recursos Humanos (GRH) es un modelo integrado que busca la adecuación de las personas a la estrategia de una organización o sistema multiorganizativo para la producción acorde con las finalidades perseguidas. Esa búsqueda está condicionada por el contexto interno de la organización (estructura, cultura) y el entorno (marco legal, mercado laboral). La gestión de los recursos humanos está integrada por un conjunto de subsistemas.

En el nivel superior se encuentra la Planificación de Recursos Humanos, que se encuentra al inicio del sistema integrado de Gestión de los Recursos Humanos y permite definir las políticas en todos los restantes subsistemas con los que aparece conectada. En el nivel intermedio se encuentran cinco subsistemas con una secuencia lógica entre ellos: Organización del Trabajo, Gestión del Empleo, Gestión del Rendimiento, Gestión de la Compensación y Gestión del Desarrollo. En el nivel inferior se encuentra la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, que se conecta a su vez con todos los subsistemas mencionados. Junto con estos subsistemas debe considerarse la Función de Organización de los Recursos Humanos, que hace foco en las características de la institucionalidad y autoridad del sistema.

Como explica Longo (2002), para que un conjunto de políticas y prácticas de recursos humanos funcione se deben cumplir tres requisitos: los subsistemas deben estar operativos, deben producirse las interconexiones necesarias de coordinación entre los subsistemas y no funcionar de forma aislada, y debe existir coherencia estratégica.

Para la presente evaluación se construyeron índices de calidad del sistema de función pública o servicio civil:

EFICIENCIA: evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano del sistema de empleo público.

MÉRITO: evalúa el grado en que el sistema de empleo público contiene criterios de profesionalidad, que protegen a al sistema de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.

CONSISTENCIA ESTRUCTURAL: evalúa la solidez e integración sistémica del empleo público en virtud de la coherencia estratégica, o vinculación de las políticas y prácticas de la Gestión de los Recursos Humanos con las prioridades gubernamentales, la consistencia directiva, o grado de desarrollo de la función directiva y la consistencia de los procesos, o grado de interrelación y articulación entre los subsistemas de la Gestión de Recursos Humanos.

CAPACIDAD FUNCIONAL: evalúa la capacidad del sistema de empleo público para influir en el comportamiento de los funcionarios, en pos de la mejora de los servicios públicos. Tiene tres aspectos: la capacidad para asegurarse el desarrollo de las competencias clave que el

sistema público necesita, el grado de desempeño efectivo, el aprendizaje y la calidad del servicio, y el grado en el que esto facilita la adaptación al contexto.

CAPACIDAD INTEGRADORA: evalúa la eficacia con que el sistema de empleo público articula las expectativas e intereses de personal jerárquico, empleados y otros grupos de interés. Esto incrementa el sentimiento de pertenencia y reduce la conflictividad.

Estrategias para la obtención de la información

Entrevista a autoridades y funcionarios: las entrevistas en profundidad con autoridades y funcionarios del CECADES permitieron acceder a información valiosa para llevar adelante la evaluación. Las mismas fueron semi-estructuradas y se plantearon puntos e interrogantes de intereses claves, pero dejando, también, explayarse con libertad a la persona, que es quien posee información de "primera mano". Se han llevado las siguientes entrevistas en profundidad:

Luis Daniel Soto Castro (Viceministro de Planificación Nacional y Política Económica).

Alfredo Hasbun Camacho (Director General del Servicio Civil de Costa Rica).

Gaudy Calvo Valerio (Encargada de Cooperación Internacional. Servicio Civil de Costa Rica).

Sandra María Quirós Álvarez (Directora del CECADES).

Mauricio Rojas (Personal del CECADES).

María Alejandra Núñez (Personal del CECADES).

Armando Díaz (Personal del CECADES).

Shirley Chaves (Personal del CECADES).

Viviana Zamora (Personal del CECADES).

José L. Ramírez (Personal del CECADES).

Rodolfo Romero (Personal del CECADES).

Investigación documental: la investigación documental comprendió a toda la información que no tenga carácter normativo. Esto quiere decir, proyectos, programas, planes de gestión, memoria del organismo, estadísticas y auditorías.

