

# documentos

## Situación del empleo público

Rocío Aguilar Montoya\*\*

costarricense\*

---

REPASA LAS PRINCIPALES LIMITACIONES QUE ENFRENTA EL SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO COSTARRICENSE ENFATIZANDO ENTRE OTRAS, LA FALTA DE RECTORÍA POLÍTICA QUE DEFINA LA GESTIÓN DEL POTENCIAL HUMANO CON POLÍTICAS, PRINCIPIOS, LINEAMIENTOS Y DIRECTRICES CLAROS QUE PERMITA PROPORCIONARLE COHERENCIA Y UNICIDAD A TODOS LOS COMPONENTES ORGÁNICOS Y FUNCIONALES DEL SISTEMA Y A LA VEZ, DISMINUIR LAS DIFERENCIAS AL INTERIOR DEL MISMO.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; EMPLEO PÚBLICO; POLÍTICAS PÚBLICAS; RECURSOS HUMANOS; COSTA RICA

Cerca de tres mil millones de dólares pagó el Sector Público de Costa Rica por sueldos y salarios en los años 2008 y 2009; alrededor de 280.000 personas laboran para este sector; es decir, aproximadamente un 25% del gasto total de este sector, el 10% del Producto Interno Bruto, PIB, y del 14% de la fuerza labo-

ral del país, están vinculados al empleo público, lo que indica que cuando se habla de este tema, no se está hablando de cualquier asunto, sino de uno cuya pertinencia es fundamental para el país.

Con la adopción de un nuevo modelo de desarrollo, posiblemente, varias áreas del quehacer estatal se han quedado rezagadas y, una de ellas es, indudablemente, la relacionada con el empleo público, a tal punto que no se puede hablar de reforma del Estado sino se pasa primero por una reforma del sistema de empleo público en Costa Rica. En efecto, se observa un gran dinamismo en sectores impactados por la apertura económica, como lo son las telecomunicaciones y los seguros, sin que las instituciones públicas que competirán con el sector privado en

---

\* Documento presentado en el XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana “Compromiso con la innovación y la calidad en la gestión pública”, realizado en San José, Costa Rica del 14 al 16 de abril del 2010 y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, de Costa Rica.

\*\* Contralora General de la República de Costa Rica.

Recibido: 8 de abril del 2010.

Aceptado: 25 de junio del 2010.

la prestación de tales servicios, hayan alcanzado una verdadera modernización de sus sistemas de gestión del potencial humano.

En consecuencia, estamos frente a un tema de importancia capital que requiere de acciones inmediatas en todos los ámbitos, algunas de las que asumiré en el presente documento.

### **Unicidad del sistema de empleo público: ¿una necesidad o una debilidad?**

Si bien el origen del régimen de empleo público en Costa Rica se ubica en la Constitución Política, ese hecho no ha impedido que en la práctica exista una gran diversidad de sistemas de empleo público, lo que *per se* no debería ser cuestionable, siempre y cuando se tratara de sistemas que respondan a una vinculación clara entre el quehacer institucional y el entorno en el que se desenvuelve, garantizando la eficiencia de la Administración para satisfacer la ejecución de un fin público, aunque ello no obsta para que los principios que rijan el sistema se apliquen indistintamente del tipo de servicio que presta el ente u órgano.

Por supuesto que entre los diversos subsectores del sector público, existen diferencias en cuanto a las competencias de los funcionarios contratados e incluso en los esquemas de remuneración. Sin embargo, deberían existir políticas muy simila-

res en cuanto a diseño de puestos y de los perfiles de los funcionarios requeridos, vinculación del desempeño individual con el institucional, evaluación del desempeño, esquemas de incentivos salariales, regímenes disciplinarios, promoción y desarrollo del talento del funcionariado, respetándose para cada caso las particularidades del servicio que se presta.

Así, por ejemplo, no es lo mismo la existencia de una organización que promueve la venta de servicios públicos como es el caso del Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, el Instituto Nacional de Seguros, INS, o un banco, y otra que promueve la cultura, como lo es el caso del Teatro Nacional o el Ministerio de Cultura. Aquí son claras las diferencias que deben existir *per se* entre los sistemas de empleo que apliquen, dadas las diferentes competencias que se requieren de sus funcionarios, pero, así como existen una serie de principios que se aplican a la prestación del servicio público, que no importando su naturaleza, son siempre los mismos; en esa misma analogía los principios del sistema de empleo serán los mismos sin importar el tipo de actividad que se realice.

Ahora bien, en nuestro país existen dos regímenes claramente diferenciados, el operado por la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, y aplicado al Gobierno Central con su propio marco regulador y sistema de empleo, y el del llamado sector descentralizado, donde encontramos una diversidad de regí-

menes que se han diseñado según el buen leal saber y entender de cada quien.

Entre los sistemas relevantes en este último están las convenciones colectivas las que, según un reporte de la OIT<sup>1</sup> del 2008, alcanzaron cincuenta y cuatro en el sector público, lo que plantea todo un reto en cuanto a la diversidad de regímenes de empleo en el sector descentralizado, ya que cada convención colectiva plantea sus propias particularidades, lo que establece sistemas de empleo casi que particulares para cada ente u órgano público.

Por otro lado, el régimen estatutario también opera en buena parte del sector público descentralizado, lo que hace que cada ente u órgano tenga su propio sistema según el estatuto de servicios que se haya dictado de conformidad con sus competencias, régimen amparado en la misma Constitución, según la Sala Constitucional:

*“Los Artículos 191 y 192 de la Constitución Política contemplan, en sentido amplio, un régimen especial de servicio para todo el sector público o estatal, basado en los princi-*

*pios fundamentales de especialidad para el servidor público, el requisito de idoneidad comprobada para el nombramiento y la garantía de estabilidad en el servicio, con el fin de lograr mayor eficiencia en la Administración; a la vez que otorgan, en especial en el segundo numeral citado, una serie de derechos públicos, pero que sólo fueron enunciados por el constituyente, dejándole al legislador la tarea de normarlos de manera concreta y especificarlos a través de la ley ordinaria”.*<sup>2</sup>

Ahora bien, podría pensarse que la existencia de un régimen para el Gobierno Central simplifica la operatividad del Sistema de Servicio Civil, sin embargo, al no haberse dado una evolución a la par de los cambios que enfrenta el Estado y su entorno, la misma Contraloría General de la República, CGR, ha venido señalando que es fundamental que se haga un esfuerzo para que la DGSC:

