



Angélica Vega Hernández Karla Richmond

Por Angélica Vega Hernández, coordinadora del Laboratorio de Innovación Pública de la Universidad de Costa Rica

# Voz experta: La mirada parcial del empleo público

1 FEB 2021 Economía

Tenemos varios años discutiendo el tema de empleo público, posicionándose en la agenda nacional y en las últimas tres administraciones con una prioridad manifiesta hacia lo que denominan el saneamiento urgente de las finanzas públicas. La discusión ha versado entre las autoridades políticas nacionales alrededor del control del gasto y la necesaria disminución del aparato público y sus excesos, con fines de eficiencia y eficacia del gasto público.

LEA TAMBIÉN: [Análisis al proyecto de ley sobre empleo público encuentra problemas de inconstitucionalidad \(2019\)](#)

**Sin embargo, esta relación entre controlar el presupuesto público como premisa de mayor eficiencia no resulta tan directa**, y hay muchos más elementos que influyen en una gestión sana de la administración pública, elementos que no siempre implican dinero y que se enfocan en contar con herramientas de modernización, comunicación real entre instituciones y la definición liderazgos institucionales para impulsar las reformas. El debate actual se ha desvinculado de este enfoque integral y hacerlo puede generar costos en el mediano y largo plazo.

Analizar integralmente el empleo público requiere comprender en primer lugar el por qué de la existencia de un Régimen de Servicio Civil creado en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política. La relevancia que el constituyente visionó en un funcionariado público capacitado para el logro de los objetivos de desarrollo nacional no fue mera casualidad. Esta decisión de contar con un servicio civil fortalecido tenía que ver con asegurar la base operativa sólida que permitiera las grandes reformas en el campo educativo, social, salud que hoy gozamos, y deja clara la relevancia que tiene para nuestro país que las personas funcionarias deben evidenciar idoneidad técnica y a la vez que se encuentren protegidos de los vaivenes políticos del gobierno de turno. Adicionalmente, el sistema de servicio civil en Costa Rica ha sido durante muchos años ejemplo a nivel

Latinoamericano por su fortaleza jurídica, capacidad de formación de las personas y su desvinculación de los altibajos políticos en los cambios de gobierno que si sufrían la mayor parte de los países en la región centroamericana.

**Es completamente cierto que con el pasar de los años se ha hecho cada vez más compleja la institucionalidad costarricense.** Pasamos de un Estado pequeño y concentrado a tener muchos tipos de organizaciones públicas: centralizadas, descentralizadas, desconcentradas, empresas públicas y autónomas, por ejemplo. Este archipiélago institucional tampoco ha sido antojadizo, cada una de las instituciones de este país tienen una razón de ser en un contexto específico.

De esta manera, no es posible comparar la organización pública de Costa Rica de 1949 o las instituciones de 1953 cuando fue creado el Estatuto Orgánico del Servicio Civil, con las del año 2021. Efectivamente más de 70 años han tenido su impacto en la forma organizativa del Estado costarricense y por lo tanto en el sistema de empleo de las personas funcionarias públicas. **Sin embargo, al parecer también se ha perdido la capacidad desde los ámbitos políticos contemporáneos del país, de comprender que este es un tema que sobrepasa por mucho lo presupuestario, y que el empleo público es la base sobre la que se fundamenta cualquier reforma administrativa y de Estado:** sin un sistema de empleo efectivo y fortalecido no hay posibilidades de implementación de programas y políticas públicas de calidad, aunque éstas en el papel aseguren ser exitosas.

El contexto actual de crisis obliga a todos los ciudadanos a tomar medidas de austeridad a la altura de la situación, y el régimen de empleo público no debe ser la excepción, sin embargo, no puede ser analizado solo a través del peso que tiene en las finanzas públicas. Es de esta manera como resulta muy importante ampliar la conversación y determinar situaciones que deben reflexionarse o incluso repensarse alrededor del tema, de tal forma que se avance hacia un mejor Estado, con incidencia real y sostenida en el servicio que brinda a las personas ciudadanas.

