

La modernización del Servicio

Delegación de Costa Rica*

Civil en Costa Rica**

DELIMITA EL AMBIENTE EN DONDE OPERAN LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS Y PRIVADAS, E INDICA QUE SON AQUELLAS CONSOLIDADAS EN BASE A UN CONSTANTE AJUSTE E INNOVACION TECNOLOGICA, LAS QUE DICTARAN LA PAUTA A SEGUIR POR LAS DEMAS. HACE UNA RESEÑA HISTORICA DEL SERVICIO CIVIL, PARA ARRIBAR A LOS ESFUERZOS DE MODERNIZACION INICIADOS HACE POCOS AÑOS.

Introducción

En los albores del siglo XXI, las organizaciones públicas y privadas se encuentran enfrentadas a un entorno altamente turbulento en el cual, la única forma en que pueden subsistir, es desarrollando el conocimiento y promoviendo una cultura orientada a la innovación y al cambio. Las opciones

para las organizaciones reactivas se han venido estrechando hasta un punto en que prácticamente han quedado relegadas a las reglas y condiciones impuestas por aquellas que investigan el futuro y se anticipan a los nuevos acontecimientos; es decir, su vigencia o desaparición no depende de sí mismas, sino de lo que decidan las organizaciones que han consolidado su liderazgo con base en su constante ajuste e innovación tecnológica.

El entorno estable y previsible pertenece a las organizaciones del pasado. Hoy los mercados de bienes y servicios son mucho más complejos, situación que obliga a las organizaciones a realizar análisis sobre las amenazas y oportunidades del entorno para conjugarlas con sus debilidades y fortalezas, establecer y fortalecer sus sistemas de información para tomar,

* **Miembros de la delegación oficial:** Joaquín Arguedas, Juan Otárola, German Villalobos, de la Dirección General de Servicio Civil -DGSC-.

** **Documento presentado a la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público",** organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP- y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala -ONSEC-, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996 en Ciudad Guatemala, Guatemala.

con base en ésta, las decisiones más acertadas y oportunas posibles y prever y anticipar, mediante la investigación y la planificación, los cambios en los gustos, preferencias e ingresos de sus clientes o usuarios, así como en los niveles y características de la oferta de bienes y servicios.

Se trata entonces de características que deben poseer las organizaciones para que puedan proyectar una imagen de servicio y solidaridad con sus clientes, por encima de los intereses meramente mercantiles y protectionistas. Por ello para insertarse competitivamente en estos mercados las economías dependen, cada vez más, de un trabajo de equipo entre la Administración Pública y las empresas privadas.

En los últimos diez años, ha habido una mayor participación de los Estados en las decisiones que vinculan la productividad y competitividad del sector privado y de hecho, las empresas tienen mayor conciencia de que sin la participación de una Administración Pública consciente del papel estratégico que debe cumplir el Estado en los procesos productivos y de generación de capital, será cada vez más difícil ingresar y mantener competitividad en sus respectivos mercados.

Costa Rica es uno de los Estados que, sin perder su identidad de Estado democrático y socialmente solidario, se ha incorporado plenamente a esa nueva corriente mundial denominada "de la globalización económica", para lo cual el Gobierno ha planteado e

instrumentado una estrategia de modernización de sus instituciones, con miras a lograr que el sector productivo del país pueda insertarse y competir en los nuevos y más complejos mercados nacionales y mundiales.

La Dirección General de Servicio Civil, como obligadamente correspondiente a toda organización del Estado costarricense consciente de sus compromisos, se ha abocado a revisar y ajustar su estructura orgánico-funcional, tratando de responder, cada vez de mejor manera, a las necesidades de sus usuarios: los gerentes y jefes de nivel político de las instituciones, los funcionarios cubiertos por el Régimen de Servicio Civil y el público en general que busca ingresar a la Administración Pública amparados por dicho Régimen.

Aspectos generales

Reseña histórica

El surgimiento de la idea de establecer el Servicio Civil en Costa Rica, empezó a aflorar en la mente de distinguidos funcionarios y políticos, muchos años antes de su creación a finales de la década de los cuarentas.

Por decreto ejecutivo, en diciembre de 1948, fue nombrada *ad-honorem* una Comisión Redactora del Estatuto de Servicio Civil. Dicha Comisión presentó un anteproyecto en octubre de 1949, en el que se destaca-

ban entre otros aspectos los siguientes: la eficiencia de la Administración Pública y la necesidad de tecnificar la administración de personal.

El Estatuto en referencia se promulgó el 6 de noviembre de 1949.

La Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949, establece en el Título XV "El Servicio Civil", en que se resume el pensamiento de los constituyentes en materia de administración de personal para el Estado.

Estos antecedentes conllevan al establecimiento del Servicio Civil en Costa Rica en 1953, orientado a garantizar la eficiencia de la Administración Pública, a establecer un sistema de administración de personal en el sector público, a eliminar el botín político, el compadrazgo y otros vicios que afectaban el sistema, proponiendo en su lugar el desarrollo de un sistema de méritos.

Por su parte, la Dirección General de Servicio Civil, se creó según las disposiciones contenidas en el Estatuto de Servicio Civil. Para cumplirlas, se emitió el Acuerdo Ejecutivo 41 el 24 de junio de 1953, el cual hizo efectiva la creación de la Dirección General de Servicio Civil a partir del 28 de junio del mismo año.

Objetivos del Régimen de Servicio Civil

El objetivo fundamental del Régimen de Servicio Civil es garantizar la eficiencia de la Administración Pública, enero-diciembre/1996

con el propósito de que ésta brinde un servicio excelente a la sociedad.