Investigación normativa: la investigación normativa incluyó al sistema normativo que regula el empleo público costarricense.

RECOMENDACIONES

A raíz de lo expuesto en la matriz FODA, se han configurado recomendaciones para el fortalecimiento del sistema de empleo público costarricense. De este análisis se desprenden algunos puntos importantes a tener presentes como base para encontrar puntos fuertes y débiles en función de las capacidades del sistema de empleo público costarricense. Estos puntos serán el eje de las recomendaciones generales.

En relación con las fortalezas, se puso especial hincapié en los aspectos de las capacidades desarrolladas con las que ya cuenta el sistema de empleo público costarricense. En este sentido, el foco se centra en fortalecer la estructura existente. Estas fortalezas incluyen recursos humanos capacitados y una estructura consolidada con articulación de diferentes áreas.

Las principales oportunidades están en relación con el trabajo sostenido que se ha realizado en el sistema de empleo público costarricense, para cuya evolución es clave detectar las oportunidades de mejora de los procesos y programas en implementación. Esto da cuenta de que el proceso es resultado de una estrategia general que ha tenido una continuación y una aplicación exitosa.

Entre las debilidades y amenazas aparecen los factores internos y externos a la gestión, los cuales pueden afectar las decisiones de gestión tomadas y la ejecución de los programas. Los factores externos podrán complicar el normal desarrollo del trabajo del sistema de empleo público costarricense, pero difícilmente puedan poner en peligro los procesos iniciados. Más aún, si se piensa en que todos los procesos, proyectos y planes que se han venido desarrollando tienen su continuidad en el tiempo y sobre todo incluyen nuevas etapas, difícilmente pueda darse un proceso de desarticulación de lo iniciado.

En este mismo sentido, las debilidades y amenazas ligadas a limitación presupuestaria son propias de cualquier tipo de organización pública. Sin embargo, las fortalezas de cualquier programa público recaen justamente en la capacidad de continuar a lo largo del tiempo, en gran medida gracias a los buenos resultados obtenidos y a la mejora en materia de gestión.

Recomendaciones para el fortalecimiento del sistema de empleo público costarricense

Tener una visión holística del servicio civil. Considerar al sistema jurídico-administrativo de forma global y no en partes, para reconocer el ámbito en que interactúan las diversas áreas que lo componen, la comunicación que se establece entre ellas y el clima que esto genera. Desarrollar una visión holística en todas las etapas la carrera, desde el inicio y en las capacitaciones. Para ello, será necesario generar una infraestructura que integre todas las

oficinas y que permita la creación de espacios de encuentro entre las diferentes áreas. Esto puede materializarse en la habilitación de aulas en las cuales llevar adelante las capacitaciones y utilizar como espacio común integrador.

Fortalecer el reclutamiento y selección de los funcionarios públicos. Modificar el Manual que establece las competencias de cada puesto de la administración pública para delimitar con mayor precisión sus alcances, lo cual permitirá establecer una relación directa entre el puesto y los itinerarios formativos, en vistas de que las capacitaciones deben plantearse en función de las especificidades de cada puesto. El actual clasificador de puestos, si bien es una herramienta útil, ha devenido en un recurso formalista y rígido, en el cual las condiciones generales de ingreso que se establecen son mínimas, mientras que las especificaciones para cada puesto solo se encuentran entre los aspectos "deseables".

Mejorar la relación entre las capacitaciones y la gestión de la organización del trabajo y las compensaciones. Se recomienda desarrollar un programa de incentivos para la capacitación que se redunde en beneficios para la carrera.