**Como punto de partida, desde el enfoque de valor público la pregunta sería ¿Para qué reformar el empleo público? Y es desde este cuestionamiento que la respuesta actual genera preocupación:** para disminuir el gasto público. Como se ha explicado, la organización del conjunto de funcionarios y funcionarias tiene incidencia en muchas áreas relevantes del país: economía, salud, competitividad externa, sistema penitenciario, servicios públicos, prevención de desastres, entre muchos otros. La reforma de empleo público no debe partir de un simple objetivo de recorte de gastos o de ubicación de la Dirección General del Servicio Civil, discusiones que desafortunadamente se han venido posicionando y aportan realmente poco a este tema. Se requiere pensar estratégicamente hacia dónde va el país, porque es ese conjunto de funcionarios actuales y futuros de las instituciones públicas son los que van a posibilitar ese horizonte.

Personalmente creo que no está claro para las autoridades actuales por qué estratégicamente necesitamos reformar el sistema de empleo público de Costa Rica, y es interesante porque la misma OCDE recomienda que la reforma sea una efectiva relación entre las capacidades del servicio civil y los requerimientos de la sociedad a la que ésta sirve. A la fecha no se ha publicado por parte del Poder Ejecutivo algún documento que indique cuál sería la ruta estratégica hacia dónde se va a dirigir la construcción de este nuevo perfil de persona funcionaria pública, en función de las líneas estratégicas del país o al menos del Plan Nacional de Desarrollo.

Ante la pregunta para qué cambiar el sistema de empleo público existen situaciones que desde hace muchos años buscan respuesta y que de atenderse podrían generar una mayor gobernanza y sobretodo confianza en los operadores del servicio público y los ciudadanos, sin sacar un solo colón del erario.

**El primer elemento y urgente, es mejorar la capacidad operativa de las Unidades de Recursos Humanos,** especialmente las del Poder Ejecutivo central. En este momento el

país tiene más de 320 instituciones y todas se diferencian en algún elemento: tipos de plazas, pago de incentivos, convenciones colectivas, sindicatos, etc. No hay una sola Oficina de Recursos Humanos en el Estado costarricense que sea igual a otra, todas de alguna manera presentan diferencias y esto tiene implicaciones negativas en la gobernanza del sistema de empleo público. En el año 2019 el Poder Ejecutivo de manera conceptual reorganizó los más de 20 regímenes de empleo público existentes en ese momento y los convirtió en 8 regímenes agrupando las 324 organizaciones. Sin embargo, el cómo se van a implementar la organización en estos 8 nuevos regímenes en la realidad institucional no se ha aclarado. Promover una reagrupación con base en normativa no soluciona el problema, ya que la presencia de acuerdos jurídicos previos en las instituciones, van a poner cuesta el objetivo de llegar a la unificación que se propone, e incluso ha exigido la Contraloría General de la República.

Una posibilidad ante este desafío es transitar a un solo sistema de regulación del empleo público (no un solo régimen estructurado) con límites en aquellos elementos que tengan impacto en las finanzas públicas pero que brinden libertad en otros aspectos de la conformación ocupacional. De la misma forma este sistema puede poner a disposición un conjunto de herramientas de trabajo, articulación, monitoreo y seguimiento que brinden mayor libertad de acción a cada institución a partir de su naturaleza y requerimientos del entorno. Este nuevo sistema de regulación debería estar menos enfocado en el control y más en indicadores de gestión, evidencias de desempeño y claridad en el sistema de sanciones, ya que actualmente el proceso disciplinario y de despido es lento y tedioso, lo que incide negativamente en la credibilidad del sistema de empleo público. Todo esto requiere un proceso de capacitación y alineamiento de las jefaturas de recursos humanos que permita transitar al nuevo sistema de manera confiada, ordenada y armoniosa.