De este objetivo fundamental se derivan los siguientes:

- Proteger los derechos de los servidores públicos nombrados de conformidad con las disposiciones del Estatuto de Servicio Civil.
- Seleccionar, nombrar y promover a los servidores públicos, con fundamento en sus méritos e idoneidad comprobada, excluyendo las preferencias políticas, ideológicas, étnicas, familiares y religiosas.
- Garantizar la estabilidad de los servidores públicos, de modo que éstos progresen y se desarrollen en sus cargos y, sólo sean destituidos por causa justificada.
- Garantizar el orden y la igualdad de oportunidades en la relación de empleo público.

¿Qué instituciones cubre el Régimen de Servicio Civil?

El Régimen de Servicio Civil, cubre a las distintas dependencias ministeriales del Poder Ejecutivo, los organismos adscritos, la Asamblea Legislativa y el Instituto Nacional de Aprendizaje.

Por otra parte, no están cubiertas por el Régimen de Servicio Civil las instituciones del sistema bancario nacional, las universidades, las municipalidades, las instituciones autónomas y semiautónomas.

¿Cuáles servidores están cubiertos por el Régimen de Servicio Civil?

Este Régimen cubre a los servidores de los diferentes organismos del Poder Ejecutivo, y se dividen en dos grandes ramas: los de Carrera Administrativa y los de Carrera Docente. Los primeros corresponden a los programas o servicios no docentes y los segundos al personal docente, técnico-docente y administrativo-docente.

Están excluidos del Régimen de Servicio Civil los funcionarios de elección popular, como diputados, municipales y ejecutivos municipales; los miembros de la fuerza pública, los servidores pagados por servicios especiales, contratados para obras determinadas, los empleados que presten servicios interinos u ocasionales o, servicios técnicos en virtud de contrato especial, los médicos que presten el servicio social, los maestros de enseñanza primaria aspirantes, los jefes de misiones diplomáticas y los diplomáticos en misión temporal, los gobernadores de provincia, los oficiales mayores de los Ministerios, los choferes de los Ministros y los servidores directamente subordinados a los Ministros y Viceministros. También están excluidos de este Régimen, los siguientes funcionarios:

- El Procurador General de la República
- El Tesorero y Subtesorero Nacional

- El Jefe de la Oficina de Presupuesto
- El Director de Migración
- El Jefe del Departamento de Extranjeros
- El Director Administrativo del Consejo Superior de Tránsito.
- El Inspector General y los Inspectores Provinciales de Autoridad y Comunicaciones
- El Secretario y demás asistentes personales directamente subordinados al Presidente de la República.

Organización del Régimen de Servicio Civil

Para dirigir y aplicar correctamente los principios normativos, doctrinarios y técnicos de Servicio Civil en las instituciones del Poder Ejecutivo, el Régimen de Servicio Civil cuenta con las siguientes instancias o dependencias administrativas:

- La Dirección General de Servicio Civil es la institución rectora, encargada de dirigir y administrar la aplicación del Estatuto de Servicio Civil en las diferentes instituciones del Régimen de Servicio Civil.
- Las Oficinas de Personal son las dependencias encargadas de ejecutar las normas, políticas y procedimientos emanados del Estatuto y de la Dirección General de Servicio Civil.

- El Tribunal de Servicio Civil, es el órgano encargado de conocer y resolver los distintos conflictos y reclamos surgidos en la relación de empleo, entre los servidores y el Estado, tales como, despidos y reclamaciones contra disposiciones de la Dirección General de Servicio Civil o de los jefes.

Fundamento Legal del Régimen de Servicio Civil

El Régimen de Servicio Civil, se fundamenta en los artículos 191 y 192 de nuestra Constitución Política. Estos artículos dicen:

Artículo 191.- Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

Artículo 192.- Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos”.

Con base en el artículo 191 citado, se promulgó el Estatuto de Servicio Civil el 30 de mayo de 1953. Originalmente este Estatuto constaba sólo de la Ley Nº 1581 que regulaba la Carrera Administrativa. Posteriormente, se le adicionó la Ley de Carrera Docente, Nº 4565 del 4 de mayo de 1970 y, finalmente, la Ley del Tribunal de Servicio Civil, Nº 6155 del 28 de noviembre de 1977. En resumen, actualmente el Estatuto de Servicio Civil consta de 3 títulos, a saber:

Título I. De la Carrera Administrativa
Título II. De la Carrera Docente
Título III. Del Tribunal de Servicio Civil

Título I. De la Carrera Administrativa

Título II. De la Carrera Docente

Título III. Del Tribunal de Servicio Civil

El Estatuto de Servicio Civil fue reglamentado mediante el Decreto Ejecutivo Nº 21 del 14 de diciembre de 1954, en lo que respecta a la Carrera Administrativa. La Carrera Docente fue reglamentada mediante el Decreto Ejecutivo Nº 2235-EP del 14 de febrero de 1972.

Además del Estatuto de Servicio Civil y sus Reglamentos existen leyes y decretos conexos o complementarios que regulan aspectos de Servicio Civil en la relación de empleo público. Algunas de estas Leyes y Decretos son:

- Ley de Salarios de la Administración Pública (Nº 2166 del 9 de octubre de 1957) y sus reformas.
- Ley de Licencias para Adiestramiento de Servidores Públicos (Nº 3009 del 18 de julio de 1962).
- Ley de Personal de la Asamblea Legislativa (Nº 4556 del 21 de abril de 1970) y sus reformas.