*“...se ajuste a los requerimientos de un Estado que está cambiando por los procesos de globalización y apertura a que se enfrenta, como el dotar a esa Dirección General de los recursos necesarios para que atienda esos nuevos desafíos, precisando las competencias que efectivamente debe asumir como órgano técnico y delegando aquellas de naturaleza operativa que corresponde*

1. International Labor Office, Application of International Labor Standardads 2008 (I), p. 102.
2. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, CSJ, San José, Voto No.2003-00280 de las diez horas con veinte minutos del dieciocho de junio del dos mil tres.

a las unidades de recursos humanos su ejecución.”<sup>3</sup>

### **Estructura organizativa del sistema**

Desde el punto de vista de organización del Sistema de Empleo Público, un primer aspecto que deberíamos analizar es el que tiene que ver con la rectoría de este sistema, ya que desde ahí se deben articular todos sus componentes orgánicos y funcionales.

Desde el punto de vista orgánico o institucional, podría pensarse, en primera instancia, que corresponde al Ministerio de Trabajo, como organismo político, la rectoría de este sistema, sin embargo, del análisis de las competencias de éste, se puede concluir que legalmente:

*“Las competencias asignadas al MTSS, no son ni van dirigidas a otorgarle alguna rectoría política en materia de empleo*

*público, mediante la emisión de políticas, lineamientos y directrices generales en esa materia, y que por el contrario, [...], su intención radica en garantizar los derechos laborales de los trabajadores independientemente de a quien presten sus servicios, ya sea un patrono público o privado. Tampoco se advierte en dicha normativa que se le hayan asignado funciones propias de rectoría técnica en empleo público.”<sup>4</sup>*

Al no corresponder tal rectoría al Ministerio de Trabajo, otra instancia llamada a ejercer alguna rectoría es la Autoridad Presupuestaria, sin embargo, nuevamente se encuentra una insuficiencia entre el rol de este órgano del Ministerio de Hacienda y la rectoría de empleo público en el país, al determinarse que:

*“Es así como, la competencia de la Autoridad Presupuestaria está orientada hacia aspectos de política presupuestaria, a un nivel más operativo razón por la cual no encaja dentro de los requerimientos conceptuales propios de una rectoría política o técnica en materia de empleo público, con potestades de dirección y coordinación a otros entes y órganos públicos.”<sup>5</sup>*

Institucionalmente, la rectoría del Sistema de Empleo Público no descansa ni en el Ministerio de Trabajo ni en el Ministerio de Hacienda, por lo que, entonces, pareciera que

3. Contraloría General de la República, Área de Servicios Públicos Generales, Ambientales y Agropecuarios, Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009, “Informe sobre La gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa”, 29 de enero, 2010, pp. 20-21.
4. Contraloría General de la República, Área de Servicios Públicos Generales, Ambientales y Agropecuarios, Informe No. DFOE-PGAA-4-2009, “Informe sobre La función de rectoría en materia de empleo y público y la gestión de competencias de la Dirección General de Servicio Civil”, 6 de marzo del 2009, p.4.
5. Contraloría General de la República, *Ibid.*, p. 6.

es la misma DGSC, la llamada a cumplir con esta tarea. No obstante, ha sido criterio de la CGR que:

*“En consecuencia, las atribuciones y deberes descritos no corresponden con la función de rectoría política, pues no se refieren a la dirección de los entes y órganos públicos mediante políticas de empleo público o la emisión de directrices y coordinación que las haga efectivas; las competencias asignadas a dicha Dirección se asocian más bien a actividades técnico-operativas en materia de recurso humano. Por ello este Órgano Contralor considera que la Dirección es un órgano técnico dedicado a la materia de clasificación, ingreso, selección, promoción y traslado de los servidores públicos que integran el Poder Ejecutivo; circunscrito a los ministerios, sus órganos adscritos y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Es así como se desprende de las atribuciones y competencias otorgadas en el Artículo No. 13 del Estatuto de Servicio Civil y No. 4 de su Reglamento, que su función corresponde más bien a una rectoría técnica, encomendada al Director General de Servicio Civil.”<sup>6</sup>*

---

6. Contraloría General de la República, *Ibid.* p. 8.

Consecuentemente, no es posible hablar de la existencia de una rectoría en materia de empleo público en Costa Rica, a lo sumo se llega a una pseudo-rectoría con alcances muy limitados, en cuanto a su naturaleza (presupuestaria o técnica pero no política) y en cuanto a los sujetos cubiertos por esta rectoría.

Por otro lado, producto de la falta de unicidad del Sistema de Empleo Público costarricense, señalada anteriormente, existen también una serie de operadores del sistema, con sus propias reglas, sin unicidad de principios aplicables a la gestión del potencial humano, que constituyen un verdadero archipiélago de sistemas sin la existencia de vasos comunicantes que los lleve en una misma dirección a partir de una determinada política pública en esta materia.

En tal situación, es imposible estructurar un sistema único, con sus componentes orgánicos debidamente identificados, operando de manera armónica, bajo una sola dirección.

### **Políticas de Estado sobre el empleo público: otra insuficiencia del sistema**

La existencia de varios regímenes de empleo y la falta de una rectoría que permita definir claramente los componentes orgánicos del sistema y su orientación, llevan también a que *“no se perciben políticas ni acciones estratégicas a nivel*

*de Estado que procuren abordar en forma integral la problemática del empleo público, sino que corresponden a esfuerzos aislados que atienden un sector específico, en una gran mayoría orientados a las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil y que por tanto no tienen incidencia en el resto de la Administración Pública; situación que denota que el Gobierno no le ha dado toda la importancia que exige este tema.*<sup>7</sup>

La carencia de una política de Estado en materia de empleo público, indudablemente, genera un cierto desorden en la gestión institucional y por supuesto en la gestión del potencial humano. En ese sentido, la CGR ha identificado una serie de elementos que sustentan esta conclusión,<sup>8</sup> tales como:

- El cortoplacismo imperante en la definición y puesta en práctica de las acciones que se han definido en esta materia. No trascienden más allá de un período de gobierno. Consecuentemente, la continuidad de las acciones se ve interrumpida, lo que genera una pérdida de esfuerzos y, posiblemente, de fondos públicos.
- Las acciones que se han definido son de alcance limitado en cuanto a su contenido y a los sujetos a los que se aplica,

7. Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009, 29 de enero, 2010, p. 6.

8. Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009, 29 de enero, 2010, p.6 y siguientes.

profundizando las diferencias entre los sistemas y el trato desigual que recibe el funcionario público dependiendo del sector o subsector en el que preste sus servicios.

- La falta de dirección y limitado alcance, incide en la eficiencia y calidad con que la administración pública brinda sus servicios, ya que no se cuenta con los instrumentos que permitan la organización del servicio público de la manera más eficiente posible.
- A nivel de todo el sector público se ha dado una disparidad de directrices y lineamientos, sin coherencia y escaso impacto en el fortalecimiento del sistema de empleo público, lo que a su vez profundiza la falta de unicidad del sistema.
- La existencia de diferencias salariales, mecanismos de contratación y normativa disciplinaria en la gestión del potencial humano a lo largo de todo el sector público, lo que incentiva el trato desigual en la función pública.
- La diversidad de normativas que regulan la relación de empleo entre el Gobierno Central y sus instituciones con sus colaboradores, lo que atenta contra la transparencia en la gestión integral del potencial humano, al existir sistemas diseñados a la medida de cada organización, lo que

puede ocultar las diferencias que los hacen más laxos o menos rigurosos.

Esta situación llevó a la misma CGR a recomendar varias acciones, tales como:

- Que la gestión de la administración pública esté guiada con políticas de empleo público de carácter integral.
- Que estas políticas trasciendan los períodos de gobierno, es decir, deben ser de mediano y largo plazo, para que las reformas sean sostenibles.

Asimismo, deben ser de aplicación nacional, sectorial e institucional, de forma tal que se corrijan las desviaciones e inequidades que se presentan en los diferentes instrumentos jurídicos utilizados para la administración de los recursos humanos en el sector público, y se procure la eficiencia en la función pública.

- También se requiere que la administración activa evalúe la gestión en esa materia, a efecto de establecer medidas que promuevan mejoras en

los componentes funcionales del sistema de recursos humanos propios de cada entidad u órgano público.

- Y, finalmente, deben desarrollar y fortalecer los sistemas de evaluación de resultados y de rendición de cuentas en los funcionarios públicos.

### **Componentes funcionales del sistema**

Cuando se habla de los componentes funcionales del Sistema de Empleo Público, pueden enfocarse desde dos perspectivas, la política, donde ha quedado demostrado que el país tiene una serie de insuficiencias, ya que no existe una rectoría, no hay una política de Estado sobre el empleo público, y en consecuencia, tampoco existe una adecuada planificación de los diferentes componentes funcionales del sistema. La segunda perspectiva es la técnica, la que tiene que ver con los componentes funcionales del sistema, donde tampoco se encuentra un adecuado desarrollo de estos componentes, ya que se circunscriben a partes del mismo sistema.

Independientemente del modelo<sup>9</sup> que se utilice, el sistema de empleo, debe tener al menos seis componentes:

- La planificación de los requerimientos en materia de potencial humano, la que está totalmente vinculada con la planificación institucional.

---

9. El Banco Interamericano de Desarrollo, BID, agrupa estos componentes en seis categorías que llama: planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación y gestión del desarrollo. Al respecto puede verse el modelo integrado de gestión estratégica de recursos humanos utilizado para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil, realizado por el BID en el 2006.

- La definición de las clases de puestos que se ocupan y de los perfiles o requerimientos de quienes los van a ocupar.
- El desarrollo de todas las acciones necesarias para facilitar el ingreso o desvinculación a la función pública.
- La rendición de cuentas interna, que implica la medición del desempeño individual a partir de la planificación del trabajo que hace la organización en la que se presta el servicio.
- La definición de todos los esquemas de remuneración e incentivos que se otorgarán al funcionario a partir de su desempeño individual.

La promoción del desarrollo de las competencias del funcionario público.

Si se utilizan estos componentes como el filtro para medir el nivel de operatividad de nuestros sistemas de empleo público, en el caso del sistema operado por la DGSC, de las fiscalizaciones realizadas, la CGR ha encontrado que más que una rectoría política esta instancia lo que ejecuta es una especie de rectoría técnica, circunscrita a actividades técnico-operativas en materia

10. Contraloría General de la República, Área de Servicios Públicos Generales, Ambientales y Agropecuarios, Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009, "Informe sobre La gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa", 29 de enero, 2010.

de potencial humano, relacionadas con la clasificación, ingreso, selección, promoción y traslado de los servidores públicos que integran el Poder Ejecutivo; circunscrito a los ministerios, sus órganos adscritos y el Instituto Nacional de Aprendizaje, INA.

Se encuentra, entonces, un vacío importante en temas como la planificación, la rendición de cuentas, los esquemas de remuneración e incentivo y la promoción del desarrollo del funcionario público.

#### ***De la planificación institucional a la planificación de los requerimientos en potencial humano***

Es claro que como parte del proceso de planificación institucional, además de determinar qué debe hacerse y cómo se hará, también es necesario determinar con quién se hará. Es decir, que existe una vinculación lógica entre la planificación institucional y la gestión del potencial humano. En el caso de Costa Rica, en sus estudios sobre empleo público, la CGR, determinó a partir de una encuesta realizada en diecisiete<sup>10</sup> instituciones, aspectos como los siguientes:

- En el 47% de las instituciones contenidas en la muestra se efectúa una planificación estratégica del potencial humano, observándose un alineamiento de ésta con la estrategia institucional que

considera los principios, valores, objetivos, metas e indicadores relacionados con el capital humano. Asimismo, en esas instituciones la planificación del potencial humano está vinculada con el modelo de planificación institucional y derivado del plan estratégico institucional, integrando las políticas y acciones en la organización.

- En el 53% de las instituciones analizadas la planificación del recurso humano se da por demanda o requerimientos de personal con una visión cortoplacista, con el propósito de atender las necesidades inmediatas que se presenten en el desarrollo de las actividades propias de la institución respectiva; es decir, que no resulta relevante la planificación estratégica del potencial humano.
- Por otra parte, en relación con el uso de modelos y metodologías e instrumentos de planificación del potencial humano, se determinó que el 35% de las instituciones consultadas carecen de este tipo de herramientas de planificación; mientras que en el 65% se señala que se cuenta con instrumentos para determinar las cargas de trabajo, colaboradores requeridos para la sostenibilidad del negocio y la definición de tablas de reemplazo, o se está en proceso de desa-

rollo de una redefinición del modelo de planificación del potencial humano, metodologías y de instrumentos estandarizados para fortalecer ese proceso.

