

STRAZZA
BAUTISTA
COSCO

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA

2024



AUTOR: LUCIANO STRAZZA
EDITORA: SANDRA NARANJO BAUTISTA



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**Diagnóstico institucional del
servicio civil en América Latina**

Costa Rica (2024)

Luciano Strazza

Sandra Naranjo Bautista (editora)

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Strazza, Luciano.

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Costa Rica 2024 / Luciano Strazza; editor, Sandra Naranjo Bautista.

p. cm. — (Monografía del BID ; 1252)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Civil service-Costa Rica. 2. Costa Rica-Public employees. 3. Internet in public administration-Costa Rica. 4. Human capital-Costa Rica. I. Naranjo, Sandra, editora. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Innovación para Servir al Ciudadano. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Instituciones para el Desarrollo. IV. Título. V. Serie. IDB-MG-1252

Códigos JEL: D73, H10, H11, H83, J45, N46, P48

Palabras clave: empleo público, gestión pública, recursos humanos, Costa Rica, servicio civil

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Contenido

Abreviaciones	4
Resumen ejecutivo	5
1. Información de contexto	11
1.1. Contexto institucional	11
1.2. Principales antecedentes normativos y estratégicos	13
1.3. Actores institucionales del sistema de gestión de recursos humanos	15
2. Análisis de los subsistemas de gestión de recursos humanos	16
2.1. Planificación de recursos humanos	16
2.2. Organización del trabajo	26
2.3. Gestión del empleo	32
2.4. Gestión del rendimiento	41
2.5. Gestión de la compensación	45
2.6. Gestión del desarrollo	54
2.7. Gestión de las relaciones humanas y sociales	65
2.8. Organización de la función de recursos humanos	69
3. Inclusión, género y diversidad	75
3.1. Normativa y política de inclusión, género y diversidad	75
3.2. Distribución en el servicio civil	75
3.3. Panorama salarial	78
4. Índices de evaluación del sistema de gestión de recursos humanos	79
4.1. Índice del servicio civil	79
4.2. Eficiencia	80
4.3. Mérito	81
4.4. Consistencia estructural	82
4.5. Capacidad funcional	83
4.6. Capacidad integradora	85
Conclusiones	87
Recomendaciones	89
Fuentes de información	93
Referencias bibliográficas	93
Normativa	97
Entrevistas	100
Anexos	101
Anexo 1: Matriz de resumen de hallazgos, por subsistema de gestión de recursos humanos	101
Anexo 2	107

Abreviaciones

ANDE	Asociación Nacional de Educadores
APSE	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CECADES	Centro de Capacitación y Desarrollo
CGR	Contraloría General de la República
DGSC	Dirección General de Servicio Civil
ESC	Estatuto de Servicio Civil
FMI	Fondo Monetario Internacional
GRH	Gestión de recursos humanos
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
LMEP	Ley Marco de Empleo Público
MEDI	Modelos de evaluación de desempeño institucionales
MEP	Ministerio de Educación Pública
MH	Ministerio de Hacienda
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OGEREH	Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos
PEI	Plan Estratégico Institucional
PEN	Plan Estratégico Nacional
PIC	Plan Institucional de Capacitación
PIEP	Plataforma Integrada de Empleo Público
PIB	Producto interno bruto
RAP	Reclutamiento Abierto y Permanente
RRHH	Recursos humanos
RSC	Régimen de Servicio Civil
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
SAGETH	Sistema Automatizado de la Gestión del Empleo y del Talento Humano
UTN	Universidad Técnica Nacional

Resumen ejecutivo*

La calidad del servicio civil es uno de los factores centrales que explican la capacidad del Estado para proporcionar mejores bienes y servicios públicos, y así generar crecimiento económico, reducción de la pobreza y mayor confianza en el gobierno.¹ En consecuencia, uno de los desafíos más importantes en el ámbito público es gestionar los recursos humanos (RRHH) de manera estratégica (para alinear el trabajo de los servidores civiles con la estrategia institucional y las prioridades de gobierno) e integral (para combinar las políticas de planificación, de reclutamiento y selección, de gestión del desempeño, de desarrollo profesional, de incentivos, etc.) que ayude a fortalecer el servicio civil.

En esta dirección, en 2004 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyó el diseño y la implementación de una metodología para evaluar la calidad de la gestión de recursos humanos (GRH), de acuerdo con los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública y las buenas prácticas internacionales. Estas evaluaciones, implementadas al menos una vez en los 24 países de América Latina y el Caribe,² han ayudado a elaborar agendas destinadas a fortalecer dicho ámbito, que sirvieron para mejorar la calidad de los servicios civiles gracias a una GRH más estratégica e integral.

El presente informe contiene una nueva evaluación del servicio civil de Costa Rica, cuyas ediciones anteriores se realizaron en 2004 y 2012. Como muestra el cuadro RE1, desde la primera medición, el índice del servicio civil se ha incrementado. Tanto en 2004 como en 2012, Costa Rica se posicionó como uno de los países con el servicio civil y la GRH más sólidos, razón por la cual ocupó el tercer lugar en ambos casos, detrás de Chile y Brasil.

Diez años después de la última medición, la valoración global de Costa Rica vuelve a crecer (de 54 a 57 puntos), aunque a un ritmo menos acelerado, y se ubica por encima del promedio regional. Esto es el resultado de una reforma estructural importante que se materializó con la Ley Marco de Empleo Público (LMEP) de 2022 (Ley 10159) y su reglamento de 2023. Dichas normativas dieron paso a otras

* Este estudio fue elaborado por Luciano Strazza (consultor), y coordinado y editado por Sandra Naranjo Bautista (IFD/ICS). El documento se benefició de los comentarios de Mariano Lafuente, Pablo Vega y los insumos del consultor Malcolm Green. El equipo del Banco Interamericano de Desarrollo agradece al Gobierno de Costa Rica y, en particular, al equipo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, y la Dirección General de Servicio Civil, por el apoyo brindado para la realización de este informe. De igual forma agradecen a Silvia Ortiz Merchán por su apoyo en la revisión final del documento.

¹ Sobre el impacto en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, véanse Evans y Rauch (1999); Henderson et al. (2003); Dahlström, Lapuente y Teorell (2012); Knack y Keefer (1995); Mauro (1995); Acemoglu, Johnson y Robinson (2001); Dollar y Kraay (2003), y Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004). Acerca de la mejora en la entrega de servicios públicos, véase Lira (2013). En referencia a una mayor confianza en el gobierno, véanse Maxfield y Schneider (1997); Van de Walle, Van Roosebroek y Bouckaert (2005); Cai et al. (2009), y Sacks (2010). Para un panorama general véase Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014).

² Años en los que se hicieron las mediciones: Argentina (2004); Bahamas (2017); Barbados (2017); Bolivia (2004 y 2013); Brasil (2004, 2013 y 2023); Colombia (2004, 2013 y 2023); Costa Rica (2004, 2012 y 2023); Chile (2004, 2013 y 2023); Ecuador (2004, 2011, 2015 y 2023); El Salvador (2004, 2012 y 2023); Guatemala (2004 y 2012); Guyana (2017); Haití (2017); Honduras (2004, 2012 y 2023); Jamaica (2017); México (2004 y 2013); Nicaragua (2004 y 2013); Panamá (2004, 2013 y 2023); Paraguay (2004, 2013 y 2017); Perú (2004, 2011, 2015 y 2022); República Dominicana (2004, 2012 y 2019); Suriname (2017); Trinidad y Tobago (2017), y Uruguay (2004, 2013 y 2023).

regulaciones más específicas en varios de los subsistemas cuya implementación recién comienza, y que de sostenerse en el tiempo impactaría positivamente en futuras mediciones.

Cuadro RE1. Evolución de los índices de calidad del servicio civil y de los subsistemas de gestión de recursos humanos, años 2004, 2012 y 2024

Índices de calidad del servicio civil	2004	2012	2024	Diferencia 2012-2024
Desarrollo del servicio civil (índice agregado)	47	54	57	3
1. Eficiencia	40	50	55	5
2. Mérito	67	73	80	7
3. Consistencia estructural	45	55	58	3
4. Capacidad funcional	41	46	53	7
5. Capacidad integradora	40	45	40	-5
1. Planificación de recursos humanos	40	50	50	0
2. Organización del trabajo	40	47	53	6
3. Gestión del empleo	57	60	67	7
4. Gestión del rendimiento	33	53	53	0
5. Gestión de la compensación	35	60	80	20
6. Gestión del desarrollo	48	32	36	4
7. Gestión de las relaciones humanas y sociales	40	45	40	-5
8. Organización de la función de recursos humanos	60	70	70	0

Fuente: Elaboración propia.

Se debe tener presente que, como parte de la mejora continua, se realizaron ajustes en los criterios para la evaluación de los servicios civiles. En particular, en 2009 se efectuó un ajuste metodológico que permitió afinar los puntos críticos establecidos. Por esta razón, la comparación se puede realizar a partir del 2009, a fin de evitar sesgos de interpretación.

El anexo 1 incluye una matriz que resume los principales cambios con respecto a 2012 para cada uno de los subsistemas. Los cambios más relevantes en la última década son:

- 1. LMEP y su reglamento.** La ley sancionada en 2022 e implementada con su reglamento en marzo de 2023, con base en las buenas prácticas internacionales, significó un punto de inflexión en varios temas, entre ellos la gobernanza (rectoría política asignada al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica [MIDEPLAN]), el ámbito de aplicación (una parte significativa del sector público), la planificación integral, el sistema salarial y la alta dirección pública. Abre una oportunidad para modernizar el servicio civil costarricense y cerrar una serie de brechas que limitaban la calidad de la administración pública. El siguiente reto para el país estará en velar por su implementación generalizada.

2. **Nuevo sistema de remuneraciones.** Se trata de una de las reformas más importantes dadas las múltiples distorsiones e impactos negativos agregados del sistema de remuneraciones anterior. El nuevo sistema busca reequilibrar la competitividad salarial, mejorar la eficiencia fiscal y transparentar la estructura de las remuneraciones, todo ello sin afectar derechos adquiridos.
3. **Gestión por competencias.** Se elaboraron diccionarios de competencias que se usan como referencia para las descripciones de cargos, los manuales de clases y cargos, los procesos de reclutamiento y selección, la gestión del rendimiento y el sistema de remuneraciones. Estos instrumentos abrieron el camino a una gestión más cualitativa del servicio civil.
4. **Reclutamiento y selección.** Se pusieron en marcha diferentes reformas al proceso de reclutamiento y selección con la finalidad de facilitar las postulaciones a toda la ciudadanía, ajustar los criterios de priorización de vacantes por concursar, mejorar el diseño de pruebas de selección y agilizar el proceso de concursos abiertos.
5. **Estabilidad del empleo público frente a cambios políticos.** Desde la última evaluación hubo cambios de gobierno (2014, 2018 y 2022) y algunos de ellos con cambio de color político (2014 y 2022), lo que no se tradujo en desvinculaciones en la carrera.
6. **Impulso al desarrollo de carrera.** Se generó nueva normativa y autorizaciones presupuestarias para ocupar vacantes por mecanismos de concurso interno y ascenso directo, ofreciendo mejores perspectivas de carrera a los servidores públicos.

Los avances son importantes, pero aún quedan retos pendientes. La siguiente lista de recomendaciones se dirige a las principales brechas que necesitan cerrarse:

1. **Planificación: *Diseñar un proceso de planificación integral de GRH y explorar un programa de retiro voluntario.*** El objetivo del proceso de planificación integral es consolidar la visión y la operación integrada de las políticas de talento humano, lo que permitirá reducir la fragmentación actual entre los distintos subsistemas, potenciar las sinergias y, así, mejorar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones. Para ello, el diseño del proceso debe especificar: *i)* qué áreas deben ser planificadas (por ejemplo, puestos obsoletos y por crear, cantidad y perfil del personal necesario y excedente, desvinculaciones proyectadas, tipos de concursos para cubrir las vacantes, proyecciones de movilidad para cubrir déficits de personal, objetivos y metas de desempeño, planes de capacitación, entre otros); *ii)* los criterios técnicos para guiar la planificación interrelacionada entre subsistemas, de modo que el producto generado en uno sirva de insumo en otro (por ejemplo, los resultados de la evaluación de desempeño del año previo para alimentar decisiones sobre ascensos y capacitaciones); *iii)* los formatos y/o plataformas digitales para que las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos (OGEREH) sistematicen sus proyecciones, y *iv)* los plazos de las diferentes etapas del proceso, idealmente en coordinación con el cronograma de planificación

presupuestaria. Todas estas definiciones serán responsabilidad de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), que ya ha brindado asistencia técnica a las OGEREH para su aplicación.

Además, a fin de implementar la reforma salarial contemplada en la ley (que está sujeta a reglas de espacio fiscal), y puesto que no es posible reducir salarios, es necesario mejorar la eficiencia en la masa salarial a través de una mejor planificación de dotaciones. Considerando que Costa Rica combina: *i)* un gasto relativamente alto en personal, con aumentos salariales automáticos por antigüedad cada año bajo el régimen previo; *ii)* casi un 20% de sus servidores públicos con más de 55 años; *iii)* la ausencia de una edad de jubilación obligatoria, y *iv)* disparidades importantes en el salario, en especial para personal en cargos de menor nivel jerárquico que reciben remuneraciones que estarían significativamente por sobre el mercado laboral, se recomienda explorar la posibilidad de estructurar un programa de retiro voluntario. Estos programas, que normalmente se diseñan en colaboración y cuentan con el apoyo de las asociaciones de trabajadores, ofrecen un paquete para los servidores públicos que cumplen con ciertos requisitos (normalmente relacionados con la edad, años de servicio y funciones) a cambio de su renuncia.³ Si bien existen desafíos en su implementación, como evitar que los servidores públicos con mejor desempeño se vayan y prevenir la “puerta giratoria” (servidores públicos que reciben el paquete y vuelven a ser contratados), experiencias recientes en la región han sido exitosas en generar eficiencias y mitigar estos problemas.⁴

2. **Organización del trabajo: *Actualizar los manuales de clases y cargos con base en las descripciones funcionales y de perfil.*** El objetivo es que todas las instituciones alcanzadas por la LMEP cuenten con un instrumento que sistematice de forma completa y actualizada todos los cargos, de manera que sirvan de referencia para la gestión de los procesos de talento humano (reclutamiento y selección, movilidad, rendimiento, desarrollo). Para ello será necesario hacer primero un relevamiento de la planta de cargos, decidir cuáles deben continuar porque agregan valor y cuáles han quedado obsoletos, y luego utilizar, actualizar o generar las correspondientes descripciones de cargos por factores. Esta tarea puede ser ejecutada por las mismas instituciones, pero bajo la guía metodológica, supervisión y capacitación que la DGSC viene aplicando desde 2020.
3. **Gestión del empleo: *Generar estándares técnicos para las pruebas de selección de conocimientos específicos.*** El objetivo de esta recomendación es apoyar técnicamente la delegación de las pruebas de selección específicas (fase 2 del proceso de selección) que las instituciones deberán realizar tras las pruebas generales a cargo de la DGSC (fase 1 del proceso de selección). Para

3 En algunos casos, estos programas son acompañados de un componente de separación voluntaria para aquellos servidores públicos por debajo de la edad de jubilación.

4 Por ejemplo, Jamaica implementó en 2017 un programa con apoyo del BID que tuvo una tasa interna de retorno del 38% y un plazo de recuperación de la inversión de menos de cinco años.

ello, es central que la DGSC establezca criterios metodológicos que ayuden a las instituciones a diseñar y ejecutar estas pruebas, evitando el potencial riesgo de ganar agilidad en el proceso a costa de perder calidad en la verificación de la idoneidad (fundamental en los concursos abiertos).

4. **Gestión del empleo: *Elaborar regulaciones normativas y técnicas específicas para gestionar la movilidad geográfica y funcional.*** El objetivo de esta recomendación es proporcionar a las instituciones una guía técnica para llevar a cabo una gestión inteligente de la movilidad. Para ello, es crucial que la movilidad sea concebida como un instrumento de apoyo a la planificación de personal, así como de adaptación ágil ante cambios de objetivos institucionales y/o de contexto. Además, es importante que la DGSC incluya esta función en su radar de rectoría, brindando asesoramiento a las instituciones en la implementación y, mediante la nueva Plataforma Integral de Empleo Público, generando estadísticas que permitan tener una visión de conjunto.
5. **Gestión del rendimiento: *Generar lineamientos técnicos para el establecimiento de metas.*** Dado que el nuevo modelo de evaluación de desempeño derivado de la LMEP apunta a que las metas de rendimiento tengan una ponderación del 80% en la calificación final (el restante 20% correspondería a competencias), y que está descentralizado en las instituciones, es clave brindar asistencia técnica a las OGEREH para que apliquen la Directriz 29-PLAN, que contempla el nuevo modelo de evaluación de desempeño ajustado a la LMEP. Contar con estos criterios y capacitar a las OGEREH para su aplicación es una de las condiciones necesarias para evitar la inflación de resultados que suele haber en este tipo de sistemas. Esto permitirá contar con información transparente del desempeño de las personas y evitará la distorsión de otros aspectos de la GRH, como el acceso a las anualidades y los ascensos.
6. **Gestión de la compensación: *Finalizar el trabajo técnico y realizar ajustes a la reforma de salario global,*** con el objetivo de materializar todos los beneficios de la nueva ley y profundizar las mejoras y la efectividad del sector público. El Gobierno de Costa Rica ha logrado avances significativos, pero aún restan tareas por realizar. Entre ellas: *i)* desarrollar grados o niveles para cada familia de puestos; *ii)* utilizar la puntuación en la evaluación de puestos como una referencia para diseñar los grados o niveles, y después asignar puestos a cada grado o nivel, y *iii)* planificar una política salarial integral, que incluya el diseño de escalas salariales y considere las remuneraciones en el mercado laboral general.
7. **Gestión del desarrollo: *Establecer la obligatoriedad de las pruebas de idoneidad en los ascensos directos.*** Esta iniciativa apunta a que todas las vacantes, con independencia del mecanismo utilizado (ascenso directo, concurso interno y concurso abierto), se cubran con pruebas de idoneidad. Esto permitiría no solo verificar la idoneidad y el mérito para ocupar el cargo (sin importar lo demostrado en evaluaciones para cargos anteriores) sino

también igualar las oportunidades de todos los postulantes por el menor peso de la discrecionalidad de la autoridad institucional en la selección final.

8. **Gestión de las relaciones humanas y sociales:** *Elaborar estándares para gestionar el clima laboral y la comunicación interna.* Si bien estas funciones suelen estar descentralizadas, es importante contar con criterios comunes para alinear las instituciones, en especial en una administración con alta movilidad y transferencia de servidores públicos. En cuanto al clima laboral, esto permite identificar y abordar desafíos, así como compartir buenas prácticas. En el caso de la comunicación interna, ayuda a construir una identidad pública más sólida y a mejorar la integración entre las diferentes instituciones.
9. **Organización de la función de recursos humanos:** *Regular técnicamente el esquema de compromisos de gestión y evaluación de la alta dirección.* El objetivo de esta recomendación es fortalecer la orientación a resultados y la responsabilización de la alta dirección. Para ello es necesario contar con un proceso e instrumentos específicos para planificar, monitorear y medir los compromisos de gestión, los cuales deben estar directamente conectados con el mandato normativo del área liderada por el directivo y con la planificación institucional. Esto es central para que los resultados de la evaluación, tal como indican la LMEP y su reglamento, sean un insumo para determinar la continuidad o la desvinculación del directivo público. Además, permitiría una mayor transparencia, orientación al mérito y rendición de cuentas a la ciudadanía.
10. **Organización de la función de recursos humanos:** *Diseñar un programa amplio de capacitación y asistencia técnica permanente a las OGEREH.* Considerando la reciente entrada en vigor de la LMEP y la emisión de diversas regulaciones normativas y técnicas específicas surgidas de aquella, el objetivo de esta recomendación es generar capacidades de implementación en las OGEREH. Como se verá a lo largo del informe, este es el reto transversal que enfrenta actualmente el servicio civil costarricense, en particular debido a los cambios estructurales que introduce la ley y a la ampliación de su ámbito de aplicación. Asimismo, es fundamental que la capacitación se complemente con una profundización de la estrategia de asesoramiento técnico permanente que la DGSC viene realizando.

1. Información de contexto

1.1. Contexto institucional

Costa Rica es una de las democracias más sólidas y estables de la región. Desde mayo de 2022, su presidente es Rodrigo Chaves Robles, del partido Progreso Social Democrático. Su mandato, tal como dicta la Constitución, se extiende hasta 2026 sin posibilidad de reelección inmediata.

En la actualidad, Costa Rica tiene una población de 5.180.829 habitantes, lo que representa un incremento del 9,3% con respecto al último informe del servicio civil elaborado en 2012, aunque la tasa anual de crecimiento se desaceleró a menos de la mitad (de 1,2 a 0,5).

Desde entonces y hasta 2022, la economía del país tuvo un crecimiento promedio anual (a precios constantes) del 3,1%, lo que incluye una caída del 4,3% en 2020 por la pandemia, seguida de una recuperación del 7,8% en 2021 y del 4,3% en 2022. Además, el producto interno bruto (PIB) per cápita en 2022 es un 32,4% más alto que en 2012.⁵

A partir de 2018, el país inició una ambiciosa reforma fiscal para mejorar la sostenibilidad de las cuentas públicas. El paso inicial fue la sanción de la Ley 9635 (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas), que tenía entre sus principales objetivos la contención de la masa salarial. En 2021, como parte de una estrategia más integral de fortalecimiento fiscal tras la pandemia, el país suscribió un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) basado en tres pilares: *i)* equilibrio fiscal para asegurar la sostenibilidad de la deuda pero sin descuidar a la población vulnerable; *ii)* estabilidad monetaria y financiera mientras se continúa fortaleciendo la autonomía operacional del Banco Central, y *iii)* reformas estructurales para promover el crecimiento verde, inclusivo y sustentable (Fondo Monetario Internacional, 2021:7).

En el plano social, la pobreza, que representaba el 20,6% de la población en 2012, se incrementó al 24,9% en diciembre de 2022 (y era del 22% antes de la pandemia). También se produjo un crecimiento de la pobreza extrema, del 6,3% en 2012 al 8% en 2022 (Universidad de Costa Rica, 2022). La mayor concentración de la pobreza se registra en las zonas rurales (30,1%, contra el 22,9% en áreas urbanas). En cuanto a la desigualdad, el índice de Gini se ubicó en el 0,487 en 2021, levemente por encima del registrado en 2012 (0,484), situándose entre los más altos de la región.⁶ En línea con esto, el desempleo casi se duplicó, pasando del 4,5% en 2012 al 8,3% en 2022.⁷

⁵ Para más información, véase Banco Mundial (s/f1).

⁶ Los más elevados se registran en Brasil (0,529), Colombia (0,515), Panamá (0,509) y Costa Rica (0,487). Por debajo vienen Guatemala (0,483), Honduras (0,482), Nicaragua (0,462), Ecuador (0,458), México (0,454), Chile (0,449), Paraguay (0,429), Argentina (0,420), Bolivia (0,409), Uruguay (0,408), Perú (0,402) y República Dominicana (0,385). Véase Banco Mundial (s/f3).

⁷ Para más información, véase Banco Mundial (s/f1).

El sector público costarricense está compuesto por diversos tipos de instituciones (algunas autónomas y otras semiautónomas) y regímenes. Hasta diciembre de 2022, se contaba con 135.740 servidores públicos. De estos, el 82,2% pertenecía al Régimen de Servicio Civil (RSC), un 16% al policial, un 0,2% al del servicio exterior y el restante 1,6% a otro régimen. Cabe destacar que había 3.970 puestos vacantes, por lo que el total de puestos efectivamente ocupados era de 131.770. El 61,6% de los cargos son efectivos, mientras que un 32,4% corresponde a cargos interinos (en sustitución). En comparación con diciembre de 2011, la plantilla tuvo un crecimiento del 15% (cuadro 1).

Cuadro 1. Servidores públicos por régimen, diciembre de 2022

Régimen	Servidores públicos (No.)	Porcentaje
Servicio civil	111.565	82,2
Policial	21.684	16,0
Servicio exterior	263	0,2
Otro	2.228	1,6
Subtotal	135.740	
Vacantes	3.970	
TOTAL (plazas ocupadas)	131.770	

Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2023a).

Clasificados por estratos, la mayoría de los servidores públicos pertenecen al docente (54,3%), mientras que los estratos de la carrera administrativa bajo el título I del Estatuto de Servicio Civil (ESC), es decir, el gerencial, profesional, técnico, calificado y operativo, en conjunto representan el 38,5% del total (cuadro 2).

Cuadro 2. Servidores públicos por estrato, diciembre de 2022

Estrato	Hombres		Mujeres		Total	
	No.	Porcentaje	No.	Porcentaje	No.	Porcentaje
Gerencial	68	0,1	44	0,04	112	0,1
Profesional	5.692	5,3	8.592	8,0	14.284	13,3
Técnico	1.770	1,6	2.925	2,7	4.695	4,4
Calificado	1.959	1,8	6.573	6,1	8.532	7,9
Operativo	6.834	6,4	6.884	6,4	13.718	12,8
Docente	14.339	13,4	43.894	40,9	58.233	54,3
Técnico docente	623	0,6	2.364	2,2	2.987	2,8
Administrativo docente	1.614	1,5	2.642	2,5	4.256	4,0
Artístico	362	0,3	147	0,1	509	0,5
Subtotal	33.261	31,0	74.065	69,0	107.326	
Vacantes, puestos fuera del Régimen de Servicio Civil, Instituto Nacional de Aprendizaje					28.414	
Total					135.740	

Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2023a).

Nota: El cuadro considera 43 instituciones, incluyendo al Ministerio de Educación Pública. El Instituto Nacional de Aprendizaje forma parte del Régimen de Servicio Civil, pero no identificó el sexo registral según estrato.

1.2. Principales antecedentes normativos y estratégicos

El empleo público está regulado por diferentes instrumentos normativos. En el nivel más alto está la Constitución de la República, que asigna al Poder Ejecutivo la dirección del gobierno, la administración central y las entidades autónomas.

El segundo instrumento, todavía vigente, es el ESC, sancionado en 1953 mediante la Ley 1581. Tanto el ESC como su reglamento se aplican a los diferentes regímenes mencionados en la sección anterior (servicio civil, policial, servicio exterior, entre otros) y al Instituto Nacional de Aprendizaje.

Por su parte, las instituciones autónomas y los otros poderes del Estado cuentan con estatutos particulares.

Sin embargo, en 2022 se produjo una importante innovación normativa con la sanción de la Ley Marco de Empleo Público (LMEP) que entró en vigencia en marzo de 2023 con la aprobación de su reglamento. La nueva ley, que recoge las buenas prácticas en gestión de recursos humanos (GRH), presenta una serie de novedades respecto del ESC.

Por un lado, con el objetivo de lograr una mayor coherencia en las reglas y eliminar inequidades producidas por la coexistencia de los diferentes estatutos, la LMEP amplía su ámbito de cobertura a:⁸

1. Los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), sus órganos auxiliares y adscritos, y el Tribunal Supremo de Elecciones.
2. El sector público descentralizado, conformado por las instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo universidades estatales, la Caja Costarricense de Seguro Social, las instituciones semiautónomas y las empresas públicas estatales.
3. El sector público descentralizado territorial, conformado por las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas.

Otro cambio importante que introduce la ley es la rectoría política, que queda en manos del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), mientras que deja en la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) la rectoría técnica de la GRH.

Además, la ley y su reglamento introducen innovaciones en los distintos procesos de gestión de los recursos humanos. Por ejemplo, se destacan los criterios para elaborar una planificación integral de la fuerza de trabajo, que contemple las dimensiones cuantitativa y cualitativa de la plantilla de personal. También se encuadran los principios e instrumentos para diseñar e implementar un sistema salarial más competitivo, equitativo y fiscalmente sustentable, basado en un sistema de puntos cuya metodología de implementación fue elaborada posteriormente por las instancias competentes. Como tercera innovación, se establecen reglas para conformar un sistema de alta dirección pública meritocrático, con el fin de mejorar la gestión de las organizaciones públicas. Estos ejemplos destacados van acompañados de normativas más modernas en todos los subsistemas de GRH.

Otra ley relevante en el contexto actual del servicio civil de Costa Rica es la Ley 9635, sancionada en 2018. Esta normativa marca el inicio de una reforma destinada a mejorar la capacidad fiscal del Estado, complementada más tarde por el acuerdo con el FMI. La ley, que entre otros ejes ajusta los salarios y beneficios de los servidores públicos para contener la masa salarial, es relevante porque brindó el marco para el diseño de un nuevo sistema salarial incluido en la LMEP.

Por último, la GRH en el servicio civil de Costa Rica se apoya en un conjunto amplio de decretos y resoluciones que regulan los diferentes procesos. Como se analiza en la sección 2, en la última década se han generado nuevas normativas específicas prácticamente en todos los subsistemas, muchas de ellas destinadas a operativizar las disposiciones de la LMEP y su reglamento.

⁸ Debe tenerse presente que existen instituciones que establecieron sus funciones como exclusivas y excluyentes, por lo que no están dentro del ámbito de cobertura del MIDEPLAN ni de la LMEP.

1.3. Actores institucionales del sistema de gestión de recursos humanos

La GRH en el servicio civil de Costa Rica involucra a un conjunto de actores con diferentes roles que se complementan y requieren de coordinación. Desde la sanción de la LMEP en 2022 y su entrada en vigor en marzo de 2023, la rectoría política está a cargo del MIDEPLAN, cuyo ámbito de acción a partir de la ley es mayor que el alcanzado por el ESC. Como rector político, el MIDEPLAN emite los lineamientos y principios generales de GRH, y coordina la acción con el resto de los actores institucionales.

Uno de estos actores es el Ministerio de Hacienda (MH), que forma parte de la comisión denominada Autoridad Presupuestaria junto al MIDEPLAN y un ministro designado por el presidente de la República (o su viceministro). Aunque el MH no tiene a su cargo la rectoría política, es un actor central debido a su gestión presupuestaria y salarial, así como por el programa de fortalecimiento fiscal iniciado con la Ley 9635 y el acuerdo con el FMI. Además, centraliza los principales sistemas de información que se necesitan para la gestión del personal, y lidera el desarrollo de un nuevo ecosistema denominado “Hacienda Digital”.