Otro elemento muy importante que nos da un para qué, es **la necesidad urgente de mejoras hacia un sistema interinstitucional de apoyo a la gestión para las Unidades de Recursos Humanos de todo el país**. En la actualidad, dependiendo de la naturaleza jurídica institucional, las organizaciones deben relacionarse con la DGSC (Dirección General del Servicio Civil), la STAP (Secretaría de la Autoridad Presupuestaria) y MIDEPLAN. Esto genera que ante nuevas disposiciones de recorte que se emiten desde el Ministerio de Hacienda, las unidades operativas de Recursos Humanos soliciten asesorías a los entes asesores para ejecutar los cambios, lo que no siempre es expedito y genera costos de tiempo, presupuestarios y de riesgo a la propia administración ante acciones legales posteriores de funcionarios afectados por los cambios. Un ejemplo de este caso es la implementación de las reformas al sistema de evaluación de desempeño que busca desde el 2019 estandarizar la evaluación de las personas funcionarias públicas en términos de desarrollo de competencias y productividad, y que en este momento todavía no ha sido posible implementar en la mayoría de las instituciones, debido a algunas disonancias que se han presentado en el proceso. Por ejemplo, mientras el sistema de Servicio Civil tiene una clasificación de puestos administrativa establecida en el Estatuto Orgánico del Régimen del Servicio Civil, el MIDEPLAN publica en el 2019 una nueva clasificación derivada de las recomendaciones de la OCDE, ambas se encuentran vigentes. Adicionalmente, existen dos manuales de gestión por competencias: el primero creado por la DGSC y el que recientemente publicó el MIDEPLAN junto al Reglamento de Evaluación de Desempeño, por lo que jefaturas de Recursos Humanos se están enfrentando a decisiones para las que no tienen un escenario claro y requieren de asesoría adecuada, si se desea que este cambio resulte realmente exitoso. La lección en este caso es que cualquier cambio debe contar con un efectivo sistema de acompañamiento para ver realizados los objetivos en tiempo y forma.

Como tercer elemento que nos puede dar un para qué es una de las recomendaciones, no solo de la OCDE sino también de las estrategias de Gobierno Abierto en la que Costa Rica es parte, es **la necesidad de contar con datos que permitan tomar decisiones acertadas y en la medida de las posibilidades, basadas en evidencias**. La misma OCDE y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) son promotores del uso de datos como base para

la modernización institucional. Sin embargo, se ha avanzado poco en la estandarización o al menos integración en nomenclatura de puestos, la interoperación de bases de datos institucionales sigue sin ser prioridad y menos pensar en sistemas generales o integrados de manera interinstitucional. En este momento el Ministerio de Hacienda pone a disposición datos relacionados con remuneraciones a partir del reporte de gasto corriente del 2013 al 2020. En países de la OCDE se brindan reportes clasificación del funcionariado público por áreas de acción, grado educativo o asignación geográfica de las personas, lo que resulta de gran relevancia en análisis de competitividad o de capital humano del país, por ejemplo.

De nuevo el Reglamento de Evaluación de Desempeño sirve de ejemplo para identificar algunos errores en la definición de acciones sin un análisis estratégico de datos e información, ya que el reglamento N° 42087-MP-PLAN en su artículo 16 indica que cada institución “debe utilizar su propia herramienta tecnológica” de evaluación de desempeño. Sin embargo, el hecho de que cada organización tenga su propio sistema limita la posibilidad de alinear las variables de evaluación tanto cualitativas como cuantitativas para efectos comparativos a nivel de desempeño del Estado, sobre todo en productividad. Además, que cada institución tenga que contratar su propio sistema multiplica finalmente el gasto del Estado no solo en el desarrollo de la herramienta, sino en su mantenimiento.