- Respecto de los sistemas de información en materia de planificación del potencial humano, se debe señalar que el 24% de las instituciones analizadas carecen de estos sistemas; y en el 76% restante, esos sistemas no se consideran que sean los apropiados, por cuanto corresponden a módulos o bases de datos de consulta, independientes, los que no están integrados, además que muestran un atraso tecnológico considerable, según se indicó al órgano contralor.

En ese mismo orden de ideas, el 29% de las instituciones evaluadas, considera que los citados sistemas de información no permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas existentes en la materia objeto de análisis. Lo anterior por cuanto los sistemas que poseen no están integrados. En el 71% restante se determinó que si bien los sistemas les permiten un conocimiento cuantitativo de los recursos existentes, no brindan información adecuada y oportuna para hacer frente a las previsiones de potencial

humano, dadas las limitaciones de los equipos con que disponen para realizar tales labores.

- En torno a los recursos asignados para el desempeño de la planificación del potencial humano, el 88% de las instituciones consultadas señalaron carencia de planes o programas de capacitación específicos en esa materia, que permitan disponer de colaboradores capacitados para realizar en forma eficiente esta labor de planificación.
- Sobre esta temática, funcionarios de las unidades de recursos humanos de las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, señalaron la carencia de políticas, directrices, o lineamientos sobre planificación del potencial humano, emitidas por la DGSC; asimismo, indicaron que esa institución no ha participado en la organización, supervisión, asesoría, coordinación, o capacitación de los procesos de planificación del potencial humano en esas dependencias, esto por cuanto su labor se ha limitado a la

aprobación de diversos trámites administrativos, tales como la remisión de ternas o nóminas para atender los pedimentos de personal.

Estos hallazgos ponen de manifiesto debilidades importantes del Sistema de Empleo Público costarricense en la planificación de la gestión del potencial humano, lo que mantiene vigente una conclusión a la que ya había llegado en el 2008 la CGR, en el sentido de que:

*“A su vez, en cuanto a este tema de planificación del recurso humano, en el diagnóstico realizado por esta Contraloría General, según informe interno No. DFOE-PGA-I-05-200715, del 9 de abril de 2008, se señaló que la planificación de los recursos humanos en la Administración Pública es débil por cuanto en algunos casos es incipiente y se encuentra divorciada de la estrategia institucional y nacional, lo cual es coincidente con los resultados obtenidos del análisis efectuado a instituciones seleccionadas en este estudio...”<sup>11</sup>*

### **La rendición de cuentas interna: una tarea olvidada por la gerencia pública**

La evaluación del desempeño o la rendición de cuentas de la labor desarrollada por el funcionario públi-

---

11. Contraloría General de la República. Área Servicios Públicos Generales y Ambientales. Informe No. DFOE-PGA-I-05-207 del 9 de abril de 2008, citado en el Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009, “Informe sobre La gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa”, 29 de enero, 2010, p. 20.

co, es otro componente funcional del sistema de empleo público que ha venido a menos y se ha circunscrito a través de los años a medir aspectos poco relevantes del alcance de la gestión de los colaboradores sobre el logro de los objetivos institucionales.

La rendición interna de cuentas, constituye una herramienta de gestión que permite integrar el desempeño del servidor público dentro de la misión y el logro de los objetivos institucionales, con la finalidad de generar valor agregado al ciudadano a través de la ejecución efectiva de los compromisos de desempeño, medidos a partir de los criterios de evaluación e indicadores acordados entre el jerarca y el colaborador. En consecuencia, esta evaluación debe suministrar información, basada en evidencias que demuestren las competencias del servidor, con el propósito de orientar la toma de decisiones relacionadas con las acciones de mejoramiento individual e institucional, la aplicación de los esquemas de incentivos y hasta la permanencia en la función pública.

A pesar de ser un mecanismo muy potente para insertar a las organizaciones en un proceso de mejora continua y a sus colaboradores en uno de desarrollo permanente, al contrario se ha convertido en un mecanismo que opaca la responsabilidad del gerente público para exigir rendición interna de cuentas, ya que se rehúye la obligación que tiene el jerarca de medir el desempeño

de sus colaboradores, a efectos de lo cual, la utilización de herramientas poco útiles se convierte en un escudo que da confort a quien evalúa y al evaluado ante eventuales diferencias sobre los resultados de tales ejercicios.

Los hallazgos de los estudios de fiscalización de la CGR, confirman esta situación. Así, por ejemplo, se llegó a determinar en algunos casos la inobservancia de la normativa interna establecida para evaluar el desempeño, ya que al analizar el 5% de la planilla de una institución, correspondiente a veintisiete expedientes de los funcionarios, el 52% no contaban con las evaluaciones del desempeño de los dos últimos años; lo anterior, no obstante que el Manual de Procedimientos para la Evaluación del Desempeño vigente en esa institución, preceptúa la responsabilidad de los superiores jerárquicos de evaluar anualmente a sus colaboradores, definiendo como un acto de negligencia por parte del jefe inmediato no realizar tal evaluación. Asimismo, al revisar treinta y cinco expedientes personales, es decir, el 5% de los servidores de otra de las instituciones estudiadas, se observó que en el 65.7% de esos expedientes se carecía de las evaluaciones de desempeño de los funcionarios por varios años; además, de que en algunos no se especificaba la fecha de realización de la evaluación ni la firma del evaluador.

Esta situación tiene una serie de consecuencias que no debemos dejar de mencionar, tales como:

- *Rendición de cuentas ligada a incentivos.* En el Artículo 5 de la Ley No. 2106, de 9 de octubre de 1957, Ley de Salarios de la Administración Pública, se establece lo siguiente:

*“ARTICULO 5º.- De conformidad con esta escala de sueldos, cada categoría tendrá aumentos o pasos, de acuerdo con los montos señalados en el Artículo 4º anterior, hasta llegar al sueldo máximo, que será la suma del salario base más los treinta pasos o aumentos anuales de la correspondiente categoría.*

*Todo servidor comenzará devengando el mínimo de la categoría que le corresponde al puesto, salvo en casos de inopia a juicio del Ministro respectivo y de la Dirección General de Servicio Civil. Los aumentos anuales serán concedidos por méritos a aquellos servidores que hayan recibido calificación por lo menos de "bueno", en el año anterior, otorgándoseles un paso adicional, dentro de la misma categoría, hasta llegar al sueldo máximo.”*

Esta norma se refiere a un incentivo que se aplica dentro del Sistema de Empleo Público costarricense, denominado “anualidades”, el

que se percibe en función del resultado de la evaluación del desempeño o calificación anual, como la llama la ley.