Como complemento del MIDEPLAN, la rectoría técnica continua a cargo de la DGSC, cuyo director a partir de la LMEP debe ser nombrado por el Consejo de Gobierno por un período de seis años para descalzarlo del período presidencial. Para llevar a cabo sus funciones, la DGSC se organiza internamente en áreas o direcciones que se corresponden con los procesos de GRH. En la actualidad, la DGSC tiene la tarea de desarrollar los instrumentos técnicos para implementar las disposiciones de la LMEP, muchas de las cuales tienen como plazo legal seis meses desde la puesta en vigor de la ley (marzo 2023).

Otro actor clave son las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos (OGEREH) que tiene cada institución pública. Las OGEREH son el brazo operativo del sistema para implementar los procesos definidos por norma. A partir de la LMEP y de las iniciativas de mejora que tiene en agenda la DGSC, está previsto que las OGEREH deban encargarse de implementar procesos de GRH que hasta ahora estaban bajo la órbita del ente rector (por ejemplo, la aplicación de una parte de las pruebas de selección en los concursos abiertos), lo que incrementará su protagonismo como actor del sistema.

Dentro del conjunto de actores estatales, la Contraloría General de la República (CGR) tiene un rol central en la regulación del sistema de GRH, ya que suele elaborar informes y emitir disposiciones que luego deben ser cumplidas por los entes rectores.

Por último, también existen actores no estatales relevantes. El caso más significativo es el de los sindicatos, en particular los del sector docente, cuyas posiciones y

propuestas suelen ser consideradas tanto por los entes rectores como por las OGEREH a la hora de diseñar e implementar políticas de GRH.

2. Análisis de los subsistemas de gestión de recursos humanos

En esta sección se presenta el análisis de los 33 puntos críticos que propone la versión calibrada del Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil (Longo y Iacoviello, 2010). Para cada subsistema se incluye una breve definición de las normas y las prácticas de recursos humanos (RRHH) que abarca, y se indican los puntos críticos asociados. Es importante resaltar que los subsistemas analizados corresponden a un modelo integrado de GRH, cuya finalidad principal es la adecuación de las personas a la estrategia organizacional para producir resultados acordes a los objetivos perseguidos. Longo (2004) destaca que, para que las políticas y las prácticas de la GRH funcionen como un sistema integrado capaz de aportar valor, deben cumplirse ciertos requisitos. Por ejemplo, que los subsistemas operen de manera interconectada y se presenten como aplicaciones de una estrategia de RRHH derivada de la planificación organizativa, y estén cohesionados por ella.

2.1. Planificación de recursos humanos

Coherencia estratégica

Punto crítico 1: Las previsiones de la planificación de personal se desprenden regularmente de prioridades y de orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es, con frecuencia, alto.

De acuerdo con lo señalado en el informe de 2012, una de las prioridades del Gobierno de Costa Rica en la GRH era fortalecer la planificación de las plantillas de personal para mejorar la coherencia estratégica. Esto se perseguía mediante dos iniciativas principales. La primera, mejorando el alineamiento entre el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, los planes estratégicos institucionales y la planificación del personal. En ese proceso desempeñaba un rol clave el MIDEPLAN, como autoridad estratégica. La segunda iniciativa, complementaria de la anterior, era el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las OGEREH y su nexo con las áreas de planificación de sus instituciones. A pesar de estos esfuerzos, la calidad de la planificación de personal seguía siendo deficiente debido a la tendencia a considerar solo la variable presupuestaria, sin un análisis o una proyección cualitativa e integral de la política de GRH. En parte, la causa de esto era el mandato

del Decreto 36857-MP-PLAN-H,⁹ que le otorgó al MH la rectoría política del empleo público.

Esta situación se mantuvo estable en el tiempo, hasta que se produjo un primer hito a partir de un informe de la CGR (2019), el cual evaluó el proceso de planificación de RRHH en el RSC y emitió disposiciones para su regulación. Específicamente, la CGR señaló la necesidad de mejorar la planificación de RRHH pues había detectado la carencia de una regulación normativa y técnica, así como de un seguimiento a las instituciones. Por ello, la Contraloría recomendó que la DGSC generara normativa específica, implementara un proceso de planificación y seguimiento, y apoyara el fortalecimiento de las OGEREH para que la planificación formara parte de la desconcentración funcional. En paralelo, instó a un grupo de instituciones a elaborar, aprobar y divulgar sus planes estratégicos.

Este informe dio lugar a nuevas normativas, entre las que se destaca la resolución DG-24-2022, que contiene los lineamientos generales del proceso de planificación aplicables a ministerios, instituciones y órganos adscritos del RSC. La norma dispone que la planificación debe considerar la articulación de los procesos de GRH (organización del trabajo, gestión del empleo, desempeño, desarrollo, compensación, y relaciones humanas y sociales), y que su aplicación corresponde a las OGEREH en un proceso anual que luego debe ser evaluado por la DGSC.

En 2022 se produjo otro hito con la aprobación de la LMEP, mediante la Ley 10159. En cuanto a planificación y coherencia estratégica del personal, la ley contiene dos modificaciones centrales. La primera es la entrega al MIDEPLAN de la rectoría política del empleo público. Entre otras cosas, esto tiene como finalidad otorgarle integralidad al enfoque estratégico de GRH y un mejor alineamiento institucional a la planificación del personal. La segunda modificación tiene que ver con los lineamientos específicos que la ley y su reglamento contienen (artículo 11), esto es: que las planificaciones deben contener como mínimo el análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto en lo que respecta a la cantidad como al tipo de perfiles profesionales y no profesionales, incluyendo los niveles de cualificación, idoneidad y competencias.

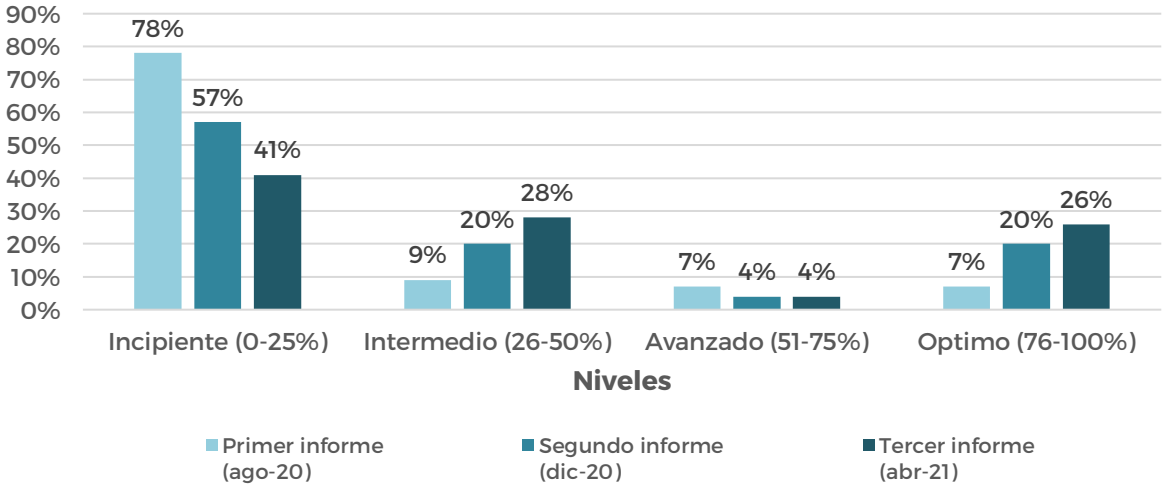
Para que la nueva normativa se vuelva operativa, la DGSC (2022a) elaboró la *Guía de aplicación para la implementación del proceso de planificación de recursos humanos* basada en el marco conceptual desarrollado por Longo (2002) en línea con la Carta Iberoamericana de la Función Pública y que es utilizado desde hace dos décadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para diagnósticos como el del presente informe. El modelo presentado por la guía considera a la planificación como una función transversal que se traduce en políticas, manuales y procesos. Las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal resultan del análisis de cargas de trabajo aplicado a las estructuras de puestos de trabajo, y deben corresponderse con la planificación estratégica institucional.

⁹ Posteriormente derogado por medio del Decreto 37103-MP-PLAN-H de 2012.

La implementación real del nuevo enfoque, con todas sus reglas e instrumentos de gestión, es todavía incipiente. Esto se debe no solo a que las normativas son muy recientes –de hecho, la LMEP entró en vigencia en marzo de 2023–, sino también a que, en general, las OGEREH aún carecen del personal y las capacidades técnicas para implementar el nuevo modelo (punto crítico 33). Al presente, no todas las instituciones tienen actualizada la planificación estratégica ni capacidad para implementar el análisis de cargas de trabajo. La política de austeridad del gasto público, cuyo último hito es la Ley 9635 (2018), la cual entre otras cosas congela las vacantes, fue tomada por algunas de las instituciones como un desincentivo para estimar disponibilidades y sobre todo necesidades de personal.

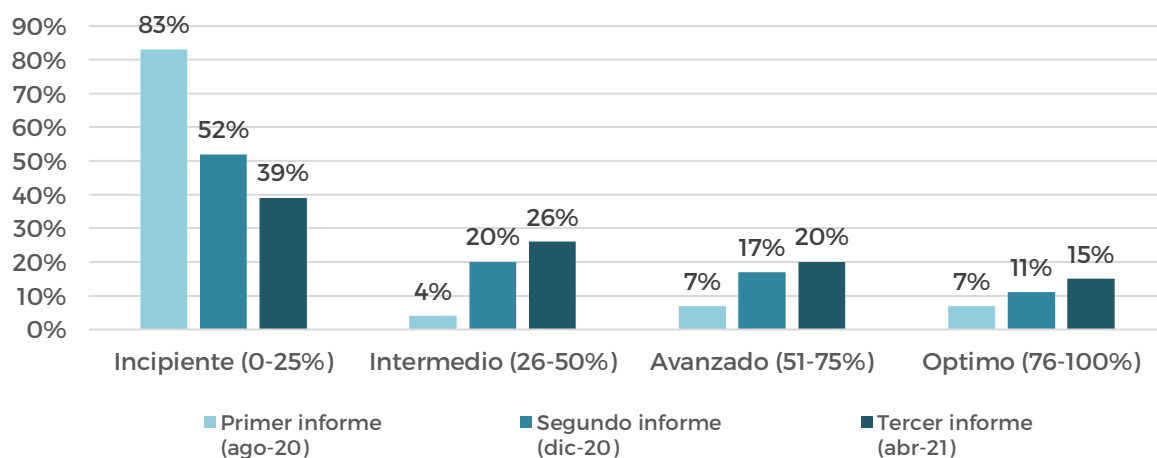
Pese a que la planificación integral del modelo es aún incipiente y existe una serie de restricciones, se observan avances específicos en la planificación de personal a nivel institucional. Esto se ve reflejado en el informe de seguimiento de la planificación realizado por la DGSC (2021) sobre las 44 instituciones del RSC. En el gráfico 1 es posible observar que en las OGEREH la variable “Análisis de necesidades brutas de personal” con un nivel incipiente bajó del 78%, en agosto de 2020, a 41% menos de un año después, mientras que aumentó considerablemente el número de análisis con un nivel óptimo. Por su parte, la variable “Análisis de las disponibilidades actuales y futuras” también muestra una dinámica similar, con una reducción en el nivel incipiente y un aumento en los niveles intermedio, avanzado y óptimo (gráfico 2). Sin embargo, en la evaluación de 2022, la variable “Se realizan anualmente estudios para identificar necesidades de personal” arrojó que el 48% de las instituciones del RSC no lo hacía, mientras que el 20% lo hacía de forma parcial (esto es, no todos los años y/o no para todas las áreas internas), solo el 32% lo hacía de forma completa y, como se puede ver más adelante en el análisis del punto crítico 6, es uno de los rendimientos más bajos de las 18 variables que se evalúan).

Gráfico 1. Nivel de desarrollo de la variable *Análisis de necesidades brutas de personal* en instituciones, años 2020 y 2021



Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2021).

Gráfico 2. Nivel de desarrollo de la variable *Análisis de disponibilidades actuales y futuras* en instituciones, años 2020 y 2021



Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2021).

El informe identifica que la pandemia, la escasez de personal en las OGEREH y la falta de capacitación son las causas centrales del todavía bajo desarrollo general de estas variables, y que las mejoras observadas se explican mayormente por la labor de seguimiento y asesoría realizada por la DGSC.

Información de base para la toma de decisiones en la gestión de recursos humanos

Punto crítico 2: Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de los recursos humanos existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.

En 2012, la información de base para la toma de decisiones en la GRH se apoyaba en dos principales sistemas digitales. Uno de ellos era el Sistema Automatizado de Gestión del Empleo y del Talento Humano (SAGETH), desarrollado por la DGSC para el soporte de la clasificación de puestos, el reclutamiento y selección, y los salarios e incentivos. Este sistema había finalizado la prueba piloto en 2012 y estaba listo para ser implementado en todas las instituciones del RSC. El segundo sistema era el INTEGRA II, una evolución de la primera versión, pensado para la administración de planillas, en especial la docente (título II del ESC). En ese momento, este sistema se encontraba en la fase inicial de prueba piloto. El informe de 2012 hace mención a un tercer sistema (“EXCELIN”) pensado para la generación de estadísticas por parte de la DGSC, aunque se encontraba todavía en fase de diseño y tenía un plan gradual de implementación hasta 2016. Finalmente, este desarrollo no se implementó por falta de recursos.

En los años posteriores no se produjeron avances en estos proyectos. Al presente, la administración de planillas en las 44 instituciones del RSC se realiza con el

tradicional sistema INTEGRA I, o bien con soportes digitales propios. El sistema INTEGRA II finalmente no fue implementado en todas las instituciones y quedó para uso de la planilla docente. Por su parte, el SAGETH sigue operativo y ha experimentado mejoras graduales mediante convenios de cooperación con la Universidad Técnica Nacional (UTN), especialmente enfocadas en la trazabilidad del reclutamiento y selección, y la generación de estadísticas –en convenio con la Secretaría Técnica del MH–. Por último, también existen instituciones que presentan una gran debilidad digital, lo que se traduce en una escasa capacidad para generar, almacenar y procesar información sobre el talento humano.

En este contexto, en 2021 la DGSC firmó un convenio con el MH para que Hacienda Digital también pueda ser soporte de los procesos de GRH. Hacienda Digital está concebido como un ecosistema de sistemas digitales que permita sistematizar información de diverso tipo y generar reportes más complejos, para lo cual es clave la interoperabilidad. La DGSC envió al MH una propuesta de sistema informático integral para gestionar, entre otros, el reclutamiento y selección, el control de los puestos vacantes, los movimientos de personal, los manuales ocupacionales, la evaluación del desempeño, la capacitación y las remuneraciones. Actualmente, el desarrollo se encuentra en etapa de licitación, con planes de entrar en fase de producción en 2025-27, por lo que las mejoras no llegarían en el corto plazo.¹⁰

Por último, la LMEP establece, en su artículo 12, el desarrollo de una Plataforma Integrada de Empleo Público (PIEP) destinada a centralizar el registro de información cuantitativa y cualitativa para caracterizar la situación del empleo público. De acuerdo con la ley, el sistema deberá ser alimentado con información provista y actualizada semestralmente por las instituciones públicas cubiertas por la normativa. Este sistema, que fue desarrollado por la DGSC y lanzado a principios de septiembre de 2023, consta de cuatro módulos centrales:¹¹

1. *Puestos vacantes*: incluye los puestos disponibles del Sistema General de Empleo Público Costarricense, tanto del RSC como del resto de instituciones bajo la rectoría del MIDEPLAN a partir de la LMEP.
2. *Reclutamiento*: sistematiza el perfil de las personas inscritas mediante una oferta de servicios para ocupar cargos públicos en instituciones del RSC y bajo la rectoría del MIDEPLAN.
3. *Registro de elegibles*: contiene a las personas que superaron las pruebas de idoneidad y que pueden ser seleccionadas en futuras búsquedas para cubrir vacantes.
4. *Clasificación y salarios*: proporciona información del Sistema Clasificado de Puestos del RSC en sus diferentes estratos, así como la escala salarial.

¹⁰ El préstamo internacional para el desarrollo e implementación de Hacienda Digital fue aprobado mediante la Ley 9922 de 2020, y la DGSC suscribió un convenio para participar del Componente 1, sobre fortalecimiento de la gestión de gasto público.

¹¹ Para más información, véase el siguiente enlace: <https://piep.dgsc.go.cr/>.

También incluye los manuales de clases y especialidades, manuales de puestos y guías prácticas.

Eficacia de la planificación

Punto crítico 3: No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.

Punto crítico 4: El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de los parámetros razonables y compatibles con la economía del país.

Punto crítico 5: La tecnificación de las dotaciones es la adecuada al entorno de una sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.

La dotación de personal total de las 44 instituciones del RSC era al 31 de diciembre de 2022 de 131.770 personas, de las cuales el 61,5% pertenecen al Ministerio de Educación Pública (MEP) y el resto a las demás instituciones del RSC (cuadro 3). Ese total representa un crecimiento del 15,2% con respecto a fines de 2011. Sin embargo, se mantuvo estable como proporción de la población total (2,6% - 2,5%) y de la población económicamente activa (5,3% - 5,2%).

Cuadro 3. Empleo en la administración pública, años seleccionados

Variable	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Población (en millones) ^a	...	4,95	4,99	5,04	5,08	5,12	5,15	5,18
Variación interanual (%)	...	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	0,6	0,5
Servidores (total del RSC)	114.396	...	...	...	135.187	128.282	135.717	131.770
Variación interanual (%)	...	...	...	...	...	-5,1	5,8	-2,9
Servidores (sin personal del Ministerio de Educación Pública)	...	...	...	...	47.068	47.815	48.406	47.669
Total servidores del RSC/población total (%)	2,6	...	...	...	2,7	2,5	2,6	2,5
Total servidores del RSC/población económicamente activa^b (%)	5,3	...	...	...	5,3	5,2	5,4	5,2

Fuente: Elaboración propia, con base en ^a Banco Mundial (s/f1); ^b Banco Mundial (s/f2).

Nota: La categoría "servidores como total del RSC" incluye a todo el personal, pero estos datos no comprenden los regímenes de la policía ($n = 21.684$), el servicio exterior ($n = 263$) y otros ($n = 2.228$); si se agregan estos universos, la proporción de servidores del RSC/población en 2022 pasaría de 2,5% a 2,6%. ...: sin datos; RSC: Régimen de Servicio Civil.

Una forma aproximada pero también más comprehensiva de analizar el excedente o déficit de la dotación de personal, y por ende de la eficacia de la planificación, es a través de los indicadores de cobertura de los principales servicios públicos. Como muestra el cuadro 4, Costa Rica se encuentra claramente por debajo de la referencia internacional en el sector educación (cantidad de alumnos por docente) y, en menor medida, también en el sector de la seguridad ciudadana (policías cada 1.000 habitantes), pero por encima del estándar en el sector salud (médicos cada 1.000 habitantes). Estos valores reflejan la necesidad de fortalecer la planificación de

personal público, ya que la reducción en la dotación total no debería agravar estos déficits en servicios públicos críticos para la población.

Cuadro 4. Indicadores de empleo sectorial, período 2016-21

Variable	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Referencia internacional (2018) ^a
Policías cada 1.000 habitantes ^b	...	...	...	...	...	2,4	3,0
Alumnos por docente ^c	12,5	12,5	12,0	13,0	13,0	13,0	18,5
Médicos cada 1.000 habitantes ^d	2,8	3,0	2,9	...	...	...	2,4

Fuente: Elaboración propia, con base en: ^a HEUNI y UNODC (2010), Banco Mundial (s/f5; s/f6), y OMS (2020); ^b Ministerio de Seguridad Pública (s/f); ^c Departamento de Análisis Estadístico del Ministerio de Educación Pública en mayo de 2023; ^d Banco Mundial (s/f4).

Considerando la economía del país y su capacidad fiscal, el gasto en personal del sector público ha presentado una reducción gradual desde 2011, con un incremento circunstancial en 2020 a causa de la pandemia. Como muestra el cuadro 5, el gasto en personal se redujo, en relación con el PIB, del 13,0% en 2011 al 11,8% en 2021. Sin embargo, con respecto a los datos de 2021, sigue siendo uno de los más elevados de la región (gráfico 3). Los datos disponibles desde 2016 también muestran una baja con respecto al presupuesto total (del 28% al 24,4%) y a los ingresos corrientes (del 48% al 36,1%). Esta mejora se explica por el crecimiento de la economía (PIB y recaudación),¹² así como por la reducción de la dotación de personal desde 2019 y la contención del salario base y de los rubros salariales adicionales (puntos críticos 20-22).

Cuadro 5. Producto interno bruto y gasto en personal, años seleccionados

Variable	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PIB (en miles de millones US\$) ^a	42,76	58,85	60,52	62,42	64,42	62,40	64,62	68,38
PBI per cápita (en US\$) ^a	9.137	11.899	12.118	12.383	12.669	12.179	12.537	13.198
Gasto en personal/PIB ^b (%)	13,0	12,8	12,4	12,5	12,3	13,0	11,8	...
Gasto en personal/presupuesto total ^c (%)	...	28,0	27,3	27,3	24,8	26,5	24,5	24,4
Gasto en personal/ingresos corrientes ^c (%)	...	48,0	48,5	48,8	47,2	53,1	41,8	36,1

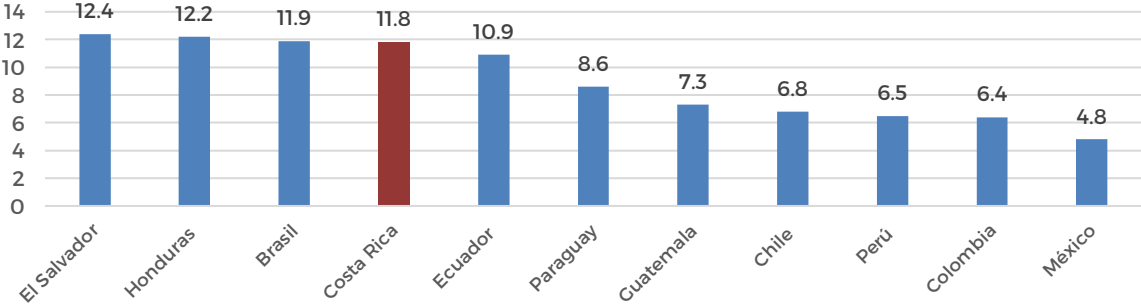
Fuente: Elaboración propia, con base en ^a Banco Mundial (s/f1); ^b Fondo Monetario Internacional (s/f2); ^c datos proporcionados por el Ministerio de Hacienda.

Nota: Para el PIB se emplearon los precios corrientes; para el gasto en personal (presupuesto e ingresos corrientes) se utilizó el estado “devengado”.

...: sin datos; PIB: producto interno bruto.

¹² A modo de referencia, el PIB de 2022 es un 35% y un 44,8% más alto a precios constantes y precios actuales respectivamente que el PIB de 2012. Por su parte, el gasto en personal respecto de los ingresos totales está por debajo de otros países de la región, como Paraguay (44,7% en 2017), República Dominicana (39,5% en 2018), Perú (37,8% en 2021) y Uruguay (39,7% en 2022, informe por publicar). Véase respectivamente Dumas (2017); Dumas, Lafuente y Vieyra (2020), y Strazza (2022).

Gráfico 3. Gasto en personal del sector público como porcentaje del producto interno bruto en 11 países de América Latina, 2021



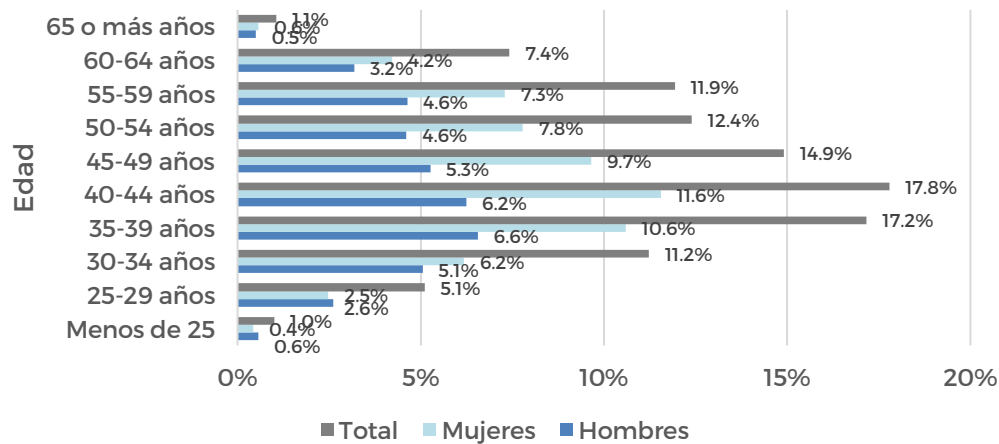
Fuente: Elaboración propia, con base en Fondo Monetario Internacional (s/f).
Nota: Todos los datos corresponden a 2021, a excepción de Honduras, cuyos datos corresponden a 2020.
 PIB: Producto interno bruto

Lo anterior se produjo en un contexto más amplio de control del gasto, apoyado en la Ley 9635 (2018) y en un acuerdo con el FMI para implementar reformas estructurales –entre ellas las contenidas en la LMEP– que hagan sostenible el marco fiscal. De hecho, según el Banco Mundial, Costa Rica tiene un empleo público como proporción del empleo total mayor que el de la región (15% versus 12%, respectivamente), así como una prima salarial más alta en relación con el sector privado (21% versus 14%).¹³

Otra variable clave para evaluar la eficacia de la planificación de personal es la edad de los servidores públicos. Como muestra el gráfico 4, 52,3% de los servidores son menores de 44 años y el restante 47,7% tiene 45 años y más. La edad promedio en 2022, tanto de hombres como de mujeres, es de 44 años, un año más que en 2021 (DGSC, 2022c; 2023a).

¹³ Para más información, véase Banco Mundial (2023).

Gráfico 4. Distribución de servidores públicos, por edad y género, diciembre de 2022 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por el Área de Desarrollo Estratégico y la Unidad de Investigación y Desarrollo de la Dirección General de Servicio Civil e información suministrada por las Oficinas de Gestión de Recursos Humanos y el Tribunal Superior de Elecciones.

En cuanto a la tecnificación, en la actualidad la DGSC no dispone de datos sobre el nivel educativo del personal y sus capacidades digitales.

Planificación integral de la gestión de recursos humanos

Punto crítico 6: Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.

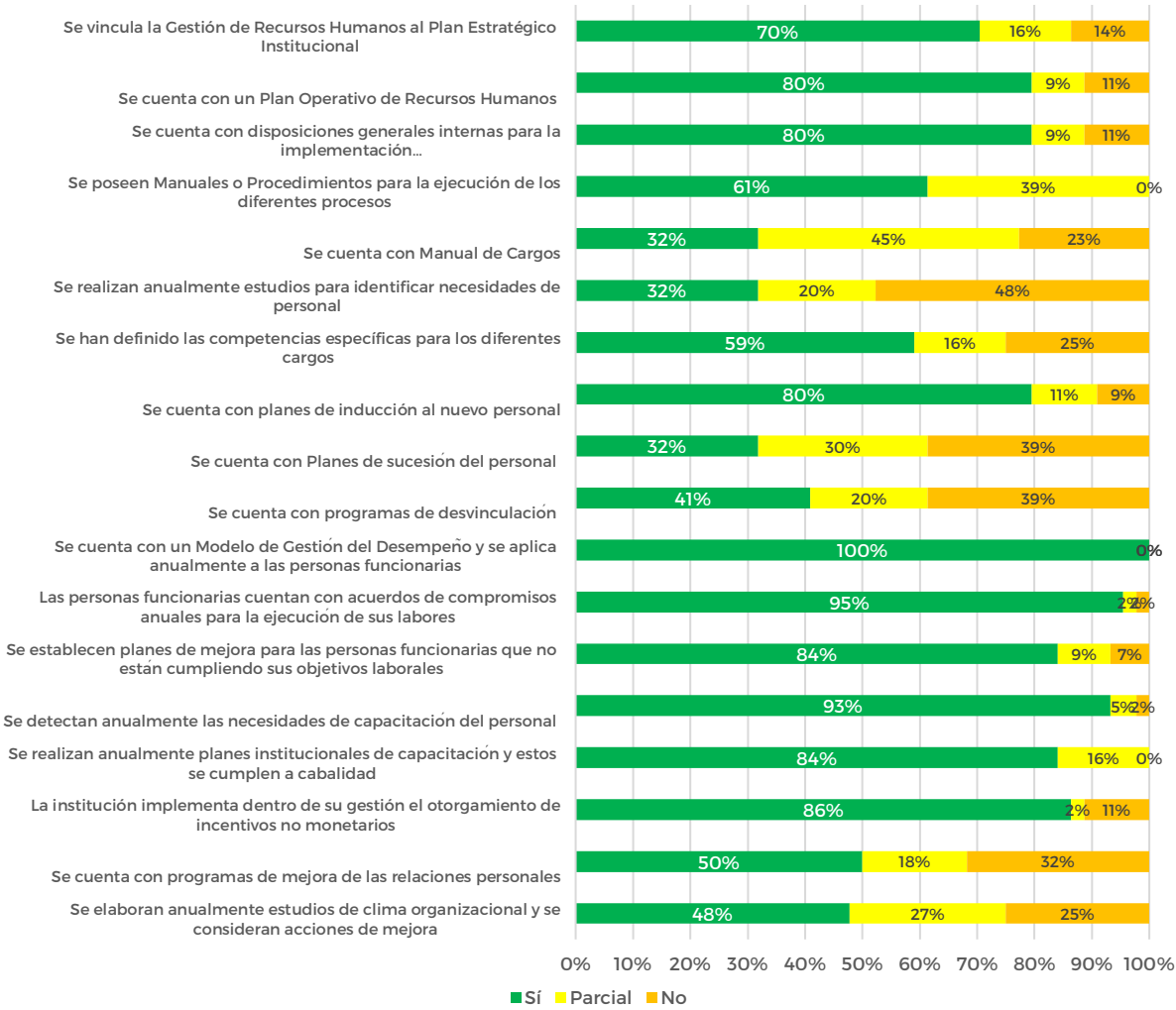
Como se mencionó antes, en 2012 la planificación integral de la GRH alcanzó un hito importante con el Decreto 36857-MP-PLAN-H, que le otorgó a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) la rectoría política del empleo público. En su momento, esto fue interpretado por las instituciones del RSC como una señal de que el criterio presupuestario sería el eje central de la planificación del talento humano. El informe de 2012 señala que, en ese contexto, el desafío para lograr una visión integral del tema residía en lograr complementariedad y coordinación entre la STAP y la DGSC, que era el referente técnico de las políticas de empleo público.

