

El papel de la fiscalización y otras formas de control en la Gestión del Talento Humano en la Función Pública. El caso de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica

Bernal Robles Robles*

ABORDA EL TEMA DEL CONTROL EN LA EXPERIENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL, DGSC, DE COSTA RICA, Y SU RECIPROCIDAD CON OTROS COMPONENTES DEL SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL, EN ESPECIAL CON LAS OFICINAS DE RECURSOS HUMANOS, ORH, DE LAS INSTITUCIONES CUBIERTAS POR EL RÉGIMEN DE MÉRITOS, ES DECIR, LA FUNCIÓN PÚBLICA.

PALABRAS CLAVES: SERVICIO CIVIL / COSTA RICA / FUNCIÓN PÚBLICA / RECURSOS HUMANOS

Introducción

El abordaje del tema del control es posible realizarlo desde múltiples aristas dependiendo de la finalidad pretendida. Para efectos de este artículo se utilizarán los conceptos de control externo, especialmente el ejercido por instancias fiscalizadoras superiores, instancias políticas y control social; de igual manera, en el ámbito interno institucional se hará uso de control interno y el control

desde el punto de vista de la calidad; finalmente se utilizará el control técnico ejercido por la institución hacia las unidades de recursos humanos, dado el rol de ente controlador en el sistema de recursos humanos en el Régimen de Servicio Civil.

Instituciones como la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, y sus similares en todo el mundo son, desde una perspectiva de control externo, a la vez objeto de control, por entes externos como la Contraloría General de la República, CGR, Defensoría de los Habitantes, y controladoras, esto sin dejar de lado el ámbito de control a lo interno que se desarrolla dentro de sí mismas.

* **Magíster en Economía y funcionario de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica.**

Recibido: 21 de noviembre del 2008.
Aceptado: 13 de febrero del 2009.

Robles Robles, Bernal (2009). El papel de la fiscalización y otras formas de control en la Gestión del Talento Humano en la Función Pública. El caso de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica.

El presente documento aborda el tema del control en la experiencia de la DGSC de Costa Rica, y su reciprocidad con otros componentes del Sistema de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil, en especial con las Oficinas de Recursos Humanos, ORH, de las instituciones cubiertas por el Régimen de Méritos, es decir, en la Función Pública.

Con gran interés se desarrolla un aparte sobre los esfuerzos que hace la institución por asumir el rol de ente rector, asesor y contralor mediante la implementación de Gestión de la Calidad. Es decir, gestionar por procesos, forma de organización en la que el control toma un papel fundamental como parte de la filosofía que relaciona medición, control y mejoramiento.

Finalmente se hará referencia en qué grado se ha asumido una cultura de control dentro de la institución y entre los funcionarios que laboran en la Gestión del Talento Humanos en el Régimen de Servicio Civil.

A lo largo del documento, se podrá también apreciar qué tipo de control ha practicado la DGSC de Costa Rica a lo largo de sus cincuenta y cinco años de existencia, período en el cual ha consolidado un Régimen de Servicio Civil en Costa Rica, a la vez que busca posicionarse como uno de los mejores de América Latina.¹ Durante ese lapso,

1. Según el enunciado de la Visión Institucional de 2007.

pero principalmente en las últimas dos décadas, ha recorrido un proceso de desconcentración de sus gestiones hacia las Oficinas de Recursos Humanos, con la idea de asumir los tres roles citados líneas arriba. De esta manera, el artículo pretende dar un panorama temporal y organizacional del control en esta importante institución costarricense.

Una premisa que orienta el desarrollo del documento, es que contribuya a desarrollar y consolidar dos temas en la DGSC: Por una parte, el Control Interno como herramienta para el logro de los objetivos institucionales, y por otro, la Gestión de Calidad para una gestión por procesos enfocada en el cliente.

Sobre el control

Siguiendo a Gordillo (1981, p.75) "los controles son mayores y más intensos en las empresas públicas en tanto asumen formas próximas al Derecho Público, a diferencia de aquellas que tienden a ser de formas más mercantiles y civiles"

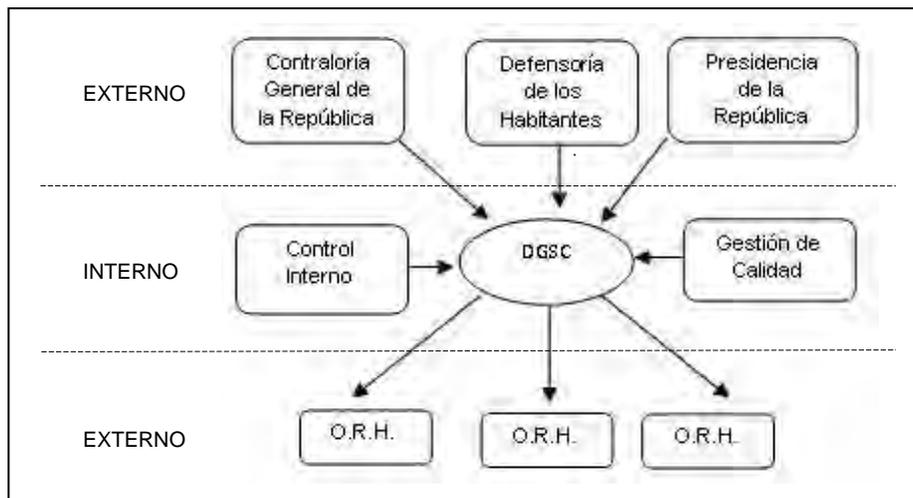
Además, en su clasificación más simple, el control de una institución como la DGSC, puede dividirse en dos: externo e interno. Se entiende por control externo el ejercido por instancias superiores que tienen, por disposición legal, tal competencia en un determinado ámbito. Se ubican todas aquellas instancias de control y fiscalización superiores tales como

la CGR y la Defensoría de los Habitantes (Ombudsman) entre otras, llegando incluso a considerarse como parte de estas instancias de control a la Asamblea Legislativa y otras autoridades del Poder Ejecutivo, como el Presidente de la República en materia de control político. También se ubican en estas instancias

de control externo las auditorías internas, que en el caso de la DGSC es fiscalizada por la Auditoría Interna de la Presidencia de la República, siendo que la DGSC es un órgano de máxima desconcentración de la Presidencia de la República y, a la vez, un programa presupuestario de ésta.

GRÁFICO No. 1

TIPOS DE CONTROL RELACIONADOS CON LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL, DGSC



De Gordillo (1981) también se retoma la idea de que es común caer en la conformidad del control de la legalidad o legitimidad de los actos, en tanto se tiende a cuestionar la existencia o el alcance del control de gestión, mérito y oportunidad. Según esta afirmación el énfasis del control es principalmente, el de velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico. Esta característica, según el autor citado, tiene un gran arraigo en Latinoamérica.

La DGSC ha mostrado durante buena parte de sus cincuenta y cinco años de existencia un control de este tipo, fundamentalmente porque el principio de legalidad establecido en los Artículos 11, tanto de la Constitución Política de Costa Rica como de la Ley General de Administración Pública, ha limitado la perspectiva en detrimento de la discrecionalidad.