Sin embargo, en la práctica este incentivo se aplica de manera automática, sin importar el resultado de esta evaluación, desnaturalizándose el incentivo por desempeño, hasta el punto que se ha dicho que:

*“El complemento salarial denominado ‘anualidad’, es un reconocimiento otorgado por la Administración, cuya finalidad es premiar la experiencia adquirida de sus funcionarios que han permanecido en forma continua prestando sus servicios a ésta. Básicamente, este incentivo es un premio por la antigüedad del funcionario que ha dedicado su esfuerzo, experiencia y conocimiento adquirido en el transcurso de los años para ponerlo al servicio de un solo patrono, en este caso del Estado y sus instituciones.”<sup>12</sup>*

Este tema deberá revisarse ya que legalmente no estamos frente a un premio por antigüedad, sino que se trata de un incentivo que se gana por desempeño, por lo que actuar en otro sentido puede conllevar a un mal uso de los fondos públicos, lo que es grave, dado el peso tan importante que tiene dentro de la retribución total del funcionario este rubro.

Al respecto, la CGR, ha determinado en el estudio de repetida

12. Procuraduría General de la República, dictamen C -242-2005 del 1º de julio de 2005.

cita en este documento, las siguientes situaciones respecto del reconocimiento de anualidades:

- Instituciones que reconocen un mismo porcentaje de anualidad sobre el salario base, independientemente del puesto, donde se pagan, en su orden, 3.56% y 6.94% sobre el salario base por concepto de anualidad para todos los puestos, independientemente del número de años.
- En las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, se aplica un porcentaje de anualidad respecto del salario base, el que es inversamente proporcional a la escala salarial del puesto, reconociendo en promedio un 2.22%, que se mueve entre 1.94% y 2.56% para el salario más alto y el más bajo, respectivamente.
- En el caso donde el je de anualidad respecto del salario base es de 4.50%, se paga de dos formas: una que depende, tanto de la categoría del puesto como del número de años reconocidos y, otra, donde el pago es el mismo para todos los puestos. En esta situación el crecimiento a través del tiempo es exponencial.

Al establecerse este incentivo como un porcentaje sobre el salario base percibido por el funcionario, esto tiene un impacto importante en la retribución total que se percibe, por lo que significa una proporción alta del pago total de salarios que hace el sector público a sus funcionarios. En el siguiente cuadro, se muestra el peso que tiene dentro de cada colón percibido por el funcionario, la anualidad según el número de años servidos, llegando a ser el doble en algunos casos.

---

**PAGO PORCENTUAL POR CADA COLÓN DE SALARIO BASE  
DEL RUBRO DE ANUALIDADES EN DISTINTAS INSTITUCIONES**

**AÑOS 5, 10, 15 Y 26**

Año/ Institución	Régimen Servicio Civil	Institución B	Institución G	Institución A	Institución D
5	0.11	0.25	0.39	0.18	0.35
10	0.22	0.55	0.74	0.36	0.69
15	0.33	0.94	0.94	0.53	1.04
26	0.57	2.14	1.27	0.93	1.80

*Fuente: Tomado de CGR, Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009, "Informe sobre La gestión el Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa", 29 de enero, 2010, p. 27.*

---

En conclusión si se otorga el incentivo sin vincularlo con el desempeño del funcionario, se puede estar incurriendo en un mal manejo de los fondos públicos, que no debe pasar desapercibido por los jerarcas institucionales, dada la responsabilidad que esto conlleva, ya que el supuesto, bajo el cual procede el pago, no está siendo valorado por el jerarca responsable, además de que se le está restando transparencia al sistema de estímulos y promociones.

- *La rendición de cuentas como un derecho del funcionario. De conformidad con el Artículo 37*

del Estatuto de Servicio Civil, es un derecho del funcionario conocer las calificaciones periódicas que, de sus servicios, debe hacerle su superior.

En efecto, dado que la evaluación del desempeño pretende dar a conocer al funcionario evaluado, cuáles son sus aspectos fuertes o sus fortalezas y cuáles son los aspectos que requieren un plan de mejoramiento o acciones enfocadas hacia el crecimiento y desarrollo continuo, tanto personal como profesional, para impactar sus resultados de forma positiva y lograr el cumplimiento de los objetivos institucionales.

les, el no evaluar implica una limitación al mejoramiento del funcionario.

Al no recibir el funcionario retroalimentación oportuna, puede repetir errores o desviarse de las metas establecidas sin tener la posibilidad de reorientar el camino, lo que a su vez lo expone a algún tipo de responsabilidad que podría llevarlo hasta perder su puesto, dada la reincidencia en acciones que no se ajusten a los objetivos institucionales ni al desempeño esperado, lo que se puede determinar en posteriores evaluaciones.

Por otro lado, los diferentes estatutos de servicios establecen como obligación del funcionario cumplir con las obligaciones inherentes a sus cargos, lo que a su vez convierte en un derecho suyo el conocer la organización y competencias de la unidad en la que presta sus servicios, los objetivos que debe alcanzar y los resultados asociados al cumplimiento de cada objetivo. Si no hay una adecuada evaluación del desempeño, el funcionario no tendrá claridad de si está o no cumpliendo con ese mandato y si está o no ejerciendo adecuadamente su función.

Asimismo, establece el encabezado del Artículo 43 del Estatuto de Servicio Civil, lo siguiente:

*“Artículo 43.- La evaluación del desempeño servirá como reconocimiento a los buenos servidores, como estímulo para propiciar una mayor eficiencia y como factor que se puede considerar para capaci-*

*tación, ascensos, concesión de permisos, reducciones forzosas de personal y los demás fines que la Dirección General de Servicio Civil determine mediante resolución.”*

Similares disposiciones se encuentran en otros estatutos de servicios, lo que plantea el derecho a la formación continua o a la actualización de sus conocimientos que le permitan ejercer sus competencias con eficacia y eficiencia, derecho que no podrá ejercerse si no se hace una adecuada evaluación del desempeño.