La sanción de la LMEP en 2022 modificó la rectoría política del empleo público – ahora en manos del MIDEPLAN– y estableció criterios conceptuales para una planificación integral de los diferentes procesos (organización del trabajo, empleo, desempeño, desarrollo, compensación, y relaciones humanas y sociales). Además, la elaboración de la *Guía de aplicación para la implementación del proceso de planificación de recursos humanos* por parte de la DGSC (2022a) proporciona los criterios operativos.

Como se señaló antes, la implementación todavía es incipiente debido a la reciente introducción de las nuevas normas y enfoque, así como a las debilidades operativas

de las OGEREH (punto crítico 33). Sin embargo, un informe reciente de la DGSC (2023c) basado en una encuesta de autoevaluación muestra el esfuerzo de las instituciones del RSC por cumplir con el nuevo modelo de evaluación integral. Como muestra el gráfico 5, un gran número de instituciones desarrollan planes e instrumentos de gestión en la mayor parte de los procesos de GRH, aunque todavía enfrentan retos importantes, como la elaboración de estudios de necesidades de personal, planes de sucesión y programas de desvinculación, entre otros.

Gráfico 5. Autoevaluación de la planificación de procesos de gestión de recursos humanos, 2023



Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2023c:8).

2.2. Organización del trabajo

Calidad de la estructura de puestos de trabajo

Punto crítico 7: El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza de acuerdo con las necesidades organizativas.

Punto crítico 8: La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.

Hasta la aprobación de la LMEP, el modelo de clasificación y retribución aplicable a todos los puestos del RSC se organizaba en carreras, estratos, clases, especialidades y cargos. Con la aprobación de la LMEP en 2022 y su puesta en vigor en 2023, el concepto rector de la organización del trabajo es el de “familias de puestos” (artículo 12):

1. General: incluye a los servidores públicos bajo el ámbito de aplicación de los títulos I y IV del ESC, así como a quienes se desempeñan en las instituciones señaladas en el artículo 2 de la ley que no estén incluidas en las restantes familias de puestos.
2. Ciencias de la salud.
3. Policía.
4. Docentes contemplados en los títulos II y IV del ESC.
5. Docentes y académicos de la educación técnica y superior.
6. Servicio exterior.
7. Servidores públicos que se desempeñan en funciones de confianza.

El reglamento de la ley añade (artículo 13) que los puestos y personas del Poder Legislativo, Poder Judicial y entes autónomos se incorporarán a la clasificación anterior, siempre que no involucren funciones inherentes a las competencias y atribuciones exclusivas y excluyentes de cada institución. Asimismo, indica que en cada familia laboral los puestos o clases podrán tener una organización o estratificación según los niveles de complejidad, responsabilidad, requisitos, condiciones organizacionales u otros factores pertinentes.

Luego de este nuevo concepto, continúan las subdivisiones tradicionales (cuadro 6):

1. *Carreras*: son agrupamientos más amplios que se realizan por tipo de función. El ESC regulaba tres principales: administrativa, docente y artística, organizadas bajo títulos.
2. *Estratos*: son la “división organizativa ocupacional para fines metodológicos, orientada a enmarcar procesos de trabajo, niveles ocupacionales, factores generales de clasificación y clases genéricas” (DGSC, 2022c:5).

3. *Clases genéricas o puestos tipo*: grupos de puestos similares (DGSC, 2022c:5).¹⁴ En los últimos años se realizó una actualización de las clases, dando de baja algunas ya obsoletas y creando otras a pedido de las instituciones.¹⁵
4. *Clases*: grupos de puestos lo suficientemente similares en cuanto a deberes, responsabilidades y autoridad, que utilizan el mismo título, tienen los mismos requisitos, se les aplican los mismos exámenes de idoneidad y perciben igual remuneración. Las clases –que pueden ser anchas, institucionales y específicas– a su vez se pueden agrupar en series que las diferencian en términos de dificultad o responsabilidad (cuadro 7).
5. *Especialidades*: áreas temáticas en las que se pueden especializar los puestos. Actualmente existen alrededor de 150 especialidades.¹⁶ Al igual que las clases, el menú de especialidades está sujeto a cambios de acuerdo con las necesidades institucionales.
6. *Cargo*: nomenclatura interna que le da la institución a cada posición.

Cuadro 6. Organización del trabajo en el Régimen de Servicio Civil, diciembre de 2022

Carrera	Estrato	Clase genérica	Clases de puesto (anchas, institucionales y específicas)	Especialidad	Cargo (ejemplos) ^a
1. Administrativa (Título I del Estatuto de Servicio Civil [ESC])	1. Operativo 2. Calificado 3. Técnico 4. Profesional 5. Gerencial	27	258	150	Docente, artista interpretativo, analista financiero, jefe de recursos humanos.
2. Docente (Título II del ESC)	6. Administrativo docente 7. Técnico docente 8. Docente				
3. Artística (Título IV del ESC)	9. Artístico				

Fuente: Elaboración propia, con base en el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento, y manuales diversos.

^a En razón de su gran cantidad y alta dependencia de cada área, sus manuales y los constantes cambios de contexto, no se dispone del dato exacto acerca del número de cargos.

¹⁴ Ejemplos de clases genéricas son: Trabajador operativo 1, Técnico General 3, Profesional Licenciado General 1, etc.

¹⁵ Por ejemplo, a pedido del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, uno de los más grandes del RSC, se crearon las clases de Fiscalizador 1 y 2. En total, entre 2013 y 2023 se eliminaron 118 clases y se crearon 16.

¹⁶ Por ejemplo, Administración, Auditoría, Defensa de los Derechos de la Mujer, Recepción, Salud Integral, Telecomunicaciones, etc.

Cuadro 7. Ejemplo de organización del trabajo en el Régimen de Servicio Civil

Carrera	Estrato	Clase genérica	Clase de puesto	Serie
Administrativa	Operativo	Trabajador operativo 1	Conserje de centro educativo	Miscelánea
		Trabajador operativo 2	Misceláneo del servicio civil 2	

Fuente: Elaboración propia, con base en el Estatuto de Servicio Civil y su reglamento, y manuales diversos.

Como instrumento de sistematización, el servicio civil cuenta con diferentes manuales. De lo general a lo particular, la administración pública cuenta con el Manual General de Clasificación de Clases (primera versión de 1996), el Manual de Clases Genéricas o Anchuras (de 1997), el Manual Descriptivo de Especialidades (de 2004) y los manuales de cargos de cada institución.

En los últimos años, la DGSC se ha enfocado en mejorar y actualizar varios de estos instrumentos, con el objetivo de hacerlos más útiles para el reclutamiento y selección, la gestión del rendimiento y la gestión del desarrollo. Por un lado, como se mencionó antes, el catálogo de clases se actualizó para suprimir funciones obsoletas y crear otras requeridas por las instituciones. Este trabajo se complementó, a partir de la Resolución DG-170-2019, con la modificación de la estructura de contenidos de las descripciones de clases, buscando que sean más concretas, los productos esperados estén claramente identificados y las competencias sean definidas con mayor precisión. También se tomó la iniciativa de actualizar las especialidades, para lo que en 2020 se lanzó la *Guía práctica para el mantenimiento del manual descriptivo de especialidades* –aplicable a las carreras administrativa y artística–. Además, la DGSC generó instrumentos técnicos para apoyar a las OGEREH en la elaboración de sus manuales específicos de cargos. Sin embargo, hasta el momento solo 10 de 44 instituciones del RSC cuentan con ellos.

Actualmente, la DGSC está trabajando en la actualización de las especialidades, en asistir técnicamente a todas las OGEREH que todavía no cuenten con su manual específico y en profundizar la aplicación de la gestión por competencias.

Flexibilidad en el diseño de puestos y perfiles

Punto crítico 9: Los perfiles incluyen la selección de las competencias que, en cada caso, se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.

El informe de 2012 señala que la gestión por competencias en general, y especialmente su uso en las descripciones de puestos, estaban dando sus primeros pasos. Si bien el manual general de clases y los manuales institucionales incluían en las descripciones las habilidades y actitudes generales requeridas para el puesto, esto todavía se consideraba insuficiente. Por ello, en 2012 la DGSC realizó un estudio comparativo de diferentes enfoques de gestión por competencias en el que se

concluyó que el siguiente paso sería una propuesta concreta de aplicación de un modelo de competencias para el RSC.

En los años siguientes, la DGSC abordó este desafío mediante dos iniciativas relacionadas. La primera es la ya mencionada modificación en las descripciones de puestos con el fin de hacerlas más concretas, lo que, además de mejorar la identificación de funciones y productos esperados, implicó una definición más precisa de las competencias y niveles de dominio requeridos para un desempeño exitoso.

Para lograr esto, avanzó en la segunda iniciativa: el Diccionario de Competencias (Resolución DG-147-2019), cuyo proceso de elaboración fue apoyado por el BID. Según la resolución, el diccionario aplica a los cargos de la carrera administrativa (título I) y es de referencia obligada para todas las instituciones públicas que ya dispongan de su propio manual. Como detalla el cuadro a continuación, se divide en cinco grupos de competencias, uno transversal y los restantes cuatro ligados a los estratos de la carrera administrativa. El diccionario contiene un total de 15 competencias, algunas de las cuales están presentes en más de un grupo.¹⁷ Cada competencia, a su vez, se desglosa en comportamientos observables que contribuyen a hacerlas más operativas (cuadro 8).

Cuadro 8. Diccionario de competencias para la función pública

Tipo	Competencias	Comportamientos
Transversales (todos los estratos)	1. Compromiso con el servicio público	1. Adhesión a valores del servicio público 2. Involucramiento y compromiso 3. Preocupación y empatía por la persona ciudadana y el servicio público
	2. Integridad en el desempeño de la función pública	1. Probidad (actuación intachable) 2. Buen uso de los recursos (transparencia)
Directivas (estrato Profesional con supervisión formal y estrato Gerencial)	1. Liderazgo	1. Gestión de recursos humanos 2. Clima y ambiente colaborativo 3. Orientación a resultados
	2. Visión estratégica	1. Capacidad para anticiparse y actualizarse (visión futura) 2. Capacidad para incorporar cambios en la gestión 3. Motivar cambios en la organización (liderazgo con valor público)
	3. Toma de decisiones	1. Productividad y estrategia 2. Capacidad de determinar indicadores y formas de control que permitan evaluar alternativas y decisiones
	4. Comunicación efectiva	1. Estrategias de empatía y claridad comunicativa 2. Comunicación estratégica
	5. Manejo y resolución de conflictos	1. Promoción de ambientes de respeto ante situaciones de conflicto 2. Búsqueda de soluciones 3. Control y manejo emocional

¹⁷ En caso de que lo consideren oportuno, las instituciones podrán crear una competencia transversal que responda a la esencia o razón de ser institucional (misión, visión, valores, objetivos, etc.), pero esta debe ser aprobada por la DGSC.

Tipo	Competencias	Comportamientos
Profesionales (estrato Profesional, sin supervisión formal)	1. Análisis y solución de situaciones	1. Pensamiento analítico 2. Autonomía y toma de decisiones 3. Evaluación de resultados y mejora continua
	2. Acción estratégica e innovadora	1. Comprensión de cambios del entorno 2. Innovación y creatividad 3. Liderazgo e influencia ante los demás para el cumplimiento de objetivos
	3. Gestión de calidad	1. Aporte de excelencia y compromiso con la calidad 2. Mejora y optimización de los trabajos 3. Preocupación por la satisfacción de la persona usuaria
	4. Sensibilidad tecnológica	1. Sensibilidad y adaptación tecnológica 2. Uso de tecnología para solución de situaciones 3. Gestión del conocimiento
	5. Trabajo colaborativo	1. Tolerancia a trabajar bajo presión 2. Manejo emocional/respeto por las diferencias 3. Integración y colaboración en equipo
Técnicas (estrato Técnico)	1. Dominio y credibilidad técnica	1. Dominio de información e insumos para el trabajo 2. Conocimiento y actualización en las temáticas de conocimiento de su campo de trabajo
	2. Calidad y productividad	1. Administración adecuada de los recursos 2. Resultados oportunos, satisfacción del usuario, trabajo confiable y seguro 3. Propuestas novedosas de resolución de problemas
	3. Análisis y solución de situaciones	1. Pensamiento analítico 2. Autonomía/toma de decisiones 3. Evaluación de resultados y mejora continua
	4. Trabajo colaborativo	1. Tolerancia para trabajar bajo presión 2. Manejo emocional/respeto por las diferencias 3. Integración y colaboración en equipo
Iniciales (estratos Operativo y Calificado)	1. Calidad y productividad	1. Administración adecuada de los recursos 2. Resultados oportunos, satisfacción del usuario, trabajo confiable y seguro 3. Propuestas novedosas de resolución de problemas
	2. Dominio y aplicación práctica	1. Uso y dominio de herramientas e insumos, apego a protocolos 2. Cuidado del espacio de trabajo y recursos, mantenimiento ordenado de la información
	3. Trabajo colaborativo	1. Tolerancia a trabajar bajo presión 2. Manejo emocional/respeto por las diferencias 3. Integración y colaboración en equipo

Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2019b).

Nota: Datos correspondientes al título I del Estatuto de Servicio Civil.

A su vez, cada comportamiento tiene cuatro posibles *niveles de desarrollo* que sirven como referencia para utilizarlos en puestos similares, pero con diferente complejidad, o como apoyo para una posible carrera horizontal, es decir, sin cambiar la jerarquía ni el grado de responsabilidad. Los niveles de desarrollo son:

1. **Básico:** La competencia se encuentra en su etapa inicial de desarrollo. En este nivel, las personas son capaces de reconocer y emplear sus destrezas personales para la ejecución de sus funciones.
2. **Intermedio:** La competencia refleja un perfeccionamiento de su desarrollo. En este nivel, las personas, además de reconocer y aplicar sus destrezas, tienen la capacidad de potenciar la efectividad de su trabajo.

3. *Avanzado*: La competencia se muestra plenamente desarrollada. En este nivel, las personas, además de potenciar la efectividad de su trabajo, aplican sus destrezas para alcanzar objetivos individuales y colectivos, promoviendo la mejora continua.
4. *Destacado*: La competencia se encuentra en su nivel más alto de desarrollo. En este nivel, las personas son un referente para su equipo de trabajo e institución en general, ya que sus funciones de excelencia influyen positivamente en los demás y contribuyen al logro y la satisfacción de las necesidades institucionales.

La DGSC determinó para cada clase el nivel de desarrollo correspondiente a cada comportamiento de competencia, basándose en estudios de mercado y consultas a especialistas.

Por su parte, en marzo de 2022, mediante la Resolución DG-RES-31-2022 se aprobó el *Diccionario de competencias laborales docentes*, fruto del trabajo conjunto entre el MEP y la DGSC. El diccionario contiene, además de las dos competencias transversales que se aplican a los servidores públicos del título I, otras 15 competencias divididas en tres grupos (genéricas, saberes disciplinares y profesionales, y de aplicación de conocimiento) (cuadro 9).

Cuadro 9. Diccionario de competencias laborales docentes por tipo

Transversales	Genéricas	Saberes disciplinares y profesionales	Aplicación de conocimiento
<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso con el servicio público • Integridad en el desempeño de la función pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo colaborativo • Desarrollo profesional • Comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> • Docencia de calidad • Gestión administrativa de calidad • Planificación estratégica • Pensamiento estratégico • Pensamiento analítico 	<ul style="list-style-type: none"> • Mediación pedagógica para el éxito educativo • Tecnologías digitales para el aprendizaje • Liderazgo pedagógico • Resolución de problemas • Pensamiento flexible • Tecnologías digitales para la gestión • Tecnologías digitales para la educación

Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2022b).

Nota: Datos correspondientes al título II del Estatuto de Servicio Civil.

A ese menú de competencias, el diccionario lo distribuye en los tres estratos docentes de acuerdo con la naturaleza de cada grupo. Las competencias no son exclusivas, por lo que varias están presentes en más de un estrato (cuadro 10).

Cuadro 10. Diccionario de competencias laborales docentes, por estratos

Docente	Técnico docente	Administrativo docente
<ul style="list-style-type: none"> • Docencia de calidad • Mediación pedagógica para el éxito educativo • Tecnologías digitales para el aprendizaje • Trabajo colaborativo • Desarrollo profesional • Comunicación • Compromiso con el servicio público • Integridad en el desempeño de la función pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensamiento estratégico • Pensamiento analítico • Pensamiento flexible • Tecnologías digitales para la educación • Trabajo colaborativo • Desarrollo profesional • Comunicación • Compromiso con el servicio público • Integridad en el desempeño de la función pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión administrativa de calidad • Planificación estratégica • Tecnologías digitales para la gestión • Liderazgo pedagógico • Resolución de problemas • Trabajo colaborativo • Comunicación • Desarrollo profesional • Compromiso con el servicio público • Integridad en el desempeño de la función pública

Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2022b).

Todo este trabajo de mejora en las descripciones de los puestos y la elaboración y aplicación de los diccionarios de competencias ha permitido mejorar la calidad de los manuales generales (clases anchas e institucionales) en comparación con 2012. Se espera que, gradualmente, estos avances también se reflejen en los manuales de cargos institucionales, aún en elaboración, con el objetivo de orientar mejor los procesos de reclutamiento y selección, gestión del rendimiento y gestión del desarrollo.

2.3. Gestión del empleo

Igualdad y mérito en el acceso

Punto crítico 10: El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.

Punto crítico 11: Se establecen procedimientos y los mecanismos de garantía necesarios a lo largo de todo el proceso de incorporación para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo.

El informe de 2012 indica que en ese momento existían tres principales formas de cubrir una vacante. Una era la *promoción directa* decidida por el jefe, quien elegía a un servidor público que cumpliera los requisitos del perfil, estuviera en un nivel jerárquico inmediatamente inferior a la vacante y en posesión de un cargo. En este caso, no existía un concurso en sentido estricto, ya que la decisión era exclusiva del jefe, que podía prescindir de la competencia o comparación entre candidatos. La segunda opción era el *concurso interno*, del cual podían participar primero los candidatos de la propia institución y luego, de no cubrirse la vacante, se consideraban postulantes de otras instituciones. También en este caso el elegido debía cumplir con el perfil del puesto, pero luego de pasar por pruebas diseñadas

por las propias instituciones. El tercer mecanismo era el *concurso abierto*, en el que podía participar cualquier persona. Esta alternativa se apoyaba en una fase de reclutamiento abierto realizado por medios tradicionales –y de forma incipiente, medios digitales– y pruebas gestionadas por la DGSC, utilizando el registro de elegibles de concursos previos. La percepción en ese momento era que los concursos externos estaban institucionalizados, pero enfrentaban desafíos, como la celeridad para completarlos y ofrecer un seleccionado a la institución requirente en un plazo razonable. La demora podía llegar a ser tan prolongada que incentivaba el uso de los mecanismos internos y el nombramiento de interinos –especialmente en la carrera docente–, afectando la calidad del mérito.¹⁸

En la actualidad, se observa una continuidad en los mecanismos de ingreso a la administración pública. Como en 2012, y de acuerdo con los datos que se presentan más adelante, las instituciones prefieren cubrir las vacantes mediante la promoción directa o el concurso interno (puntos críticos 23 y 24), dejando como opción final el concurso abierto porque no prioriza la carrera y por lo general lleva más tiempo de ejecución, especialmente si no se puede cubrir por medio del registro de elegibles. Entre 2022 y 2023 la DGSC emitió normas (las resoluciones 039-2022, 095-2023 y 102-2023) para seguir impulsando los concursos internos, que en 2022 habían aumentado el 518% respecto de 2021 en las vacantes ofertadas y el 116% en las que finalmente lograron cubrirse por esta vía (puntos críticos 23 y 24).

En cuanto a los concursos abiertos, a partir de 2017 se produjo una modificación en el proceso de reclutamiento y selección de la carrera administrativa (título I). A instancias de diversos fallos de la Sala Constitucional en 2016,¹⁹ el gobierno se vio en la obligación de instaurar lo que se denominó el Reclutamiento Abierto Permanente (RAP), que permite la postulación en cualquier momento para uno o más cargos en la administración pública. Hasta entonces, la postulación solo podía realizarse ante una vacante específica publicada para concurso. De esta forma, la sentencia de la Sala obligó a ampliar la ventana de oportunidad para la postulación, aunque esto no necesariamente significó mayores posibilidades de ingreso a la administración, ya que el acceso continuó supeditado a las vacantes disponibles.

Una de las consecuencias más directas del RAP en 2017 fue un incremento significativo de la sobrecarga operativa en la DGSC, responsable de la gestión de los concursos abiertos. Ya con el sistema anterior (el de postulación contra vacante publicada) el desafío operativo era evidente por: *i)* la gran cantidad de candidatos que se presentaban a un concurso; *ii)* como ya señalaba el informe de 2012, las “postulaciones múltiples” (una misma persona que aplicaba a varias vacantes, llegando a extremos de hasta 100 clases de puestos), y *iii)* la baja capacidad de respuesta de parte de la DGSC para generar registro de elegibles en tiempo y forma. Todo esto, como se mencionó previamente, potenciaba los nombramientos

¹⁸ Se calculaba que el 35% de la dotación docente (título II) estaba en condición de interinato. En diciembre de 2022 ese porcentaje había escalado al 48,6%.

¹⁹ Los fallos fueron: Resolución 2012-7163, Sentencia 2016-004504 y Resolución 2016-017064.

interinos y con ello se reducía la garantía de mérito en el acceso a los cargos. A junio de 2022, existían en el RAP 82.314 oferentes registrados en distintas clases y especialidades y 1,3 millones de ofertas de servicios, lo cual evidencia el fenómeno de la “postulación múltiple” (DGSC, 2022d:23).

Para atender este desafío, en 2020 la DGSC mejoró el proceso de reclutamiento y selección, basándose en los fallos de la Sala Constitucional, las recomendaciones de la CGR y los requerimientos para el ingreso a la OCDE. Básicamente, se trabajó en las siguientes iniciativas (DGSC, s/f, Resolución DG-38-2021 y ARSP-RES-102-2023):

1. *Definición de criterios operativos*: la finalidad de esta iniciativa fue mejorar el ordenamiento operativo del reclutamiento y selección. Se definieron criterios para priorizar la demanda (privilegiando las solicitudes institucionales que llegan primero y que no cuentan con un registro de elegibles vigente) y se establecieron plazos para enviar el listado de elegibles (30 días hábiles).
2. *Actualización de los registros de elegibles*: como parte del ordenamiento general del proceso, y a partir de una auditoría de la CGR, la DGSC está actualmente en proceso de caducar todos los registros de elegibles – algunos de los cuales tenían casi 10 años de vigencia.²⁰ Con ello se busca actualizar la oferta de postulantes ya evaluados y disponibles para nuevas vacantes, aunque en el corto plazo esto pueda aumentar la carga operativa y el tiempo necesario para constituirlos (de hecho, en la actualidad hay plazos dilatados para la verificación de la caducidad de los registros). Como complemento, se incorporaron los registros de elegibles de personas con discapacidad, que antes formaban parte de un registro paralelo.
3. *Desconcentración del proceso*: una de las últimas modificaciones efectuadas a partir de la LMEP, que se encuentra en fase inicial de implementación, es la división del proceso de selección en dos fases para distribuir roles entre la DGSC y las OGEREH. El objetivo es agilizar el proceso y permitir una selección más integral de conocimientos y competencias. La primera fase, “Preselección”, está a cargo de la DGSC, que a partir de la LMEP refuerza su rol de asesoría y supervisión. Esta fase abarca el RAP,²¹ la validación de requisitos, la recepción de la documentación respaldatoria, la aplicación de las pruebas generales de conocimientos –diseñadas por la DGSC con base en el Manual de Inducción elaborado por el Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), lo que permitió reducir la dependencia de los especialistas externos–,²² la evaluación de las dos competencias transversales, y la confección de la lista de elegibles

²⁰ Como el Oficio Circular DG-CIR-023-2020 y el Oficio ARSP-OF-645-2020.

²¹ Para más información, véase el siguiente enlace: https://www.dgsc.go.cr/documentos/reclutamiento/Proceso_de_RAP-26-04-2021.pdf.

²² De acuerdo con este manual, los temas evaluados son: Estado de Derecho Costarricense, Administración Pública Costarricense, Normas Básicas para la Función Pública, el Régimen de Servicio Civil, Ética y Valores de la Función Pública, Competencias requeridas para Directores Públicos, y Elementos Generales de Administración (DGSC, 2022d).

- (logrando una calificación mínima de 70 puntos). La segunda fase, “Selección”, quedó a cargo de las OGEREH, ahora con un rol más activo en la ejecución de los concursos abiertos, e incluye las pruebas específicas de conocimientos y de competencias técnicas (elaboradas por la institución con apoyo de la DGSC), y la confección de la nómina definitiva de elegibles (calificación mínima de 70 puntos) que se envía a la autoridad correspondiente para la selección final. La fase 1 tiene un peso relativo del 35% en la calificación final y la fase 2, del 65% (lo que incluye un 5% en la entrevista final). El objetivo es que la duración total del proceso sea de aproximadamente 50 días hábiles (30 días para la fase 1 y 20 para la fase 2).
4. *Modernización de las pruebas de selección:* a partir del Oficio DG-OF-199-2020 se dejaron de realizar pruebas psicométricas, ya que “no responden a las mejores prácticas en selección de personal”. En su reemplazo, se comenzaron a aplicar pruebas técnicas de conocimiento general y de competencias transversales.
 5. *Soporte operativo para las OGEREH:* para apoyar la desconcentración del proceso, la DGSC implementó un sistema de *tickets* para atender consultas de las OGERH, estandarizar respuestas y, de este modo, disminuir los recursos de amparo.
 6. *Digitalización:* hasta 2020 una causa central de la sobrecarga operativa era la baja digitalización del proceso, que se realizaba completamente en soporte de papel. En los últimos años, a partir de un convenio de cooperación con la UTN, se llevó a cabo un trabajo de digitalización que incluyó la unificación de datos en el SAGETH, la trazabilidad de todo el proceso (mediante el sistema de trazabilidad), la corrección automática de las pruebas generales, la implementación del sistema de *tickets* para la atención de consultas, y la automatización del reclutamiento y las pruebas de selección. Estas medidas permitieron agilizar el proceso, aunque la DGSC aún enfrenta desafíos debido a la limitada infraestructura física para la toma de pruebas (cuya corrección está automatizada, pero su aplicación es presencial), especialmente en concursos abiertos a gran escala.

Como muestra el cuadro 11, se observó una mejora en las métricas de los concursos abiertos. En 2021, la DGSC recibió 943 solicitudes de nóminas por parte de las instituciones del RSC, envió 570 y se utilizaron 329 para cubrir vacantes. En 2022, recibió 1.051 solicitudes, envió 649 y se utilizaron 455, de las cuales el 65,2% correspondieron a mujeres. Estos datos muestran una mejora en la efectividad del envío de nóminas (del 60,4% a 61,7%) y, especialmente, en la efectividad de resolución (del 57,7% a 70,1%).²³ Las nóminas de candidatos no resueltas se deben a diversas causas, como registros de elegibles desactualizados o conformados por una cantidad muy reducida de oferentes, desaprobación de la prueba específica,

²³ Más del 60% de las solicitudes se concentraron en seis instituciones: Ministerio de Salud (17% del total), Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (14%), Ministerio de Agricultura y Ganadería (9%), Ministerio de Hacienda (9%), Ministerio de Justicia y Paz (8%), y Sistema Nacional de Áreas de Conservación (6%) (DGSC, s/f).

postulantes que rechazan el cargo o no remiten la información solicitada, entre otros. En la actualidad, hay 3.970 puestos vacantes en el RSC, lo que representa el 3% del total de puestos del RSC, manteniendo el nivel del año anterior.

Cuadro 11. Concursos abiertos, años 2021 y 2022

Variable	2021	2022
Nóminas solicitadas (1)	943	1.051
Nóminas enviadas (2)	570	649
Nóminas resueltas (3)	329	455
Tasa de envío (2/1) (%)	60,4	61,7
Tasa de resolución (3/2) (%)	57,7	70,1

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Dirección General de Servicio Civil.

A pesar de estos avances, persiste la percepción en las instituciones de que los concursos abiertos son lentos. Como consecuencia, se prefieren los ascensos directos (en el caso de personas de la clase inmediata inferior) y los nombramientos interinos (mientras se llevan a cabo los concursos internos con postulantes de otras clases). Esto permite que la cobertura de las vacantes quede en manos de la autoridad institucional (sin un concurso de mérito), o que se recurra a interinatos que pueden prolongarse en el tiempo y dar a los interinos cierta ventaja en los concursos internos, por la experiencia acumulada durante ese período transitorio.

Actualmente, aunque el objetivo es completar el proceso en 50 días hábiles, el tiempo promedio del reclutamiento y selección es de 83 días hábiles. Las demoras de los concursos abiertos se deben tanto a las causas internas de la DGSC ya mencionadas, como a factores externos tales como: *i)* problemas de programación de las pruebas (escaso tiempo entre la convocatoria y las pruebas); *ii)* escasos postulantes en algunas clases y especialidades, lo que impide lograr la cantidad mínima de candidatos en la nómina, y *iii)* ausentismo, lo que genera la necesidad de una nueva programación.

En el caso de la carrera docente (título II), en la actualidad se encuentran declarados dos concursos: el PD-01-2019 para el estrato propiamente docente y el TAD-01-2018 para los estratos técnico docente y administrativo docente. Estos concursos, que son el mecanismo para los nombramientos (en propiedad e interinos) del MEP, son procesos voluminosos debido a la amplia convocatoria, publicidad e interés a nivel nacional, lo que los vuelve prolongados, con un promedio de tres años para desarrollar todas las etapas. Reciben una gran cantidad de postulaciones y alrededor del 70% de las incorporaciones son mujeres (cuadro 12).

Cuadro 12. Concursos declarados y vigentes en estratos del título II del Estatuto de Servicio Civil, diciembre de 2022

Concurso	Postulaciones (ofertas inscritas) (No.)	Postulantes (oferentes)		Porcentaje
		Total (No.)	Mujeres (%)	
Estrato propiamente docente (PD-01-2019)	165.437	59.540	72	36
Estratos técnico docente y administrativo docente (TAD-01-2018)	90.138	13.795	70	15

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por el Área de Carrera Docente de la Dirección General de Servicio Civil.