Longo advierte de esta situación cuando indica:

“En el ámbito público, la extensión e intensidad de las regulaciones incrementa su importancia. Del marco legal derivan algunas de las principales singularidades y restricciones que la GRH debe asumir en los sistemas públicos” (p.109) [y agregaba,] “Para estos enfoques, la norma, más que un marco limitador externo, es una directriz. La función del gestor de RRHH es sobre todo cumplirla, esto es, tomar decisiones lo más próximas

posible a una recta interpretación de la legalidad...” (p.110)... “en estos enfoques, la realidad de la gestión pública del empleo y los RRHH tiende a confundirse con el marco jurídico que la regula. En lógica consecuencia, cualquier mejora de gestión tiende a encontrar en el cambio normativo el vehículo obligado...” (p.110)

“El marco jurídico es un poderoso factor de entorno, que puede condicionar en muchos casos la gestión de las personas, pero que en ningún caso la dirige, ni mucho menos la suplanta.” (p.110)

En el libro de Agustín Gordillo (1981), ya se indicaban que, en aquellos años de los ochentas, una de las corrientes de control que precisamente tomaban fuerza en América Latina era la del Control de Gestión, donde se le daba énfasis a evaluar los resultados y no tanto los procedimientos.

Esta corriente, citada por Gordillo, es precisamente la que ha tomado fuerza en buena parte del sector público costarricense, en gran medida por la incorporación de temas como Control Interno y Gestión de Calidad que están siendo incorporados en la DGSC, lo que irá permitiendo superar el control de la legalidad que citaba Gordillo y las limitaciones que apuntaba Longo.

El control ha tomado en los últimos años una importancia indis-

cutible en la gestión pública, y particularmente en el ámbito de la Gestión del Talento Humano, donde surge la necesidad de fortalecer los controles internos y tomar medidas correctivas y preventivas que permitan cumplir con los requerimientos de órganos fiscalizadores externos a las instituciones.

Actualmente la DGSC que es un órgano de desconcentración máxima de la Presidencia de la República,² y además, por formar parte de la administración pública, está sujeta a las disposiciones que rigen para todo este ámbito; de igual manera lo están las ORH que forman parte del Sistema de Recursos Humanos cubierto por el Régimen de Servicio Civil.

En consecuencia, no sólo deben de disponer de los controles que la ciencia administrativa indica, sino también de aquellas otras disposiciones externas que le son impuestas por los órganos de fiscalización externa como la CGR, y su sistema de auditorías internas con un control expost y mediante disposiciones técnicas o, por La Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, STAP, mediante autorizaciones previas, para citar solo dos instituciones.

Sin embargo, desde el 2002 con la promulgación de la Ley General de Control Interno, Nº 8292, la

2. Dictamen de la Procuraduría General de la República C-159-96 del 25 de setiembre de 1996.

administración pública se ha visto sometida a nuevas disposiciones de control, que tienden hacia un cambio cultural en esta materia y que, las instituciones que forman parte del Sistema de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil, han de tomar en consideración ineludible.

De la gestión centralizada a un modelo de desconcentración, y desregulación

El control técnico externo lo ejerce la DGSC sobre la gestión de las ORH de las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, dada su competencia de ente contralor del Sistema de Recursos Humanos.

Toda organización que se encuentre en proceso de cambiar su estructura centralizada debe estudiar, diseñar y consolidar el tipo de control que se ejercerá en la nueva estructura. En el caso del Servicio Civil costarricense, el modelo vigente ha mantenido un cambio sostenido alejándose de la centralización. Desde su creación en 1953 y durante aproximadamente tres décadas, la DGSC mantuvo sus operaciones en forma centralizada, y en consecuencia el control total, lo que involucraba la aprobación previa de todos los movimientos de personal sean nombramientos en propiedad, interinos, pago de incentivos y sobresueldos, entre otros. Igualmente realizaba los

estudios de clasificación de puestos, el reclutamiento y la selección de todo el personal amparado al Régimen de Méritos y definía los salarios, para citar más ejemplos.

Las Oficinas Desconcentradas

En julio de 1987, el modelo citado dio un importante paso en el rompimiento de la centralización al crearse formalmente las llamadas Oficinas Desconcentradas mediante la Resolución DG-169-88 del 14 de noviembre de 1988. Estas oficinas estaban constituidas por un equipo de funcionarios de la DGSC, los que se ubicaban en ministerios previamente seleccionados, y desde ahí atendían las gestiones de una o varias instituciones (ministerios o adscritas a éstos), que generaban los movimientos de personal sujetos a ser aprobados o realizados por esta Oficina Desconcentrada.

Pese a que la gestión seguía siendo realizada por la DGSC, la diferencia era de carácter geográfico, pues la gestión se realizaba de forma más cercana a las instituciones. El control de la gestión, en consecuencia, continuaba siendo absoluto por parte de la Dirección General pues se debía aprobar la totalidad de los movimientos, a la vez que se realizaba por completo la gestión de recursos humanos; quedaba a la ORH la preparación de planillas y los movimientos de personal, entre otros.

Las Oficinas de Asesoría y Control

Años después, en abril de 1994 se dio otro importante paso, la transformación de algunas de las Oficinas Desconcentradas en Oficinas de Asesoría y Control, OACS, mediante resolución DG-042-94 del 19 de abril de 1994. En esta etapa de abandono de la centralización de la gestión, se requería como requisito contar con el personal profesional capacitado en las ORH para que asumieran algunas de las funciones operativas de la Dirección General, como por ejemplo el análisis ocupacional.

Es en esta etapa que la DGSC dio el primer paso en el camino hacia la desconcentración, pues algunas de las funciones tradicionales, como por ejemplo la clasificación de puestos, pasaron a ser realizadas directamente por los funcionarios de las ORH, mientras que la función de la DGSC cambió hacia la asesoría, aprobación y emisión del acto final. De esta manera el control cambió de ser previo a *ex-post* en algunas gestiones, sin embargo, se continuaron realizando operativamente algunas otras más; así el control ejercido por la Dirección General continuaba siendo mayoritariamente centralizado, correspondiendo con el tipo de organización que tenía la gestión de recursos humanos de entonces, es decir, con poca participación de las ORH en la Gestión del Talento Humano.

Las Oficinas de Servicio Civil

El cambio más reciente en la estructura y funcionamiento de estas oficinas de la Dirección General se dio en 1998 cuando pasaron a denominarse Oficina de Servicio Civil (Artículo 2 de la Resolución DG-015-98), y formando parte del Área de Gestión de Recursos Humanos de la DGSC. Los asuntos de control de este nuevo modelo se regularon, entre otras disposiciones, por la Resolución DG-015-98 (1998) y sus modificaciones, donde entre otras cosas, se indicó lo siguiente:

Al Área de Gestión con respecto a las Oficinas de Servicio Civil le corresponde: Art.4, h): “ controlar la gestión de las Oficinas de Servicio Civil y su apego a las políticas, normas, métodos, procedimiento y otras disposiciones que orientan y regulan las diferentes actividades desconcentradas de administración de recursos humanos.”

Mientras tanto, la relación de control de las Oficinas de Servicio Civil para con las Oficinas de Recursos Humanos no facultadas quedó establecida en el inciso c) del Artículo 7 de la citada resolución de la siguiente manera:

“Controlar que los procesos que ejecutan las Oficinas de Recursos Humanos, se realicen dentro de los términos y procedimientos técnicos y legales establecidos”.