Igualmente, podría verse limitado el derecho a la carrera administrativa o bien, la permanencia en su cargo, cuando se apliquen procesos de reorganización que conlleven la reducción forzosa de servicios.

La evaluación del desempeño se convierte, de cara a los derechos del funcionario, en un tema de control interno, ya que establece el Artículo 13 de la Ley General de Control Interno, Ley No. 8292 del 4 de julio del 2002, que tanto el jerarca como los titulares subordinados deben:

*“e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.”*

Así, prácticas deficientes de rendición de cuentas internas pueden implicar un menoscabo al sistema de control interno, con las consecuentes responsabilidades para los jefes y sus colaboradores y la limitación al ejercicio de algunos derechos del funcionario.

*Rendición de cuentas internas y planificación institucional.* En sus estudios de fiscalización, la CGR ha podido determinar la existencia de una desvinculación entre los procesos de rendición de cuentas internas y la planificación institucional, aunado a ello la falta de políticas relacionadas con esta evaluación.

Tal y como se ha venido indicando en este acápite, la evaluación del desempeño debe servir para conocer, entre otras cosas, el aporte del funcionario al logro de los objetivos institucionales y los resultados asociados a ellos. Sin embargo, al no existir una adecuada vinculación entre las tareas a ejecutar por el funcionario y los resultados que debe alcanzar la organización, será muy difícil cumplir con ese objetivo.

Precisamente, dentro de los hallazgos de la fiscalización ejecutada por la CGR en un grupo de insti-

tuciones públicas, destacan los siguientes aspectos:

- En el 70.6% de las instituciones consultadas, “los factores de evaluación incluidos establecen aspectos que únicamente miden competencias actitudinales, tales como conocimiento y calidad del trabajo, rendimiento, actitud para aprender, creatividad, disciplina, relaciones con el público y con compañeros, puntualidad y asistencia, presentación personal, liderazgo, organización del trabajo, entre otros; aspectos que no permiten medir el rendimiento y el desempeño de los funcionarios en concordancia con el desarrollo y ejecución de las actividades sustantivas y proyectos planificados estratégicamente”.<sup>13</sup> Es decir, que se circunscriben a las clásicas evaluaciones de respeto a las normas de conducta, aseo y urbanidad.

En el 76.6% (13) de las instituciones contempladas en la muestra, los instrumentos de evaluación del desempeño utilizados son los mismos cada año, “y miden los mismos factores, por lo que no existe vínculo alguno entre tales factores y los objetivos y metas definidos anualmente. Se desprende de lo anterior, que en la mayoría de los instrumentos no existen factores de medición relacionados con la planificación estraté-

---

13. Contraloría General de la República. Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009, “Informe sobre La gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa”, 29 de enero, 2010, p. 36.

gica institucional, que permitan establecer en qué medida están siendo alcanzados los objetivos y las metas institucionales.”<sup>14</sup>

- De las diecisiete instituciones analizadas, el 30% de ellas no cuentan con políticas, normativa o manuales de procedimientos que regulen la gestión de rendimiento de los funcionarios, y el restante 70% no aportó evidencia de que estas políticas, normativa o manuales de procedimiento fueron dadas a conocer a los funcionarios.<sup>15</sup>
- *La rendición de cuentas, un mecanismo para impactar en la cultura organizacional.* Una reforma del Estado que gire alrededor de una reforma del Sistema de Empleo Público, debería generar una modificación en la cultura organizacional de las diferentes dependencias públicas y una herramienta útil para lograr ese cometido lo es, precisamente, la evaluación del desempeño, ya que las organizaciones las hacen las personas.

El cambio en la cultura organizacional empieza por cambiar la cultura de no evaluación que parece estar incorporada en la gestión de la gerencia pública. Si la rendición de

cuentas interna no recibe la importancia que tiene será realmente difícil que sirva como un medio para modificar la cultura organizacional.

Se requiere entonces, un compromiso por parte de los jefes con la utilización de estos instrumentos, que generen los insumos necesarios para tomar decisiones y monitorear el grado de avance, sin el cual es difícil generar los modificadores necesarios para ir modelando una cultura diferente, más comprometida con el logro de resultados de calidad, oportunos y útiles para la ciudadanía.

Esto último, lleva a que la mejora y la modificación de la cultura organizacional no puede ser un fin en sí mismo, sino que debe responder a la demanda a la que está llamado cada organismo público a atender, ya que su razón de ser es la satisfacción de una serie de necesidades colectivas mediante los servicios que se prestan y sólo midiendo el impacto es posible conocer cuál es ese grado de satisfacción.

Indudablemente, identificar cuáles son las áreas de mejora a nivel de cada funcionario, cuál es su aporte al logro de los objetivos institucionales, la correcta vinculación entre la planificación de la gestión del potencial humano y la planificación institucional, son herramientas que permiten ir modificando los valores, la forma de realizar el trabajo, la proyección institucional, la orientación al usuario, en fin todos aquellos elementos que integran la cultura de una institución.

---

14. *Idem.*

15. *Ibid*, p. 37.

Por ello, la CGR concluye en su informe de febrero del 2010, que:

*“...es urgente e impostergable que el Estado defina políticas y estrategias para el manejo del empleo público, donde se elaboren propuestas tendientes a implementar en el sector público, modelos de gestión que procuren la eficiencia en la función pública, considerando, entre otros aspectos, la planificación de los recursos humanos de cara a la priorización y desarrollo de las actividades sustantivas de los órganos y entes públicos; la compensación salarial acorde con las exigencias del sector en el que se desenvuelvan las instituciones públicas, respetando los derechos laborales de los funcionarios y los principios constitucionales de igualdad, idoneidad comprobada, eficiencia y estabilidad; y por último, la evaluación del desempeño institucional e individual, utilizándola como un instrumento que permita la interrelación del rendimiento de los servidores con los objetivos y metas institucionales y con los eventuales reconocimientos salariales. En este análisis, se deberán evaluar los modelos o esquemas de*

*planificación del recurso humano, de compensación salarial y de gestión del rendimiento, entre otros, que se ajusten a la capacidad fiscal del Estado y a las políticas gubernamentales destinadas a propiciar el desarrollo y bienestar del país, coadyuvando con los esfuerzos para garantizar la prestación de servicios públicos efectivos a la sociedad costarricense.”<sup>16</sup>*

Es decir, que hay un gran trabajo por hacer si se quiere generar un cambio en la forma de hacer las cosas, y sobre todo, de utilizar los fondos públicos para mejorar la calidad de vida del ciudadano, siendo la rendición de cuentas interna un elemento esencial para no privilegiar el interés individual sobre el interés público, manteniendo un equilibrio adecuado; generar mayor productividad e impacto sobre el bienestar colectivo; instaurar una cultura de medición continua de la gestión y la autocrítica como mecanismo de mejora continua.