Calidad del reclutamiento y la selección

Punto crítico 12: La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.

Uno de los cambios recientes con respecto a 2012 es la mayor orientación hacia las competencias en los procesos de selección. Para ello fue importante la elaboración, en 2022, de los diccionarios de competencias para la carrera administrativa y la carrera docente, donde se asignaron a cada estrato competencias transversales y específicas con nivel de dominio (punto crítico 9). Este instrumento se combinó con las recientes modificaciones en el proceso de selección, que ahora incluye una fase 1 a cargo de la DGSC para la evaluación de conocimientos generales y competencias transversales, y una fase 2 a cargo de la institución propietaria del puesto para la evaluación de los conocimientos y competencias técnicas específicas. Además, recientemente la DGSC emitió varias resoluciones (ARSP-RES-102-2023 y DG-RES-150-2023) que establecen lineamientos y criterios para comprobar la idoneidad de los candidatos en nuevos ingresos, concursos internos y ascensos directos, incluyendo la evaluación de competencias transversales y específicas.

Sin embargo, como se mencionó antes, la implementación de estos instrumentos está dando aún sus pasos iniciales. Si bien las solicitudes de elegibles en concursos abiertos aumentaron entre 2021 y 2022, las instituciones siguen priorizando la cobertura de vacantes mediante ascensos directos y concursos internos, donde la evaluación de competencias aún es incipiente. Por lo tanto, la desconcentración del proceso de reclutamiento y selección, con evaluaciones de competencias generales y específicas, sigue siendo un desafío central para el sistema de mérito, que debe permitir a la vez la atracción de nuevo talento humano a la administración y la incorporación de los candidatos más idóneos.

Movilidad

Punto crítico 13: Los mecanismos de movilidad, funcionales y geográficos, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.

La movilidad del personal sigue siendo un instrumento de uso frecuente en el RSC, tal como se destacó en el informe anterior. En sus artículos 22 bis, 50 y 120, el Reglamento del ESC estipula que las reubicaciones y los traslados pueden ser determinados unilateralmente por la administración, siempre que no causen perjuicio al servidor público. En 2023, con la entrada en vigencia de la LMEP, se establecieron las normativas para los traslados inter e intra entidades y órganos, ya sean permanentes o temporales, para atender el interés público y las necesidades institucionales,²⁴ procurando el arraigo de los servidores públicos y siempre que la plaza no esté sujeta a restricciones (artículo 19).

Sobre esta base legal, la movilidad se utiliza con frecuencia tanto por necesidades del servicio como a solicitud de los propios servidores públicos que buscan cambios de instituciones y funciones. Sin embargo, no se observa que esto sea parte de un proceso planificado de gestión de la fuerza de trabajo, sino más bien una respuesta coyuntural a iniciativas de las autoridades institucionales y de los servidores públicos. Por esta razón, hasta el momento la DGSC carece de un registro estadístico de reubicaciones y traslados, ya que estas decisiones se toman de manera interna en cada institución y obedecen a condiciones particulares de cada dependencia.

En el caso del sector docente, el informe anterior muestra que, dada la particular organización de este servicio público y la cobertura territorial que demanda, se implementó una reforma para flexibilizar la zona de desempeño de los docentes, de modo que pudieran concursar para un distrito y ya no para un único establecimiento.

Desvinculación

Punto crítico 14: No existen despidos o rescisiones de empleo que, al afectar puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.

Punto crítico 15: Existe la posibilidad de rescindir la relación laboral por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.

A nivel normativo, desde 2023 la desvinculación se encuentra regulada por la LMEP. Esta ley prevé como causas de cese del empleo público la renuncia, la jubilación, la sanción disciplinaria de despido con carácter firme y la inhabilitación para ejercer

²⁴ Previo a la entrada en vigencia de la LMEP, se contaba con mecanismos para la movilidad en el empleo, ya sea de instituciones dentro del RSC a otras fuera de este o viceversa. No obstante, la LMEP le da un mayor realce a los mismos, al estar contemplados dentro de una ley de la República.

la función pública. También contempla que en casos de “excepciones muy calificadas” se puede realizar el cese debido a: *i)* reducción forzosa de servicios o labores por falta de fondos, y *ii)* reducción forzosa de servicios mediante una reorganización que afecte por lo menos al 50% de los servidores de la institución pública (artículo 20). En ambos casos la desvinculación debe estar justificada técnicamente y genera derechos de indemnización.

Si bien la DGSC no dispone de estadísticas consolidadas y actualizadas sobre desvinculaciones, percibe que existe una alta estabilidad en el empleo. Esto se desprende de las normas mencionadas y de la alta proporción de nombramientos en propiedad del cargo, que en diciembre de 2022 representaban el 79,6% en 43 instituciones sin incluir al MEP, y el 61,6% al incluirlo, y ofrecen garantías de estabilidad. Además, hay que tener en cuenta los nombramientos interinos, que, si bien no tienen la propiedad del cargo, en la práctica suelen gozar de una estabilidad similar, o incluso funcionar como instancia previa al nombramiento en propiedad (5,1% en las 43 instituciones sin el MEP, y 32,4% al incluirlo). Así, el 94% de los servidores públicos del RSC gozan de una alta estabilidad que no se ve afectada por los ciclos políticos.

Esta situación está respaldada por evidencia presentada en el estudio OECD y BID (2020:114), que señala que en Costa Rica las desvinculaciones por reestructuraciones se producen “de vez en cuando”, a diferencia de otros países como Chile, Guatemala, México y República Dominicana, donde se hace “regularmente”.

La alta estabilidad del empleo público ha persistido a pesar de los cambios de gobierno. Desde el último informe (2012), Costa Rica tuvo tres cambios de administración (2014, 2018 y 2022), con dos partidos políticos diferentes que nunca antes habían gobernado,²⁵ lo que demuestra que los ciclos políticos y el cambio de color político no han resultado en despidos y rescisiones de contrato en las posiciones de carrera.

La mayoría de las desvinculaciones en la administración pública se deben a jubilaciones. Según muestra el cuadro 13, se proyecta que entre 2021 y 2027 se jubilará un 23,5% del total de servidores públicos de las 42 instituciones consultadas. Este escenario plantea un desafío institucional en varias dimensiones, entre ellas, la preparación de las personas para su retiro, la sucesión o reemplazo de personal, y la transferencia de conocimientos.

²⁵ Es el caso de los partidos Acción Ciudadana (con las presidencias de Luis Guillermo Solís Rivera, período 2014-2018, y de Carlos Alvarado Quesada, período 2018-2022), y Progreso Social y Democrático (Rodrigo Chaves Robles, período 2022-2026).

Cuadro 13. Proyección de jubilaciones, período 2017-27

Desvinculaciones	Total
Servidores públicos ^a	114.563
Proyección de jubilaciones	26.971
Porcentaje	23,5

Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2017a).

Nota: ^a Estos datos corresponden a 2017. El universo de servidores públicos está compuesto por 42 instituciones que completaron el cuestionario en línea, incluido el Ministerio de Educación Pública.

En cuanto a lo primero, de las 42 instituciones consultadas por la DSGC (2017a), 24 de ellas (57%) cuenta con programas de jubilación que ofrecen orientación a los servidores públicos. El 66% de estas instituciones implementa los planes con al menos cinco años de anticipación, lo que permite mejores condiciones para la preparación y la sucesión. Por otro lado, las instituciones que no implementan planes de jubilación manifiestan razones como la falta de personal, el desconocimiento técnico para llevarlos a cabo y el bajo presupuesto disponible para financiar la iniciativa.

En términos de sucesión, el 60% de las instituciones consultadas cuentan con cuadros de reemplazo (DGSC, 2017a), lo que les permite estimar la demanda futura de personal de acuerdo con la proyección de jubilaciones. Por lo general, los canales para la sucesión son el ascenso directo y el concurso interno. Por su parte, las instituciones que no cuentan con cuadros de reemplazo mencionan como principales obstáculos la falta de personal en la OGEREH y el desconocimiento técnico.

En un análisis según estratos, el 60% de las instituciones observa que los perfiles prioritarios para el recambio generacional son los perfiles profesionales, seguidos de los gerenciales (34%), los técnicos (31%) y los operativos (31%). En contraste, los perfiles menos prioritarios según las instituciones son los calificados (26%).

Por último, el 76% de las instituciones consultadas no cuenta con un plan de transferencia de conocimientos, sobre todo por motivos de insuficiencia presupuestaria, de personal y técnica. Las pocas instituciones que sí tienen planes de transferencia de conocimientos utilizan diversas modalidades y mecanismos, principalmente tutorías y programas de capacitación.

Además de la jubilación, la LMEP establece que una causa de despido inmediato es la obtención de dos evaluaciones de desempeño consecutivas con una calificación inferior al 70%, siempre y cuando se haya aplicado de forma previa un “plan remedial” pactado con el evaluado (artículo 21). Sin embargo, como se analiza a continuación (puntos críticos 16-18), casi la totalidad de los servidores públicos de la carrera administrativa, la carrera docente y la carrera artística se concentran en las máximas calificaciones (Sobresaliente y Excelente).

2.4. Gestión del rendimiento

Planificación, seguimiento y evaluación del rendimiento

Punto crítico 16: La dirección define ordinariamente pautas o estándares del rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y la estrategia de la organización. En consecuencia, los servidores públicos conocen los aspectos de su contribución, por los que serán específicamente valorados.

Punto crítico 17: A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.

Punto crítico 18: El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, que lo contrasta con los estándares esperados.

De acuerdo con el informe de 2012, la gestión del rendimiento se encontraba en un punto de inflexión, entre un modelo totalmente descentralizado, en el que cada institución podía establecer sus propias reglas e instrumentos de gestión, y otro en el que la DGSC había desarrollado un marco regular común que sirviera de encuadre para los modelos de evaluación de desempeño institucionales (MEDI). El marco regular común comprendía cinco componentes y cinco niveles de desempeño.²⁶ Hasta ese momento, el 55% de las instituciones del RSC contaban con sus propios MEDI aprobados por la DGSC, el 37% los tenían en proceso de revisión y el 6%, en desarrollo. Los desafíos más frecuentes que enfrentaban las instituciones en la implementación de sus MEDI eran de orden metodológico, esto es, para lograr una adecuada y estratégica definición de objetivos, indicadores y metas. De acuerdo con el Reglamento del ESC (artículo 41), los servidores públicos que obtuvieran la calificación de Excelente, Muy bueno o Bueno tendrían derecho a recibir un incremento anual de sueldo (anualidad).

Esta situación se mantuvo hasta 2018, cuando se sancionó la Ley 9635. En su capítulo VI, sobre rectoría y evaluación de desempeño de los servidores públicos (artículo 47), la ley establece que la evaluación de desempeño debe fundamentarse en indicadores cuantitativos y metas individuales de productos y servicios vinculados al Plan Estratégico Institucional (PEI). Para el seguimiento del desempeño, la ley ordena la implementación de un sistema informático que los servidores públicos deben alimentar en relación con sus labores. Las calificaciones obtenidas se utilizaron como un antecedente para ascensos, promociones, capacitaciones y acciones de mejora en general. Para acceder a la anualidad, la ley establece que es necesario tener una calificación mínima de “Muy bueno” o su equivalente numérico, compuesto por un 80% de cumplimiento de metas y un 20% determinado por la evaluación de la jefatura o un superior. Un cambio importante introducido por esta

²⁶ Los cinco componentes son: *i)* Servicio al usuario, *ii)* Eficiencia, *iii)* Competencia, *iv)* Flexibilidad y *v)* Mérito. Los cinco niveles de desempeño son: *i)* Muy por debajo del básico esperado, *ii)* Conforme al mínimo esperado, *iii)* Promedio por encima del básico esperado, *iv)* Conforme a lo esperado, y *v)* Destacado que excede extraordinariamente lo esperado.

ley es que la anualidad ya no se calcula como un porcentaje del salario base, sino como un monto nominal fijo, es decir, estable en el tiempo.

Para reglamentar estos principios, en diciembre de 2019 se emitió el Decreto 42087-MP-PLAN. Entre otras cosas, esta normativa define el ciclo de la evaluación del desempeño y las reglas de sus cuatro etapas: planificación, seguimiento, evaluación y realimentación. Además, detalla los componentes de la evaluación. Por un lado, determina el componente de objetivos y metas, con un peso relativo del 80%, que se despliega en cinco niveles:

1. Contribución en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Estratégico Nacional (PEN), el Plan de Desarrollo e Inversiones Públicas, el Plan de Desarrollo Cantonal y los planes sectoriales.
2. Contribución en el cumplimiento de los objetivos y metas del PEI, el Plan Municipal, el Plan Operativo Institucional o el Plan Operativo Anual. En este nivel, las organizaciones sindicales tienen participación consultiva.
3. Percepción ciudadana sobre la prestación de bienes y servicios a través del portal del MIDEPLAN.
4. Contribución en el cumplimiento de los objetivos y metas de la dependencia (dirección, departamento, servicio o unidad) consensuados con los servidores públicos.
5. Objetivos y metas pactados entre la jefatura inmediata y el servidor público evaluado.

Por otro lado, el componente de la evaluación emitida por la jefatura, con un peso relativo del 20%, se enfoca en:

1. *Competencias individuales*: calificación de las competencias específicas del puesto. Para esto se toma como referencia el diccionario de competencias (punto crítico 9) e instrumentos equivalentes que las instituciones utilicen para gestionar las competencias técnicas.
2. *Autoevaluación*: evaluación que realiza a sí mismo el servidor público a partir de un análisis autocrítico.
3. *Puestos de jefatura*: evaluación que el jefe realiza de los servidores públicos subordinados a su autoridad.

La LMEP, sancionada en 2022 y puesta en vigor en 2023, refleja de forma general estos principios y reglas. Si bien el reglamento de la LMEP derogó el Decreto 42087-MP-PLAN, en la actualidad se continúa utilizando ese modelo de evaluación, hasta que se implemente el nuevo modelo diseñado en 2023 (véase *infra*).

Los resultados de la evaluación de desempeño en el período 2019-2020 indican que, con independencia del modelo, existe una muy elevada concentración de altas calificaciones en el personal del título I (carrera administrativa). Como muestra el cuadro 14, tanto en 2019 como en 2020 los dos primeros niveles de calificación (Excelente y Muy bueno) concentran el 98,4% y el 98,9% de los evaluados,

respectivamente. Los resultados por género mantienen ese alto nivel de concentración.

Cuadro 14. Resultados de la evaluación de desempeño en la carrera administrativa, años 2019 y 2020

Calificación	2019					2020				
	M	H	I	Total	Porcentaje	M	H	I	Total	Porcentaje
Excelente	17.414	10.354	2	27.770	73,35	18.791	10.886	2	29.679	75,53
Muy bueno	4.557	4.950	1	9.508	25,11	4.667	4.555	0	9.222	23,42
Bueno	293	252	0	545	1,44	185	172	0	357	0,98
Regular	10	15	0	25	0,07	10	12	0	22	0,06
Deficiente	2	9	0	11	0,03	4	1	0	5	0,01
Totales	22.276	15.580	3	37.859	100,00	23.657	15.626	2	39.285	100,00

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Dirección General de Servicio Civil
Nota: Datos correspondientes al título I del Estatuto de Servicio Civil.
 H: hombres; I: intersexo; M: mujeres.

En las evaluaciones de la carrera administrativa de 2021 y 2022 se presentan situaciones similares a las de los años anteriores. Por un lado, los resultados de la evaluación con el modelo previo al Decreto 42087-MP-PLAN muestran una concentración, en los dos niveles más altos de la escala, similar a la de 2019 y 2020 (98,1%). Lo mismo ocurre con las instituciones que comenzaron a aplicar el nuevo modelo establecido en el Decreto 42087-MP-PLAN: los dos niveles más altos de la escala –pese al cambio de denominación– también concentran un porcentaje muy elevado de evaluados (89,1% en 2021 y 92,8% en 2022) (cuadro 15). A pesar de esto, se destacan dos diferencias: el porcentaje acumulado en 2021 y 2022 en los dos primeros niveles cayó en torno a 10 puntos respecto de los años anteriores, y el nivel más alto (Sobresaliente) dejó de ser el más frecuente, debido a criterios más exigentes para lograr esa calificación.

Cuadro 15. Resultados de la evaluación de desempeño en la carrera administrativa, años 2021 y 2022

2021 (anterior al modelo Decreto 42087)			2021 (modelo Decreto 42087)				2022 (modelo Decreto 42087)				
Calificación	Total	Porcentaje	Calificación	M	H	Total	Porcentaje	M	H	Total	Porcentaje
Excelente	17.928	90,20	Sobresaliente	2.164	1.555	3.719	18,36	2.596	1.796	4.392	20,22
Muy bueno	1.571	7,90	Excelente	7.866	6.449	14.315	70,67	8.545	7.212	15.757	72,54
Bueno	362	1,82	Muy bueno	1.267	829	2.096	10,35	871	590	1.461	6,73
Regular	10	0,05	Bueno	44	70	114	0,56	47	52	99	0,46
Deficiente	4	0,02	Deficiente	4	9	13	0,06	9	4	13	0,06
Total	19.875	100,0	Total	11.345	8.912	20.257	100,0	12.068	9.654	21.722	100,0

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Dirección General de Servicio Civil.

Nota: Datos correspondientes al título I del Estatuto de Servicio Civil.

H: hombres; M: mujeres.

No obstante, estos matices y cambios de modelo no han logrado que la evaluación funcione como un instrumento eficaz para captar con objetividad el desempeño de los servidores públicos a lo largo del año. Esto se debe a varios factores, entre los que se puede destacar *i)* la definición de objetivos y metas, muchas veces demasiado laxos y fáciles de alcanzar; *ii)* la falta de seguimiento para evaluar y corregir desviaciones, y *iii)* la conexión entre las calificaciones y las anualidades. La combinación de estos factores ha resultado en una alta concentración de calificaciones en la cúspide de la escala y en que, en la práctica, los resultados sean utilizados para activar las anualidades y no tanto como insumo para otras decisiones relevantes, como ascensos, capacitaciones, desvinculaciones, etc.

Una situación similar se observa en la carrera docente. Durante el período 2018-2021, las dos calificaciones más altas fueron asignadas al 98% de los evaluados (cuadro 16).

Cuadro 16. Resultados de la evaluación de desempeño en la carrera docente, período 2018-21

Calificación	2018		2019		2020		2021	
	No.	Porcentaje	No.	Porcentaje	No.	Porcentaje	No.	Porcentaje
Excelente	62.155	98,52	64.976	96,44	65.893	98,05	61.950	97,36
Muy bueno	847	1,333	1.006	1,49	459	0,68	535	0,84
Bueno	727	1,14	1.375	2,04	825	1,23	1.135	1,78
Regular	6	0,009	20	0,030	23	0,03	9	0,014
Deficiente	2	0,003	1	0,001	4	0,006	2	0,003
Total	63.737	100,00	67.378	100,00	67.204	100,00	63.631	100,00

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Dirección General de Servicio Civil.

Nota: Datos correspondientes al título II del Estatuto de Servicio Civil.

Como se mencionó anteriormente, aunque el reglamento de la LMEP derogó el Decreto 42087-MP-PLAN, este modelo de evaluación sigue en uso. En noviembre de 2023, por mandato de la LMEP, se diseñó un nuevo modelo (Directriz 29-PLAN), que está en las primeras fases de implementación y prevé un ciclo en cuatro etapas:

1. Planificación: definición de objetivos y metas a nivel organizacional, alineados con la planificación estratégica y operativa, además de metas individuales relacionadas con el producto y los servicios prestados.
2. Sensibilización y formación: comunicación respecto de la importancia de la evaluación.
3. Ejecución, con las siguientes actividades *i)* plan de evaluación para cada servidor público, *ii)* evaluaciones parciales para revisar avances, *iii)* evaluación final, y *iv)* retroalimentación o comunicación constante con el evaluado.
4. Análisis y entrega de resultados.

2.5. Gestión de la compensación

Competitividad

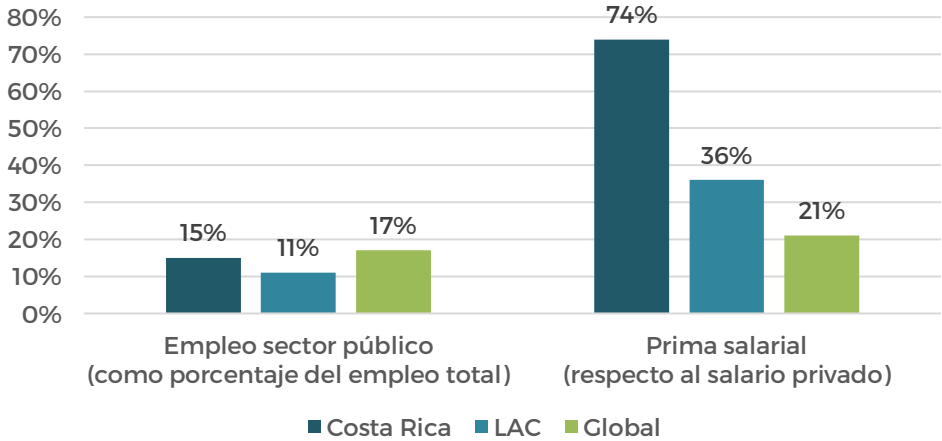
Punto crítico 19: La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.

De acuerdo con diferentes indicadores, el salario del sector público es más competitivo que el del sector privado (gráfico 6). En la actualidad, el salario base promedio de las clases anchas del RSC es de 415.307 colones, cifra que asciende a 739.866 colones si se considera el salario total.²⁷ Sin embargo, si se considera todo el sector público, se observa una prima salarial del 74% respecto del sector privado,

²⁷ Tipo de cambio a julio de 2020 (US\$1 = CRC\$ 545).

muy por encima del promedio global (21%) y la más alta de la región (que es del 36%).²⁸ Algunas fuentes incluso indican una diferencia del 100%.²⁹

Gráfico 6. Empleo y prima salarial en el sector público de Costa Rica, América Latina y el Caribe, y Global



Fuente: Elaboración propia, con base en Banco Mundial (2023)

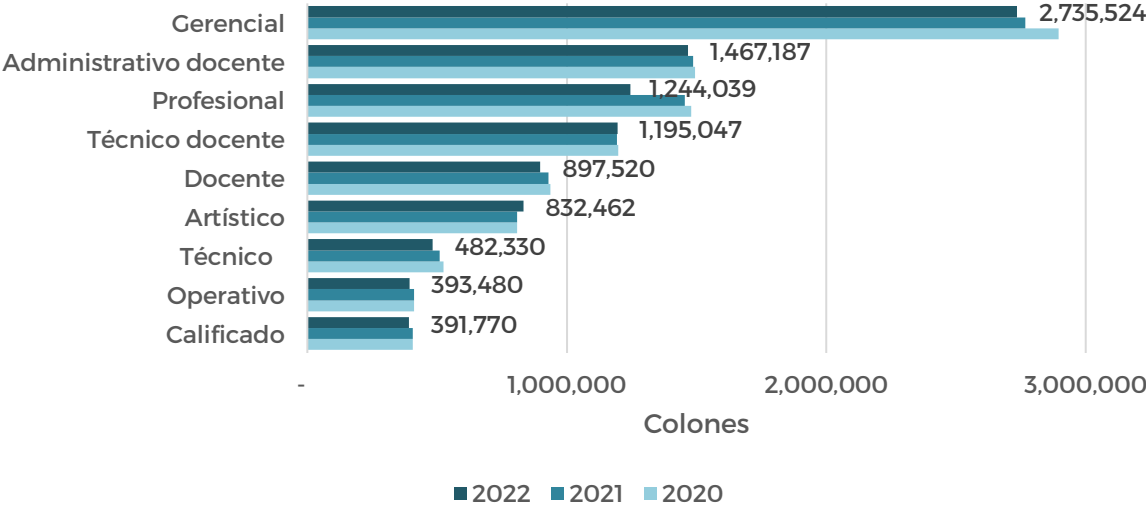
En diciembre de 2022, el salario total promedio más alto del RSC era el del estrato gerencial (2.735.524 colones), seguido del administrativo docente (1.467.187 colones) y el profesional (1.244.039 colones). En el extremo inferior de la escala se encontraba el salario total promedio del estrato calificado (391.770 colones). A modo de referencia, en 2022 el salario mínimo legal en Costa Rica era de 324.560 colones (y en 2023, de 352.926 colones, el más alto de la región medido en dólares).³⁰ Excepto en los estratos técnico docente y artístico, en los otros casos el salario total promedio se vio reducido desde 2020, producto de políticas de restricción del gasto, que implicaron la modificación de algunos complementos salariales, y de la entrada en vigencia de la Ley 9635, que limitó el crecimiento de los salarios y dispuso topes a los distintos componentes (gráfico 7).

²⁸ A modo de referencia, la prima salarial pública es de 68% en Colombia, 58% en El Salvador, 50% en Ecuador, 46% en Honduras, 42% en Panamá, 34% en Paraguay y Perú, 24% en Argentina y Uruguay, 23% en México, 22% en Brasil, 16% en Chile, y -6% en República Dominicana. Véase Banco Mundial (2023).

²⁹ Véase "Salarios de empleados públicos son el doble de altos que en empresas privadas" en el siguiente enlace: <https://www.larepublica.net/noticia/salarios-de-empleados-publicos-son-el-doble-de-altos-que-en-empresas-privadas>.

³⁰ Véase "Ranking de salario mínimo 2023 en América Latina" en el siguiente enlace: <https://www.elfinanciero.com.mx/mis-finanzas/2023/07/08/ranking-salario-minimo-2023-america-latina-en-que-pais-ganan-mas/>.

Gráfico 7. Salario total promedio, por estrato, período 2020-22 (en colones)



Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2022c; 2023a).

En un nivel más específico, el cuadro 17 brinda algunos ejemplos comparativos de remuneraciones públicas y privadas. La comparación incluye tres referencias salariales públicas para cada ocupación: el salario base, el salario total más bajo y el salario total más alto. En el caso de las remuneraciones privadas, se toman los salarios mínimos de 2023 publicados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Los ejemplos seleccionados muestran que, en los niveles bajos y medios de la carrera, el salario base del sector público es menos competitivo que el salario mínimo de un puesto equivalente en el sector privado, lo que dificulta la atracción de talento humano. Sin embargo, con el correr del tiempo y la acumulación de pluses salariales (asociados más a la persona que al puesto, y que no se aplican en el sector privado), la prima salarial suba. Esto incentiva la permanencia –aunque no siempre con evidencia creíble de buen desempeño, como se analizó en los puntos críticos 16-18–, pero también genera presión fiscal por el aumento inercial de la masa salarial.

Cuadro 17. Comparación salarial entre el sector público y el sector privado en ocupaciones y clases de puesto seleccionados, 2023 (colones)

Sector público				Sector privado		Prima salarial (comparación %)		
Clase de puesto	Salario base (Régimen de Servicio Civil)	Salario compuesto (mínimo)	Salario compuesto (máximo)	Ocupación	Salario mínimo	Salario base	Salario compuesto (mínimo)	Salario compuesto (máximo)
Profesional de Servicio Civil 1B	617.650	617.650	1.667.933	Contador privado (Lic.)	752.220	-18	-18	121
Técnico de Servicio Civil 1	343.050	343.050	708.252	Contador privado (Técnico medio de educación diversificada)	415.200	-17	-17	71
Misceláneo de Servicio Civil 1	278.250	285.127	585.909	Misceláneo	352.164	-21	-19	66

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Dirección General de Servicio Civil, el Consejo Nacional de Salarios, y el Departamento de Salarios Mínimos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (véase: <https://www.mtss.go.cr/temas-laborales/salarios/LISTA%20DE%20SALARIOS%20MINIMOS%20%20ANO%202023.pdf>.)

Nota: Los salarios públicos corresponden al índice salarial del segundo semestre de 2019, vigentes en la actualidad. No incluyen el 8,33% del salario total correspondiente al salario escolar que se acumula durante el año y se paga en el mes de enero (con puntuales excepciones, este rubro generalmente no se paga en el sector privado).

Otro de los desafíos que han surgido en el marco de la implementación del salario global es la aparición de inequidades verticales (subordinados con mayor remuneración que sus supervisores), debido a la convivencia de ambos regímenes en una misma institución. Esto podría llevar a la pérdida de talento experimentado.

Finalmente, el hecho de que la reforma haya eliminado en la práctica la mayor parte de las remuneraciones complementarias es una mejora en la estructura de retribuciones, dado que, en línea con el principio de “igual remuneración por igual nivel de responsabilidad”, la compensación está mucho más asociada a la función cumplida y no tanto a otros factores secundarios.

Eficiencia y eficacia

Punto crítico 20: Los costes salariales no son excesivos, en relación con los del mercado, en ningún sector o nivel de puestos.

Punto crítico 21: Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y el desarrollo de competencias.

La mayor competitividad del sistema salarial público previo a la LMEP implicaba costos superiores a los del mercado. Esto comenzó a ser atendido a partir de diciembre de 2018 con la Ley 9635, que puso topes a los incrementos por anualidades y dedicación exclusiva, y se continuó en 2020 y 2021 con la decisión de no ajustar el salario base (DGSC, 2022f:14). El cambio más importante tuvo lugar en 2023, con la puesta en vigencia de la LMEP y su nuevo sistema salarial.

Como se analiza más adelante (punto crítico 22), la LMEP introdujo un nuevo sistema salarial basado en una escala global que unifica el 100% de la remuneración, eliminando los múltiples rubros adicionales. A poco de entrar en vigencia la ley, en marzo de 2023, el gobierno emitió una escala global transitoria y en septiembre de 2023 lanzó la definitiva. Como muestra el cuadro 18, la escala definitiva mejora las remuneraciones respecto de la provisoria (en algunos casos, hasta el 64%). Sin embargo, las reduce en relación con el salario compuesto máximo, en particular en puestos de base y medios, donde se encuentra la mayor cantidad de servidores públicos. Esto sugiere que la escala global puede representar una reducción paulatina de los costos salariales a medida que se aplique al personal ingresante.