- Ley del Estatuto de Servicios Médicos (Nº 3671 del 18 de abril de 1966) y sus reformas.
- Ley de incentivos a los profesionales en Ciencias Médicas (Nº 6836 del 22 de diciembre de 1982).
- Decreto Ejecutivo Nº 6 del 8 de agosto de 1959 (inclusión del personal de la Dirección de Asistencia Médico-Social en el Régimen de Servicio Civil).
- Reglamento para el pago de zonaje a los servidores de la Administración Pública (Decreto Ejecutivo Nº 90-S.C. del 13 de diciembre de 1965).
- Decreto Ejecutivo Nº 100 del 30 de enero de 1966 (exigencia de requisitos mínimos a los servidores que desempeñen puestos excluidos del Régimen de Servicio Civil).
- Reglamento de Servicio de Consejería de las instituciones educativas (Decreto Ejecutivo Nº 7009-E del 3 de mayo de 1977).
- Reglamento de Adiestramiento de Personal para los Ministerios e Instituciones bajo el Régimen de Servicio Civil (Decreto Ejecutivo Nº 15302-P del 27 de marzo de 1984).

La Dirección General de Servicio Civil

La Dirección General de Servicio Civil es la institución rectora del Régimen de Servicio Civil, encargada de

orientar la aplicación de la doctrina, los principios, las normas y las políticas de Servicio Civil, en los diferentes organismos del Poder Ejecutivo, así como, de asesorar, controlar y mantener una posición de liderazgo técnico en la administración de personal de cada uno de ellos.

Un Modelo de Desconcentración

En 1987 la Dirección General de Servicio Civil inició un proceso de desconcentración, con el propósito de ofrecer un servicio más eficiente a los usuarios. Este propósito implicaba acercar los servicios de la institución a los empleados y clientes de cada Ministerio. Asimismo, la intención de este proceso era trasladar paulatinamente las fases ejecutivas de la administración de personal a las dependencias desconcentradas que funcionarían en los distintos ministerios. Para ello, se establecieron siete Oficinas Desconcentradas que asumieron la atención de los asuntos técnico-administrativos correspondientes a cada entidad ministerial, tales como: clasificación de puestos, registro y control, capacitación, incentivos y reclutamiento de personal. Por su parte, la labor normativa y asesora quedó bajo la responsabilidad del personal de los diferentes Departamentos de las Oficinas Centrales de la Dirección General de Servicio Civil.

En una segunda etapa del proceso de desconcentración se establecieron, mediante la resolución DG-042-94 del 19 de abril de 1994, tres Unidades de Asesoría y Control ubicadas directamente en las dependencias de personal de las instituciones del Régimen de Servicio Civil. En este caso, las instituciones fueron: el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Instituto Nacional de Aprendizaje y el Ministerio de Agricultura y Ganadería. No obstante, se tenía proyectada la creación de nuevas unidades de esta naturaleza en otras instituciones del Poder Ejecutivo y, a la vez, ir eliminando las Oficinas desconcentradas.

Hasta ahora se han eliminado tres de las siete que originalmente se crearon. Las Unidades de Asesoría y Control, como su nombre lo indica, son los organismos encargados de asesorar y controlar la ejecución de las labores técnico-operativas que tienen bajo su responsabilidad las Oficinas de Personal de las instituciones del Régimen de Servicio Civil.

Tanto las Oficinas Desconcentradas como las Unidades de Asesoría y Control dependen jerárquicamente del Departamento de Control de Operaciones, pero, en aspectos técnicos y normativos reciben asesoría y directrices de los Departamentos correspondientes a cada área técnico-funcional de la Administración de personal que tiene a cargo la Dirección General de Servicio Civil.

Diagnóstico situacional

Análisis del Marco Jurídico Institucional:

La Constitución cita que un Estatuto regulará las relaciones entre el Estado y sus servidores, cuyo propósito será el de garantizar la eficiencia de la Administración, sin embargo, el Estatuto fue reducido en su cobertura y se limitó a normar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores.

Por otra parte, uno de los principales problemas lo constituye la rigidez que caracteriza la normativa del Título II (de la Carrera Docente), sumado a una actitud de desmedido apego a la letra de la Ley, explica que en la administración de recursos humanos se mantengan casi inalterados los métodos, técnicas e instrumentos de los años setentas. Por esta razón, es cuestionable la necesidad de un cambio sustancial en el respectivo cuerpo de normas, tal que permita a la Dirección General extender, sin riesgo de caer en ilegalidad, todos los esfuerzos de innovación y cambio que ha venido desarrollando en el Sector Administrativo. Mientras tanto, la solución inmediata será la emisión de aquella normativa que, mediante decretos ejecutivos y resoluciones, conduzca, a su vez, a dar soluciones a los problemas del ámbito docente.

Análisis de los procesos de trabajo:

Durante el primer semestre del año 1995 la Dirección General efectuó el levantamiento de los procesos que realizan sus diferentes departamentos para brindar sus servicios. En el transcurso del mismo se pudo observar que los funcionarios no visualizaban claramente cuáles eran los productos o servicios que debían ofrecer para satisfacer la demanda de sus usuarios ni, mucho menos, cuáles eran las secuencias de pasos mínimos para proveerlos con la oportunidad y calidad deseables por aquellos. Por lo tanto, también el concepto de valor agregado estaba fuera del léxico común del personal.

Tal situación es justificable si se considera que la naturaleza del trabajo de una dependencia como ésta no permite fácilmente delimitar sus productos intermedios y finales; es decir, la Dirección General lo que realmente ofrece y brinda son servicios, no es una organización productiva (tal y como se entiende este concepto dentro de las ciencias económicas), de ahí que al intentar por primera vez identificar sus productos y procesos, los funcionarios no hicieron otra cosa que manifestar las limitaciones que presenta el paradigma burocrático; o sea, se les dificultó mucho concretar un producto realmente terminado en su departamento y, con más razón seguirle los pasos a sus subproductos en otros departamentos u Oficinas de Recursos Humanos.

La costumbre ha hecho que el personal se oriente a las tareas, se preocupe por la especialización y perciba como "natural" la división del trabajo por departamentos. El resultado, sin proponérselo (porque, como se dijo, no era un aspecto que estuviera dentro de su dominio profesional o laboral), es que durante todos los años de su existencia, la Dirección General ha llevado a cabo su trabajo con base en procesos fragmentados, largos y muchas veces complicados, lo que en varias ocasiones le ha generado problemas con la calidad y, especialmente, con la oportunidad y eficiencia con que brinda sus servicios a los usuarios.