Además el inciso e) del mismo Artículo 7, les establecía la obligación de:

“Revisar y aprobar o rechazar (mediante la firma de los funcionarios correspondientes) todos aquellos documentos (informes, acciones de personal, contratos, notas, formularios, etc.) que en virtud del principio de delegación sean sometidos a su consideración”

El inciso g) de aquel artículo establecía la necesidad de:

“Ejecutar las acciones necesarias con el fin de revisar o verificar que los movimientos de personal generados por las Oficinas de Recursos Humanos hayan sido aprobados conforme lo dispone la normativa técnica y legal correspondiente.”

Finalmente, el inciso k) establecía entre sus funciones la de:

“Controlar la correcta aplicación de normas, disposiciones, leyes, reglamentos, resoluciones y otros documentos que regulan las distintas actividades técnicas, propias de la Administración de Recursos Humanos.”

La facultación

La modificación del inciso c) del Artículo 4 del Reglamento del

Estatuto de Servicio Civil (reformado mediante DE-24563 del 23 de agosto de 1995), se convirtió en el fundamento legal para que el Director General de Servicio Civil delegara, mediante la figura legal de la Resolución, la suscripción de los distintos trámites de Administración de Recursos Humanos en el responsable de algunas ORH. Es decir, estos funcionarios aprobarían actos en nombre del Director General de Servicio Civil, delegándose de esta manera la autoridad para realizar diversos actos pero no la responsabilidad, la que seguía siendo del Director General de Servicio Civil. Esta nueva figura que ensaya la institución rectora, permitiría agilizar muchas de las gestiones técnico-operativas, las que se ejecutarán y autorizarán directamente en las ORH.

El control de este tipo de actos los realizaría la DGSC de dos maneras: en forma *ex-ante* estableciendo en la Resolución DG-015-98 (1998) y sus modificaciones, los tipos de actos que podrían ser objeto de ser delegados y controlados; y en forma *ex-post* mediante estudios de auditoría realizados por el área del mismo nombre de la DGSC. Este tipo de control se establece en el Artículo 2 de cada resolución de facultación cuando se indica:

“Artículo 2.- Las facultades que delegan por este acto estarán sujetas al respectivo control de esta Dirección General, pudiendo auditar en cualquier momento lo aquí dispuesto y en caso de constatar ano-

malías que lo ameriten, se revocará sin más trámite su designación, aparte de otras responsabilidades administrativas, civiles y penales que pueden corresponderle”.

La figura legal de la facultación representa el tipo de organización con el más alto nivel de desconcentración y desregulación alcanzado por la DGSC, pues autoriza la realización y aprobación, a nombre del Director General de Servicio Civil, de una considerable cantidad de gestiones directamente en las ORH. Pero por la figura jurídica de la delegación, que involucra la delegación de la autoridad, mas no de la responsabilidad, requiere de un control práctico muy efectivo, en especial por las implicaciones de carácter administrativo, penal y hasta civil que podría representar para el Director General de Servicio Civil, la autorización de actos no apegados a la normativa técnica o legal que los regula. Así entonces, un proceso de desconcentración o desregulación involucra necesariamente el establecimiento de formas de control claramente establecidas y efectivamente ejecutadas.

Profesionalización de las Oficinas de Recursos Humanos

Un factor externo que ha presionado para que se produzca un

cambio importante en la forma en que se ha organizado, tanto funcional como estructuralmente, la DGSC y la relación con las ORH, es la profesionalización de estas Oficinas. Esta tendencia se evidencia en la reasignación de puestos a niveles profesionales, y la consecuente incorporación de graduados en campos académicos atinentes a la gestión de recursos humanos en el sector público, como son bachilleres y licenciados en Administración de Recursos Humanos, Psicología, Trabajo Social, Salud Ocupacional e Ingeniería Industrial, además de la actualización universitaria de los servidores que ya permanecían como servidores regulares, esto mediante la obtención de grados o posgrados académicos universitarios.

Ese fortalecimiento académico tanto a nivel de las ORH, como de la Dirección General de Servicio Civil, constituía una condicionante que, una vez lograda, permitiría la transferencia de funciones operativas desde la Dirección General hacia las ORH. Con este paso, estas Oficinas estarían en capacidad de realizar funciones que hasta entonces había ejecutado la DGSC, permitiendo la transformación de "Oficinas de Personal" en "Unidades Especializadas de Recursos Humanos" comúnmente conocidas como Oficinas de Recursos Humanos, ORH. En consecuencia, la DGSC podría asumir entonces un rol de ente rector, asesor y contralor, así como proveedor

de ayuda técnica. Hasta la fecha ese proceso continúa siendo gradual.

La doble dependencia de los jefes de recursos humanos

Otro aspecto que debe ser tomado en consideración cuando se opta por un modelo de desconcentración de la Gestión del Talento Humano, es la relación de dependencia jerárquica y técnica que caracteriza el cargo de Jefe de Recursos Humanos en el Régimen de Servicio Civil, al menos en Costa Rica. La primera, de sus superiores jerárquicos (Directores Generales, Viceministros y Ministros), mientras que la segunda tiene que ver con la DGSC quien determina, dado su rol de órgano rector, los procedimientos, requisitos y demás aspectos técnicos de las gestiones de recursos humanos que se desarrollan en las ORH y que son objeto de control y fiscalización por parte de este ente rector.

En ese contexto es necesario no obviar que estos responsables deben responder a las demandas de los jefes ministeriales y organizacionales (que son de nombramiento político), con soluciones que se deben ajustar a lo establecido técnicamente por la DGSC y legalmente por el ordenamiento jurídico. Ese control, ejercido por la Dirección General, es necesario para garantizar el cumplimiento de los principios del Régimen de Servicio Civil, de ahí la necesidad de disponer de un control integrado, no sólo en tiempo posterior a la rea-

lización de los actos, sino mediante otros mecanismos como las aprobaciones previas, emisión de resoluciones finales de los actos y disposiciones normativas.

Grado de la descentralización y desconcentración de los productos de la Dirección General de Servicio Civil

Analicemos a continuación el tipo de control que se ha aplicado en este proceso de abandono de la centralización de la gestión y el control en la DGSC.

En julio del 2007 el Coordinador de Gestión de Desarrollo y Transferencia Tecnológica, MBA Olman Luis Jiménez C. y el Ing. Luis Felipe Rodríguez C. colaborador, emitieron el informe INF-GDTT-001-

2007 que denominaron "Resultados Taller Avance Desconcentración", en el que expone el nivel de desconcentración funcional o descentralización hacia las ORH o en su defecto, centralización en que se encuentran los servicios de la DGSC.

El informe permite medir un proceso que se ha venido desarrollando desde finales de la década de los ochenta, y que como hemos anotado, ha pasado por varios modelos de organización. Precisamente esas diferentes formas en que se ha organizado el Sistema de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil, ha permitido consolidar una tendencia que con el informe citado se evalúa.

El siguiente cuadro, tomado del informe en cita, resume cuantitativamente la situación a que se hace referencia:

CUADRO No. 1
DIRECCION GENERAL DE SERVICIO CIVIL
GRADO DE DESCONCENTRACIÓN DE PRODUCTOS
POR ÁREA O PROCESO

Junio 2007

Área o proceso	Total productos/área	Desc. Máxima		Desc. Media		Desc. Mínima		Desc. Nula	
		A	R	A	R	A	R	A	R
Desarrollo de Carrera	14	6	43%	2	14%	6	43%	0	0%
Clasificación de Puestos	20	2	10%	6	30%	4	20%	8	40%
Capacitación	11	3	27%	3	27%	3	27%	2	19%
Reclutamiento y Selección	25	4	16%	5	20%	5	20%	11	44%
Totales	70	15	21%	16	23%	18	26%	21	30%

Fuente: Informe INF-GDTT-001-2007.