Cuadro 18. Salario global transitorio y definitivo en puestos seleccionados, septiembre de 2023

Puesto	Nuevo sistema salarial (LMEP)			Sistema anterior			Comparación	
	Salario global transitorio	Salario global definitivo (1)	Diferencia (%)	Salario compuesto mínimo	Salario compuesto máximo (2)	Promedio (3)	Diferencia (1/2) (%)	Diferencia (1/3) (%)
Gerente 1	1.665.686	2.731.066	64,0	1.623.535	3.240.796	2.432.166	-16	12
Profesional 1B	772.063	1.205.688	56,2	617.650	1.667.933	1.142.792	-28	6
Profesional 1A	578.655	904.266	56,3	526.050	1.504.100	1.015.075	-40	-11
Técnico de informática 1	407.815	525.205	28,8	330.000	662.090	496.045	-21	6
Secretario 1	407.815	548.040	34,4	343.050	648.798	495.924	-16	11
Cocinero	365.044	525.205	43,9	308.400	612.388	460.394	-14	14
Misceláneo 1	325.085	369.927	13,8	278.250	585.909	432.080	-37	-14

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Dirección General de Servicio Civil.

Nota: El nuevo sistema salarial está reglamentado por la Ley Marco del Empleo Público (LMEP).

El nuevo sistema salarial también ha contribuido a una mayor racionalidad de la compresión salarial. Como muestran los datos a continuación, la diferencia entre el salario más alto y el más bajo de la carrera se redujo de 21,86 a 8,51 veces, como resultado de la eliminación de los rubros adicionales y la unificación en un salario global (cuadro 19). Con esto se logran tres objetivos al mismo tiempo: *i)* proporcionar mayor racionalidad fiscal al sistema, ya que se elimina el sesgo inflacionario del sistema anterior; *ii)* reducir las inequidades salariales generadas por los rubros adicionales, donde, por ejemplo, dos personas con igual trabajo percibían salarios diferentes y un subordinado podía recibir una remuneración muy cercana a la de su

superior, y *iii*) aun así, mantener la compresión salarial cerca del estándar internacional (7 veces), lo que preserva el incentivo para el ascenso.

Cuadro 19. Compresión salarial del salario compuesto total y el salario global definitivo, septiembre de 2023 (colones)

Clase de puesto	Salario compuesto total (sistema anterior)	Salario global definitivo (nuevo sistema salarial - LMEP)
Director de Servicios de Salud G-10	6.083.462	3.151.230
Misceláneo de Servicio Civil 1	278.250	369.927
Compresión salarial	21,86	8,51

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Dirección General de Servicio Civil.

Nota: El nuevo sistema salarial está reglamentado por la Ley Marco del Empleo Público (LMEP).

La reducción de la inequidad horizontal es una mejora clave en el sistema para incentivar al esfuerzo individual y el trabajo en equipo. Como refleja el cuadro 20, la diferencia entre el salario base y el compuesto que pueden percibir los servidores públicos de una misma clase varía en un rango del 2% al 286%. Eso significa, por ejemplo, que un servidor público de la clase Profesional Jefe de Servicio Civil 3 puede percibir en el sistema salarial anterior a la LMEP una remuneración total tres veces más elevada que otro servidor público de la misma clase. Como se verá más adelante, los sistemas salariales estructurados en una multiplicidad de rubros adicionales al salario base tienden rápidamente a enfrentar problemas de equidad horizontal y a quebrar el principio de “igual remuneración por igual trabajo”, lo que a menudo genera problemas de motivación, transparencia, eficiencia de administración y costo fiscal.

Cuadro 20. Salario base y total en clases seleccionadas de puestos, 2023 (colones)

Clase de puesto	Salario base (Mínimo)	Salario total		Δ (%)	
		Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Gerente de Servicio Civil 1	1.186.200	1.560.507	3.628.458	31	205
Profesional Jefe de Servicio Civil 3	699.500	886.017	2.700.552	27	286
Profesional en Informática 3	759.950	1.124.443	1.978.512	48	160
Técnico de Servicio Civil 3	304.500	315.359	1.023.963	4	236
Cocinero	308.400	315.259	612.338	2	99
Conductor de Servicio Civil 1	298.750	305.609	618.211	2	106

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Dirección General de Servicio Civil.

Por último, el análisis salarial por género es otra perspectiva importante para evaluar la equidad y la capacidad motivadora del sistema salarial. Los datos muestran que las remuneraciones de las mujeres en el sector público son un 17% superiores a las de los hombres. Este valor no solo supera la media regional (-4%), la global (-13%) y lo que se observa en el sector privado costarricense (-16%), sino que también hace de Costa Rica el único país de América Latina y el Caribe donde las remuneraciones públicas de las mujeres superan a las de los hombres (véase la sección 3).

Coherencia estratégica

Punto crítico 22: Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.

Uno de los desafíos persistentes en el sistema de remuneraciones del sector público costarricense es lograr una mayor coherencia estratégica. La causa central de este reto es la alta fragmentación salarial, producto de la multiplicidad de escalas salariales (como la del RSC y las que posee cada entidad descentralizada) y la propia fragmentación dentro de la escala del RSC.

La fragmentación en la escala salarial del RSC es resultado de su estructuración en un salario base complementado por múltiples rubros adicionales. Como detalla el cuadro 21, antes de la reforma que entró en vigencia en marzo de 2023, casi todas las instituciones del RSC aplicaban rubros adicionales al salario base, con un rango de entre 4 y 92 pluses.

Cuadro 21. Pluses salariales por institución del Régimen de Servicio Civil, diciembre de 2022

Institución	Pluses (No.)
1. Ministerio de Educación Pública	92
2. Ministerio de Obras Públicas y Transporte	25
3. Ministerio de Hacienda	23
4. Ministerio de Justicia y Paz	17
5. Ministerio de Seguridad Pública	15
6. Dirección General de Migración y Extranjería	13
7. Dirección General de Aviación Civil	12
8. Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral	
9. Ministerio de Ambiente y Energía	11
10. Ministerio de la Presidencia	
11. Instituto sobre el Alcoholismo y la Farmacodependencia	10
12. Comisión Nacional de Prevención y Riesgos y Atención de Emergencias	9
13. Ministerio de Salud	
14. Dirección General de Servicio Civil	8
15. Instituto Nacional de Aprendizaje	
16. Ministerio de Cultura y Juventud	
17. Tribunal Administrativo de Transporte	
18. Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud	7
19. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	
20. Registro Nacional	
21. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	
22. Consejo Nacional de Personas con Discapacidad	6
23. Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	
24. Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	
25. Instituto Costarricense sobre Drogas	
26. Consejo de Seguridad Vial	5
27. Consejo Nacional de Vialidad	
28. Imprenta Nacional	
29. Ministerio de Agricultura y Ganadería	
30. Ministerio de Ciencia y Tecnología	
31. Tribunal Registral Administrativo	
32. Agencia de Protección de Datos de los Habitantes	4

33. Consejo de Transporte Público 34. Consejo Nacional de Concesiones 35. Dirección Nacional de Notariado 36. Laboratorio Costarricense de Metrología 37. Ministerio de Comercio Exterior 38. Ministerio de Economía, Industria y Comercio 39. Ministerio de Gobernación y Policía 40. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica 41. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 42. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	
--	--

Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2023a).

Desde 2009, la Contraloría General de la República (CGR) viene advirtiendo sobre la alta dispersión salarial y situaciones de inequidad provocadas por la fragmentación de la estructura salarial, e instando a tomar medidas correctivas que fortalezcan la coherencia estratégica de las remuneraciones públicas. Para abordar este problema, la LMEP de 2022 establece que cada familia de puestos (administrativos, docentes, judiciales, entre otros) tenga una columna de “salario global”, en la que el 100% de lo percibido por un servidor público esté unificado en un único rubro. Cada puesto será ubicado en algún punto de la escala salarial, a partir de su valoración en un conjunto de factores de complejidad. Los factores indicados por la ley (artículo 31) son:

1. Los niveles requeridos de conocimientos y experiencia.
2. El peso relativo del trabajo desempeñado para alcanzar las metas institucionales.
3. El margen de discrecionalidad para la toma de decisiones.
4. La necesidad de planificar y organizar el trabajo.
5. La complejidad del trabajo.
6. La disponibilidad.
7. La peligrosidad asociada al ejercicio de sus funciones.
8. La responsabilidad asociada al manejo de los recursos públicos.
9. La libertad para actuar en la planificación y el cumplimiento de las obligaciones del cargo.
10. La producción científica, técnica y académica vinculada con las funciones del puesto o el giro ordinario de la institución para la que se trabaja.
11. Las diferencias por paridad del poder adquisitivo que se produzcan por el ejercicio del cargo destacado en el extranjero, con el fin de equiparar el poder adquisitivo de cada puesto según las variables económicas del país de destino.
12. La restricción al ejercicio liberal de la profesión en los puestos que requieran dicha consideración.
13. El desarraigo, para aquellos puestos fuera de la Gran Área Metropolitana y donde se demuestre ausencia de disponibilidad de personal altamente especializado. El factor de desarraigo se reconocerá de forma temporal mientras persista la situación de escasez de personal. No podrá ser reconocido cuando la jornada laboral sea parcial en el lugar destacado.

La metodología indica que, a mayor puntuación en cada factor, más complejo es el desempeño del puesto y por lo tanto le corresponde un salario mayor. Para llegar a una valoración precisa, se toma como referencia la descripción cualitativa del puesto, información que permite luego puntuar cada factor mencionado y determinar la valoración global del puesto que determina su “punto salarial” en la escala, esto es, su salario global. Para los puestos de la carrera docente (título II del ESC), adicionalmente se tomarán en cuenta los lineamientos y las políticas para la evaluación de desempeño docente que disponga el Consejo Superior de Educación.

La ley indica (artículo 34) que el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa elaborarán sus propias columnas salariales. Por su parte, las demás instituciones bajo el ámbito de competencia del MIDEPLAN estarán incluidas en una misma columna salarial.

En marzo de 2023, la DGSC y el MIDEPLAN emitieron una primera columna de salarios globales transitorios para las instituciones bajo su jurisdicción. La iniciativa cosechó tres tipos de reacciones y reclamos. El primero, de fondo, liderado principalmente por los sindicatos docentes, apuntaba a que el concepto de salario global los perjudicaba al eliminar los múltiples pluses salariales que componían las remuneraciones docentes. El argumento detrás del planteo era que la naturaleza del trabajo docente requería estos pluses y que la implementación del salario global restringía esa posibilidad.

El segundo planteo, más generalizado y que también incluyó a los sindicatos docentes, se centró en el valor de la escala, por considerarla muy poco competitiva. Frente a esto, un número creciente de instituciones comenzó a desarrollar estrategias para elaborar sus propias escalas.

La principal estrategia de las instituciones, municipalidades y universidades fue declarar que todos sus puestos, o al menos la mayor parte de ellos, fueran reconocidos como “exclusivos y excluyentes” de la rectoría del MIDEPLAN. Esto se basa en el artículo transitorio I del reglamento de la LMEP, que establece que “dentro de los tres meses posteriores a la publicación del presente reglamento, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa definirán la lista de puestos cuyas funciones o labores son exclusivas o excluyentes de sus competencias...”. Esta definición genérica, que fue interpretada por las instituciones en un sentido amplio, permitió que muchas de ellas, incluidas universidades y sobre todo municipios, declararan que todos o gran parte de sus puestos quedaban en esta categoría.³¹ Ante esto, el MIDEPLAN estableció el 10 de julio de 2023 como plazo para que las instituciones presenten sus propuestas, tras lo cual consultará a la Procuraduría

³¹ Por ejemplo, hasta julio de 2023, un total de 108 instituciones se declararon exclusivas y excluyentes de la rectoría del MIDEPLAN (78 municipalidades, 6 consejos de distrito, 6 gremios municipales, 2 comités cantonales, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, 2 sindicatos municipales, 7 universidades y 5 instituciones. Véase el siguiente enlace: <https://www.monumental.co.cr/2023/07/03/108-instituciones-declararon-sus-puestos-como-exclusivos-y-excluyentes-de-la-rectoria-de-mideplan-en-marco-de-ley-de-empleo-publico/>.

sobre la pertinencia de dichas propuestas. Paralelamente, una iniciativa del MIDEPLAN es enviar una modificación legislativa para precisar la definición de “exclusivos y excluyentes” y, de esa forma, evitar que la salida de instituciones del ámbito de su rectoría multiplique la cantidad de escalas salariales, afectando la coherencia estratégica global.

No obstante, en septiembre de 2023, en colaboración con la DGSC, el MIDEPLAN emitió la escala salarial definitiva. Como se analizó anteriormente (cuadro 18), esta nueva versión significó una mejora de hasta el 64% con respecto a la provisoria, además de una mejora de la compresión salarial (de 5,1 a 7,4, alineándose con el estándar internacional de 7). Esto permite no solo mejorar el atractivo salarial de la nueva escala, sino también ofrecer mejores incentivos al ascenso en la carrera (debido a una menor compresión) y neutralizar uno de los argumentos gremiales más fuertes en contra del nuevo sistema.

2.6. Gestión del desarrollo

Eficacia y calidad del sistema de promoción

Punto crítico 23: Los criterios y mecanismos de promoción se vinculan con el rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.

Punto crítico 24: Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.

A nivel normativo, los ascensos en la carrera están regulados por la LMEP (artículo 26), el ESC (artículo 33) y su reglamento (artículo 20), y dos resoluciones de la DGSC emitidas recientemente (DG-064-2023 y DG-095-2023). La ley establece que el mecanismo para la promoción interna de los servidores públicos es el concurso de oposición o concurso de valoración de méritos. Por su parte, el Reglamento del ESC define dos escenarios:

1. *Ascenso directo a un puesto de la clase inmediata superior de la misma u otra serie:* estos ascensos pueden ser decididos por los jefes, tomando en cuenta la evaluación de desempeño, la antigüedad y otros requisitos dispuestos por la DGSC. La norma establece tres excepciones para los ascensos: *i)* servidores que estén en período de prueba; *ii)* servidores que hayan sido ascendidos dentro de los seis meses previos, y *iii)* servidores en período de licencia.
2. *Ascenso a un puesto de alguna clase diferente de la inmediata superior de la misma u otra serie:* deben realizarse mediante concurso interno.

La Resolución DG-064-2023, emitida en mayo de 2023, regula las reglas del *ascenso directo*. En términos generales, establece que, cuando se produce una vacante y la autoridad institucional decide cubrirla mediante el ascenso directo, la OGEREH debe elaborar un listado con todas las personas que reúnan los requisitos para ser

ascendidas: propiedad o interinato de un cargo de la clase inmediata inferior (con posibilidad de ascenso a estrato superior), perfil del puesto a ocupar, tener al menos una evaluación de desempeño con una calificación igual o superior a “Muy Bueno”, no haber sido ascendido en los últimos seis meses, entre otros. Las personas que ya hayan demostrado idoneidad (aun en la clase anterior) no deberán pasar por un concurso para lograr el ascenso (artículos 8 y 9), aunque la institución puede optar por realizar la prueba de idoneidad de todos modos. El resto deberá concursar en los términos dispuestos por la LMEP y su reglamento. Una vez ascendida, la persona podrá estar en período de prueba, incluso si hasta ese momento se desempeñaba como interina en la vacante.

Por su parte, para regular los concursos internos, en julio de 2023 la DGSC emitió la resolución DG-095-2023 que establece el siguiente procedimiento en etapas:

1. *Inicio del concurso interno:* decisión de la autoridad institucional y comunicación a la DGSC sobre la cobertura de una vacante por concurso interno.
2. *Integración del equipo técnico de coordinación:* compuesto por el jefe o representante de la OGEREH, un representante de la autoridad institucional (como coordinador) y un representante de la DGSC (para brindar asesoría y supervisión). Tiene el rol de acompañar técnicamente el proceso, servir de enlace entre la OGEREH y la DGSC, y supervisar el cumplimiento de las reglas y plazos.
3. *Formulación:* elaboración de la Propuesta de Concurso Interno, que incluye el detalle de los puestos vacantes, el cronograma, el diseño del aviso de divulgación y la metodología de la evaluación de idoneidad. Los concursos pueden ser internos a nivel institucional, regional o incluir otras instituciones del RSC.
4. *Publicidad:* divulgación del concurso y sus bases mediante correos electrónicos, páginas web, intranet y afiches, asegurando que toda la información sea accesible para personas con discapacidad.
5. *Empadronamiento:* recepción de postulaciones escritas (declaración jurada de cumplimiento de requisitos básicos) y verificación por parte de la OGEREH.
6. *Actualización del cronograma preliminar:* revisión de los plazos de evaluación y etapas posteriores, de acuerdo con la cantidad de postulantes.
7. *Demostración de idoneidad:* aplicación de los predictores de selección (para evaluar conocimientos específicos y competencias).
8. *Ponderación de las pruebas de idoneidad:* elaboración de un cuadro con la ponderación de cada prueba por realizar. Para integrar la lista de elegibles, el postulante debe obtener una calificación mínima del 70% (cuadro 22). De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 8862 de Inclusión y Protección Laboral de las Personas con Discapacidad en el Sector Público (2010), en los puestos reservados y no reservados en que participen personas con discapacidad, las

pruebas deben adaptarse a las necesidades de los postulantes y garantizar la accesibilidad.

Cuadro 22. Ponderación de las pruebas de idoneidad, por estrato ocupacional, 2023

Criterio de evaluación	Estratos del manual general de clases (%)				
	Operativo	Calificado	Técnico	Profesional	Gerencial
Pruebas de conocimiento	0	0	0	30	30
Evaluación de competencias Opciones: • Entrevista por competencias • Prueba oral grupal • Prueba de competencias específicas	100	100	100	70	70

Fuente: Elaboración propia, con base en la Resolución DG-095-2023, artículo 5.

9. *Adquisición de pruebas:* aquellas instituciones que tengan la capacidad de adquirir pruebas de conocimiento y competencias, ya sea de forma total o parcial, podrán utilizarlas en el concurso, previa coordinación con la DGSC.
10. *Comunicación de resultados:* la OGEREH se encargará de comunicar los resultados por medio de canales oficiales y deberá ser accesible a las personas con discapacidad.
11. *Recursiva:* recepción de reclamos ante la OGEREH y de apelación ante la autoridad institucional.
12. *Conclusiva:* elaboración de una nómina en orden descendente y selección final por parte del jefe o autoridad institucional dentro de un plazo de 15 días hábiles, eligiendo entre los tres primeros candidatos. Para contar con más elementos de juicio, la institución podrá solicitar información adicional a las pruebas, como evaluaciones de desempeño, antigüedad, experiencia, formación y capacitación adicionales.

En cuanto a la implementación, la Ley 9635 (2018) redujo las posibilidades de ascenso mediante la eliminación automática de vacantes como parte del control del gasto. Sin embargo, en los años siguientes las oportunidades de ascenso comenzaron a reactivarse principalmente a partir de: *i)* la sanción de la LMEP y otras resoluciones específicas;³² *ii)* la habilitación por parte del MH, y específicamente la STAP, para que las instituciones justificaran la conservación de las plazas desocupadas, y *iii)* la consideración, por parte de las instituciones, de que los concursos abiertos atentaban contra el desarrollo de carrera de los servidores y se llevaban a cabo en plazos dilatados (puntos críticos 10 y 11). Estos factores condujeron a que las instituciones comenzaran a preferir cubrir vacantes por medio

³² Por ejemplo, la DG-039-2022 y la DG-109-2022, luego derogadas y sustituidas por las descriptas DG-064-2023 y DG-095-2023.

de ascensos directos y concursos internos antes que por concursos abiertos gestionados por la DGSC.

Como resultado, la cantidad de posiciones propuestas para concursos internos crecieron un 518% entre 2021 y 2022, y la cantidad de puestos efectivamente resueltos por ese mecanismo aumentó un 116%.³³ Sin embargo, como muestra el cuadro 23, la tasa de efectividad (puestos efectivamente cubiertos sobre puestos llevados a concurso) fue menor en 2022 que en 2021, debido principalmente a dos motivos: *i)* no siempre los candidatos superaron las pruebas de idoneidad, lo que obligó a repetir el concurso, y *ii)* la falta de capacidad operativa de las instituciones para realizar los concursos internos, lo que llevó a solicitar prórrogas. A esto se agrega que no todas las instituciones enviaron la información actualizada de los concursos resueltos, por lo que los datos deben considerarse provisorios.

Cuadro 23. Concursos internos, años 2021 y 2022

Variable	2021	2022	Porcentaje (2021/2022)
Puestos propuestos para concurso interno (1)	517	3.197	518
Puestos resueltos por concurso interno (2)	314	679	116
Porcentaje de resolución (2/1)	61	21	

Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2022c; 2023a).

Eficacia y calidad de la formación y la capacitación

Punto crítico 25: La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.

Punto crítico 26: La inversión en formación se realiza mediante planes con base en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.

Punto crítico 27: La formación es objeto de evaluación y se extiende a la satisfacción que genera a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto que produce en el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.

En 2012, la capacitación en las instituciones públicas estaba logrando algunas mejoras, pero todavía enfrentaba numerosos desafíos. Al ser una función descentralizada, existía una gran heterogeneidad de reglas, procedimientos e instrumentos de gestión. La detección de necesidades se podía realizar mediante consultas a los jefes o a los mismos servidores públicos, que podían elegir los cursos de su preferencia, aun cuando no estuvieran necesariamente relacionados con las funciones y finalidades del puesto. La ejecución se llevaba a cabo mediante una variedad de canales, aunque los principales eran el CECADES, la contratación de

³³ La DGSC no dispone de datos consolidados sobre ascensos directos.

proveedores externos y, de forma creciente, convenios con entidades del sector público. La modalidad de capacitación virtual iba ganando terreno como recurso para ampliar la cobertura geográfica, reducir los costos operativos y alentar una mayor participación. Por último, el CECADES y algunas instituciones evaluaban mediante encuestas la satisfacción de los participantes con el curso y el capacitador, mientras que el impacto de la capacitación en el trabajo se medía con la evaluación de desempeño.

En 2017 se produjo un punto de inflexión con la resolución DG-165-2017, que adoptó el enfoque de la Carta Iberoamericana de la Función Pública de 2003 y estableció reglas para la gestión del ciclo de la capacitación más alineadas con dichos principios. Uno de los cambios principales tuvo lugar en la forma de detectar las necesidades de capacitación, con el objetivo de lograr un mejor alineamiento estratégico. Para ello, el CECADES elaboró primero una investigación (CECADES, 2017a), luego un instructivo técnico (CECADES, 2019) y finalmente un modelo (CECADES, 2023b) que establecen los principios y criterios técnicos. Estos documentos enfatizan la necesidad de definir las capacitaciones tomando como referencia las planificaciones (PEN y PEI), las contralorías de servicios, la evaluación de desempeño y los instrumentos de organización del trabajo (manuales de clases y cargos, y el diccionario de competencias). De esta forma, se busca que la detección de necesidades de capacitación responda en un nivel macro a las estrategias institucionales, y en lo micro a las competencias que los servidores públicos necesitan desarrollar para cumplir con sus funciones específicas.

Todas las necesidades detectadas deben traducirse en actividades de capacitación concretas. Dichas actividades, ya sean de ejecución interna o externa, deben incluirse en el Plan Institucional de Capacitación (PIC) y enviarse al CECADES para su revisión y aprobación a más tardar en noviembre del año anterior al planificado (el CECADES lleva el monitoreo de las entregas). El PIC puede ampliarse con nuevas actividades programadas y debe incluir temas obligatorios como ambiente y género, además de otras prioridades que establezca la administración de turno.

Pese a estas disposiciones, en la práctica las instituciones aún tienen dificultades para realizar la detección de necesidades de capacitación y entregar en tiempo y forma el PIC. En la DGSC, se percibe que la conexión entre los insumos estratégicos y la capacitación es todavía incipiente, y que los servidores públicos tienen mucha injerencia en el PIC, en gran medida por las debilidades operativas y técnicas de las OGEREH (como la falta de personal y conocimiento) para guiar y acompañar el proceso. A raíz de esto, la DGSC tiene previsto ofrecer un curso virtual de capacitación a las OGEREH, referido al diagnóstico de necesidades de capacitación por competencias, a fin de fortalecer el proceso de formulación de los PIC e incidir positivamente en las unidades de capacitación y, por consiguiente, en el RSC.³⁴

³⁴ Específicamente, el curso está dirigido a las personas responsables de la capacitación y abarca los siguientes contenidos: *i*) Detección de necesidades de capacitación, *ii*) Modelos de gestión por competencias, *iii*) Definición

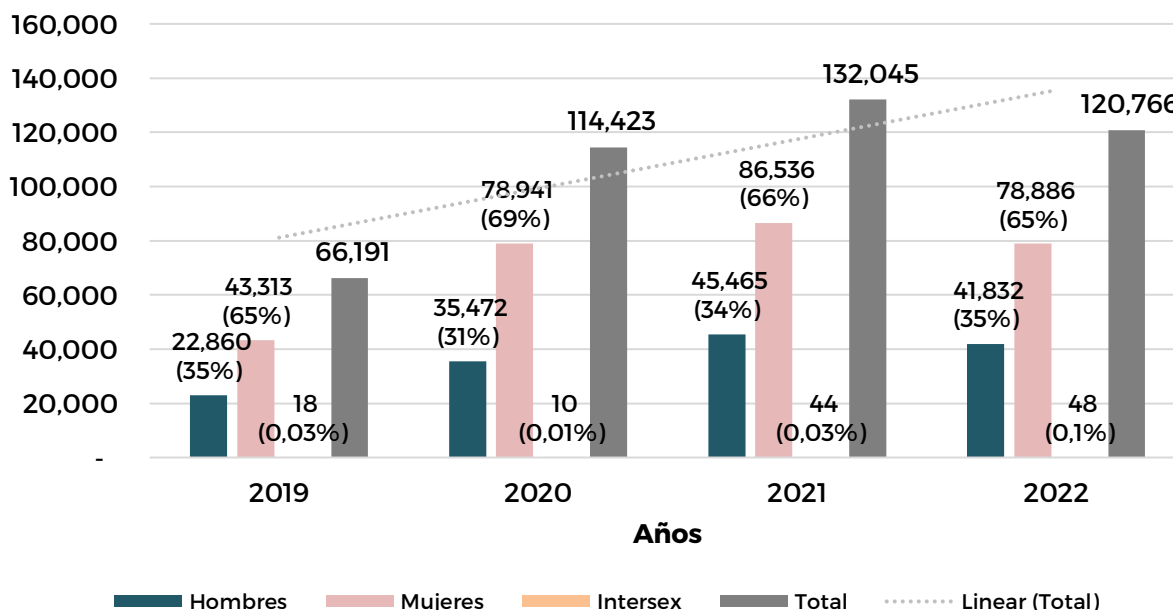
La ejecución de la capacitación se realiza mediante dos canales principales. Uno es el CECADES, que, si bien en el pasado cubría una mayor variedad de temas, brinda cursos en áreas de su competencia y firma convenios con otras instituciones públicas, como la Procuraduría, para ampliar la oferta de contenidos. En comparación con 2012, en los últimos años el CECADES ha intentado fortalecer su papel como rector técnico y asesor, poniendo énfasis, como se analiza más adelante, en el programa de directivos públicos (CECADES, 2017b).

El otro canal para llevar a cabo la capacitación son las propias instituciones públicas, que trabajan en los temas específicos de su ámbito de acción. Para ello utilizan dos mecanismos: el presupuesto específico para la capacitación y, cuando no disponen de presupuesto o este es insuficiente, los convenios con otras instituciones públicas. Este último mecanismo ha ganado relevancia en los últimos años como consecuencia de los recortes presupuestarios.

Los datos de ejecución proporcionan información valiosa acerca del alcance y el funcionamiento de la capacitación en el RSC. En primer lugar, se observa que el número de servidores públicos capacitados ha crecido en el período 2019-2022, aunque con una desaceleración en el último año (gráfico 8). Esto tiene principalmente dos causas. Una es que, dada la escasez general de personal, las instituciones comenzaron a mostrarse reticentes a enviar servidores públicos a capacitarse durante la jornada laboral, lo que tuvo como correlato el progresivo crecimiento de la modalidad virtual (gráfico 9). La segunda, como se analiza más adelante, es la falta de presupuesto o la baja ejecución del mismo. Dentro del universo de servidores públicos capacitados, se observa que las mujeres representan alrededor de dos tercios, en gran medida por el elevado peso que tienen en la carrera docente (Título II), que es la población más grande del RSC (también equivalente a dos tercios del total).

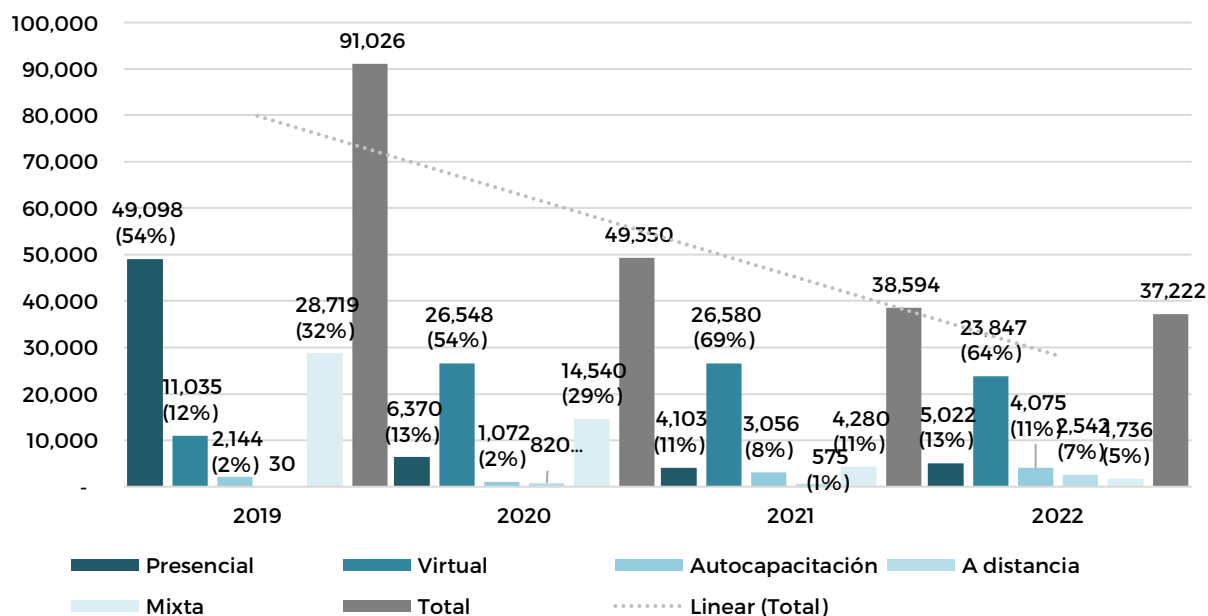
de las competencias y sus comportamientos, *iv*) Triangulación cualitativa entre necesidades de capacitación y competencias, y *v*) Índices cualitativos de acuerdo simple o concordancia (CECADES, 2023a).