Incluso, la organización de los diferentes procesos técnicos y operativos de la mencionada gestión no parecía obedecer a una respuesta integral a las necesidades de recursos humanos de las instituciones del Poder Ejecutivo sino, más bien, a respuestas parciales y focalizadas sobre problemas particulares de tales procesos.

La modernización es un asunto que ha ocupado gran parte del esfuerzo gerencial y administrativo de la Institución, de ahí que el Programa de Reforma del Estado de la actual Administración encontró una Dirección General en plena actitud y acción de cambio, resultado de lo cual ha sido el replanteamiento preliminar de su estructura orgánica, recomendada a través del memorando INF-PP-128-95, del 12 de setiembre de 1995 y el posterior estudio que del mismo realizaron, no sólo los niveles gerenciales, sino también los profesionales y técni-

cos y que han culminado con la decisión de rediseñar los procesos de trabajo y replantear la estructura orgánica, según los requerimientos de sus usuarios y la modernización institucional que impulsa el actual Gobierno.

Reestructuración de la Dirección General de Servicio Civil

Redefinición del rol estratégico

El proceso de modernización de la Dirección General de Servicio Civil y, con ello, del mismo Régimen de Servicio Civil, se inició desde hace aproximadamente cuatro años. Por ello, pese a que hasta ahora no se ha realizado ninguna reorganización general de esta dependencia, los niveles gerenciales, junto a los funcionarios de apoyo técnico y logístico, procuraron desde entonces, determinar el ámbito de servicio de su gestión sustancial y cuestionar, a partir de ahí, si éste era realmente el que le correspondía.

Medió una etapa de capacitación y sensibilización permanente de los funcionarios hacia el cambio, para que se incorporaran conscientemente al proceso de análisis y redefinición del rumbo de la Dirección General.

Un primer producto de dicho proceso se dio a finales de 1994 con la redefinición de los objetivos, políticas y misión de esta dependencia.

Dichos elementos quedaron constituidos de la siguiente manera:

Misión

Ser la entidad rectora de los procesos técnicos y científicos, para el ingreso, mantenimiento y desarrollo de personal al servicio público, consolidando en este, una actitud solidaria y responsable respecto a la máxima satisfacción de las necesidades de los usuarios.

Estrategias

- Transformar la prestación de servicios que brinda la Dirección General en un proceso que, manteniendo un control centralizado, permita a las Oficinas de Recursos Humanos, en unos casos asumir y, en otros, desarrollar más la función técnica operativa y asesora de la administración de recursos humanos, que realmente les corresponde realizar en sus instituciones.
- Establecer el mejoramiento continuo de los productos o servicios ofrecidos, como factor indispensable para su adaptación a las transformaciones que experimenta su entorno y las demandas de los usuarios.
- Integrar la gestión de la administración de recursos humanos de las instituciones públicas centralizadas y descentralizadas, en un sólo sistema que asegure estrategias, objetivos y políticas de administración de recursos humanos comu-

nes a los intereses del Estado costarricense.

Objetivos generales

- Incrementar la participación de las unidades de recursos humanos en el proceso de toma de decisiones del ámbito técnico-operativo de la Dirección General.
- Desarrollar un enfoque sistémico de administración de recursos humanos para las organizaciones centralizadas y descentralizadas bajo su rectoría.
- Propiciar y fortalecer en los procesos de provisión, aplicación, mantenimiento, desarrollo y control de la Administración de Recursos Humanos del sector público, la búsqueda constante de la calidad, oportunidad, eficiencia y eficacia que exige la prestación de los respectivos servicios.
- Promover la coparticipación de los diversos tipos de usuarios en las acciones técnico-operativas de la Administración de Recursos Humanos del Sector Público.
- Desarrollar en la Administración Pública centralizada y descentralizada, una cultura de maximización del uso de los recursos humanos, materiales, tecnológicos e infraestructurales, aplicado a la gestión de recursos humanos.
- Fomentar la concertación con los usuarios como alternativa para la solución de los problemas.

- Desarrollar en los funcionarios responsables de la gestión de recursos humanos, la capacidad de liderazgo y el espíritu emprendedor suficientes para introducir en sus respectivas organizaciones la flexibilidad y adaptabilidad.
- Fomentar en la Dirección General la realización de investigaciones aplicadas en los diferentes procesos de Administración de Recursos Humanos.
- Impulsar la transformación estructural-funcional de las instituciones, procurando la identificación y diferenciación claras de sus procesos de trabajo y productos respectivos.
- Propiciar la integración de los servicios sustantivos de la Administración de Recursos Humanos de la corporación pública al proceso planificador de la gestión de las respectivas entidades.
- Impulsar y fortalecer la motivación, integración y satisfacción del personal que labora en el campo de la Administración de Recursos Humanos.

Políticas

- Sujetar a la coordinación previa interdepartamental toda acción innovadora que desarrolle cualquier departamento y que involucre a los otros.
- Reducir la participación de la Dirección General en la ejecución de las labores técnico-operativas del ámbito de su actual gestión, e in-

crementar al máximo sus funciones investigativas, asesoras y contraloras.