Como puede notarse, en el estudio se evaluaron setenta productos de cuatro áreas o procesos de la Dirección General: Desarrollo de

Carrera, Clasificación de Puestos, Capacitación y, Reclutamiento y Selección. Del total de productos, un 21% puede considerarse con un grado de desconcentración máxima,³ un 23% se encuentran con un grado de desconcentración media,⁴ y un 26% con desconcentración mínima,⁵ para finalmente mostrarse un 30% del total de setenta servicios con una descentralización(sic) nula, que equivale a señalar que se encuen-

3. Productos o servicios realizados con total autonomía por las ORH.
4. Existencia de interrelaciones de las instancias en las que la prestación de servicios y productos es de responsabilidad compartida entre la DGSC y la ORH.
5. Productos o servicios realizados con el mínimo de intervención por parte de la ORH.

tran totalmente concentrados en la DGSC y en consecuencia las ORH no participan en ningún grado en su prestación.

El informe relaciona la situación descrita como parte de un modelo de Desconcentración, Descentralización y Desregulación de la Gestión del Talento Humano que está llevando a cabo la DGSC. De la lectura de ese informe es evidente concluir que este proceso ha sido paulatino y no necesariamente uniforme, pues se nota como las áreas presentan distintos grados de desconcentración y centralización de servicios, lo que definitivamente ha derivado por diferentes razones entre las que se puede citar aspectos técnicos y legales de los servicios, cultura organizacional de la DGSC y condiciones técnico-profesionales de las ORH.

Complementariamente al informe anterior, el Proceso de Gestión de Desarrollo y Transferencia Tecnológica emitió el informe INF-GDTT-002-2007 del 31 de agosto del 2007 que versó sobre un Análisis FODA y CAUSA-EFECTO del Proceso de Desconcentración promovido por la DGSC desde hace dos décadas.

Los resultados de esta investigación arrojaron, entre otros, que el proceso no ha tenido una evaluación permanente sino que se presenta por una definición y aplicación imprecisa en el que no es posible identificar un modelo claro y preestable-

cido. Dentro del aparte de Amenazas el estudio textualmente indica que:

“También se denotan carencias en los mecanismos de evaluación constante y permanente, precisamente definidos y oficializados, que apoyen técnica y eficientemente al tratamiento de los procesos desconcentrados donde se exprese su rango de avance, además del nivel en que han sido asumidos” (p.6).

Lo anterior permite identificar un factor que se presumía estaba ausente en el proceso de desconcentración, y que es precisamente el de un adecuado control de los servicios que se encuentran desconcentrados o con algún grado de desconcentración como se apuntó anteriormente. Adicionalmente, el informe indica en otra de sus partes como Amenaza:

“La Experiencia de Desconcentración actual sin evidencias de monitoreo continuo, a lo cual se le adiciona la Cultura Institucional debilitada hacia la orientación en la documentación de procedimientos” (p.6).

Lo que viene a señalar un punto débil en una corriente de control a la que la Dirección General se encuentra sometida y que recién empieza a tomar medidas para implementarlas, ya sea como producto del Control Interno o por medio de Gestión de Calidad.

Otro de los aspectos a destacar de este informe es que, de parte de las ORH, la función contralora de la DGSC se percibe como débil, y en consecuencia, la califican negativamente en un 53% de las opiniones (p.9).

En el análisis que hacen los autores del informe, éstos consideran que esta situación:

“...da pie a pensar que se debe reforzar la gestión en esas acciones específicas (vigilancia y control) lo cual es un indicativo de que la gestión de la DGSC es reconocida como deseable y necesaria. Lo que es interesante a la luz de este razonamiento es que en la actualidad (aunque sea por un margen relativamente estrecho: 53% *vrs* 47%) las opiniones aunque se inclinan desfavorablemente en el sentido de que no consideran suficiente el control o vigilancia, puede ser interpretado como un indicativo de que las ORH han alcanzado un cierto grado de autonomía al ejecutar sus labores, lo cual denota un relativo éxito en el proceso de desconcentración de funciones relacionadas con el talento humano”. (p.9).

6. Sistema Integrado de Recursos Humanos, Planillas y Pagos es una solución computacional integral para apoyar los procesos administrativos del Gobierno Central de Costa Rica.

Pero lo anterior no significa que exista ausencia de todo tipo de control, el informe identifica el tipo de relación que esperan las ORH para con la DGSC a través de sus Oficinas de Servicio Civil, pues la Asesoría que brinda la Dirección General debe ser reconceptualizada hacia la emisión e interpretación de directrices y lineamientos y no, como lo perciben las ORH, en la revisión de los trámites.

Igualmente el informe identifica que la comunicación formal e informal no facilitan el proceso de desconcentración actual; en igual sentido se refiere a la debilidad en materia tecnológica que no favorecen el proceso de desconcentración vigente. De ello la DGSC definitivamente se había dado cuenta cuando tomó la decisión estratégica de participar en el desarrollo y consolidación del Sistema INTEGRA⁶ de forma que se facilitara alcanzar los roles de rector, contralor y asesor.

Interesa también lo que el informe advierte, en el sentido de que el proceso de desconcentración, como tal, no ha ido acompañado por una evaluación y seguimiento que permita oportunamente introducir ajustes. Al respecto es conveniente transcribir lo que los autores del documento indican con respecto a la relación que debe existir entre la función de evaluación y la calidad de los servicios que esperan los usuarios, relación que más adelante se retomará cuando se relacione control con Gestión de la Calidad:

“Es necesario destacar que tanto la carencia de un sistema de evaluación del Proceso de Desconcentración como la apreciación negativa de si éste aporta al mejoramiento y prestación de servicios y productos con calidad y oportunidad, están íntimamente ligados, pues sin medición no es posible controlar esos aspectos, que permita una retroalimentación constante a efecto de implementar medidas que soporten la satisfacción de los usuarios, además de una adecuación de los servicios y productos ofrecidos con respecto a sus necesidades.” (p.17).

Finalmente, el informe INF-GDTT-002-2007 se refiere a la falta de componentes de una cultura muy relacionada con el control interno: los procedimientos. En este sentido el informe indica:

“el último factor evaluado se relaciona con la existencia de una cultura institucional orientada hacia la documentación de procedimientos. Este elemento encuentra una valoración negativa, aspecto que denota e involucra reforzar sistemas de control interno, así como la definición de políticas que prevalezcan dentro de un ambiente que estimule y favorezca el registro de los procedimientos, no solo para la seguridad de la labor actual, también de la futura,

fortaleciéndose las prácticas de trabajo, especialmente en períodos de cambio, rotación u otras situaciones similares”.(p.18).

Consecuente con las condiciones de control y evaluación que el informe detecta, se hicieron dos recomendaciones en este sentido. La 6.4 que trata sobre el desarrollo de programas que minimicen las amenazas del proceso de desconcentración, estimulando una cultura institucional basada en el control interno y documentación de procedimientos y, la recomendación 6.7 que versa sobre la necesidad de una evaluación periódica que permita el monitoreo y el seguimiento del proceso actual de desconcentración, preferiblemente mediante el desarrollo de una aplicación informática que brinde resultados en forma más oportuna.