Gráfico 8. Servidores públicos capacitados del Régimen de Servicio Civil, por género, período 2019-22 (número y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2020a; 2022c; 2023a).

Gráfico 9. Horas de capacitación, por estrategia metodológica, período 2019-22 (número y porcentaje)

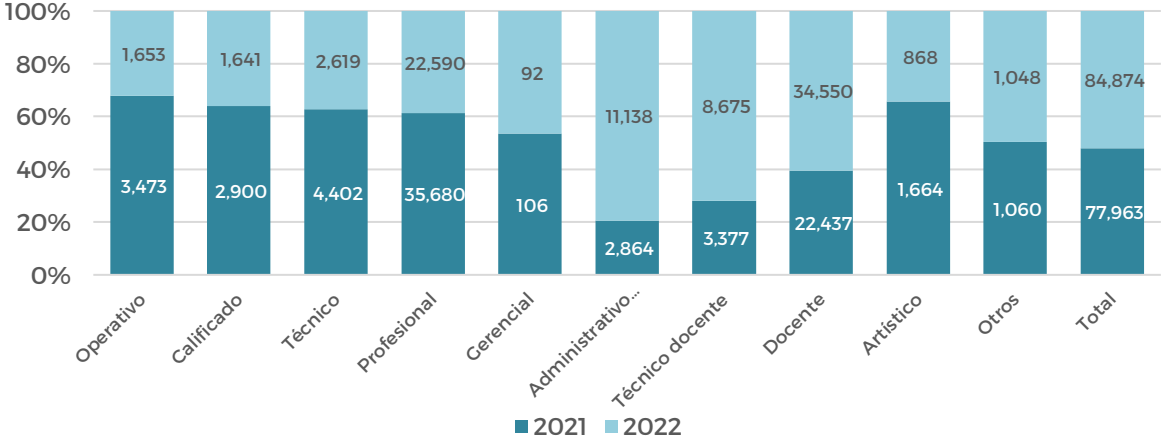


Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2020a; 2022c; 2023a).

Al clasificar por estratos, se observa un cambio en la composición. Entre 2021 y 2022, se redujo el número de servidores públicos capacitados de los estratos operativo, calificado, técnico, profesional y gerencial. Esta disminución fue compensada por

un crecimiento en el número de capacitados de los estratos docentes, sobre todo en el administrativo docente (gráfico 10).

Gráfico 10. Servidores públicos capacitados, por estrato, años 2021 y 2022 (número y porcentaje)



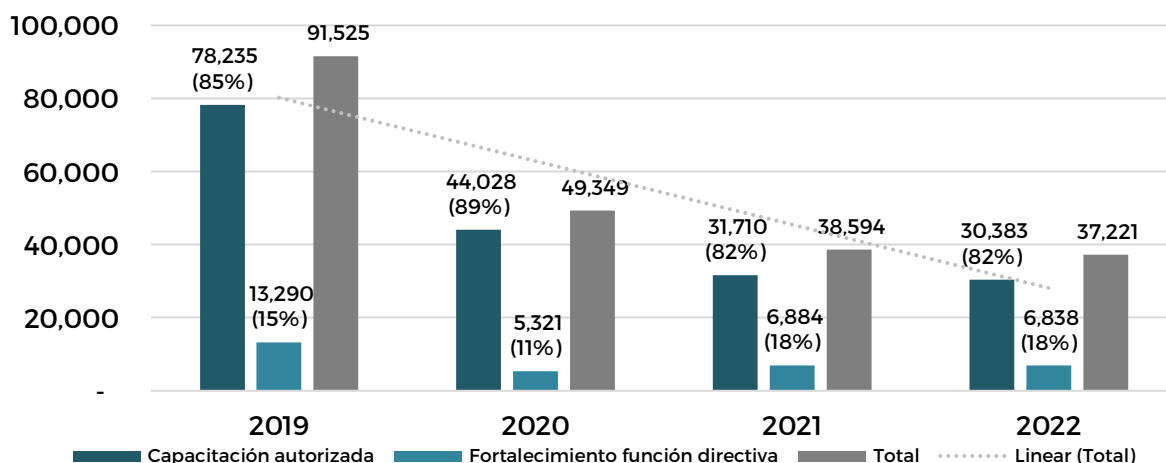
Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2022c; 2023a).

Como muestran los gráficos 9, 11 y 12, la capacitación ha disminuido desde 2019, tanto en tipo³⁵ como en modalidad (en especial, la más intensiva en número de horas)³⁶ y en estrategia metodológica.

³⁵ La capacitación “autorizada” se refiere a las acciones previamente autorizadas por la DGSC y dirigidas al personal del RSC, cuya planificación, organización, financiamiento, ejecución y certificación (o al menos una de esas etapas) son responsabilidad de las instituciones. En cambio, el “fortalecimiento de la función directiva” corresponde al programa impartido por el CECADES.

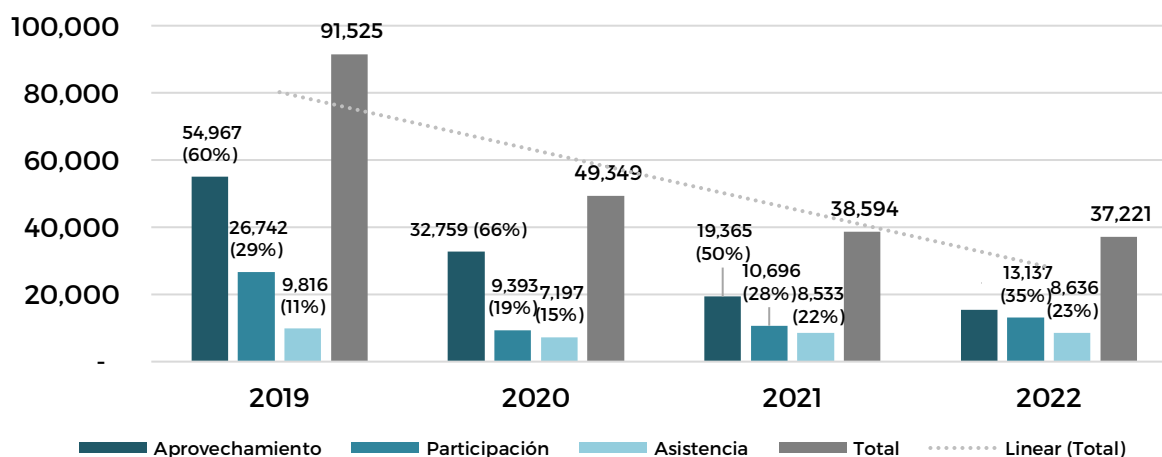
³⁶ De acuerdo con la Resolución DG-165-2017, la modalidad de “aprovechamiento” se refiere a las actividades de 30 o más horas cuya aprobación requiere una calificación no inferior al 80% y una asistencia del 90% del total de horas de la actividad. La modalidad de “participación” abarca actividades de 12 o más horas, que requieren cumplir con el 90% del total de horas de la actividad para su aprobación. Por último, la modalidad de “asistencia” incluye actividades de menos de 12 horas efectivas, con certificación opcional y sin el refrendo del CECADES.

Gráfico 11. Horas de capacitación, por tipo, período 2019-22 (número y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2020a; 2022c; 2023a).

Gráfico 12. Horas de capacitación, por modalidad, período 2019-22 (número y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2020a; 2022c; 2023a).

La falta de presupuesto es uno de los factores que explican la disminución de la capacitación, tanto en número de servidores públicos (desde 2021) como en número de horas (desde 2019). Como muestra el cuadro que sigue, entre 2021 y 2022 aumentó el número de instituciones que carecen de presupuesto para capacitación. Esto refleja una percepción compartida en las OGEREH: en contextos de restricción, el presupuesto destinado a capacitaciones es una de las primeras variables de ajuste.

Sin embargo, la disponibilidad de presupuesto no es el único inconveniente, ya que también se observan problemas de ejecución. En 2021, la ejecución promedio de 45 instituciones del RSC fue de apenas el 0,6%, mientras que en 2022 subió al 5,6%, aunque con una drástica reducción del presupuesto asignado (cuadro 24).

Cuadro 24. Presupuesto global asignado y ejecutado, años 2021 y 2022 (colones)

Presupuesto global	2021	2022
Asignado	4.435.664.788.650	10.200.092.394
Ejecutado	24.707.598.245	572.706.062
Porcentaje ejecutado	0,6	5,6

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por el CECADES.

Nota: En 2021 se considera un universo de 45 instituciones y en 2022 uno de 35. Cifras tomadas en agosto de 2023.

Lo anterior también se evidencia al clasificar la ejecución por rangos: mientras que en 2021 ninguna institución había logrado una ejecución superior al 25% (y el 42% tuvo una ejecución del 0%), en 2022 el 40% de las instituciones logró superar el 75% (cuadro 25).

Cuadro 25. Presupuesto ejecutado en capacitación, años 2021 y 2022

Capacitación	2021						2022					
	Institución	Rango de ejecución (%)					Institución	Rango de ejecución (%)				
		0	1-24	25-49	50-74	75-100		0	1-24	25-49	50-74	75-100
Con presupuesto	45	19	26	0	0	0	35	6	5	1	9	14
Porcentaje		42	58	0	0	0		17	14	0,2	26	40
Sin presupuesto	1	N/A					13	N/A				

Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2022c; 2023a).

Nota: Cifras tomadas en diciembre 2021 y 2022.

N/A: no aplica.

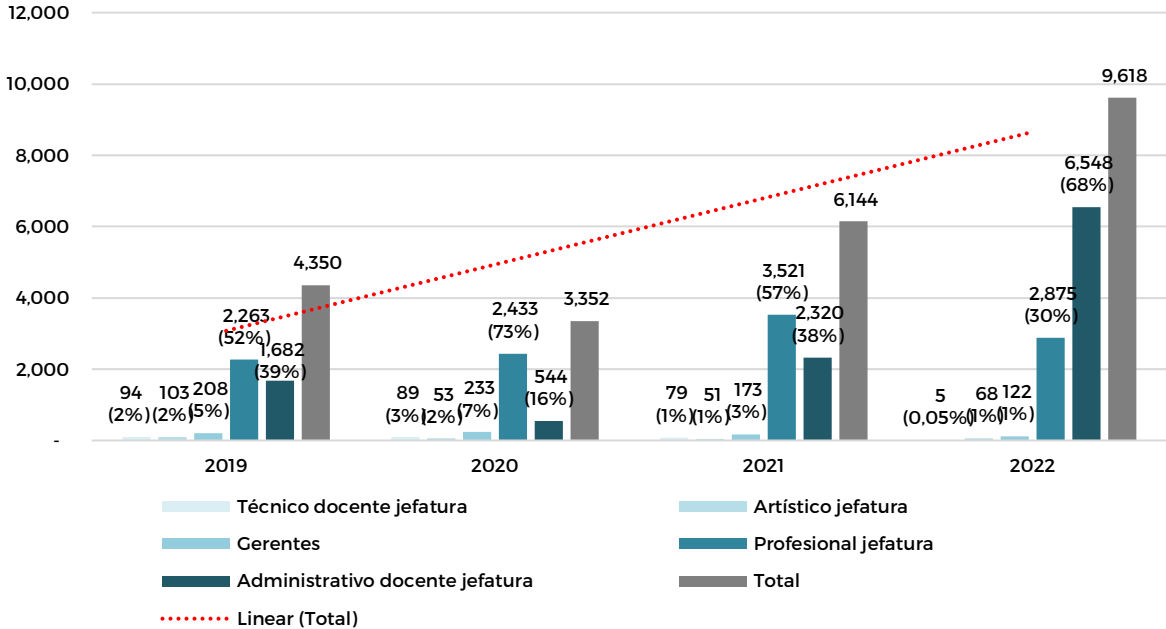
Como se mencionó antes, una de las prioridades del CECADES en los últimos años fue la expansión del programa de formación directiva. En 2017, se diseñó un programa originalmente dirigido a los estratos profesional (Jefe de Servicio Civil 1 a Profesional Jefe de Servicio Civil 3) y gerencial (Gerente 1 a Gerente 3), que constituían un universo de 2.390 directivos. Más tarde, el programa se amplió para incluir también a las otras carreras del RSC, de las áreas docente y artística.

Los contenidos del programa se organizaron en cuatro módulos:

1. Entorno político administrativo y normativo de la función directiva.
2. Integridad y transparencia desde la función directiva.
3. Competencias clave del liderazgo efectivo para la gestión por resultados.
4. Marco referencial del entorno institucional (dirigido a directivos recién ingresados).

A diferencia de lo que ocurre con la capacitación en los estratos inferiores del RSC, el programa dirigido a directivos ha experimentado un crecimiento desde 2019, en gran parte debido al peso de los estratos de la carrera docente (gráfico 13).

Gráfico 13. Servidores públicos capacitados en el programa de fortalecimiento directivo, período 2019-22 (número y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2020a; 2022c; 2023a).

En 2020, el CECADES elaboró el *Modelo para la evaluación de impacto de la capacitación* (CECADES, 2020). Este modelo incluye evaluaciones en diferentes niveles, que van desde los más básicos, como satisfacción del participante, hasta la aplicación práctica del aprendizaje y su impacto en el desempeño laboral (cuadro 26). Para cada uno de estos niveles, el CECADES desarrolló instrumentos específicos³⁷ y recomienda que las instituciones los apliquen en capacitaciones clave o de gran relevancia.

³⁷ Por ejemplo, el formulario para la evaluación del impacto de la capacitación (GD-FO-040) y el de registro global de la evaluación de impacto de la capacitación (GD-FO-067). Estos instrumentos derivan del Informe CCD-INF-007-2020 sobre evaluación del impacto de la capacitación.

Cuadro 26. Modelo para la evaluación de impacto de la capacitación

Nivel	Criterios de evaluación
Satisfacción	¿Les gustó la actividad a los participantes?
Aprendizaje	¿Desarrollaron los participantes los objetivos en la acción de la capacitación?
Aplicación	¿Están los participantes utilizando en su trabajo las competencias desarrolladas?
Resultados	¿Cuál es el impacto operacional?

Fuente: Elaboración propia, con base en CECADES (2020).

El CECADES brindó recientemente el curso “Evaluación del impacto de la capacitación” para capacitar a las OGEREH en la aplicación de los instrumentos de evaluación y revisar la metodología. Sin embargo, en la actualidad no se dispone de información sobre la efectiva aplicación de esta metodología ni sobre los resultados de impacto obtenidos en las capacitaciones, debido a la falta de RRHH especializados.

Por último, en futuro se prevé que todo el proceso de evaluación de las capacitaciones esté habilitado en la plataforma Hacienda Digital (punto crítico 2).

2.7. Gestión de las relaciones humanas y sociales

Gestión del clima laboral y comunicación

Punto crítico 28: La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.

Punto crítico 29: La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los servidores públicos en el proyecto organizativo global.

En 2012, el desarrollo de políticas de clima laboral y comunicación interna estaba dando sus primeros pasos y era uno de los aspectos menos avanzados en la GRH. Ese año, la DGSC preveía impulsar un proyecto de clima laboral en diferentes instituciones del RSC, respaldado por la reciente emisión de nueva normativa para el impulso del ambiente, la cultura y el clima organizacional (Directriz 042-P-2010). Como parte de la estrategia de impulso a esta iniciativa, la DGSC había promovido la incorporación de profesionales como psicólogos o trabajadores sociales a los equipos técnicos de las OGEREH. En cuanto a la comunicación interna, era un tema pendiente en la agenda de GRH, y solo unas pocas instituciones desarrollaban acciones específicas en ese sentido. La implementación de la Contraloría de Servicios, un canal institucional para la recepción de demandas ciudadanas, era vista como una oportunidad para mejorar la comunicación y coordinación interna en las instituciones.

Actualmente, la gestión del clima laboral está regulada por diferentes normativas. Por un lado, continúa vigente el artículo 139 (Capítulo XII) del Reglamento del ESC, que establece la necesidad de implementar actividades para monitorear el clima organizativo y mejorar la satisfacción global de los servidores públicos. Por otro, la LMEP (artículos 38 al 42) y su reglamento (artículos 44 al 59) abordan las políticas de relaciones laborales que influyen en el clima laboral. A esto se suma la resolución DG-RES-24-2022, que regula la planificación integral de la GRH, incluyendo el clima y bienestar laboral.

Sobre esta base, la DGSC realizó entre 2021 y 2022 un mapeo para conocer la situación de la gestión del clima laboral en las instituciones del RSC y para identificar elementos comunes que permitan homologar parámetros. Se trabajó con una muestra de 33 instituciones y se aplicó una encuesta que arrojó los siguientes resultados:

- El 78,2% de las instituciones realizaban estudios de clima organizacional.
- De estas, el 28,6% los había realizado hacía menos de un año, el 33,3%, dentro del año anterior y el 23,8%, hacía dos años.
- Las temáticas más evaluadas en las encuestas fueron: comunicación y liderazgo, relaciones interpersonales, y motivación. Un escalón por debajo, aparecen sentido de pertenencia, condiciones laborales y cohesión entre las personas.
- El 60,6% de las OGEREH indicaron tener disponibilidad de recursos humanos preparados para realizar estudios de clima laboral.
- El 78,8% declaró tener recursos tecnológicos suficientes para desarrollar estudios de clima laboral.
- Del estudio surgen tres conclusiones: *i)* existe una base sólida de temáticas comunes entre las instituciones, lo que facilitaría un futuro proceso de homologación; *ii)* existe una alta coincidencia en la realidad de cada institución, lo que abre oportunidades para espacios de diálogo e intercambio, y *iii)* la capacitación para desarrollar estudios de clima laboral es un aspecto clave, por lo que se insta al CECADES a diseñar actividades en este sentido.

En paralelo, desde 2012 se fueron produciendo algunos avances normativos en temas relevantes para el bienestar laboral de los servidores públicos. Uno de esos temas es la política contra el acoso laboral. Desde 1995, Costa Rica tiene la Ley 7476 contra el hostigamiento o acoso sexual en el empleo y la docencia, reformada por la Ley 8805 de 2010. A esta se sumaron en 2018 algunas disposiciones específicas para la administración pública y específicamente para la carrera docente (Circular DM-044-08-2018).

Un segundo tema de importancia es el de la conciliación entre vida familiar y vida laboral, fundamental para incentivar la presencia de las mujeres en todos los segmentos y niveles de la administración. En este ámbito, se avanzó con regulaciones en la LMEP y su reglamento, que disponen, por ejemplo, una licencia

de paternidad de un mes con goce de sueldo. Además, el Decreto 41080-MTSS-S de 2018 regula las condiciones para las salas de lactancia materna en los centros de trabajo. Esta nueva normativa se complementa con los lineamientos de política y las acciones de capacitación y sensibilización impulsadas por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), que tiene rango de ministerio.

El tercer tema relevante es el teletrabajo. Desde 2015 se ha venido desarrollando normativa para regularlo, primero con el Decreto 39225-MP-MTSS-MICITT y luego con la Ley 9738 de 2019, reglamentada mediante el Decreto 42083-MP-MTSS-MIDEPLAN. Este último establece las condiciones mínimas para el teletrabajo, entre ellas la determinación precisa de los puestos aptos para esta modalidad y las condiciones de entorno que deben mantener los servidores públicos para acogerse a esta, como tecnología y seguridad informática, entre otras. La reglamentación también dispone que se deberá suscribir un contrato con el detalle de labores, horarios y responsabilidades. Además, crea el Equipo de Coordinación Técnica, instancia designada por el MTSS, para trabajar de forma coordinada con las OGEREH. Se especifica que la opción del teletrabajo es voluntaria para el servidor público cuando esta modalidad no forme parte de la descripción inicial del puesto. También, que el horario de trabajo puede ser flexible mientras haya acuerdo por parte del superior jerárquico y que la Coordinación Técnica propondrá recomendaciones técnicas y operativas. Si bien la DGSC percibe que el teletrabajo ha ido en aumento desde la salida de la nueva normativa, hasta el momento solo se cuenta con datos institucionales sobre su aplicación.

En cuanto a la comunicación interna, al igual que en 2012, sigue sin haber regulaciones ni políticas estándar para todas las instituciones del RSC. Cada una de ellas –incluida la DGSC, que cuenta con su propia política de comunicación interna y externa–³⁸ gestiona este aspecto según sus propios criterios e instrumentos, lo que genera una gran heterogeneidad en la práctica. Para avanzar en ese punto, la DGSC tiene previsto elaborar un estudio que defina los objetivos, componentes e instrumentos de la estrategia de comunicación.

Gestión de las relaciones laborales

Punto crítico 30: Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.

Punto crítico 31: El grado de conflictividad laboral no es excesivo ni por el número de conflictos ni por sus efectos o por la contundencia de los medios utilizados.

En los últimos diez años, desde la realización del último diagnóstico, la protesta laboral en el sector público se ha vuelto más frecuente y han ocurrido algunos hitos que tensionaron la relación entre el Estado y los actores sindicales, cuya presencia y

³⁸ Para más información, véase DGSC (2017b).

capacidad de negociación era especialmente importante en los sectores de educación y salud. Se calcula que entre 2013 y 2019, el 40% del total de las protestas correspondieron al sector público, con la frecuencia más baja registrada en 2017 y la más alta en 2018 (Sáenz, Alvarado Alcázar y Cortés Sequeira, 2021).

El primer hecho relevante tuvo lugar en 2014 con una huelga masiva en el sector de la educación,³⁹ motivada por problemas en el pago de salarios. Esta huelga, que incluyó marchas, concentraciones y bloqueos, logró una acción conjunta del Sindicato de Trabajadores de la Educación Costarricense, la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) y la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE). A lo largo de ese año, que coincidió con un cambio de gobierno, se produjeron conflictos laborales en otros sectores, que afectaron el normal funcionamiento de los servicios públicos. Estos eventos marcaron un cambio en la dinámica habitual de negociación y se consideraron un antecedente para ser tenido en cuenta por el gobierno en sus decisiones respecto de la gestión del conflicto laboral.

En 2018 se alcanzó un pico de conflictividad a partir de la reforma fiscal (Ley 9635), que provocó la “la primera acción sindical concertada y a gran escala de los últimos diez años” (Sáenz, Alvarado Alcázar y Cortés Sequeira, 2021). Las protestas se extendieron incluso hasta entrado el 2019 y fueron uno de los factores claves en la sanción de la Ley 9808 de 2020, destinada a “Brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos”.

Esta ley dispone que solo serán legales las huelgas que se realicen en los siguientes casos: *i)* en defensa y promoción de intereses económicos y sociales; *ii)* en defensa de derechos en conflictos jurídicos colectivos definidos en el artículo 386 del Código de Trabajo, y *iii)* en protesta contra políticas públicas, pero por única vez y por un plazo máximo de 48 horas.

Cualquier otra huelga, o bien aquellas que en protesta de políticas públicas se realicen más de una vez o por un plazo superior a las 48 horas, serán declaradas ilegales, lo que implicará descuentos salariales y posibles demandas judiciales. La ley también establece que no se considerará pacífica ninguna huelga que produzca bloqueos en las vías públicas o que impida el acceso a las instalaciones y servicios públicos. Además, prohíbe que los trabajadores que participen de la huelga se ausenten injustificadamente para realizar actividades personales o familiares. Y señala nueve servicios esenciales donde se prohíbe la huelga: *i)* salud, en todos sus niveles de atención; *ii)* seguridad pública; *iii)* controladores aéreos y control migratorio; *iv)* transporte ferroviario, marítimo, carga y descarga en muelles y atracaderos; *v)* bomberos, servicios de búsqueda de personas desaparecidas, rescate de víctimas, y atención de desastres y/o emergencias, así como llamadas de emergencias; *vi)* suministro de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; *vii)* suministro de energía eléctrica y telecomunicaciones; *viii)*

³⁹ El origen del problema fue el pago incompleto de salarios, que de acuerdo con el gobierno se debía a fallos en el sistema INTEGRA II, y en la opinión de los sindicatos se trataba de una política encubierta de reducción salarial.

importación, transporte, distribución y suministro de combustible, y *ix*) servicio de comedores escolares.

El último hito se produjo en 2023, cuando el Poder Ejecutivo abrió una mesa de diálogo para reformar un conjunto de artículos de la LMEP que, a su entender, necesitaban ser revisados en su alcance o clarificados en su redacción. La ronda de negociación duró una semana y el temario excluyó expresamente los temas salariales y de negociación colectiva. Esto generó tensión con los sindicatos docentes, en particular ANDE y APSE, que se negaron a participar por considerar que se dejaban fuera los temas centrales que pretendían discutir con el gobierno.

Uno de los temas era el salario global (puntos críticos 19-22), que terminaba con la posibilidad de que los docentes percibieran una multiplicidad de rubros adicionales que mejoraban su remuneración. A esto se sumó que, en el momento de la mesa de diálogo, estaba recientemente aprobada la escala salarial transitoria, que los sindicatos docentes consideraban muy poco competitiva.

El segundo tema de interés para los sindicatos, también excluido en la agenda de la mesa de diálogo, era la negociación colectiva. Según los sindicatos, la LMEP reducía al mínimo el espíritu y la posibilidad de la negociación, ya que restringía la discusión sobre salarios, temas presupuestarios y nombramientos. Por este motivo, los sindicatos docentes presentaron una acción de inconstitucionalidad de la norma.

El tercer tema de discusión era el sistema disciplinario. La LMEP eliminó el Tribunal Administrativo de Servicio Civil, que funcionaba como instancia de apelación de los fallos del Tribunal de Servicio Civil y que, según la experiencia de los sindicatos, les permitía revertir fallos disciplinarios adversos.

Actualmente, el debate con los sindicatos sigue girando en torno a estos temas. El plazo de septiembre de 2023, otorgado al MIDEPLAN y la DGSC para materializar instrumentos de GRH (como la evaluación del desempeño y la escala salarial única definitiva), podría generar nuevos debates y episodios de cooperación y conflicto.

2.8. Organización de la función de recursos humanos

Responsabilización de los directivos

Punto crítico 32: Los directivos se responsabilizan y ejercen de manera adecuada sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.

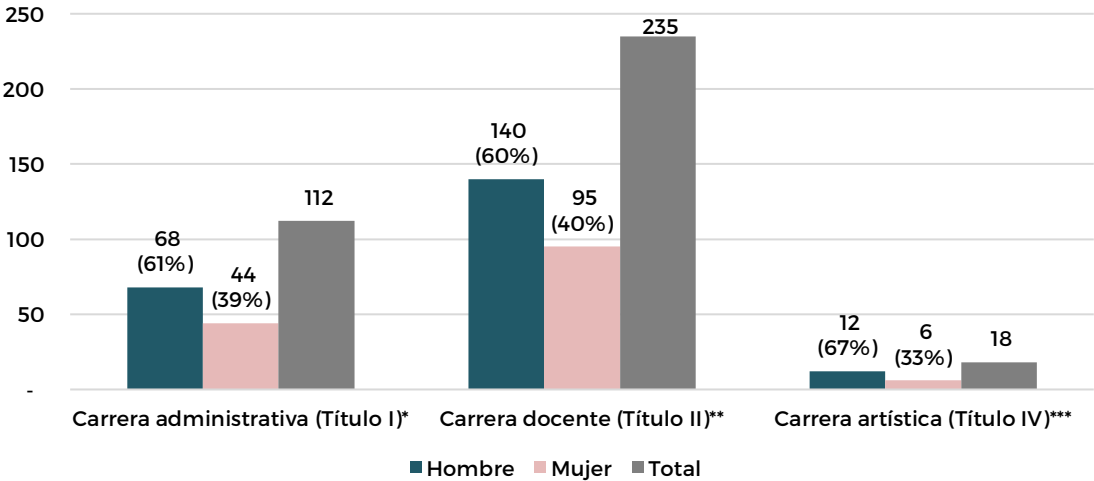
Los primeros cuatro niveles de la estructura jerárquica en el servicio civil costarricense son ministro, viceministro, director/a general y subdirector/a. Si bien tradicionalmente estos cuatro niveles fueron considerados de planta política, y eso se veía reflejado en reglas de libre nombramiento y remoción de los cargos, la LMEP introduce una regulación más restrictiva y define como “alta dirección pública” los puestos de director/a general, subdirector/a y gerentes (1 y 2), o sus equivalentes

según la denominación que establezca el MIDEPLAN (artículo 23 del reglamento de la LMEP).

La ley también establece (artículos 17 y 18) que la selección de los directivos debe realizarse mediante concurso de mérito y con una permanencia máxima de seis años, prorrogable anualmente de acuerdo con los resultados de la evaluación de desempeño. Estas reglas buscan modificar de raíz la lógica tradicional del segmento directivo, donde los nombramientos y remociones se realizaban por confianza y sin plazo fijo.

Como muestra el gráfico 14, en diciembre de 2022 había un total aproximado de 365 posiciones en el estrato gerencial, al que se accede por concurso o ascenso directo, con mayoría de hombres en todos los casos. Como señala la LMEP, estas posiciones deben gestionarse bajo las nuevas reglas de acceso y permanencia. Con este fin, la DGSC se encuentra desarrollando los lineamientos técnicos para la ejecución del proceso.

Gráfico 14. Servidores públicos en el estrato gerencial, por carrera del Régimen de Servicio Civil, diciembre de 2022 (número y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2023a).
Nota: * Incluye los cargos Gerente de Servicio Civil 1, Gerente de Ingresos, Gerente de Servicio Civil 2, Gerente de Egresos y Subdirector General de Ingresos; ** incluye los cargos Supervisor de Educación, Director Regional de Educación, Supervisor de Educación Indígena, Director Regional en Educación Indígena y Subdirector de Educación; *** incluye los cargos Director Artístico de Servicio Civil 1 Artista Consolidado y Director Artístico de Servicio Civil 1 Artista Emérito.

Por último, como se mencionó anteriormente (puntos críticos 25-27), una estrategia implementada por la DGSC para fortalecer el segmento directivo ha sido la capacitación, lo que se tradujo en un aumento del número de directivos alcanzados por el programa de fortalecimiento.

Institucionalidad del sistema de gestión de recursos humanos

Punto crítico 33: Los servicios centrales responsables del sistema del servicio civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.