- Facilitar que los servidores adquieran la conciencia, capacidad y disposición necesarias para imprimirle a sus productos y servicios las características de calidad, eficacia, cantidad y oportunidad esperadas por los usuarios.
- Las unidades sustantivas deben buscar, en forma inmediata y permanente, las soluciones necesarias para que el proceso de desconcentración se consolide.
- Los equipos y unidades de esta Dirección General deberán actuar orientados hacia el establecimiento, consolidación y mejoramiento de la tecnología informática disponible, procurando que los programas o paquetes de este tipo sean compatibles en cuanto a sus ambientes y flexibilidad, no sólo internamente, respecto a dichas unidades y equipos de trabajo, sino también, externamente, respecto a la tecnología utilizada por nuestros usuarios actuales y potenciales.
- Para lograr la maximización en el uso de los diversos recursos aplicados por las instituciones del Sector Público a la administración de sus recursos humanos, la Dirección General y sus unidades deberán formular y desarrollar los proyectos necesarios tales que involucren, tanto a las instituciones centralizadas, como a las autónomas y semiautónomas, en este proceso. La generación de ideas para cumplir tal cometido será evaluada e integrada por la Dirección General con el fin de coordinar los esfuerzos individuales (departamentales o de los servidores) que se lleven a cabo en este sentido.
- Se debe ofrecer a los usuarios "puertas de acceso" que conduzcan a la flexibilización del criterio técnico, de ahí que sus planteamientos deben ser escuchados y evaluados, pensando en que, como usuarios pueden estar externando verdaderas necesidades que la Dirección General, como proveedora de los servicios que éstos demandan, debe tener especial cuidado en satisfacer.
- Desarrollar foros de discusión y evaluación que permitan la participación de los usuarios en la solución de los problemas, en concordancia con la metodología del trabajo en equipo.
- En trabajos en conjunto con los usuarios se deben establecer, mecanismos de ejecución, control y evaluación que hagan plenamente conscientes a los servidores de ambas partes de las consecuencias de los errores y la responsabilidad que deben asumir cuando éstos sucedan.
- Establecer la confianza mutua en los trabajos en conjunto con los usuarios como una actitud clara de fidelidad a la normativa estableci-

da y de compromiso con los principios del Régimen de Servicio Civil.

- La confianza mutua en un clima corporativo, puede lograrse con mayor efectividad si entre los usuarios y esta Dependencia se crean equipos de trabajo para la solución de problemas.
- Los funcionarios de la Dirección General y de las Oficinas de Recursos Humanos deberán distinguirse por su afán de servicio y profesionalismo y ser ejemplo para los demás funcionarios públicos en cuanto a la mística, responsabilidad, iniciativa, el conocimiento y la creatividad aplicados al desarrollo de sus labores, por eso deben tomarse las previsiones necesarias para que, desde el reclutamiento y selección de personal, pasando por el desarrollo de la carrera administrativa, se realice una revisión exhaustiva de la planilla y de los recursos humanos disponibles en cada servidor, de manera que en el plazo más corto posible alcancen un nivel de desarrollo tal que se conviertan en verdaderos líderes, gestores de cambio institucional.
- Las investigaciones, son indispensables para garantizar la calidad de los servicios y la competitividad permanente de esta Dependencia. En razón de ello, la Dirección General no concibe ninguna unidad o equipo de trabajo que, teniendo relación con las funciones sustantivas o de apoyo a éstas, no realice investigaciones para el desarrollo cognocitivo y tecnológico de la gestión de recursos humanos que la Ley le encomienda. En este último sentido, toda investigación que, por sus efectos sistémicos, trascienda la esfera de acción sustantiva de cada unidad o equipo, debe coordinarse previamente y compartirse con la Dirección General y las unidades vinculadas.
- Las investigaciones deben ser eminentemente aplicadas al proceso de la Administración de Recursos Humanos bajo la rectoría de la Dirección General.
- La Dirección General, hasta donde la situación tecnológica y socio-política se lo permita, sujetará toda reestructuración metodológica y epistemológica de los procesos sustantivos de recursos humanos a la revisión y análisis de los procesos de trabajo y de las estructuras orgánico funcionales de las instituciones vinculadas.
- La misión organizacional y las estrategias de desarrollo de las instituciones deben estar íntimamente ligadas al desempeño del personal que conforma sus planillas; por lo tanto, como condición para establecer y aplicar nuevos procedimientos de trabajo en nuestra materia dentro de aquellas, debemos hacer el monitoreo de sus respectivas misiones y estrategias, o impulsar acciones tendentes a su formulación oficial y realizar auditorías de recursos humanos, rela-

cionándolas con dichas variables de planificación.

- La responsabilidad por la motivación, integración y satisfacción del personal que labora en el campo de la Administración de Recursos Humanos recae en las gerencias respectivas. El gerente deberá preocuparse de dar y buscar la capacitación necesaria para sus colaboradores.

Funciones de la Dirección General de Servicio Civil

Como funciones principales de la Dirección General de Servicio Civil tenemos:

- Promover la modernización de la administración de personal en los organismos del Régimen de Servicio Civil.
- Establecer y mantener políticas uniformes y criterios científicos en el análisis, clasificación y valoración de puestos.
- Dirigir y promover la capacitación de los servidores del Poder Ejecutivo.
- Establecer procedimientos e instrumentos técnicos requeridos para una mayor eficiencia de la administración de personal del Estado.
- Seleccionar con base en la idoneidad comprobada a los candidatos elegibles para ocupar cargos del Poder Ejecutivo.

- Administrar el régimen salarial de los servidores del Poder Ejecutivo.
- Asesorar a los organismos del Poder Ejecutivo acerca de las distintas áreas de la administración de personal y de la aplicación del Estatuto de Servicio Civil.
- Efectuar las investigaciones requeridas por el Tribunal de Servicio Civil en los casos de despidos y reclamaciones.