Hasta aquí se ha repasado en forma muy breve el proceso de desconcentración de la gestión de recursos humanos por parte de la DGSC y se ha hecho en referencia a los tipos de control aplicados en cada uno de los modelos organizativos ensayados. A partir de este punto, se enfocará el análisis sobre los dos elementos que interesa destacar, o sea al Control Interno y al control en la Gestión de Calidad como sustento para apoyar la idea de una cultura de Servicio Civil apoyada con una cultura de control y Gestión de Calidad.

El Control Interno

Para nuestros efectos, se asumirá el concepto de Sistema de Control Interno establecido en el Artículo 8 de la Ley N° 8292 (2002), denominada Ley General de Control Interno en la que se conceptualiza como “la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: a) proteger y conservar el patrimonio público, contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido irregularidad o acto ilegal; b) exigir confiabilidad y oportunidad de la información; c) garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones; d) cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico”.

El Control Interno mantiene una estructura internacionalmente reconocida con aplicaciones particulares a nivel nacional y principalmente de cada institución o proceso. Por eso es posible reforzar el control interno de la DGSC con la experiencia de otros países. En el caso de Colombia se han elaborado documentos con la finalidad de capacitar a los funcionarios públicos en esta materia. De éstos es posible rescatar algunos aspectos que tienen que ver con la filosofía de esta corriente de control.

En el documento *Publicaciones de Control Interno. Diseño, implementación y evaluación del Sistema de Control Interno* (2002), se retoma la idea de que el control,

para los servidores públicos, ha sido visto durante mucho tiempo, como una actividad ajena a la institución la que es realizada por organismos independientes, y por lo tanto, se le veía fuera del ámbito de responsabilidad.

Los autores del documento indican:

“El control de gestión debe ser un subproducto natural y simultáneo de la acción técnica y administrativa y no en algo *ex-post*, referido a “hechos cumplidos” sin posibilidad de modificación. Es decir, debe propender por efectuar un permanente AUTOCONTROL que permita mejorar los procesos y actividades día a día” (p.28). [Además agregan] “...lo que se busca con la creación de un sistema de control interno es transformar la manera como se mide la gestión pública, no puede confundirse con la ejecución de presupuestos o con la cantidad de actividades que se realizan, debe enfocarse directamente al logro de los resultados y al impacto que esto tenga en la comunidad” (p.29).

En Costa Rica, una de las leyes que más ha propiciado la cultura de control a lo interno de las instituciones públicas ha sido la Ley N° 8292, la que en términos generales, pone el énfasis en el control *ex-ante*, es decir, en tomar una serie de medidas que fortalezcan el control in-

terno. Acompañada a ésta, se encuentran las disposiciones para evaluar el riesgo y el comúnmente conocido Manual General de Normas de Control Interno.

La Ley N° 8292, publicada en La Gaceta N° 169 del 4 de setiembre del 2002, se aplica junto con el *Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización*, así como con las disposiciones para evaluar el riesgo.

Acciones tomadas por la DGSC en materia de Control Interno

Para el acatamiento de lo dispuesto por la Ley N° 8292, en el 2005 la DGSC estableció una comisión institucional de control interno. La primera autoevaluación del Sistema de Control Interno se llevó a cabo en el 2006, y la segunda en octubre del 2007, en cumplimiento a lo que dispone la misma ley en el inciso b) del Artículo 17, con la finalidad de buscar el perfeccionamiento del Sistema de Control Interno. La tercera autoevaluación se llevó a cabo recientemente en noviembre del 2008.

Esta ley, por sus implicaciones directas, ha tenido una gran resonancia en las instituciones públicas y la Dirección General y las Unidades de Recursos Humanos no han sido

la excepción. Algunos artículos de este cuerpo de normas permiten fundamentar aún más lo dicho anteriormente.

El Artículo 7 de la Ley N° 8292 (2002) establece la obligatoriedad de disponer de un Sistema de Control Interno aplicable, razonable, integrado y congruente con sus competencias y atribuciones institucionales; artículo que se complementa inteligentemente con el Artículo 8 que define Sistema de Control Interno y que fue transcrito anteriormente.

Como puede apreciarse, se exige un Sistema de Control Interno de utilidad, de ayuda para los responsables de dirigir las instituciones, en nuestro caso la DGSC y las ORH. Esta ley bien podría contribuir al logro del primero de los artículos del Estatuto de Servicio Civil (1953), el que establece que "Este Estatuto y sus Reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública y proteger a dichos servidores".

Es igualmente importante resaltar que la Ley General de Control Interno (2002) establece en varios de sus artículos, como por ejemplo del 12 al 19, que el jerarca y los titulares subordinados tienen la responsabilidad por el establecimiento y mantenimiento del Sistema de Control Interno, entendiéndose por titular subordinado "el funcionario de la administración activa responsable de

un proceso, con autoridad para ordenar y tomar decisiones” (Artículo 2, inciso d). Esto involucra por supuesto a los Directores de Área y proceso de la DGSC y también a los responsables de la ORH, que constituyen unidades o procesos propios de cada institución.

Esta Ley General de Control Interno contempla un aspecto que ha de ser considerado en las distintas formas de organización que asumen las organizaciones públicas, y en particular el caso de Costa Rica, donde se está dando un importante impulso para desconcentrar la Gestión del Talento Humano. Esta Ley N° 8292 (2002), se ocupó específicamente del tema de la desconcentración, cuando en el Artículo 11 indicó que “el jerarca y los titulares subordinados tendrán la responsabilidad de analizar las implicaciones en el Sistema de Control Interno, cuando se lleve a cabo una desconcentración de competencias...” todo lo cual involucra lo que al respecto, en materia de competencias, indica la Ley General de Administración Pública en los Artículos 7, 8, 9, 10, 12 y 59 y siguientes.

La tendencia mundial apuesta al control interno con un involucramiento máximo de los jefes, y todo funcionario público que ante todo deben caracterizarse por su integridad personal y profesional.

Esos elementos son los que Longo (2005) expone como características de la “profesionalización” del servidor público cuando indica:

“Fortalecer el profesionalismo público, lo que exige la promoción de comportamientos éticos, el combate sostenido contra la corrupción y la consolidación de los valores propios del servicio público en nuevos tipos de organización. La construcción de una infraestructura ética (Villoria, 2000) implica la actuación combinada en diversas fuentes: el desarrollo legislativo, la transparencia y el impulso de una sociedad civil activa y vigilante, los sistemas de control interno y externo, los códigos de conducta y la enseñanza de la ética administrativa” (p.268).

Los responsables de la Gestión de Recursos Humanos, tanto de la DGSC (Director y Directores de Área y coordinadores de Proceso), como de las ORH han de ir desarrollando y consolidando un Sistema de Control Interno que constituye, como dice Vargas (2002) “una herramienta útil para que la Administración active su gestión y obtenga una seguridad razonable de que las actividades se están conduciendo al logro de los objetivos institucionales...”

Valga aclarar que se habla de una seguridad razonable y no absoluta dado que el Sistema de Control Interno no existe por sí solo, sino que es ideado, interpretado y ejecutado por funcionarios de cada institución y bien podría ser mal entendido, deficientemente ejecutado, o ser objeto de apatía o incredulidad de los beneficios de un buen Sistema

de Control Interno lo que podría afectar los alcances de éste.