**Quizás una de las respuestas al para qué, que personalmente veo más necesaria es la de trascender la centralización geográfica en la prestación de los servicios públicos.**

¿Queremos que la gente siga viniendo a San José, o que se haga todo en línea, o que los funcionarios y funcionarias comiencen a desarrollarse desde sus comunidades? Cuando pensamos en modelos de ciudades inteligentes o de modelos productivos, que incluso estén fuera de Costa Rica potenciando nuestro país, es necesario pensar en las características de las personas que van a estar dando soporte a servicios, trámites y sistemas informáticos en estas nuevas ciudades. La pandemia por la COVID-19 nos brindó enseñanzas respecto a nuevas formas de trabajo que tampoco están siendo discutidas de manera innovadora en el proyecto de Ley, ya que no es solo teletrabajo es planificación e inteligencia geográfica del servicio público. Mas allá de discutir sobre los incentivos remunerados por traslados y zonajes, el debate debe estar enfocado en qué nueva dinámica geográfica queremos del sistema de empleo público de ahora en adelante.

**Como quinta respuesta al para qué, se debe subrayar la poca relevancia que se le da a la transparencia en los procesos de contratación en la administración pública.** Sigue siendo una utopía que las personas interesadas en trabajar en el ámbito público puedan tener un espacio digital confiable y seguro para conocer las ofertas de empleo del Estado y participar en ellas, y dar seguimiento a su proceso digitalmente. En el año 2015 la Presidencia de la República promovió, como parte del Plan de Gobierno Abierto, la creación de una plataforma de Reclutamiento Abierto y Permanente en la DGSC para que las personas pudieran ofertar sus servicios al Estado, solo en el primer día se registraron casi 3.000 personas y a la semana se superaban los 10 mil registros. Sin embargo, la iniciativa desapareció con la administración que la creó. Esta cantidad de registros mostró que se requieren espacios de participación, pero la digitalización y la transparencia en el tema que no están siendo atendidos ni priorizados adecuadamente.

### [LEA MÁS de Voz experta UCR](#)

No es mi interés hacer un listado exhaustivo de motivos por los que debe haber reforma más allá de lo presupuestario, ya que el objetivo no es debatir respecto a una reforma que a todas luces es necesaria. El propósito del texto es brindar una visión diferente e igualmente relevante a la que se discute actualmente en el plenario.

Desde la teoría del cambio y valor público hay tres elementos que deben asegurarse para que los procesos de reforma sean exitosos: que los cambios propuestos tengan capital político o acuerdos de implementación entre los diversos actores; que estos cambios realmente sean de valor para las personas ciudadanas y que sean tangibles los beneficios;

y finalmente que nos aseguremos de que los cambios que se proponen podrán ser implementados con una buena estrategia, con procesos operativos bien articulados, y a través de personas preparadas para hacerlo realidad.

Si se quiere que esta sea una discusión contundente y con consciencia absoluta de que los acuerdos van a accionar motores de la dinámica pública que deben ser regenerados hacia una nueva dinámica del Estado de largo plazo, es importante que se cambie la dirección parcializada de análisis que se tiene actualmente hacia una mas organizativa y menos presupuestaria.

## ¿Desea enviar sus artículos a este espacio?



Los artículos de opinión de *Voz experta UCR* tocan temas de coyuntura en textos de 6 000 a 8 000 caracteres con espacios. La persona autora debe estar activa en su respectiva unidad académica, facilitar su correo institucional y una línea de descripción de sus atestados. Los textos deben dirigirse al correo de la persona de la Sección de Prensa a cargo de cada unidad. En el siguiente enlace, puede consultar los correos electrónicos del personal en periodismo: <https://odi.ucr.ac.cr/prensa.html>

[Angélica Vega Hernández](#)  
Coordinador del Laboratorio de Innovación Pública  
(Innovaap-UCR)  
[angelica.vega@ucr.ac.cr](mailto:angelica.vega@ucr.ac.cr)

Etiquetas: [empleo publico](#), [reforma](#), [#vozexperta](#).