Uno de los puntos más destacados del informe de 2012 fue la institucionalidad del servicio civil, atribuida a la solidez técnica de la DGSC y su papel como ente rector del sistema. Esto le permitía generar normativas para regular los distintos procesos de GRH y desarrollar herramientas para su implementación, que luego era aplicadas por las instituciones. En algunos casos, como los concursos abiertos, la DGSC asumía todas las funciones (regulación, diseño e implementación), lo que le generaba un gran desafío operativo. En 2011, con la sanción de la Ley 8978, la DGSC avanzó otro paso como ente rector al obtener la personalidad jurídica instrumental para el manejo de su propio presupuesto. En ese contexto, la DGSC enfrentaba dos desafíos: uno era lograr una buena coordinación con el MH, que ejercía la rectoría política del sistema con perspectiva fiscalista sobre el tema; el otro, fortalecer a las OGEREH en sus capacidades estratégicas.

Con la sanción de la LMEP, se abrió una nueva etapa en la institucionalidad del servicio civil. La rectoría política pasó a manos del MIDEPLAN y renovó el desafío de coordinación con la DGSC, que mantuvo la rectoría técnica del sistema. Dado que la LMEP no derogó el ESC, en la actualidad existen dudas sobre el alcance de las atribuciones del MIDEPLAN, la DGSC y el MH, que también cumple un papel clave. Por ello, recientemente se solicitó a la Procuraduría que aclare las competencias de cada institución. Esto replica a nivel institucional los posibles solapamientos y vacíos normativos entre la LMEP y el ESC, ambos con sus respectivos reglamentos.

Para desempeñar su rol como rector técnico del sistema, la DGSC define sus prioridades estratégicas de acuerdo con lo que entiende son los desafíos centrales del momento. En el período 2015-2018, se centró en la reorganización interna de la institución, la mejora en la gestión de calidad de sus productos y servicios, y la incorporación transversal del enfoque de género. Entre 2018 y 2022, las prioridades se trasladaron a la elaboración y sanción de la LMEP, la implementación de mejoras en el empleo público requeridas para el acceso a la OCDE, la optimización del proceso de reclutamiento y selección, y el fortalecimiento de las OGEREH. En el plan estratégico más reciente (2023-26), el foco está puesto en la actualización normativa del ESC, las mejoras técnicas del modelo de empleo público, la transformación digital y el fortalecimiento técnico de las OGEREH. En el cuadro 27 puede observarse cómo se aborda el plan estratégico.

Cuadro 27. Plan estratégico de la Dirección General de Servicio Civil

Ejes	Objetivos	Estrategias	Producto/resultado
Aseguramiento técnico del modelo de empleo público.	Garantizar la normalización y la consolidación técnica del modelo de empleo público.	Formulación de contenidos propios de la gestión de recursos humanos integrados en la Ley Marco del Empleo Público (LMEP) y en su reglamento.	Propuesta de contenidos técnicos para la gestión de recursos humanos en la LMEP y su reglamento.
		Declaración de lineamientos generales para el ejercicio de la rectoría técnica en el sistema de empleo público.	Lineamientos generales de la gestión de recursos humanos.
		Actualización de la normativa vigente con el fin de innovarla, simplificarla y adaptarla a los desafíos que conlleva la LMEP.	Disposiciones técnicas actualizadas. Propuesta de reforma y actualización del Estatuto de Servicio Civil y su reglamento.
		Formulación y programación de un plan de atención en materia de empleo público de acuerdo con las competencias de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC).	Plan de atención formulado.
	Impulsar la transformación del modelo operativo y funcional de la DGSC.	Articulación de las acciones requeridas para el aprovechamiento de la personería jurídica instrumental y la obtención de recursos para cumplir con las competencias ratificadas por la LMEP.	Plan de acción para el aprovechamiento de la personería jurídica instrumental y la obtención de recursos.
		Análisis situacional de la DGSC para determinar oportunidades de mejora a nivel de la estructura organizativa y funcional con miras a una modernización de la gestión institucional, que satisfaga las nuevas exigencias del entorno.	Diagnóstico inicial de la DGSC y propuesta de alineación organizacional y funcional futura.
		Gestión de las acciones necesarias para la transformación digital del sistema de gestión de recursos humanos a partir de la rectoría técnica.	Entregables que se generan como resultado de la participación en el ecosistema Hacienda Digital. Plataforma tecnológica robusta de la DGSC.
Fortalecimiento de la rectoría técnica del sistema de empleo público	Impulsar las competencias técnicas de los órganos especializados en gestión de recursos humanos bajo la LMEP.	Gestión de recursos mediante la cooperación externa para el fortalecimiento de las competencias del sistema de empleo público.	Instrumentos o mecanismos de cooperación activos. Programas de asistencia técnica implementados.
		Desarrollo de las disposiciones técnicas para la transferencia de conocimiento del personal experto hacia los demás colaboradores en el sistema de empleo público.	Disposiciones técnicas emitidas.

Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2023b).

En cuanto a las OGEREH, en 2021 comenzó a implementarse un plan de mejora en seis temas clave para el desarrollo de la gestión en estas oficinas: planificación, liderazgo, recursos, mejora, análisis de datos, y operación (cuadro 28). En cada uno de esos temas se definieron una serie de acciones.

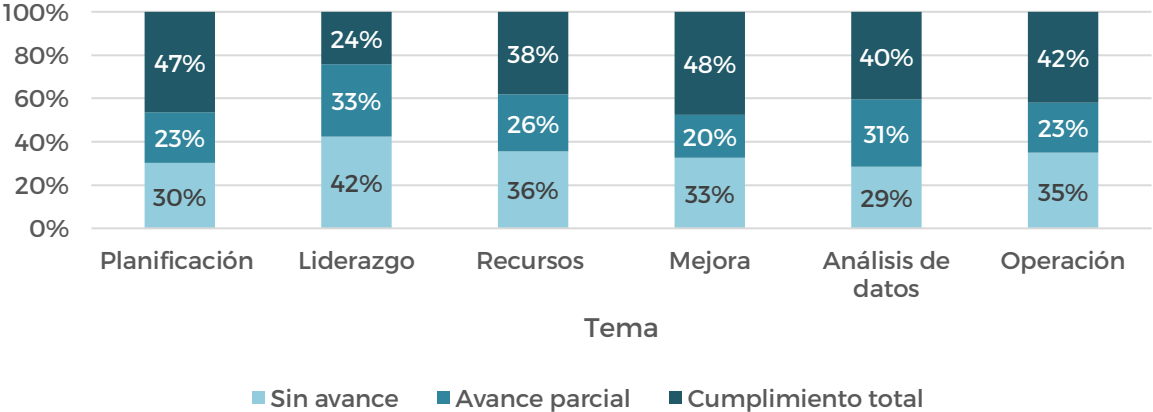
Cuadro 28. Temas y acciones de mejora de las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos

Planificación	Liderazgo	Recursos	Mejora	Análisis de datos	Operación
1. Establecer un plan de trabajo anual para la mejora de servicios, alineado al Plan Estratégico Institucional.	2. Implementar actividades de capacitación a gerentes y jefaturas intermedias según estrategia del Centro de Capacitación y Desarrollo. 3. Desarrollar un plan de inducción para las jefaturas de recursos humanos.	4. El superior de la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos (OGEREH) debe buscar alternativas que mejoren la disponibilidad de recursos. 5. Identificar la brecha de capacitación de los funcionarios de las OGEREH y organizar actividades de capacitación.	6. Realizar al menos una vez al año una actividad de integración del personal de la OGEREH.	7. Informar al superior de la OGEREH sobre los proyectos a cargo de esta para obtener su apoyo.	8. Desarrollar mecanismos para actualizar la normativa. 9. Establecer mecanismos para tiempos de respuesta. 10. Administrar y custodiar expedientes del personal.

Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2022e).

Los últimos resultados disponibles, de diciembre de 2022, muestran que los temas con mayor rendimiento en las OGEREH son los de mejora y planificación, en los que casi la mitad de las OGEREH relevadas (entre 33 y 43 según el tema) muestran un cumplimiento total de las acciones mencionadas. Por el contrario, el liderazgo es el tema que menor desarrollo presenta, seguido de recursos y análisis de datos (gráfico 15).

Gráfico 15. Resultados del plan de mejora de las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos, diciembre de 2022



Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2022e).
Nota: En los temas de liderazgo, recursos y operación, los resultados representan el promedio de las acciones específicas.

Finalmente, para fortalecer la implementación de las políticas de RRHH y desarrollar capacidades que permitan delegar funciones en el futuro, la DGSC lidera tres tipos de apoyo institucionales. El primero es la Asamblea de Jefes de Recursos Humanos, de la que participan todas las instituciones sujetas al régimen estatutario, donde se presentan y socializan las estrategias y lineamientos centrales para la GRH. El segundo es el Consejo Técnico Consultivo de Recursos Humanos, un cuerpo más ejecutivo que el primero, integrado por seis titulares y cuatro suplentes elegidos mediante la Asamblea de Jefes de Recursos Humanos, cuya función es actuar como órgano de consulta y asesoría técnica de la DGSC. Este órgano se reúne mensualmente para generar ideas y evacuar dudas. El tercer tipo de apoyo son las oficinas del servicio civil que la DGSC tiene en algunos ministerios para atender sectores tales como Salud y Economía; Seguridad y Justicia; Trabajo, Ambiente y Agropecuario; Cultura, Social y Tecnología, Administración y Gobierno, e Infraestructura y Transporte. Estas oficinas brindan asesoría y ayuda técnica en los procedimientos de GRH, y son espacios de utilidad para fortalecer una de las funciones rectoras de la DGSC (la asistencia técnica a la implementación) y para identificar oportunidades de mejora.

3. Inclusión, género y diversidad

3.1. Normativa y política de inclusión, género y diversidad

La igualdad y equidad de género están reguladas por el Decreto 36244-MTSS de 2010, parcialmente reformado en 2013 mediante el Decreto 37630-MTSS. Esta normativa crea la Comisión Técnica Tripartita (artículo 1), integrada por representantes del MTSS, el INAMU, los empleadores y los sindicatos (artículo 3).

El propósito de la Comisión es brindar un espacio de interacción, diálogo y concertación sobre la igualdad de género en el ámbito laboral (artículo 2), y sus funciones son (artículo 3):

1. Asesorar a las instancias u órganos tripartitos adscritos al MTSS en la transversalización de la equidad de género en sus acciones.
2. Apoyar la implementación de la Política de Igualdad y Equidad de Género del MTSS y su respectivo plan de acción.
3. Analizar y opinar sobre los proyectos de ley y decretos propuestos por el Poder Ejecutivo relacionados con aspectos laborales, o cualquier otro a solicitud del Consejo Superior de Trabajo, con el fin de que se garantice la equidad de género.
4. Emitir opinión acerca de proyectos de ley relacionados con el ámbito laboral que se encuentren en trámite legislativo, para garantizar la equidad de género.
5. Conocer y opinar acerca de asuntos relacionados con las actividades del país en la Organización Internacional del Trabajo, asegurando la incorporación de la perspectiva de género.
6. Impulsar y apoyar iniciativas en materia de igualdad de género en el trabajo, decididas por los actores sociales integrantes de la Comisión.

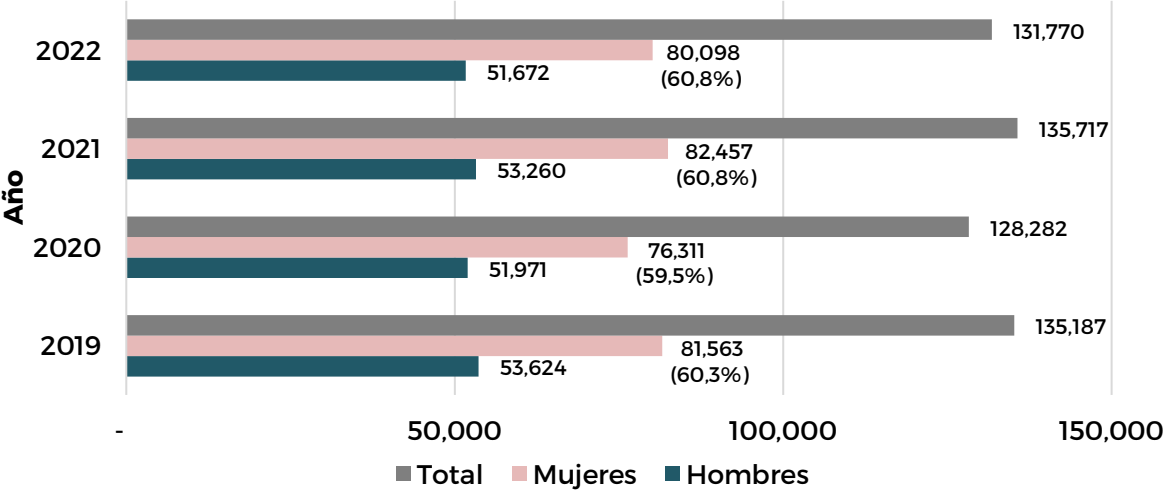
Bajo esta normativa se han desarrollado diversas capacitaciones para promover la igualdad de género y la diversidad sexual, aun cuando en este último tema no existe regulación específica.⁴⁰

3.2. Distribución en el servicio civil

Desde al menos 2019, cuando comenzó a registrarse y sistematizarse la información de género, las mujeres han sido mayoría en el RSC. En todos estos años, las mujeres representaron entre el 59,5% y el 60,8% del total (gráfico 16).

⁴⁰ Un ejemplo es la Estrategia de Formación para Personas Funcionarias Públicas en Derechos Humanos LGBTI 2017-2018.

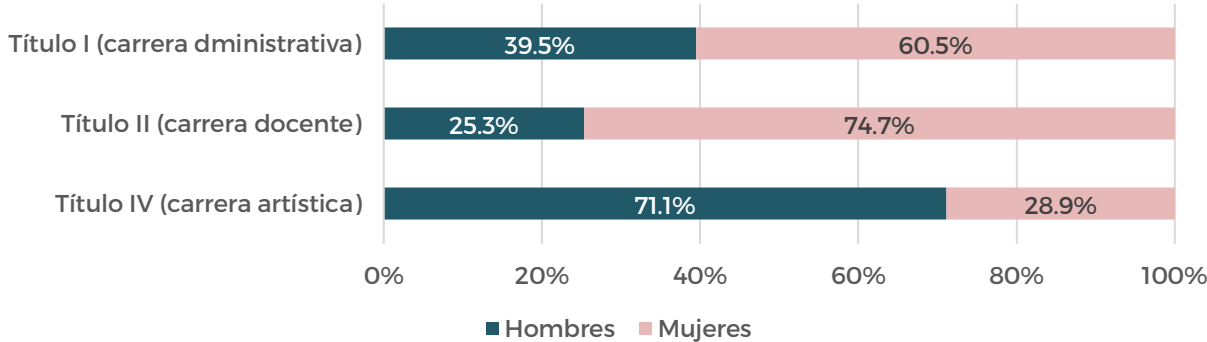
Gráfico 16. Distribución de género en servidores públicos del Régimen de Servicio Civil, período 2019-22 (número y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2019a; 2020a; 2022b; 2023a).

Esta mayoría, sin embargo, no es homogénea en todo el RSC. Aunque en la actualidad no se dispone de estadísticas desglosadas por institución pública, sí existen datos por carrera administrativa dentro del RSC. Como muestra el gráfico 17, aun cuando en la carrera administrativa las mujeres también están por encima de los niveles de paridad (60,5%), en la carrera docente (título II), que además es el segmento más numeroso del RSC, con el 61% del peso relativo, la participación femenina alcanza una proporción de casi el 75%. Esto puede interpretarse como un indicio de la presencia de segregación horizontal en el RSC, es decir, la concentración de mujeres en áreas o sectores de la administración pública relacionados con las tareas de cuidado (educación, salud, niñez, asistencia social, entre otras) tradicionalmente identificadas como femeninas.

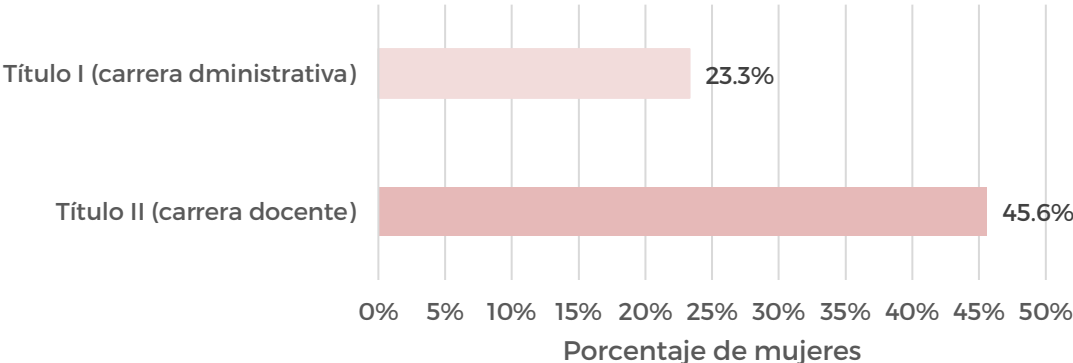
Gráfico 17. Distribución de género en servidores públicos, por carreras del Estatuto de Servicio Civil, 2022



Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2023a).

Si se analiza el total de los servidores públicos del RSC, el 45,6% de las mujeres pertenecen a la carrera docente (título II) y el 23,3% a la carrera administrativa (título I), lo que confirma la presencia de segregación horizontal en el sector educación (gráfico 18).

Gráfico 18. Participación de mujeres sobre el total de servidores públicos del Régimen de Servicio Civil, 2022



Fuente: Elaboración propia, con base en DGSC (2023a).

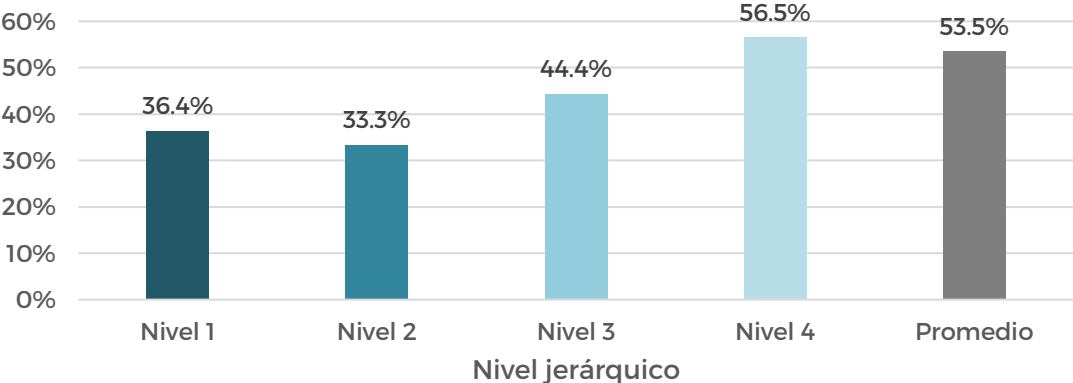
Por último, las mujeres también tienen una alta participación en las posiciones directivas. Costa Rica es el segundo país de la región (por detrás de Trinidad y Tobago) con mayor proporción de mujeres en los primeros cuatro niveles jerárquicos de las organizaciones públicas del Poder Ejecutivo (53,5%).⁴¹ Esto se alinea con la cercanía a la paridad en los escaños parlamentarios ocupados por mujeres (39% en 2012 y 47% en 2022).⁴²

Sin embargo, este alto nivel de participación coexiste, como ocurre en el resto de los países de la región, con una segregación vertical (también conocida como “techo de cristal”) que reduce la presencia de mujeres a medida que se asciende en el nivel jerárquico. Como muestra el gráfico 19, las mujeres tienen una participación relativa del 56,5% en el cuarto nivel jerárquico (incluso por encima del promedio de 53,5%), pero esta cifra desciende al 36,4% en el primer nivel jerárquico.

⁴¹ Al momento de la fecha de corte de los datos del estudio regional realizado por el BID (Naranjo et al. 2022), los cinco primeros países con mayor presencia de mujeres en los cuatro primeros niveles organizacionales eran Trinidad y Tobago (68,8%), Costa Rica (53,5%), Panamá (47,9%), Colombia (47,1%) y República Dominicana (45%), mientras que los cinco últimos eran Chile (34,9%), Ecuador (34,3%), México (31,1%), Guatemala (24,5%) y Brasil (18,6%).

⁴² Para más información, véase Banco Mundial (s/f).

Gráfico 19. Participación de mujeres en puestos de liderazgo público, 2022

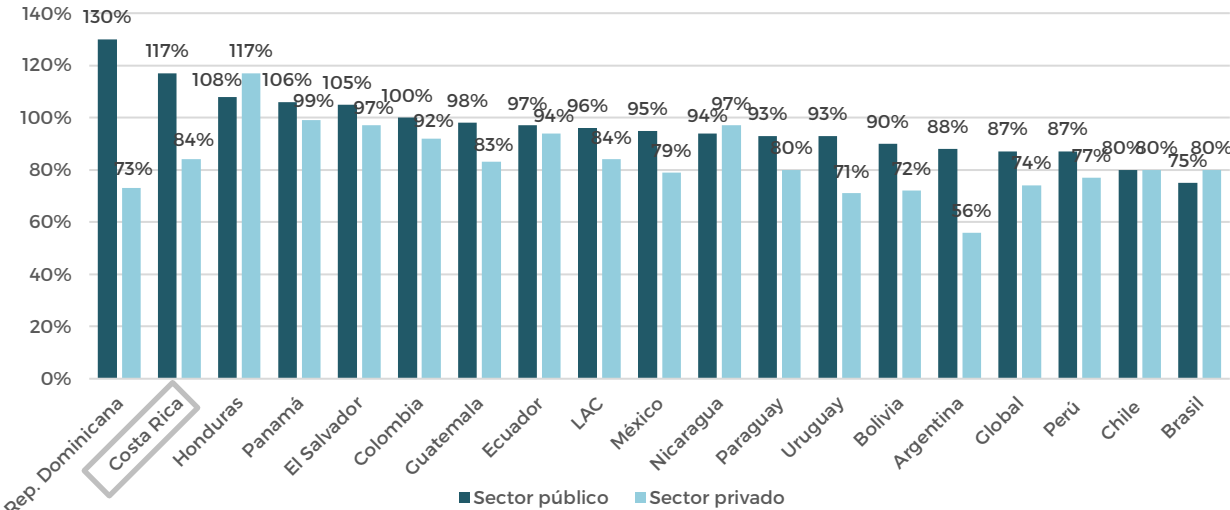


Fuente: Elaboración propia, con base en Naranjo et al. (2022).

3.3. Panorama salarial

En una muestra de diecisiete países, donde solo en seis las remuneraciones de las mujeres en el sector público igualan o superan a las de los hombres, Costa Rica ocupa el segundo lugar más alto. Como muestra el gráfico 20, las mujeres perciben en promedio salarios un 17% superiores a los de los hombres, consistente con la participación de mujeres en el sector público. Esta brecha es solo superada por República Dominicana, y se encuentra por encima de la de quince países, de la media regional (-4%), de la media global (-13%) y de la propia situación del sector privado costarricense (-16%).

Gráfico 20. Salario promedio de las mujeres como proporción del salario de los hombres en los sectores público y privado de países de América Latina y el Caribe, y a nivel global



Fuente: Elaboración propia, con base en Banco Mundial (2023).
ALC: América Latina y el Caribe.

4. Índices de evaluación del sistema de gestión de recursos humanos

A continuación, en el cuadro 29, se presentan los resultados de los cinco índices específicos de la GRH y del indicador global. Se incluye un resumen de los puntos críticos que inciden en el desempeño de cada indicador.

Cuadro 29. Índices de calidad del servicio civil y evaluaciones, años 2004, 2009, 2012 y 2024

Índice	2004	2009	2012	2024
Eficiencia Cuantifica el grado de optimización de la inversión en capital humano que presenta el sistema de gestión de recursos humanos (GRH), así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.	40	50	50	55
Mérito Mide el nivel en que el sistema de GRH incorpora garantías de uso de criterios de profesionalidad que incrementan la competitividad y la transparencia para seleccionar al postulante más idóneo para el puesto.	67	73	73	80
Consistencia estructural Evalúa la solidez y la integración del sistema, prestando atención a la coherencia estratégica, la consistencia directiva y de los procesos.	45	50	55	58
Capacidad funcional Analiza la capacidad del sistema para influir eficazmente en el comportamiento de los servidores públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos.	41	37	46	53
Capacidad integradora Observa la eficacia con que el sistema logra armonizar las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, servidores públicos y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.	40	40	45	40
Índice del servicio civil Es el promedio simple de los cinco índices específicos y mide el desarrollo global de la GRH en el servicio civil.	47	50	54	57

Fuente: Elaboración propia.

Nota: promedio lineal de los cinco índices específicos.

4.1. Índice del servicio civil

Desde la última evaluación en 2012, el índice del servicio civil tuvo un crecimiento de 54 a 57 puntos. Esto refleja un progreso sostenido a lo largo de las cuatro evaluaciones realizadas (2004, 2009, 2012 y 2023), y lo ubica como uno de los servicios civiles con la GRH más sólida en la región.

Este avance general se debe a la mejora en cuatro de los cinco índices específicos. Dos de estos índices (consistencia estructural y, especialmente, mérito) han aumentado hasta ubicarse por encima del promedio de 57 puntos. Además, los índices de eficiencia y de capacidad funcional también mejoraron desde 2012 y quedaron cerca de alcanzar el promedio. Solo el índice de capacidad integradora se redujo y se alejó tanto del promedio como también de los otros índices.

4.2. Eficiencia

Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema del servicio civil, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se compone de cuatro puntos críticos (cuadro 30).

Cuadro 30. Índice de eficiencia: valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años seleccionados

No.	Punto crítico	2004	2009	2012	2024
3	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	2	2	2	2
4	El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	2	3	3	3
20	Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	2	3	3	4
27	La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción que genera a los participantes la relación entre resultados y costes, y el impacto que produce en el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	2	2	2	2

Fuente: Elaboración propia.

El índice de eficiencia es uno de los cuatro índices que presentan una mejora con respecto a la evaluación de 2012. Su mejora se explica por el diseño e implementación de la nueva escala salarial, incluida en la LMEP, que a partir de la eliminación de los rubros adicionales y la unificación de toda la remuneración en un monto global permitirá reducir los costos salariales finales en la mayor parte de los estratos y clases de puestos, y con ello fortalecer la eficiencia del sistema salarial.

Sin embargo, aún quedan desafíos por delante para mejorar la eficiencia del RSC. Uno de estos es la situación de los excedentes o déficits de personal, que se ha mantenido similar a la de 2012 debido a que la proporción de personal en relación con la población total (2,5-2,6%) y la población activa (5,2-5,3%) no se ha modificado. Además, la cobertura de la dotación de personal en los sectores de educación y seguridad sigue estando por debajo de los estándares internacionales, mientras que en salud se encuentra levemente por encima.

Relacionado con el anterior, el segundo desafío es el costo fiscal de la planilla de personal. Pese a que entre 2012 y 2021 mostró una leve reducción en relación con el PIB (de 12,9% a 11,8%), todavía se mantiene como uno de los más altos de la región. Se espera que, a medida que la escala salarial global se aplique por el ingreso de personal bajo estas nuevas reglas, se produzca un impacto fiscal positivo debido al ahorro en rubros adicionales.

El tercer desafío para mejorar la eficiencia radica en fortalecer los instrumentos y la cultura de la evaluación de la capacitación, a fin de generar evidencia sobre el impacto que esta función tiene en la productividad de los servidores públicos y el servicio civil.

4.3. Mérito

Evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se compone de tres puntos críticos (cuadro 31).

Cuadro 31. Índice de mérito: valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años seleccionados

No.	Punto crítico	2004	2009	2012	2024
10	El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.	4	4	4	4
11	Se establecen procedimientos y mecanismos de garantía necesarios a lo largo de todo el proceso de incorporación para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo.	4	4	4	4
14	No existen despidos o rescisiones de empleo que, al afectar puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	2	3	3	4

Fuente: Elaboración propia.

El índice de mérito ya era el más alto de los cinco indicadores específicos en 2012 y en esta evaluación ha logrado un nuevo avance. Esto se debe a las garantías de estabilidad en el empleo público, incluso tras cambios de gobiernos (2014, 2018 y 2022), algunos de los cuales también implicaron un cambio de color político y la asunción de nuevos partidos políticos (2014 y 2022).

Los mecanismos de reclutamiento y selección también se encuentran en un nivel alto, con reformas recientes y otras en camino que buscan atraer a más postulantes que cumplan con los requisitos exigidos y seleccionar en tiempo y forma a los más idóneos.

4.4. Consistencia estructural

Mide el grado de solidez y de integración sistémica del servicio civil y abarca tres dimensiones: i) coherencia estratégica, que es la vinculación de los procesos y las prácticas de gestión del empleo público a las prioridades estratégicas gubernamentales; ii) consistencia directiva, que se refiere al grado de desarrollo de la función de dirección y es la que permite imprimir consistencia transversal a las decisiones en el Estado, y iii) consistencia de procesos, que surge de las diferentes áreas de decisión y abarca la GRH. La consistencia estructural se compone de ocho puntos críticos (cuadro 32).

Cuadro 32. Índice de consistencia estructural: valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años seleccionados

No.	Punto crítico	2004	2009	2012	2024
1	Las previsiones de la planificación de personal se desprenden regularmente de prioridades y de orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es, con frecuencia, alto.	2	2	2	2
6	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la gestión de recursos humanos (GRH), obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	2	2	2	2
26	La inversión en formación se realiza mediante planes con base en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	2	2	2	2
32	Los directivos se responsabilizan y ejercen de manera adecuada sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	2	2	3	3
33	Los servicios centrales responsables del sistema del servicio civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	4	4	4	4
2	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de los recursos humanos existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	2	2	3	3
8	La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	2	3	3	3
22	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	2	3	3	4

Fuente: Elaboración propia.

El índice de consistencia estructural es el segundo más alto y presenta una leve mejora desde 2012. Este avance se debe al fortalecimiento de la coherencia estratégica del sistema salarial a partir de la nueva escala global implementada en

2023. Esta escala, basada en valoraciones de puestos, se ajusta mejor al diseño estructural de las instituciones, pues asigna puntos salariales únicos, lo que reduce la influencia de rubros adicionales ligados a la persona en lugar de al puesto, y minimiza así la discrecionalidad en la administración de salarios.