A poco más de seis años de publicada la Ley N° 8292 (en Costa Rica toda ley rige a partir de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta), la DGSC se encuentra en una etapa incipiente de Control Interno y Valoración de Riesgos, en especial si se considera la idea que éste contribuye especialmente al establecimiento de una cultura de control que se refleje en adecuados controles, herramientas de control y disposición de las autoridades y demás funcionarios para utilizar el Control Interno como un instrumento que ayude a alcanzar los objetivos institucionales.

El control en la Gestión de Calidad

La Gestión de Calidad surgió en la DGSC como un proyecto estratégico institucional. Don José Joaquín Arguedas Herrera, Director General de Servicio Civil, lo expuso de la siguiente manera:

“En virtud de que un esfuerzo de esta naturaleza debe aprovecharse al máximo, y dado que la estrategia que promueve la DGSC en el ámbito del Régimen de Servicio Civil, es convertir la actual gestión de

personal en una verdadera gestión gerencial y consultiva de personas y del empleo público, que impulse el desarrollo de una gestión pública de carácter profesional, es que, al inicio se ha creído que el proyecto alcanzará mayor relevancia si se incorpora a las ORH como actores principales en este escenario, y a las gerencias de Áreas y Procesos de la DGSC”. (Arguedas, 2006, p. 334).

Si bien, el desarrollo exitoso de este proyecto, conllevará un cambio radical y permanente en la forma de organizarse y gestionar los servicios en el Régimen de Servicio Civil, en estas páginas, se hará una breve referencia a lo que este proyecto ha logrado, intentando destacar los aspectos de control que en la DGSC involucra la incorporación de la gestión de la calidad como cultura.

Efectivamente, en el 2006, la DGSC, ya no por disposición legal, sino siguiendo una corriente mundial, gestionó a través de su Centro de Capacitación y Desarrollo, CECADES, la capacitación de cuarenta⁷ funcionarios del Subsistema de Capacitación, SUCADES, en Gestión de la Calidad. Dentro de ese grupo de funcionarios públicos también se integró una cantidad de colaboradores de la DGSC, al menos uno por cada área de la institución. Esta decisión constituye la primera etapa de un ambicioso proyecto para que la DGSC rediseñe sus procesos mediante la metodología de Gestión

7. Según Licda. Ileana Sánchez Monge, funcionaria del CECADES.

de la Calidad. La capacitación de los funcionarios cuya meta era titularlos como Técnicos en Gestión de la Calidad, estuvo a cargo de la Universidad Nacional, UNA, durante los primeros tres módulos, mientras que los siguientes cuatro fueron impartidos por el Ing. Allan Henderson del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Ambas instituciones, la UNA y el ICAP, acogieron el proyecto entre otras razones, por la estrategia planteada por la DGSC no sólo de capacitar a un grupo selecto de sus funcionarios, sino porque hacía partícipe a funcionarios de un importante número de instituciones públicas, con lo que se daba un efecto multiplicador evidente.

La DGSC, en forma paralela a la capacitación, estableció un comité de Gestión de la Calidad bajo la coordinación del Subdirector General de Servicio Civil. Este comité inició con el levantamiento de los procesos y ha sido el soporte experto-facilitador para la definición de la Misión, Visión, Política de Calidad y Objetivos de Calidad. Las dos primeras definidas por la metodología participativa mediante la realización de talleres y las segundas, definidas por el Director General de Servicio Civil, dándose así el respaldo oficial del más alto jerarca institucional a un proceso de esta naturaleza. Como muestra de la voluntad política de los actuales jefes, Gestión de Calidad se inscribió como uno de los cinco proyectos estratégicos de la DGSC en el Plan Nacional de Desa-

rollo 2006-2010 de la administración del Presidente Dr. Oscar Arias Sánchez.

Incorporar este aparte dentro del presente artículo responde a que el optar por Gestión de Calidad, la DGSC necesariamente debe incorporar una serie de parámetros y metodologías que incluyen el control. Existe una frase acuñada por los filósofos de calidad que resume perfectamente la relación que se pretende hacer: *“sólo se puede mejorar lo que se puede medir y sólo se puede medir lo que se puede controlar”*.

Es por eso que se entiende por Control de Calidad la adopción de medidas para garantizar la conformidad con las expectativas de los clientes y no significa, como muchos podrían creer, tomar medidas para alcanzar la máxima calidad posible. De esta manera y tal y como lo indica la Organización Internacional del Trabajo, OIT, la calidad se identifica con dos enfoques:

“Un instrumento técnico y estadístico para controlar las desviaciones de la norma, para lo que se pueden utilizar diversas técnicas...” [y] “un instrumento de gestión destinado a influir en las actitudes con el fin de que las diversas personas y grupos de la organización se comprometan a procurar alcanzar y mantener una mejora de la calidad”

(OTI, 1996, p.199).

De esta manera, la DGSC y demás instituciones que se involucraron en el proyecto de Gestión de la Calidad, tienen por delante una difícil labor: rediseñar sus procesos en función de la calidad; particularmente será difícil el establecimiento de parámetros dentro de servicios públicos y el desarrollo de una cultura de calidad.

Dada la magnitud de este proyecto, el Comité de Gestión de Calidad de la DGSC, cuenta con la asesoría de un funcionario del ICAP, además, la misma Dirección General ha incorporado como parte de su plantilla algunos ingenieros industriales, los que indiscutiblemente darán un gran impulso a esta nueva forma de gestionar el talento humano en el ámbito del Régimen de Servicio Civil.

Será indispensable que procesos como el de Reclutamiento y Selección de Recursos Humanos, Salarios e Incentivos, Instrumentación Tecnológica y Gestión de Recursos Humanos, CECADES y hasta la Asesoría Jurídica, identifiquen y diseñen parámetros e indicadores de sus respectivos procesos, que les permitan controlar y medir su desempeño.

Estratégicamente la DGSC ha incorporado en los enunciados de Misión y Visión institucionales, que datan del 2006, la esfera del Control y la Gestión de la Calidad, según se muestran a continuación:

MISIÓN

“Somos la institución que rige la gestión del talento humano y del empleo en la Función Pública Costarricense, para cumplir el mandato constitucional de eficiencia y contribuir a la dignificación del funcionario público y al buen gobierno, mediante la emisión de políticas, normas, instrumentos y el ejercicio de asesoría y control; inspirados en los principios de excelencia, flexibilidad, idoneidad, calidad, innovación y mérito”. (el resaltado es nuestro)

VISIÓN

“En el 2010 la DGSC será un ente posicionado, nacional e internacionalmente, como rector, líder y modelo en la gestión estratégica del talento humano y de las relaciones de empleo en la Administración Pública costarricense y garante de un Régimen de Servicio Civil de élite en América Latina:

- *Reconocido por sus usuarios internos y externos por sus productos y servicios conformes con las normas internacionales de calidad.”*

POLÍTICA DE CALIDAD

“La Dirección General de Servicio Civil es la institución rectora de la gestión del talento humano y del empleo en la función pública costarricense que, estratégicamente, busca convertirse en un ente líder y modelo en América Latina, reconocido por sus usuarios internos y externos dada la conformidad de la gestión de los procesos con la Norma INTE-ISO 9001:2000, sustentados en recursos pertinentes, relaciones mutuamente beneficiosas con los actores que nos proveen insumos y servidores visionarios, competentes y comprometidos con la mejora continua”.