Desarrollar un área de capacitaciones con cooperación internacional. Se recomienda profundizar los lazos con los países con los que se han firmado convenios de cooperación, en vistas de crear un fondo específico para solventar nuevas capacitaciones y programas sin depender del presupuesto asignado. El Fondo de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap) de Argentina es un instrumento que ha mostrado resultados exitosos y se lo plantea como caso de estudio a considerar. Este ente elabora programas de capacitación y recalificación de puestos de trabajo buscando facilitar la movilidad funcional y la adaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales propios de la administración moderna. El Financiamiento del Fondo se integra solidariamente con un porcentaje del total de la remuneración bruta mensual de los empleados que aportan las organizaciones gremiales que los representan, y estos fondos se asignan respondiendo a los diferentes programas de modernización de las jurisdicciones y organismos descentralizados. La planificación y programación de acciones de capacitación para la movilidad funcional de los agentes y su recalificación laboral debe ser acorde con el perfil de los puestos de trabajo a asignar.

Elaborar un programa integral de formación para las clases anchas que se nutra de la detección de las necesidades de capacitación y de toda otra información relevante que haya sido identificada a través de las evaluaciones, concursos y conversaciones con las jurisdicciones. Es necesario que las capacitaciones y programas de formación respondan a las necesidades concretas de cada organismo en particular.

Simplificar el proceso de inducción. Se recomienda establecer un proceso de inducción al régimen y un proceso de inducción al cargo. La inducción consiste en dotar de ciertas capacidades específicas a quienes se vayan a desempeñar o se desempeñen como agentes en el servicio público. La OCDE ha recomendado que sean las instituciones en las que los agentes cumplen o vayan a cumplir sus tareas las que se hagan cargo de este tramo de la capacitación, en tanto que la institución cuya misión central es la definición de las líneas

centrales de la capacitación para el conjunto del Estado se reserve un rol estratégico. Se recomienda la elaboración de un programa de inducción dirigido a todos los servidores públicos de nuevo ingreso en función de los diferentes puestos a ocupar. Asimismo, se ve la necesidad de que toda vez que un funcionario sea ascendido a un nuevo puesto de trabajo deba cumplimentar un programa de inducción correspondiente. El objetivo de esta recomendación se enfoca en que los participantes se informen sobre el rol del Estado, las misiones y objetivos de cada ministerio, adquieran una mirada global sobre la cultura organizacional, realicen un proceso de inducción dinámico e inspirador y se sientan acompañados en el proceso de incorporación.

Reorientar de la plantilla de empleados del CECADES hacia perfiles técnicos, tales como pedagogos e IT (tecnología informática). El CECADES cuenta con personal con alta capacidad técnica, sin embargo se ve la falencia en la cantidad de pedagogos existentes. Estos profesionales son un recurso imprescindible a la hora de planificar los cursos, dado que su formación les permite organizar un programa acorde a las necesidades tanto del puesto como a los procesos cognitivos de los asistentes. También se evidencia necesario el fortalecimiento de la implementación de nuevas tecnologías de gestión y de personal informático. En el mundo actual está cada vez más expandida la importancia del uso y las aplicaciones de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Esto, a su vez, permitirá, desarrollar mayor oferta de cursos virtuales autogestionados en apoyo del objetivo de una cobertura total del universo de empleo público.

Elaborar un trayecto formativo horizontal común a todos los agentes del Servicio Civil, pero que al mismo tiempo permita una segmentación por especialidad funcional o jurisdiccional que tengan requerimientos y habilidades profesionales similares. El trayecto formativo debe nutrir la carrera del servicio público a través de programas que fortalezcan las competencias descriptas para cada cargo. Se ha atendido la recomendación surgida de la OCDE sobre la añadidura de competencias de liderazgo a las competencias propias de la gestión como ayuda para destacar la función del liderazgo de los directivos en el impulso al programa de reforma gubernamental que ya lleva casi una década. Todo este conjunto formativo debe ser pensado desde su etapa de diseño en la transferencia al puesto de trabajo. Hablamos de transferencia de la formación para referirnos a la utilización efectiva y regular, en la esfera profesional o personal, de los conocimientos, destrezas, habilidades y actitudes aprendidos como consecuencia de las acciones formativas realizadas. Permite explorar la contribución que una capacitación ha tenido en el mediano plazo, para mejorar el desempeño individual y organizacional.