Modelo de Administración de Recursos Humanos en el Régimen de Servicio Civil

Esta es una dimensión del problema de reorganización en la que, como ya se comentó la Dirección General viene trabajando desde principios de 1995. En esta dimensión la Dirección General replantea su rol ante sus usuarios y reconoce, con objetividad, que la gestión de recursos humanos de las instituciones la deben hacer precisamente estas últimas a través de sus respectivas Oficinas de Recursos Humanos, con especial énfasis y que, en consecuencia, la única forma de alcanzar eficiencia en la prestación de los servicios de recursos humanos en el Régimen, es determinando un sólo equipo (u oficina) proveedor de éstos en cada institución (las O.R.H.), de manera que dicho equipo u oficina sea el que reciba y resuelva las solicitudes o demandas respectivas de sus usuarios.

Dentro de esta perspectiva la Dirección General, como ya se explicó, ha adquirido la experiencia de operar con oficinas desconcentradas, y ha introducido y, a la vez, inducido una serie de cambios en la legislación que le facilitará en el corto plazo, poner en práctica esta intención. El más relevante de los cambios legales, y en el que sustentará todo el andamiaje de reestructuración del área de recursos humanos lo es, sin duda, la reciente modificación del Artículo 4º del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, al cual ya se hizo alusión en este mismo estudio.

Con esta nueva concepción de la Administración de Recursos Humanos del Régimen, la Dirección General se ha comprometido con la Presidencia de la República y el Programa de Reforma del Estado, a coordinar las acciones de reestructuración de dicha área de actividad en varios ministerios, pero atendiendo también las de aquellas otras instituciones que, por su propia iniciativa soliciten, para sí mismos, esa prioridad.

Por otro lado, la Dirección General ha continuado su política de fortalecimiento de las Oficinas de Recursos Humanos a través de la asignación, de funcionarios suyos con carácter de "destacados", dependiendo directamente de los responsables de aquellos en cada Institución. Ese personal permanecerá en dichas Oficinas durante el tiempo que éstos lo requieran e, incluso, podrían ser reubicados permanentemente en ellas si las condiciones organizacionales y personales así lo

justifican. También significa que si los funcionarios "destacados" cumplen debidamente su rol y las Oficinas de Recursos Humanos donde se ubican no los requirieran más, regresarán a la Sede Central de la Dirección General, donde serán ubicados en cualesquiera de los nuevos procesos de trabajo, incluyendo la posibilidad de cumplir nuevamente el rol de "Destacado" en otras Oficinas de Recursos Humanos.

Lo que se busca, con todo ello, es orientar y asesorar a las Oficinas de Recursos Humanos sobre las nuevas funciones que deberán cumplir y el modelo de Administración de Recursos Humanos que más se ajuste a sus necesidades administrativas y gerenciales y de la Dirección General.

Esquema orgánico-funcional propuesto

Con el nuevo esquema orgánico-funcional, la Dirección General aspira a consolidar el macroproceso "Innovación-instrumentación-gestión de Recursos Humanos". Se pretende configurar una estructura inteligente que se recicle permanentemente a través de la constitución de una nueva cultura basada en la acción creativa y emprendedora de los funcionarios, así como en la iniciativa para asumir compromisos grupales; es decir, se desea cambiar el conformismo por la constante búsqueda de respuestas novedosas a los requerimientos de los usuarios, y el trabajo en serie y locali-

zado en determinados puntos de los procesos, por un trabajo integrador y localizado en todos los puntos del proceso. La consecuencia es la formación del funcionario para el trabajo polifuncional y siempre dispuesto a incorporarse en diversos equipos, según lo exijan los mismos procesos y el reciclaje permanente de la organización.

Dentro de esta óptica y teniendo siempre presente que estructuras, procesos y comportamientos forman la unidad sistémica organizacional, la Dirección General ha optado por una reorganización que integre los servicios de Administración de Recursos Humanos de todas las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, incluyendo también las suyas (por ser el órgano rector en la materia), de forma tal que tanto los que brindan estos servicios, como los receptores de los mismos se perciban y sean percibidos, los primeros como proveedores y los últimos como clientes o usuarios.

En esencia, el esquema propuesto distinguiría tres áreas sustantivas y una cuarta área donde quedaría representada la función de control y evaluación global del SARH, todas las cuales serían susceptibles de gerenciar mediante la asignación de coordinadores a cada una de éstas. Existirían dos áreas adicionales que, como se comentará adelante, se identificarían como tales sólo con propósitos informativos; sin embargo, en ellas no se designarían coordinadores por cuanto dependerían directamente del Director General.

Las áreas en mención serían:

- Innovación
- Instrumentación tecnológica
- Gestión de Recursos Humanos
- Auditoría y Control de Recursos Humanos

Las tres primeras se engarzan en una relación corporativa de integración horizontal hacia el cliente.

Es decir, la primera área (innovación) sería la responsable de monitorear la orientación que siguen los procesos de cambio de la Administración de Recursos Humanos en el entorno nacional y mundial, así como las necesidades de servicios de los usuarios internos y externos de la Dirección General, con miras a hacer los diagnósticos requeridos, disponer los fundamentos técnicos y científicos de las nuevas tecnologías y métodos por implementar en el Régimen de Servicio Civil y formular los diseños generales de los instrumentos y técnicas correspondientes.

La segunda (instrumentación tecnológica), en aras de mejorar, desarrollar o diversificar los servicios-productos y, con ello, modernizar la Administración Pública, se encargaría de diseñar y rediseñar, en forma específica, los sistemas, las técnicas e instrumentos propios de la A.R.H. del citado sector.

La tercera (gestión de recursos humanos), asumiría las funciones generales de implementar y promover la implantación de las tecnologías y sis-

temas de A.R.H. disponibles para las organizaciones del Régimen de Servicio Civil y de asesorar diariamente a los usuarios (principalmente a las O.R.H. y jercas de las referidas organizaciones) en la aplicación de los métodos, técnicas y procedimientos establecidos y coordinar y evaluar, al día, las operaciones efectuadas por dichas Oficinas y jercas, con el fin de corregir y evitar la consolidación de prácticas erróneas que puedan atentar contra la consistencia y sistematización de la A.R.H. del Régimen.