Cuando la DGSC decide, en el 2006, incorporar la gestión de calidad como forma de organizarse y brindar los servicios, escogió incorporar otro tipo de cultura organizacional compatible con la que sustenta la gestión en un régimen de méritos. La incorporación en el marco estratégico y filosófico de elementos de calidad y la documentación y rediseño de procesos y procedimientos, constituyen la columna vertebral de este impactante proyecto, que eventualmente redundará en una forma novedosa de hacer la Gestión de Recursos Humanos en la Función Pública.

En el 2008 la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión

Pública (2008) reafirma ese norte estratégico cuando en su numeral 2 indicó: “La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.”

Dave Ulrich y Wayne Brockbank (2006), exponen interesantes ideas sobre el tema de la cultura organizacional. Para ellos el papel y desarrollo de una cultura es de vital importancia para el éxito organizacional. Por ese motivo es que se adaptan algunas ideas con la finalidad de concientizar sobre la importancia de una cultura de control en el ámbito de la Gestión de Recursos Humanos Pública, esto en virtud de la imperatividad e importancia del control.

Ulrich y Brockbank (2006) reconocen que “*el aspecto más importante de la capacidad organizacional es su cultura*” (p.194), [entendiendo la cultura como] “*el modo de pensar colectivo de la empresa*” (p.194). [Afirmar también que] “*la gran mayoría de las empresas de alto rendimiento centran su lógica de recursos humanos en una comprensión clara de su cultura empresarial deseada*” (p.195).

Como se señaló al principio, las ideas de Ulrich y Brockbank constituyen disparadores para hacer nuestra sugerencia y es que, Ges-

ción de Calidad y Control Interno, por ejemplo, requieren que se asuman como cultura organizacional; la primera con el cliente o usuario como motivo y sujeto y, el segundo como instrumento para alcanzar los objetivos organizacionales. Sin embargo, ambas deben estar en función de la cultura profesional de Servicio Civil.

En materia de Control Interno, todos los componentes funcionales están enfocados a lograr condiciones de control previo y no control *ex post*, pero de entre esos componentes, el de *Ambiente de Control* debe ser dominado con especial énfasis por todos los responsables de Control Interno.

La cultura de Servicio Civil es considerada como tal, pues contempla una serie de comportamientos que orientan la gestión de la organización a partir de los principios que dieron origen al Régimen de Servicio Civil y que aún hoy se mantienen intactos. Esa cultura involucra un grado de autocontrol en la actuación de los funcionarios públicos que trabajan en el Sistema de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil. La Dirección General constituye precisamente la institución en la que esta cultura se debe hacer más evidente, la que es perfectamente compatible con la cultura de Control Interno y Gestión de Calidad.

Ulrich y Brockbank (2006) también afirman que existe un grado de impacto mayor de una estrategia de recursos humanos cuando ésta se basa en la cultura. El Servicio

Civil de Costa Rica ha sido exitoso, en muchos aspectos, fundamentalmente porque en su cultura se aprecia la vigencia de los principios de un Régimen de Méritos. Después de más de cincuenta y cinco años de vigencia, mantiene una gran credibilidad en la selección de servidores públicos, desempeña un importante papel como asesor y propulsor de políticas salariales, mantiene la credibilidad en la protección de los servidores públicos y sus derechos mediante el establecimiento y respeto del debido proceso. Esos y otros temas constituyen la esencia de la gestión de la DGSC y que están presentes en la estrategia que debe seguir. Su éxito está íntimamente ligado a que sus funcionarios y los de las ORH se identifiquen totalmente con la cultura de servicio civil, la que hoy pretende apoyarse en nuevas tecnologías y corrientes de gestión como de Gestión de Calidad y Control Interno, entre otras, para hacer frente a una mayor y más compleja demanda de servicios como lo afirma Longo (2005).

De hecho, la incorporación de tecnología en gran escala en la Gestión del Talento Humano se dio con especial énfasis hace aproximadamente siete años con la participación de la DGSC y funcionarios expertos de algunas ORH en el diseño, desarrollo y mantenimiento del Sistema INTEGRAL, el que fue liderado por la Dirección General de Informática del Ministerio de Hacienda en la parte tecnológica, y que considerara lo dispuesto en la normativa legal y técnica, aspectos en los que partici-

paron funcionarios de la DGSC y de las ORH. Ese proyecto llevó a poner en práctica un sistema de pagos que permitiera la transacción de miles de movimientos de personal por año, y el pago de más de cuarenta mil funcionarios públicos, los que son retribuidos salarialmente por el Presupuesto Nacional, y consecuentemente, disponer de controles automáticos y registros para la verificación posterior por parte de terceros.

Actualmente INTEGRRA está siendo objeto de una profunda actualización, tanto en *software* como en *hardware* que permita ajustarlo a las nuevas exigencias de la Gestión del Talento Humano nacional, proceso en el que la DGSC participa activamente desde su rol como rector, asesor y contralor del Sistema de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil. Entre otros aspectos, en materia de control y fiscalización de este sistema, a la DGSC le interesa que las gestiones de las ORH se realicen en el menor tiempo posible, y que éstos se ejecuten con controles debidamente parametrizados, que reduzcan al mínimo la posibilidad de que un movimiento de personal se ejecute en contra de lo dispuesto en la normativa técnica y legal vigente. De igual manera, pretende que las gestiones que deben recibir la aprobación previa de la DGSC sean en efecto, sometidos a su consideración, que se realicen los registros de los funcionarios participantes en el proceso, y que se dis-

ponga de los más altos estándares de seguridad informática.

Es claro entonces que ante el aumento en la complejidad y número de las gestiones de recursos humanos a que se está siendo sometido el Sistema de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil del que forman parte la Dirección General y las ORH, la tecnología constituye la herramienta indispensable para hacerle frente, la que debe disponer de los necesarios controles para hacer que los actos que se tramitan a través de este sistema, cumplan con ser transparentes ante el control interno y externo.

Reconocidos autores en materia de recursos humanos, tales como Ulrich y Brockbank (2006) y Longo (2005), reiteradamente se refieren en sus obras a la importancia de medir y controlar el impacto de la gestión de recursos humanos. Esa corriente de pensamiento administrativo debe permear en las autoridades y funcionarios que trabajan en Gestión del Talento Humano en el Régimen de Servicio Civil. Ulrich y Brockbank (2006) hacen dos observaciones importantes al respecto. La primera tiene que ver con que la medición exige indicadores, y segundo, que “medir recursos humanos es fácil, lo difícil no es la medición sino más bien saber qué hay que medir” (p.290).

Longo (2005) por su parte indica:

“Hablamos de resultados, estos, de productos evaluables

de las políticas y prácticas de gestión de las personas, que puedan ser contrastados con determinados estándares o metas. Asumimos por tanto una perspectiva que valora la GRH por sus consecuencias, y no simplemente por la calidad del instrumental de gestión utilizado. En este sentido, el referente último de evaluación de la GRH, implícito en el modelo, va más allá de los criterios basados en reglas de buena práctica, como, por ejemplo, los que utilizan los modelos de gestión de la calidad cuando se aplican a la GRH” (p.91).

De conformidad con lo anterior, la Gestión de Recursos Humanos debe evaluarse por sus consecuencias donde lo importante son los resultados; los autores relacionan los resultados de la organización con los de recursos humanos. Si la gestión que realizan las ORH y en gran medida la DGSC, tienen un alto componente humano, la necesidad de brindar servicios de calidad concuerda con lo que Longo afirma sobre la importancia del uso de Gestión de Calidad en los procesos de recursos humanos.