Evaluar las capacitaciones. Es necesario determinar en qué nivel y de qué forma ha influido la formación en el desarrollo personal y profesional del personal al servicio de las administraciones públicas. La evaluación del impacto representa el último hecho clave en la evaluación del ciclo formativo que permite valorar la calidad de la formación desarrollada y hace referencia a los cambios producidos en el puesto de trabajo y en la organización debido al desarrollo de actividades de formación continua.

Fortalecer los itinerarios formativos. Esto permite ordenar futuras estrategias de capacitación para el Servicio Civil. Los itinerarios formativos son acciones formativas que buscan proporcionar conocimientos especializados sobre un puesto de trabajo dentro de la Administración Pública. Se destaca la experiencia del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de España que cuenta con programas de 2 años para cada itinerario, en los cuales el funcionario debe aprobar una evaluación final y entregar un trabajo en cada una de las especialidades.

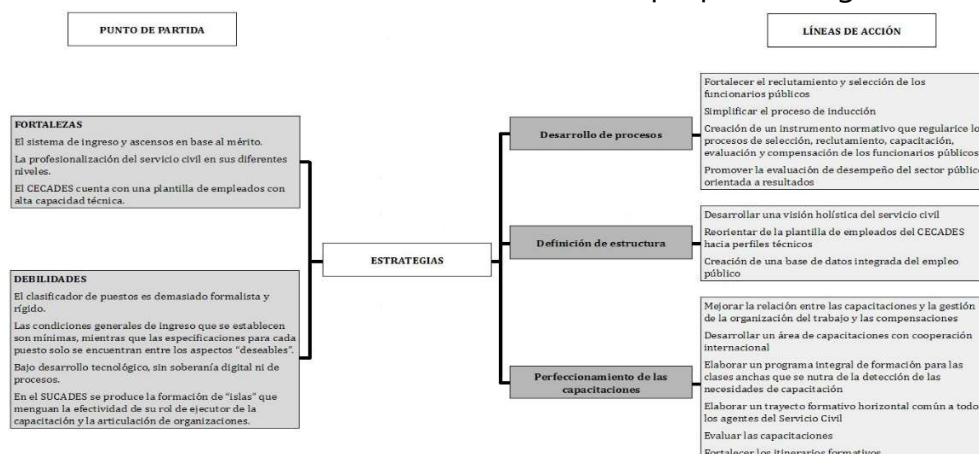
Creación de un instrumento normativo que regularice los procesos de selección, reclutamiento, capacitación, evaluación y compensación de los funcionarios públicos y que sea motor de la modernización del Estado. En el contexto del proceso de inserción de Costa Rica a la OCDE, se recomienda avanzar con las temáticas no resueltas en materia de empleo público, que permitan profundizar el camino ya iniciado hacia un sistema de compensaciones más transparente, sostenible y meritocrático.

Promover la evaluación de desempeño del sector público orientada a resultados. Para alinear los objetivos del país con los requeridos por la OCDE, se recomienda desarrollar un enfoque integrado de rendición de cuentas. La rendición de cuentas se orienta a lo atinente a procesos, pero descuida lo relacionado al desempeño de los funcionarios, por lo cual es menester implementar sistemas de evaluación de desempeño que premien a los agentes públicos que alcancen los objetivos establecidos en la planificación de las metas.

Creación de una base de datos integrada del empleo público. En línea con los objetivos establecidos en la Ley N° 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y en consonancia con el proyecto de Ley Marco de Empleo Público, para conocer la materia sobre la cual realizar las modificaciones es preciso establecer un sistema de obtención de los datos de los empleados. La finalidad de esta recomendación se sustenta en el requisito de la OCDE de ordenamiento del sector público, para lo cual se hace imperiosa la necesidad de tener un mayor conocimiento de la fuerza laboral a los fines de gestionar, planificar y controlar su tamaño, costos y organización. Se recomienda relevar el nivel de educación, edad, género, habilidades, competencias, rango y años de servicio de los empleados públicos, con el objetivo tener un panorama completo de las capacidades particulares y para poder establecer de una forma más precisa las pautas para alcanzar los objetivos de gestión.