Finalmente, la última (auditoría y control de recursos humanos) realizaría las funciones evaluadora y controladora globales del SARH y de intervención *ex-ante*, concurrente y *ex-post* de las O.R.H. y demás oficinas que participan directa o indirectamente en las decisiones que vinculan la búsqueda y aplicación de los recursos humanos a la gestión de la A.R.H. dentro de las instituciones. El objeto básico es retroalimentar el SARH mediante acciones anticipadoras o curativas que garanticen el cabal logro de la misión de la Dirección General y, con ello, el respeto a los principios de idoneidad, mérito y de igualdad de oportunidades de ingreso a los cargos públicos cubiertos por el Régimen de Servicio Civil.

Estrategia para la implantación de la nueva estructura

En realidad, como se ha dicho antes, la Dirección General viene trans-

formándose desde hace varios años, de ahí que la nueva estructura es realmente una síntesis de las etapas de crisis en que se ha encontrado y de las resoluciones parciales que le ha dado a las mismas y que le han permitido definir con mayor claridad su rumbo y visión-misión institucional.

Desde que se concibieron los primeros cambios, la Dirección General decidió reducir su planilla, buscando la movilidad del personal profesional y técnico hacia las O.R.H. o, simplemente, absteniéndose de usar los puestos que iban quedando vacantes (incluso llegando más allá de las políticas de restricción del gasto público del Gobierno), pues ya tenía claro ese nuevo rol de órgano rector de la A.R.H. del Régimen de Servicio Civil que debía asumir y que la obligaría a desprenderse del personal dedicado a las labores técnico-operativas que se trasladarían a aquellas oficinas.

Para obtener reducciones de planillas tan acentuadas como éstas, muchas organizaciones han tenido que reestructurarse previamente y sujetar la movilidad del personal afectado a los trámites jurídicos de rigor, dificultad que, mediante sus políticas de empujamiento de su estructura ocupacional, la Dirección General logró superar en poco tiempo sin tener que involucrarse en un problema como el referido.

Hoy día, la dependencia está preparada para poner en vigencia su nueva estructura orgánico-funcional, sin las dilaciones que normalmente exigen

estos procesos. Se han efectuado todos los esfuerzos de sensibilización del personal de los niveles operativos y gerenciales que, a su inicio e implantación, un proceso de esta naturaleza requiere, se ha dado amplia participación a dicho personal en la formulación de ideas y expresión de criterios sobre el cambio deseado, se han elaborado múltiples documentos relacionados con los cambios efectuados y por efectuarse en este proceso de modernización y se ha obtenido, por parte del personal, una aprobación generalizada del cambio de rumbo y reorganización planteada; todo lo cual explica por qué a la Dirección General sólo le resta la aprobación de esta propuesta por parte de MIDEPLAN para implantar, en forma inmediata, su nueva estructura.

Acciones innovadoras

Como parte de la renovación de esta institución se han realizado una serie de esfuerzos concretos por establecer proyectos que permitan promover mejoras sustanciales en la gestión de recursos humanos.

Asimismo, se ha pretendido responder con esto, a las expectativas que el Plan Nacional de Desarrollo, Francisco J. Orlich, ha definido para el Área de Recursos Humanos.

Dentro de estos proyectos se pueden citar:

Reformas en el proceso de Selección de Personal

- Creación de un registro permanente de oferentes: El Registro Permanente de oferentes es una base de datos con información sobre candidatos potenciales para ocupar puestos cubiertos por el Régimen de Servicio Civil. Esto con el fin de satisfacer de una forma ágil y eficiente las demandas de personal de las instituciones cubiertas por este Régimen.
- Introducción del sistema de lectura óptica para la revisión de resultados de pruebas y para la recepción de ofertas de servicios. El sistema de lectura óptica permite agilizar la actividad de reclutamiento de personal (ofertas de servicios) y evaluar en forma inmediata a aquellos servidores que aplican pruebas para ser seleccionados.
- Diseño de una prueba general para los profesionales: es un instrumento para evaluar conocimientos, habilidades y destrezas de orden general. Esta prueba permitirá agilizar el proceso de evaluación.

Reformas en las políticas de empleo público

- Fortalecimiento e impulso del traslado de las funciones técnico-operativas de las Oficinas de Servicio Civil hacia las Oficinas de Recursos Humanos.

La Dirección General de Servicio Civil ha iniciado un proceso para

trasladar las funciones técnico-operativas a las Oficinas de Recursos Humanos con el fin de lograr una mayor eficiencia en los trámites operativos, por lo que la Dirección General asumiría un papel asesor y contralor al respecto.

Las Oficinas de Recursos Humanos que ya han asumido las funciones son:

Asamblea Legislativa

Ministerio de Planificación y Política Económica, MIDEPLAN

Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, INCIENSA

Al finalizar este año (1996) 10 oficinas más habrán asumido estas funciones. El resto de las oficinas las asumirán en el mediano plazo.

- Se realizó el traslado de 20 funcionarios de la Dirección General de Servicio Civil a los diferentes ministerios (como destacados), con el fin de fortalecer a las Oficinas de Recursos Humanos.

El traslado de estos funcionarios pretende fortalecer a las Oficinas de Recursos Humanos, con el fin de que éstas puedan asumir con mayor facilidad e independencia las funciones técnico-operativas.

- Facultación de los Jefes de las Oficinas de Recursos Humanos.

Como parte de los cambios y con el fin de lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios al cliente, se ha considerado oportuno dotar a las Oficinas de Recursos

Humanos de una mayor capacidad de respuesta en cuanto a la ejecución de las actividades tradicionalmente propias de la Dirección General, incluyendo la aprobación de los trámites respectivos.