Sin embargo, la conclusión a que se llega es que no existen parámetros o indicadores que permitan evaluar la relación entre la Gestión del Talento Humano y la gestión institucional como un todo. Al respecto es importante advertir que con la incorporación de Gestión de Calidad y Control Interno, entre otros, las

instituciones del Sistema de Recursos Humanos, en especial la DGSC, se verán en la inminente necesidad de disponer de indicadores para los procesos de forma que permitan evaluarlos, controlarlos y mejorarlos.

A modo de resumen

Es evidente que la DGSC ha considerado con seriedad abandonar un modelo de gestión centralizada, y durante las dos últimas décadas desconcentró en diversos grados una importante cantidad de sus servicios en las ORH.

Se promueve un modelo de desconcentración y desregulación con la finalidad de asumir tres roles para la DGSC, constituirse en ente rector, asesor y contralor. Proceso que se ha caracterizado por ser progresivo, sin ser constante ni tampoco homogéneo a nivel de las áreas que han desconcentrado servicios.

En este proceso, la DGSC todavía mantiene el control total en una importante cantidad de servicios (30% del total), en especial del área de reclutamiento y selección de recursos humanos. En cuanto a los servicios desconcentrados en algún grado, ha definido su accionar contralor por medio de la emisión de normas técnicas, y la aprobación previa de ciertos actos administrativos por parte de las Oficinas de Servicio Civil o por medio de una fiscalización posterior. Sin em-

bargo, no hay un estudio que permita evaluar la efectividad de los controles aplicados a los servicios desconcentrados.

Por otra parte, la DGSC como toda institución pública, está sujeta a fiscalización y control externos. En el caso concreto, es constantemente fiscalizada por parte de la Auditoría Interna de la Presidencia de la República y Ministerio de la Presidencia. Pero también está sujeta al control que ejercen otros órganos de control y fiscalización, como por ejemplo la Defensoría de los Habitantes como parte del control ciudadano que ejerce la sociedad costarricense de la parte sustantiva de la institución, en especial los servicios directamente brindados a los habitantes de la Nación y, por la Contraloría General de la República, CGR. También es una institución que está sujeta al control jerárquico-político por parte de las autoridades del Ministerio de la Presidencia y Presidencia de la República, toda vez que es un órgano de desconcentración máxima de la Presidencia de la República.

Hacia fuera, la DGSC ejerce un rol contralor de la gestión técnico-legal de las ORH, sin embargo, es necesario evaluar el tipo de control que ha realizado la institución hacia ORH, en especial porque hacia ellos está dirigido el proceso de desconcentración de la gestión de la DGSC. Actualmente ejercita un control previo sobre los actos que ejecutan las ORH que son considerados sensibles para la Dirección General, como

son los casos de nombramientos interinos y en propiedad de una importante fracción de las clases de puestos, fundamentalmente para la verificación de la idoneidad para ingresar a prestar servicios en puestos del Régimen de Servicio Civil.

Por otra parte, la DGSC ha incorporado el Control Interno como un imperativo legal que abarca a toda la administración pública costarricense. La experiencia de pocos años de implementación puede ubicarla en una etapa muy temprana, todavía lejos de convertirse en una cultura de Control Interno, en consecuencia requiere de constantes esfuerzos por concienciar a los jerarcas y titulares subordinados sobre los beneficios que el Control Interno tiene para el logro de los objetivos institucionales de forma tal que, desarrollando apropiadas estrategias y herramientas, pueda percibirse los beneficios en el corto plazo. El proceso se inició y el hecho de contar con funcionarios capacitados en esta materia constituye una valiosa ventaja competitiva.

Parte importante del artículo, se ocupó de tratar el avance que ha tenido la Institución en organizarse por procesos bajo la filosofía de gestión de la calidad. Sin que esto constituyera un tema de control propio y directamente dicho, el enfoque que se le dio tiende a familiarizarse con la filosofía de medición, control y mejoramiento. Es importante impulsar en la DGSC el uso de parámetros, estándares e indicadores que permitan medir y controlar la gestión

de la institución con la finalidad de mejorar, de lo contrario no será posible identificar el mejoramiento en la prestación de sus servicios.

Al igual que se indicó para el caso de Control Interno, la implementación de Gestión de la Calidad en la DGSC es relativamente reciente. Hasta la fecha a pesar de que se han identificado los procesos, capacitado personal y definido el marco estratégico con la metodología de Gestión de Calidad, aún falta cumplir con los requisitos de las normas INTE-ISO para poder afirmar que algunos o la totalidad de los procesos de la Institución están diseñados y trabajan con Gestión de Calidad.

Producto de todo este proceso, es de esperarse que una filosofía de Control y Gestión de Calidad apoye la cultura de servicio civil vigente en la Institución y entre aquellos funcionarios que trabajan en Gestión del Talento Humano en la Función Pública costarricense.

Referencias bibliográficas

- Arguedas, J. (2006). Avances del Servicio Civil en Costa Rica. *Revista Centroamericana de Administración Pública*. (50, 51), 325-339.d.
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. (2008, junio). San Salvador, El Salvador. X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.
- Dictamen C-159-96* (1996, setiembre). San José, C.R. Procuraduría General de la República.
- Estatuto de Servicio Civil*. (1953, mayo). Ley N° 1581. San José, C.R. Asamblea Legislativa.
- Gordillo, A (1981). *Problemas del Control de la Administración Pública en América Latina*. Madrid: Editorial Civitas S.A.
- Jiménez, O.L y Rodríguez, L (2007). *Resultados Taller Avance Desconcentración*. (INF.GD TT-001-2007). San José, CR.
- _____. *Análisis FODA y CAUSA-EFECTO Proceso de Desconcentración promovido por la Dirección General de Servicio Civil*. (INF.GD TT-002-2007). San José, CR.
- Ley General de Control Interno*. (2002, setiembre). Ley N° 8292. San José, C.R. Asamblea Legislativa.
- Ley General de la Administración Pública*. (1978, mayo). Ley N° 6227. San José, C.R. Asamblea Legislativa.
- Longo, F (2005). *Mérito y Flexibilidad, La gestión de las perso-*

- nas en las organizaciones del sector público.* México: PAIDOS.
- Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y Órganos sujetos a su fiscalización.* (2002, mayo). San José, C.R. Contraloría General de la República.
- Oficina Internacional del Trabajo. (1996). *Introducción al estudio del trabajo.* Ginebra: Kanawaty George.
- Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Departamento Administrativo de la Función Pública (2002) *Publicaciones de control interno. Diseño, implementación y evaluación del Sistema de Control Interno.*
- Módulo II.* Colombia: Editorial Filigrana.
- Reglamento del Estatuto de Servicio Civil.* (1954, diciembre). N° 21. San José, C.R. Poder Ejecutivo.
- Resolución DG-015-98* (1998, febrero). San José, C.R. Dirección General de Servicio Civil.
- Resolución DG-042-94* (1994, abril). San José, C.R. Dirección General de Servicio Civil.
- Resolución DG-169-88* (1988, noviembre). San José, C.R. Dirección General de Servicio Civil.
- Ulrich, D. Y Brockbank, W. (2006). *La Propuesta de Valor de Recursos Humanos.* Barcelona, España: EDICIONES DEUSTO ◇