### **El régimen de remuneración e incentivos**

La falta de unicidad del Sistema de Empleo Público en Costa Rica, también genera una pluralidad de regímenes de remuneración, que producen desigualdades no sólo entre los diferentes órganos y entes públicos, sino también al interior de una misma institución, tanto que se

---

16. Contraloría General de la República. Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009, “Informe sobre La gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa”, 29 de enero, 2010, pp. 39-40.

pueden encontrar colaboradores que tienen un nivel de remuneración superior al de su jefe, dada la existencia de pluses que se entregan en función de la antigüedad y que son de ajuste automático.

Tales diferencias también dependen de la claridad en la definición de los puestos, ya que no se hacen distinciones, por ejemplo, entre cargos dedicados a la razón de ser de la institución, al corazón de su negocio, y aquellos que son de apoyo administrativo, lo que hace que las políticas de remuneración se apliquen de manera indiscriminada, desde el nivel más bajo en la escala de puestos hasta el nivel gerencial, sin importar el tipo de servicio que se presta a la institución.

Por otro lado, existe una desvinculación entre el comportamiento del mercado laboral entre pares, lo que obligaría a mantener un nivel de competitividad razonable dentro del sector en el que se desenvuelve el servicio que presta la institución, con la finalidad de que no sólo se remunerare apropiadamente, sino que también los puestos se definan en función de los objetivos y fines institucionales insertos en un mercado determinado.

Asimismo, no se ha logrado establecer una política de incentivos variables que estén en función del

resultado de la rendición de cuentas interna, sino que lo que opera es un sistema que privilegió en algún momento, por ejemplo, la profesionalización de la función pública, lo que hoy no tiene mayor transcendencia dadas las amplias posibilidades de educación superior que existen y, además, forma parte del perfil del puesto; o bien, premiar la estabilidad o la permanencia en el servicio público, aunque no necesariamente la experiencia; o también reconocer el esfuerzo que hacen las mismas instituciones por capacitar, sin importar en qué, a sus funcionarios, creándose pluses como carrera profesional, cuando la mejora continua es una obligación del profesional o del trabajador si quiere mantenerse competitivo en el mercado, aunque por supuesto, en materias especializadas las instituciones también deben desarrollar su potencial humano.

Estos pluses, según el estudio de la CGR,<sup>17</sup> conllevan diferencias significativas entre las instituciones a las que se aplicó el análisis, *“los cuales oscilan en promedio entre un 55.24% y un 147.75% del salario base y entre un 28.05% y un 56.84% del salario total”*.

En ese mismo estudio la CGR realizó un ejercicio de homologación de ciertos puestos con el propósito de hacerlos comparables en una muestra de diecisiete instituciones, obteniendo que el salario total de los puestos homologados a mayor nivel salarial se presenta una mayor dispersión de los salarios totales, además, la diferencia entre el máxi-

---

17. Contraloría General de la República. Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009, “Informe sobre La gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa”, 29 de enero, 2010, p. 28.

mo valor de cada puesto y el mínimo valor de ese mismo puesto se amplía conforme se avanza en la jerarquía institucional. Así tales disparidades salariales oscilan entre 225% (2.25 veces) la mínima y 614% (6.14 veces) la máxima. Por su parte, el estudio también concluye que, la mayor diferencia se observó para el caso del máximo jerarca, quien en una institución del sector municipal devenga la suma de ¢2.090.689,00 (cerca de USA\$3.800) y en una institución descentralizada devenga la suma de ¢12.844.585,00 (cerca de USA\$23.350).

### ***Del desarrollo del potencial humano***

Los informes de fiscalización de la CGR son claros en que *“la ausencia de estándares e indicadores para evaluar el desempeño, no permite a la administración conocer el aporte de cada funcionario al alcance de los objetivos o metas institucionales, así como tampoco el identificar el potencial de desarrollo de los colaboradores, ni cuáles son los aspectos que deben mejorar; lo que dificulta estimular sus deseos de superación, fomentar la eficacia de*

18. *Idem*, p. 36.

19. Contraloría General de la República, Área de Servicios Públicos Generales, Ambientales y Agropecuarios, Informe No. DFOE-PGAA-4-2009, “Informe sobre La función de Rectoría en materia de empleo público y la gestión de competencias de la Dirección General de Servicio Civil”, 6 de marzo del 2009, pp. 21-24.

*los servidores y guiar sus esfuerzos hacia la plena realización de sus posibilidades de mejoramiento”*.<sup>18</sup>

Al respecto, el tema es manejado por cada dependencia pública, en respuesta a los dos regímenes que operan en el Sistema de Empleo Público, el de Servicio Civil y el resto propio del sector descentralizado, por lo menos en el caso de los órganos sujetos a la DGSC, existe una estructura básica para apoyar el desarrollo del potencial humano mediante programas de capacitación.

Sin embargo, este sistema no opera en la práctica, según lo ha determinado la misma CGR en un informe del 2009,<sup>19</sup> donde conviene resaltar al menos los siguientes aspectos:

- Se cuenta con un Centro de Capacitación y Desarrollo, CECADES, como un órgano encargado de impulsar las políticas, estrategias, planes y programas de capacitación de los funcionarios públicos y promotor del desarrollo humano integral y permanente como medio para la prestación de un servicio sustentado en el conocimiento técnico, la capacidad profesional y las características actitudinales que comprometen el sentido de responsabilidad pública y ética de cada individuo y cada grupo de trabajo.
- CECADES también debe asesorar en capacitación y desa-

rrollo del potencial humano a las instituciones del sector público; brindar a órganos y servidores públicos la información oportuna y necesaria sobre la existencia de recursos, condiciones técnicas y bases teóricas adecuadas y actualizadas para la capacitación y desarrollo personal y organizacional; promover y participar en el establecimiento de convenios de cooperación con entidades nacionales e internacionales; y regular la ejecución de los programas y procesos de capacitación y desarrollo de los servidores públicos.