Para tal efecto se están facultando a los jefes de las unidades mencionadas con el fin de que puedan asumir en forma independiente, pero coordinada, estas funciones.

Las oficinas que hasta ahora han sido facultadas pertenecen a las siguientes instituciones:

Ministerio de la Presidencia

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, M.O.P.T.

Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG.

Registro Nacional

Ministerio de Planificación y Política Económica, MIDEPLAN

Ministerio de Salud

Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, INCIENSA

- Creación de un Consejo Técnico Consultivo de Recursos Humanos conformado por una representación de jefes de Recursos Humanos y el Director de Servicio Civil.

Este Consejo es un órgano de consulta y asesoría técnica de la Dirección General de Servicio Civil, cuya creación busca integrar los esfuerzos gerenciales y operativos.

- Configuración de un sistema de análisis ocupacional.

Es una metodología que permite abordar la estructura de empleo público con una perspectiva sistémica orientada hacia los procesos productivos.

- Proyecto de creación de un Manual General de Clases por Estratos.

Este proyecto pretende la creación de cinco estratos: Operativo, Especializado, Técnico, Profesional y Superior. Dentro de cada estrato se crearán diversas clases.

- Asesoría para la elaboración de manuales institucionales.

La Dirección General de Servicio Civil tiene un alto interés en coadyuvar a las Oficinas de Recursos Humanos de los diferentes ministerios en la creación de manuales institucionales, con el afán de que éstos faculten los demás procesos de la administración de recursos humanos.

Estos instrumentos marcarán la diferencia entre la estructura ocupacional interna de cada institución con respecto a las demás, y les permitirá llevar acabo, en forma más objetiva, las funciones de reclutamiento y selección, desarrollo de la carrera, clasificación de puestos y capacitación entre otros.

- Asesoría para la elaboración de estudios de reestructuración en las diversas instituciones públicas.

La Dirección General de Servicio Civil, por su experiencia en la administración de recursos humanos, y en respuesta al mandato constitucional (art. 191) de velar por la eficiencia de las instituciones públicas, ha participado de lleno en el proceso de reforma del estado, colaborando con la asesoría para la evaluación de estudios de reestructuración de las diferentes instituciones públicas. Dentro de éstas se han elaborado estudios para:¹

- Ministerio de Planificación y Política Económica, MIDEPLAN
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio, MEIC
- Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, MIRENEM
- Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, INCIENSA
- Instituto Costarricense de Puertos al Pacífico, INCOP
- Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
 - Archivo Nacional
 - Museo Nacional
 - Teatro Popular Melico Salazar
 - Museo Calderón Guardia
 - Museo Juan Santamaría
 - Museo de Arte Costarricense
 - Dirección General de Bibliotecas
 - Biblioteca Nacional

1. Los documentos respectivos se encuentran en el centro de documentación de la Dirección General de Servicio Civil.

- Ministerio de Justicia y Gracia
Registro de Bienes Inmuebles
- Ministerio de Trabajo
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes, M.O.P.T.
Policía de Tránsito
Consejo Técnico de Aviación Civil
Consejo de Seguridad Vial
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, INVU
- Planteamiento de una Evaluación del Desempeño de los funcionarios con base en los resultados de los respectivos equipos de trabajo.

Dado que los resultados de las evaluaciones anuales del desempeño han evidenciado una brecha entre los objetivos propuestos y productividad obtenida, se ha hecho necesario crear un instrumento que permita establecer una relación directa entre la calificación de servicios y los aportes que ha brindado el servidor a la organización. Por tal motivo se ha recomendado eliminar el instrumento existente y sustituirlo por uno que permita evaluar los resultados de los equipos de trabajo. Asimismo, el nuevo sistema de evaluación permitiría diseñar sistemas de retribución adecuados a la productividad.

Impulso de un programa nacional de capacitación

Concepción del Centro de Capacitación y Desarrollo del Servidor Público

Es un centro que tiene como finalidad la integración, hasta donde sea posible, de los recursos disponibles, tanto de instituciones públicas como privadas, para la capacitación de los funcionarios, lo cual facilitará el desarrollo de actividades en este sentido y hacer una utilización racional y eficiente de esos recursos.

Asimismo, permitirá ofrecer programas de capacitación, en gerencia pública, motivación de personal y otras áreas estratégicas para la gestión y el desarrollo de los recursos humanos del Estado.

Creación del Sistema de Administración de Recursos Humanos –SARHE–

El SARHE es un modelo de integración de los servicios administrativos y de asesoría en los procesos de captación, mantenimiento y desarrollo de los recursos humanos de las instituciones públicas centralizadas y descentralizadas del Gobierno.

El SARHE visualiza al Estado como único patrono y a la Administración Pública como el conjunto de las citadas instituciones, cuya misión es proveer a la población de los servi-

cios encomendados con eficiencia y efectividad.

Creación del Sistema Nacional de Recursos Humanos –SIREHU–

El SIREHU es un sistema de información en el cual se compilará toda la información de los puestos y los funcionarios del Régimen de Servicio Civil (lugar de residencia, edad, sexo, escolaridad, calificaciones de servicio, puesto que desempeña, años de servicio para el Estado, ubicación real y presupuestaria del puesto, entre otros datos).

El objetivo de este sistema es dotar al Régimen de Servicio Civil y el Sector Público de una herramienta poderosa que permita avanzar hacia la planificación de los recursos humanos del Es-

tado, además de brindar productos e información que sustituyan al papel y los procesos manuales.

Bibliografía

Méndez Brenes, Ligia Mercedes. *Reseña Histórica. Revistas de Servicio Civil*. Imprenta Nacional, 1988. San José, Costa Rica.

Documentos utilizados

Informe Anual de Labores de 1995.

Estudio de modernización y propuesta de una estructura orgánico-funcional de la Dirección General de Servicio Civil

△