Hoja de ruta

Para operativizar las mencionadas recomendaciones se propone la siguiente hoja de ruta:



	CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
ACCIONES			
Fortalecer el reclutamiento y selección de los funcionarios públicos		X	
Simplificar el proceso de inducción	X		
Creación de un instrumento normativo que regularice los procesos de selección, reclutamiento, capacitación, evaluación y compensación de los funcionarios públicos			X
Promover la evaluación de desempeño del sector público orientada a resultados		X	
Desarrollar una visión holística del servicio civil		X	
Reorientar de la plantilla de empleados del CECADES hacia perfiles técnicos	X		
Creación de una base de datos integrada del empleo público			X
Mejorar la relación entre las capacitaciones y la gestión de la organización del trabajo y las compensaciones			X
Desarrollar un área de capacitaciones con cooperación internacional			X
Elaborar un programa integral de formación para las clases anchas que se nutra de la detección de las necesidades de capacitación		X	
Elaborar un trayecto formativo horizontal común a todos los agentes del Servicio Civil	X		
Evaluar las capacitaciones		X	
Fortalecer los itinerarios formativos		X	

BIBLIOGRAFÍA

- BARZELAY, Michael (2019) *Public Management as a Design-Oriented Professional Discipline*. Londres: Edward Elgar.
- BARZELAY, Michael y THOMPSON, Fred (2007) *Making Public Management a Design-Oriented Science*. Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=979041
- CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos, (2014) *Perú: gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil*. BID.
- DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL. *Informe Anual al Presidente de la República de Costa Rica. Período 2019*.
- DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL/CECADES. *Oferta De Capacitación 2019*.
- DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL/CECADES. *Oferta De Capacitación 2020*. Diciembre 2019.
- FUENZALIDA, Javier Eduardo, AGUIRRE, Mariano Lafuente Y CORTÁZAR VELARDE Juan Carlos (2016) *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿mejor desempeño del Estado? Un estudio exploratorio*. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago.
- IACOVIELLO, Mercedes (2001) *Diagnóstico del Servicio Civil de Ecuador. Informe Final*. BID.
- INAP Argentina. *Inducción a la Administración Pública*. Departamento de Gestión de la Formación - División de Desarrollo Curricular y Docente *Inducción a la Administración Pública*.
- KUPERUS, Herma y RODE, Anita (2008) *Top public managers in Europe. Management and working conditions of the senior civil servants in European Union member states*. París: Ministère du Budget, Des Comptes Publics et de la Fonction Publique.
- LONGO, Francisco (2002) *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Barcelona: BID.
- MARTÍNEZ PUÓN, Rafael (2011) *"Directivos versus Políticos"* en *La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*. México DF: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos.
- MURRAY, Richard (2000) *"Human Resources Management in Swedish Central Government"* en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- RAMIÓ MATAS, Carles (2006) *Política y gestión: La regulación del rol del directivo público*. II Congrés Català de Gestió Pública. Barcelona.
- ZUK, Liliana y CRISTIANI, Verónica. *La formación basada en el enfoque de competencias laborales*. Disponible en http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/ZUK_CRISTIANI.pdf
- ZUVANIC, Laura e IACOVIELLO, Mercedes (2010) *"La burocracia en América Latina"* en *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* (58-59): 9-41. San José.

NORMATIVA

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL. Resolución DG-055-97 Manual de Clases Anchas para el Régimen de Servicio Civil.

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL. Resolución DG-285-2010 Codificación Sistema Clasificado de Puestos.

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL. Resolución DG-121-2017 Modificación del Manual de Clases Anchas (Profesionales y Gerenciales).

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL. Resolución DG-106-2019 Actualización de Códigos Sistema Clasificadorio.

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL. Resolución DG-147-2019 Diccionario Competencias Anexo de Resolución.

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL. Resolución DG-181-2019 Catálogo de Formaciones, Clases, Puesto, Específicas.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto N° 25592-MP Manual General de Clasificación de Clases.

Ley N° 6227 General Administración Pública.

Ley N° 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

SITIOS WEB OFICIALES

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR <http://www.comex.go.cr/ocde/>