- La labor de CECADES se ha visto limitada por la falta de una adecuada orientación en cuanto a su quehacer, lo que no asegura que los programas que ejecuta realmente tengan un impacto en la eliminación de brechas de formación y desarrollo de los funcionarios que cubre.
- Para dar contenido presupuestario a este proceso se creó un “Fondo de Formación Permanente de los Funcionarios Públicos”, mediante la Ley No. 7454. Si bien este Fondo tiene como finalidad la capacitación permanente de los funcionarios del Estado, en procura de mejorar la dotación del recurso humano y la gestión pública, y cuenta con

todos los mecanismos legales para operar, en la práctica ha operado de manera deficiente y casi carente de fondos para cumplir con su cometido.

- Por su parte, las unidades de capacitación de las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, deben organizar y mantener actualizados los registros que identifiquen los recursos de infraestructura, materiales, facilitadores, personal capacitado, programas, evaluaciones y otros, con el propósito de satisfacer necesidades internas de planificación de la capacitación y necesidades externas del Subsistema de Capacitación y Desarrollo, SUCADES, todo ello mediante el Sistema de Información y Capacitación, SINCAP, que corresponde administrar al CECADES.
- No obstante, la CGR determinó que la DGSC carece del sistema automatizado de información, que permita identificar oportunidades para mejorar las competencias del potencial humano de las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, ni sobre entidades y personas especializadas en actividades de capacitación; lo anterior, en inobservancia de la normativa que exige el establecimiento de este Sistema.

- El CECADES no exige a las instituciones la remisión de informes trimestrales sobre la capacitación impartida imposibilitando el seguimiento a los citados planes; y aún cuando el Centro realiza visitas a las instituciones, no emite un informe que permita oportunamente determinar el grado de cumplimiento y de eficacia de los planes, de forma que se facilite la toma de decisiones en el tema.

Esta realidad, de una estructura establecida para apoyar la formación del potencial humano, por lo menos en las entidades sujetas al Régimen de Servicio Civil, que no cumple el rol que está llamado a cumplir, plantea un reto para las entidades públicas, ya que debe evolucionarse no sólo a tener la estructura funcional que apoye estos procesos, sino que también el contenido deberá revisarse con la finalidad de conocer de previo qué necesidad de desarrollo se va llenar y cómo va a incidir en el desarrollo del funcionario, según se determinó desde la evaluación del desempeño.

A la par del diseño de la formación que requiere el funcionario, se encuentra la escasa cantidad de recursos que se destinan al desarrollo del potencial humano, por lo que la disponibilidad de fondos para capacitación también plantea una serie de diferencias entre las instituciones y, por consiguiente, entre la capacidad de llenar las brechas que tiene

el funcionario para ejecutar las competencias de su puesto de trabajo.

### **A manera de conclusión**

Sin pretender ser exhaustivos se han repasado en los acápite anteriores, las principales limitaciones que enfrenta el Sistema de Empleo Público en Costa Rica, lo que demanda una acción impostergable para atacar tales debilidades.

Las insuficiencias que enfrenta el Sistema de Empleo Público costarricense deben dejar de ser una preocupación para los políticos y gerentes públicos, para convertirse en un gran plan de acción que permita al sector público dar un salto cualitativo en la gestión del potencial humano, lo que a su vez redundará en una mejor gestión pública.

Dotar al sistema de empleo de una rectoría que defina el norte de la gestión del potencial humano, con políticas, principios, lineamientos y directrices claros, permitirá irle dando coherencia y unicidad a todos los componentes orgánicos y funcionales del sistema, pero sobretodo irá disminuyendo las diferencias que se han creado en el contenido de tales componentes, no sólo entre las instituciones sino también dentro de ellas.

Una acción en este sentido requiere en primera instancia, de un gran acuerdo a nivel de los jefes

públicos, con el propósito de rescatar las instituciones encargadas de apoyar en este tema, de manera que reciban el empoderamiento que requieren para liderar los procesos de reforma que se diseñen y ejecuten. Ésta debe ser una iniciativa del Poder Ejecutivo y sus instituciones, donde la participación legislativa se dará para aprobar aquellas modificaciones legales que lleguen a requerirse, pero que no puede dejar de ser parte del consenso que se requiere para empujar la reforma requerida.

Pero este acuerdo sería insuficiente si no involucra a los colaboradores, quienes deben comprender la importancia de este proceso, ya que se trata de rescatar una serie de derechos que, por el inadecuado funcionamiento del sistema, pueden estar siendo limitados en cuanto a su alcance.

Este acuerdo también deberá tomar en cuenta las diferencias naturales que existen entre las instituciones, sobre todo entre aquellas que prestan servicios que se han venido abriendo a la competencia, lo que requiere un tratamiento diferente y urgente de cara a tener la capacidad de insertarse en un mercado donde los privados también prestarán estos servicios. En este caso, la situación es más crítica ya que se trata no sólo de mejorar e innovar rápida-

mente, sino también de la supervivencia de la institución y por ende de sus funcionarios. Sin embargo, a pesar de las reformas que han sufrido dichos servicios, aún persiste una deuda con el Sistema de Empleo Público que operan.

Asimismo, debe quedar claro que mantener la operación del Sistema de Empleo Público de la misma manera en que se ha hecho hasta hoy, puede estar comprometiendo la responsabilidad del jerarca público y de sus colaboradores a nivel de dirección, ya que mantener ciertos esquemas de ejecución o inactividad como en el caso de la rendición de cuentas interna, puede estar generando una aplicación errónea de la normativa, lo que a su vez produciría un mal uso de los fondos públicos.

En fin, es una tarea que no debe postergarse más, es una reforma del Estado que se ha enfocado erróneamente en reducciones de planilla, pero que no han impactado en la mejora de la gestión del potencial humano y, por consiguiente, no han logrado empujar una mejora significativa y sostenible en la atención eficiente de los fines públicos que está llamada a lograr la función pública. Se trata también de rescatar la importancia de la función pública, la dignidad de quienes la ejercen y el orgullo de pertenencia a ella ◇