Sin embargo, aún persisten desafíos para lograr una consistencia estructural global. El más destacado es la necesidad de que la planificación responda a la estrategia institucional, lo que se aplica a tres aspectos específicos: *i)* la planificación de la plantilla de personal, donde la capacidad de las instituciones para estimar necesidades cuantitativas y cualitativas sigue siendo débil; *ii)* la planificación integral de todas las funciones de RRHH (todavía incipiente pese a la nueva normativa e instructivos emitidos), y *iii)* la planificación de la capacitación, con algunos avances en los instrumentos, pero con la implementación de las OGEREH apenas comenzando o en sus primeros pasos.

Para abordar estos desafíos, es crucial robustecer la información de base que permita establecer líneas de acción y realizar proyecciones. La reciente puesta en funcionamiento de la PIEP es un punto de partida auspicioso, con buenas perspectivas a medida que se consolide la información actualizada de todas las instituciones cubiertas por la LMEP.

Para mejorar la consistencia estructural también es esencial fortalecer la función directiva, especialmente en el liderazgo de personas y equipos de trabajo. Esto requiere, entre otras cosas, adoptar métodos para seleccionar directivos idóneos y orientar su desempeño hacia resultados, un aspecto ya incorporado en la LMEP y su Reglamento, y que deberá ser implementado por las OGEREH.

4.5. Capacidad funcional

Mide la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los servidores públicos. Este atributo se forma por la suma de tres aspectos: i) competencia de los RRHH, que alude a la eficacia con que se aseguran niveles adecuados de cualificación profesional en el empleo público; ii) eficacia incentivadora, que refleja el grado en el que las políticas y las prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio, y iii) flexibilidad, que es el grado en que dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y a la puesta en marcha de innovaciones. La capacidad funcional se compone de 14 puntos críticos (cuadro 33).

Cuadro 33. Índice de capacidad funcional: valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años seleccionados

No.	Punto crítico	2004	2009	2012	2024
5	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	2	3	3	3
9	Los perfiles incluyen la selección de las competencias que, en cada caso, se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	1	1	1	2
12	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	2	2	2	3
19	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	2	2	3	4
25	La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	3	2	2	2
16	La dirección define ordinariamente las pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y la estrategia de la organización. En consecuencia, los servidores públicos conocen los aspectos de su contribución, por los que serán específicamente valorados.	2	2	3	3
18	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización y se contrasta con los estándares esperados.	1	1	2	2
21	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y el desarrollo de competencias.	1	2	3	4
23	Los criterios y mecanismos de promoción se vinculan con el rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.	3	1	1	2
7	El diseño de los puestos obedece más a criterios de gestión que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza de acuerdo con las necesidades organizativas.	3	3	3	3
13	Los mecanismos de movilidad, funcionales y geográficos permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	2	1	2	2
15	Existe la posibilidad de rescindir la relación laboral por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	3	3	3	3
17	A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	2	2	3	3
24	Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	2	1	1	1

Fuente: Elaboración propia.

El índice de capacidad funcional es el que más puntos críticos superó desde 2012. Estas mejoras se observan en parte en los instrumentos relacionados con las cualificaciones de los servidores públicos, como el uso de competencias en los procesos de selección, gracias a los nuevos diccionarios y su aplicación en las descripciones de puestos. Además, la estructura salarial ha mostrado una mayor capacidad para atraer, motivar y retener talento humano.

Otras mejoras refieren a la eficiencia incentivadora del sistema a partir de dos avances: la reducción de las inequidades salariales mediante la nueva escala global (lo que incentiva el buen rendimiento, el esfuerzo y el desarrollo de competencias) y el impulso a los concursos internos para fortalecer la carrera administrativa.

No obstante, los puntos críticos asociados con la flexibilidad de las instituciones públicas se mantuvieron sin cambios. Es necesario fortalecer los mecanismos de movilidad existentes (ya sea geográfica o funcional, según el caso) y los movimientos horizontales en el puesto, ya contemplados en el ESC y su Reglamento como fórmula alternativa a la carrera jerárquica clásica.

4.6. Capacidad integradora

Evalúa la eficacia con que el sistema del servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas y los intereses de los diferentes actores (dirección, servidores públicos, etc.), para incrementar el sentimiento de pertenencia y reducir la conflictividad. Se compone de cuatro puntos críticos (cuadro 34).

Cuadro 34. Índice de capacidad integradora: valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años seleccionados

No.	Punto crítico	2004	2009	2012	2024
28	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	0	0	1	2
29	La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	2	2	2	2
30	Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	3	3	3	2
31	El grado de conflictividad laboral no es excesivo ni por el número de conflictos ni por sus efectos o por la contundencia de los medios utilizados.	3	3	3	2

Fuente: Elaboración propia.

El índice de capacidad integradora es el único que registra un retroceso desde 2012. Aunque un aspecto positivo ha sido la mejora en la frecuencia con que se realizan encuestas de clima laboral, las relaciones laborales han tendido cada vez más al

conflicto como consecuencia de las reformas emprendidas por los gobiernos desde 2018, entre ellas la Ley 9635 y la LMEP. Si bien estas reformas fueron importantes para lograr un servicio civil más moderno, ordenado y sostenible, generaron una mayor conflictividad laboral que en ocasiones ha obstaculizado el normal funcionamiento de la administración pública.

Conclusiones

La GRH de Costa Rica está atravesando un punto de inflexión. Desde finales de 2018, el gobierno inició una profunda reforma fiscal con la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, en respuesta a un desequilibrio del gasto público. Ese esfuerzo, que incluyó topes a los salarios y sus principales rubros adicionales dentro del Régimen de Servicio Civil, se consolidó con un acuerdo con el FMI para lograr un equilibrio fiscal, estabilidad monetaria y financiera, y llevar a cabo reformas para promover un crecimiento verde, inclusivo y sustentable.

Además del enfoque fiscal, Costa Rica sancionó en 2022 la LMEP, cuyos objetivos fueron modernizar la GRH del servicio civil, apoyar el ordenamiento fiscal iniciado y ampliar el ámbito de cobertura a todo el sector público. Esta ley, que incorporó las buenas prácticas internacionales en GRH, buscó abarcar no solo a instituciones no alcanzadas previamente por el ESC y su reglamento, sino también establecer principios y reglas para todos los subsistemas y funciones de GRH.

A pesar de haber logrado el propósito de una cobertura más amplia en el sector público, la nueva ley (sancionada en 2022 y en vigencia desde marzo de 2023) introdujo importantes innovaciones en aspectos destacados de la gestión de las personas. Una de ellas es la rectoría, que a nivel político se asignó al MIDEPLAN y a nivel técnico se mantuvo en la DGSC. Sin embargo, la vigencia en paralelo de la LMEP y el ESC (ambas normativas con su respectivo reglamento) planteó algunos interrogantes sobre el alcance de las funciones de cada entidad, lo cual ha llevado a consultar recientemente a la Procuraduría para aclarar estos aspectos.

En relación con lo anterior, la LMEP dio un paso adelante en la coherencia estratégica de las reglas al ampliar el ámbito de cobertura a gran parte de las instituciones públicas, a diferencia del ESC, que solo cubre a alrededor de 45 instituciones de la administración central. Esta expansión plantea desafíos de diversa índole, especialmente en términos de rectoría política y operatividad bajo estándares unificados. El intento de muchas instituciones de declarar sus puestos “exclusivos y excluyentes” para quedar fuera del alcance de la ley es un ejemplo de los desafíos de gobernanza que tienen el MIDEPLAN y la DGSC.

Una de las reformas clave fue el diseño e implementación de un nuevo sistema salarial, cuyos principios y reglas centrales se incluyeron en la LMEP y su reglamento, que más tarde se complementó con una nueva escala salarial global. El objetivo de esta reforma fue corregir múltiples distorsiones e inequidades del sistema salarial público, cuyo impacto fiscal y generación de incentivos internos de la administración pública resultaban nocivos y no sostenibles en el tiempo. La nueva escala entró en vigencia en septiembre de 2023 y se aplicará a los nuevos ingresos a la administración pública. Se espera que, progresivamente, esta medida genere mejores incentivos internos y una reducción del peso fiscal.

La LMEP también incluyó criterios para fortalecer la idoneidad en los ascensos directos y los concursos internos para progresar en la carrera. Esto se complementó

con resoluciones específicas en 2022 y 2023, para ajustar reglas y potenciar esos procesos.

Los concursos abiertos también fueron objeto de reforma. En noviembre de 2017, a instancias de un fallo de la Sala Constitucional en 2016, se implementó el RAP, que permite a cualquier persona la postulación en línea para uno o varios cargos, en cualquier momento. Si bien esta medida redujo las barreras que dificultaban las postulaciones, especialmente cuando el proceso no estaba digitalizado, aún es necesario mejorar los criterios técnicos y la capacidad operativa para evitar que el crecimiento exponencial de las postulaciones se convierta en un nuevo obstáculo al momento de preseleccionar candidatos idóneos.

Otra reforma importante en el sistema de selección es la delegación de las pruebas de idoneidad en las mismas instituciones nominadoras. Esta iniciativa, aún no implementada, pretende descomprimir la carga operativa de la DGSC y mejorar la pertinencia de las pruebas, apoyándose en diccionarios de competencias. Sin embargo, esto requiere de capacidades que en la actualidad la mayoría de las OGEREH no parecen tener, lo que plantea el riesgo de producir retrocesos en las garantías de mérito de los concursos abiertos.

En línea con las buenas prácticas internacionales, la LMEP introdujo nuevas reglas para la alta dirección pública. Estas reglas definen los niveles de puestos alcanzados, los mecanismos meritocráticos para ocuparlos (rompiendo con el tradicional acceso político en los niveles superiores) y el plazo y los requisitos de permanencia. No obstante, el nuevo esquema todavía se encuentra en proceso de implementación.

Las iniciativas relacionadas con la planificación de la fuerza de trabajo, la identificación de necesidades de capacitación y la gestión del rendimiento quedaron más relegadas. No obstante, desde la entrada en vigencia de la LMEP se establecieron regulaciones normativas y técnicas, se dispone de los instrumentos de gestión actualizados y se está iniciando o por iniciar el proceso de implementación.

En resumen, Costa Rica se encuentra en un punto de inflexión de una ambiciosa reforma integral que redefine las reglas de la mayoría de los procesos de GRH. La reforma ha avanzado en lo referido al diseño de gran parte de las iniciativas (principios, reglas, instrumentos técnicos), pero muchas de estas están aún por implementarse o en sus etapas iniciales. Esto representa un gran desafío operativo y de coordinación de instituciones en un ámbito de aplicación ampliado, lo que pone en el centro del mapa las capacidades de rectoría política y técnica, así como su implementación efectiva en las instituciones públicas.

Recomendaciones

El análisis de cada subsistema de GRH y las conclusiones identificadas permiten diagramar el siguiente listado de recomendaciones accionables que ayudarían a reducir las brechas existentes y potenciar los avances logrados en la última década:

- 1. Planificación: *Diseñar un proceso de planificación integral de GRH y explorar un programa de retiro voluntario.*** El objetivo del proceso de planificación integral es consolidar la visión y la operación integrada de las políticas de talento humano, lo que permitirá reducir la fragmentación actual entre los distintos subsistemas, potenciar las sinergias y, así, mejorar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones. Para ello, el diseño del proceso debe especificar: *i)* qué áreas deben ser planificadas (por ejemplo, puestos obsoletos y por crear, cantidad y perfil del personal necesario y excedente, desvinculaciones proyectadas, tipos de concursos para cubrir las vacantes, proyecciones de movilidad para cubrir déficits de personal, objetivos y metas de desempeño, planes de capacitación, entre otros); *ii)* los criterios técnicos para guiar la planificación interrelacionada entre subsistemas, de modo que el producto generado en uno sirva de insumo en otro (por ejemplo, los resultados de la evaluación de desempeño del año previo para alimentar decisiones sobre ascensos y capacitaciones); *iii)* los formatos y/o plataformas digitales para que las OGEREH sistematicen sus proyecciones, y *iv)* los plazos de las diferentes etapas del proceso, idealmente en coordinación con el cronograma de planificación presupuestaria. Todas estas definiciones serán responsabilidad de la DGSC, que ya ha brindado asistencia técnica a las OGEREH para su aplicación.

Además, a fin de implementar la reforma salarial contemplada en la ley (que está sujeta a reglas de espacio fiscal), y puesto que no es posible reducir salarios, es necesario mejorar la eficiencia en la masa salarial a través de una mejor planificación de dotaciones. Considerando que Costa Rica combina: *i)* un gasto relativamente alto en personal, con aumentos salariales automáticos por antigüedad cada año para el personal bajo el régimen previo; *ii)* casi un 20% de sus servidores públicos con más de 55 años; *iii)* la ausencia de una edad de jubilación obligatoria, y *iv)* disparidades importantes en el salario, en especial para personal en cargos de menor nivel jerárquico que reciben remuneraciones que estarían significativamente por sobre el mercado laboral, se recomienda explorar la posibilidad de estructurar un programa de retiro voluntario. Estos programas, que normalmente se diseñan en colaboración y cuentan con el apoyo de las asociaciones de trabajadores, ofrecen un paquete para los servidores públicos que cumplen con ciertos requisitos (normalmente relacionados con la edad, años de servicio y funciones) a cambio de su renuncia.⁴³ Si bien existen

⁴³ En algunos casos, estos programas son acompañados de un componente de separación voluntaria para aquellos servidores públicos por debajo de la edad de jubilación.

desafíos en su implementación, como evitar que los servidores públicos con mejor desempeño se vayan y prevenir la “puerta giratoria” (servidores públicos que reciben el paquete y vuelven a ser contratados), experiencias recientes en la región han sido exitosas en generar eficiencias y mitigar estos problemas.⁴⁴

2. **Organización del trabajo: *Actualizar los manuales de clases y cargos con base en las descripciones funcionales y de perfil.*** El objetivo es que todas las instituciones alcanzadas por la LMEP cuenten con un instrumento que sistematice de forma completa y actualizada todos los cargos, de manera que sirvan de referencia para la gestión de los procesos de talento humano (reclutamiento y selección, movilidad, rendimiento, desarrollo). Para ello será necesario hacer primero un relevamiento de la planta de cargos, decidir cuáles deben continuar porque agregan valor y cuáles han quedado obsoletos, y luego utilizar, actualizar o generar las correspondientes descripciones de cargos por factores. Esta tarea puede ser ejecutada por las mismas instituciones, pero bajo la guía metodológica, supervisión y capacitación que la DGSC viene aplicando desde 2020.
3. **Gestión del empleo: *Generar estándares técnicos para las pruebas de selección de conocimientos específicos.*** El objetivo de esta recomendación es apoyar técnicamente la delegación de las pruebas de selección específicas (fase 2 del proceso de selección) que las instituciones deberán realizar tras las pruebas generales a cargo de la DGSC (fase 1 del proceso de selección). Para ello es central que la DGSC establezca criterios metodológicos que ayuden a las instituciones a diseñar y ejecutar estas pruebas, evitando el potencial riesgo de ganar agilidad en el proceso a costa de perder calidad en la verificación de la idoneidad (fundamental en los concursos abiertos).
4. **Gestión del empleo: *Elaborar regulaciones normativas y técnicas específicas para gestionar la movilidad geográfica y funcional.*** El objetivo de esta recomendación es proporcionar a las instituciones una guía técnica para llevar a cabo una gestión inteligente de la movilidad. Para ello, es crucial que la movilidad sea concebida como un instrumento de apoyo a la planificación de personal, así como de adaptación ágil ante cambios de objetivos institucionales y/o de contexto. Además, es importante que la DGSC incluya esta función en su radar de rectoría, brindando asesoramiento a las instituciones en la implementación y, mediante la nueva Plataforma Integral de Empleo Público, generando estadísticas que permitan tener una visión de conjunto.
5. **Gestión del rendimiento: *Generar lineamientos técnicos para el establecimiento de metas.*** Dado que el nuevo modelo de evaluación de desempeño derivado de la LMEP apunta a que las metas de rendimiento tengan una ponderación del 80% en la calificación final (el restante 20% correspondería a competencias), y que está descentralizado en las

⁴⁴ Por ejemplo, Jamaica implementó en 2017 un programa con apoyo del BID que tuvo una tasa interna de retorno de 38% y un plazo de recuperación de la inversión de menos de cinco años.

instituciones, es clave brindar asistencia técnica a las OGEREH para que apliquen la Directriz 29-PLAN, que contempla el nuevo modelo de evaluación de desempeño ajustado a la LMEP. Contar con estos criterios y capacitar a las OGEREH para su aplicación es una de las condiciones necesarias para evitar la inflación de resultados que suele haber en este tipo de sistemas. Esto permitirá contar con información transparente del desempeño de las personas y evitará la distorsión de otros aspectos de la GRH (como el acceso a las anualidades y los ascensos).

6. **Gestión de la compensación: *Finalizar el trabajo técnico y realizar ajustes a la reforma de salario global***, con el objetivo de materializar todos los beneficios de la nueva ley y profundizar las mejoras y la efectividad del sector público. El Gobierno de Costa Rica ha logrado avances significativos, pero aún restan tareas por realizar. Entre ellas: *i)* desarrollar grados o niveles para cada familia de puestos; *ii)* utilizar la puntuación en la evaluación de puestos como una referencia para diseñar los grados o niveles, y después asignar puestos a cada grado o nivel, y *iii)* planificar una política salarial integral, que incluya el diseño de escalas salariales y considere las remuneraciones en el mercado laboral general.
7. **Gestión del desarrollo: *Establecer la obligatoriedad de las pruebas de idoneidad en los ascensos directos***. Esta iniciativa apunta a que todas las vacantes, con independencia del mecanismo utilizado (ascenso directo, concurso interno y concurso abierto), se cubran con pruebas de idoneidad. Esto permitiría no solo verificar la idoneidad y el mérito para ocupar el cargo (sin importar lo demostrado en evaluaciones para cargos anteriores) sino también igualar las oportunidades de todos los postulantes por el menor peso de la discrecionalidad de la autoridad institucional en la selección final.
8. **Gestión de las relaciones humanas y sociales: *Elaborar estándares para gestionar el clima laboral y la comunicación interna***. Si bien estas funciones suelen estar descentralizadas, es importante contar con criterios comunes para alinear las instituciones, en especial en una administración con alta movilidad y transferencia de servidores públicos. En cuanto al clima laboral, esto permite identificar y abordar desafíos, así como compartir buenas prácticas. En el caso de la comunicación interna, ayuda a construir una identidad pública más sólida y a mejorar la integración entre las diferentes instituciones.
9. **Organización de la función de recursos humanos: *Regular técnicamente el esquema de compromisos de gestión y evaluación de la alta dirección***. El objetivo de esta recomendación es fortalecer la orientación a resultados y la responsabilización de la alta dirección. Para ello es necesario contar con un proceso e instrumentos específicos para planificar, monitorear y medir los compromisos de gestión, los cuales deben estar directamente conectados con el mandato normativo del área liderada por el directivo y con la planificación institucional. Esto es central para que los resultados de la evaluación, tal como indican la LMEP y su reglamento, sean un insumo para determinar la continuidad o la desvinculación del directivo público. Además,

permitiría una mayor transparencia, orientación al mérito y rendición de cuentas a la ciudadanía.

10. Organización de la función de recursos humanos: *Diseñar un programa amplio de capacitación y asistencia técnica permanente a las OGEREH.*

Considerando la reciente entrada en vigor de la LMEP y la emisión de diversas regulaciones normativas y técnicas específicas surgidas de aquella, el objetivo de esta recomendación es generar capacidades de implementación en las OGEREH. Como se vio a lo largo del informe, este es el reto transversal que enfrenta actualmente el servicio civil costarricense, en particular debido a los cambios estructurales que introduce la ley y a la ampliación de su ámbito de aplicación. Asimismo, es fundamental que la capacitación se complemente con una profundización de la estrategia de asesoramiento técnico permanente que la DGSC viene realizando.

Fuentes de información

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson. 2001. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review* 91(5):1369–401. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.91.5.1369>.
- Banco Mundial. 2023. Worldwide Bureaucracy Indicators Dashboard. Base de datos. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2019/05/21/worldwide-bureaucracy-indicators-dashboard>.
- s/f1. Datos de libre acceso del Banco Mundial. Costa Rica. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/pais/costa-rica>.
- s/f2. Datos de libre acceso del Banco Mundial. Fuerza laboral, total - Costa Rica. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?end=2022&locations=CR&start=2015>.
- s/f3. Datos de libre acceso del Banco Mundial, Índice de Gini - Latin America & Caribbean, Costa Rica. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2021&locations=ZJ-CR&start=2007>.
- s/f4. Datos de libre acceso del Banco Mundial. Médicos (por cada 1.000 personas) - Costa Rica, Latin America & Caribbean. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.MED.PHYS.ZS?end=2020&locations=CR-ZJ&name_desc=true&start=2012.
- s/f5. Datos de libre acceso del Banco Mundial. Proporción alumnos-maestro, nivel primario - Latin America & Caribbean. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.PRM.ENRL.TC.ZS?end=2018&locations=ZJ&start=2011>.
- s/f6. Datos de libre acceso del Banco Mundial. Proporción alumnos-maestro, nivel secundario - Latin America & Caribbean. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.SEC.ENRL.TC.ZS?end=2019&locations=ZJ&start=2008>.
- Cai, H., Y. Chen, H. Fang y L. Zhou. 2009. Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment. Cambridge, MA: NBER. Disponible en: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w15396/w15396.pdf.
- CECADES (Centro de Capacitación y Desarrollo). 2017a. Determinación de Necesidades de Capacitación para Jefaturas de Oficinas de Gestión

- Institucional de Recursos Humanos y Encargados de Capacitación 2018. Informe CCD-I-005-2017.
- , 2017b. Capacitación para el Fortalecimiento de las Competencias Directivas en la Función Pública Costarricense. Informe CCD-I-006-2017.
- , 2019. Instructivo para el diagnóstico de necesidades de capacitación en el RSC. San José: CECADES.
- , 2020. Modelo para la evaluación de impacto de la capacitación. Informe CCD-INF-007-2020, febrero. San José: CECADES.
- , 2023a. Curso virtual de Detección de Necesidades de Capacitación por Competencias. San José: CECADES.
- , 2023b. Modelo de Diagnóstico de Necesidades de Capacitación por Competencias. Informe preliminar. San José: CECADES.
- CGR (Contraloría General de la República). 2019. Auditoría de carácter especial acerca del proceso de Planificación de Recursos Humanos llevado a cabo por las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil. San José: Contraloría General de la República.
- Cortázar, J. C., M. Lafuente y M. Sanginés (eds.). 2014. *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina y el Caribe (2004-13)*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-\(2004-13\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-(2004-13).pdf).
- Dahlström C., V. Lapuente y J. Teorell. 2012. The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly* 65(3):656-68. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/41635262>.
- DGSC (Dirección General de Servicio Civil). 2017a. Informe sobre programas de jubilación, cuadros de sucesión o reemplazo, administración de conocimientos y su transferencia por parte de las OGEREH. San José: DGSC.
- , 2017b. Política de Comunicación e Información de la Dirección General de Servicio Civil. PE-02-PO-02-2017. San José: DGSC.
- , 2019a. Informe estadístico anual sobre variables de empleo en el Régimen de Servicio Civil 2018-2019. San José: DGSC.
- , 2019b. Diccionario de competencias para la función pública en el Régimen de Servicio Civil, título I del Estatuto de Servicio Civil. San José: DGSC.
- , 2020a. Informe estadístico anual sobre variables de empleo en el Régimen de Servicio Civil 2019-2020. San José: DGSC.
- , 2020b. Guía Práctica para el Mantenimiento del Manual Descriptivo de Especialidades. San José: DGSC.
- , 2021. Tercer avance de la implementación del mecanismo de control y seguimiento de las acciones desarrolladas por las instituciones del Régimen

- de Servicio Civil en materia de planificación de recursos humanos. Informe técnico DG-ADE-INF-2-2021, abril. San José: DGSC.
- , 2022a. Guía de aplicación para la implementación del proceso de planificación de recursos humanos. San José: DGSC.
- , 2022b. Diccionario de Competencias Laborales Docentes, aplicable al título II del Estatuto de Servicio Civil. San José: DGSC.
- , 2022c. Informe estadístico anual sobre variables de empleo en el Régimen de Servicio Civil 2020-2021. San José: DGSC.
- , 2022d. VIII Premio ICAP a la Innovación y las Buenas Prácticas en la Administración Pública: Guía para la Presentación de Postulaciones. San José: DGSC.
- , 2022e. Resultados sobre la aplicación y seguimiento del plan de mejora en las Oficinas de Recursos Humanos de acuerdo con el mecanismo iniciado en el año 2021. Informe Técnico AGRH-INF-UFT-005-2022. San José: DGSC.
- , 2022f. “Brechas salariales a nivel de sector público y comparativamente con algunos salarios mínimos del sector privado”. Informe Técnico AOTC-UCOM-INF-001-2022.
- , 2023a. Informe estadístico anual sobre variables de empleo en el Régimen de Servicio Civil 2022-2023. San José: DGSC.
- , 2023b. Plan Estratégico Institucional 2023-2026. Servicio Civil, puente de transformación del Estado costarricense, noviembre. San José: DGSC.
- , 2023c. Informe de Resultados: Evaluación al Proceso de Planificación de Recursos Humanos en las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil. Informe Técnico DG-ADE-INF-7-2023. San José: DGSC.
- , s/f. Diseño de un modelo integral de gestión del reclutamiento y selección de personal para la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica. San José: DGSC.
- Dumas, V. 2017. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay. Nota Técnica IDB-TN-1345. Washington, D.C.: BID.
- Dollar, D. y A. Kraay. 2003. Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Dumas, V., M. Lafuente y J. Vieyra. 2020. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: República Dominicana. Nota Técnica IDB-TN-1980. Washington, D.C.: BID.
- Evans, P. y J. Rauch. 1999. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structure on Economic Growth. *American Sociological Review* 64(5):748–65. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2657374?origin=JSTOR-pdf>.
- Fondo Monetario Internacional. 2021. 2021 Article IV Consultation and Request for an Extended Arrangement under the Extended Fund Facility–Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Costa Rica. IMF

- Country Report n.º 21/48. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1CRIEA2021001.ashx>.
- , s/f1. IMF Data access to macroeconomics & financial data. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://data.imf.org>.
- , s/f2. Government Financial Statistics (GFS). En: IMF Data access to macroeconomics & financial data. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://data.imf.org/?sk=89418059-d5c0-4330-8c41-dbc2d8f90f46&sid=1437430552197>.
- HEUNI (Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a Naciones Unidas) y UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2010. International Statistics on Crime and Justice. HEUNI Publication Series n.º 64. Helsinki: HEUNI. Disponible en: https://www.Unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/International_Statistics_on_Crime_and_Justice.pdf.
- Henderson, J., D. Hulme, H. Jalilian y R. Phillips. 2003. Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction. CPRC Working Paper n.º 31. Londres: Chronic Poverty Research Centre.
- Knack, S. y P. Keefer. 1995. Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics* 7(3):207-27. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0343.1995.tb00111.x>.
- Lira, L. 2013. Impacto del Sistema de Alta Dirección Pública en la gestión hospitalaria: Un análisis empírico. Santiago de Chile: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Disponible en: <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/268>.
- Longo, F. 2002. Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Barcelona: BID.
- Longo, F. 2004. *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- Longo, F. y M. Iacoviello. 2010. Evaluación del grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina. Buenos Aires: CLAD.
- Mauro, P. 1995. Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics* 110(3):681-712.
- Maxfield, S. y B. Schneider. 1997. Business and the State in Developing Countries. Ithaca: Cornell University Press.
- Ministerio de Seguridad Pública. s/f. Fuerza pública. San José: Ministerio de Salud Pública. Disponible en:

https://www.seguridadpublica.go.cr/estructura/viceministrour/fuerza_publica/.

Naranjo, S., M. Chudnovsky, L. Strazza, E. Mosqueira y C. Castañeda. 2022. Mujeres líderes en el sector público de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2020. *Panorama de las Administraciones Públicas de América Latina y el Caribe*. París: OCDE. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2020_1256b68d-es.

OMS (Organización Mundial de la Salud). 2020. Estadísticas sanitarias mundiales 2020: Monitoreando la salud para los ODS. Ginebra: OMS.

Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi. 2004. Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth* 9(2):131-65.

Sacks, A. 2010. Procedural Justice, Service Delivery, Approval for the Incumbent and Trust in Government. Washington, D.C.: Banco Mundial. Documento inédito.

Sáenz, R., A. Alvarado Alcázar y S. Cortés Sequeira. 2021. La protesta laboral en Costa Rica (2013-2019): actores, repertorios y demandas. *Revista de Ciencias Sociales* IV(174):17-40. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/153/15372527003/html/>.

Strazza, L. 2022. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú 2022. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-america-latina-peru-2022>.

Van de Walle S., S. Van Roosebroek y G. Bouckaert. 2005. Annex: Data on Trust in the Public Sector. Documento para la reunión ministerial de la OCDE Strengthening Trust in Government. París: OCDE.

Universidad de Costa Rica. 2022. Análisis del mercado laboral, pobreza y desigualdad en Costa Rica al IV Trimestre de 2022. Proyecto AECID-SICA. San José: Universidad de Costa Rica.

Normativa

- Ley 1581/1953: Estatuto de Servicio Civil.
- Ley 7476/1995 contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia.
- Ley 8805/2010: Reforma de la Ley 7476.
- Ley 8862/2010 de inclusión y protección laboral de las personas con discapacidad en el sector público.
- Ley 8978/2011: Reforma [de] Estatuto de Servicio Civil.

- Ley 9635/2018 de fortalecimiento de las finanzas públicas.
- Ley 9738/2019 para regular el teletrabajo.
- Ley 9808/2020 para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos.
- Ley 10159/2022: Ley Marco de Empleo Público.
- Decreto 36244-MTSS/2010 de creación de la Comisión Técnica Tripartita para la igualdad y equidad de género en el trabajo.
- Decreto 36857-MP-PLAN-H/2011 de creación de la rectoría política en materia de empleo del sector público.
- Decreto 37103-MP-PLAN-H/2012: Derogatoria del Decreto 36857-MP-PLAN-H.
- Decreto 37630-MTSS/2013: Reforma a los artículos 1 y 5 del Decreto 36244-MTSS.
- Decreto 39225-MP-MTSS-MICITT/2015 de aplicación del teletrabajo en las instituciones públicas.
- Decreto 41080-MTSS-S/2018: Reglamento de Condiciones para las Salas de Lactancia Materna en los Centros de Trabajo.
- Decreto 42083-MP-MTSS-MIDEPLAN/2019: Reglamento para Regular el Teletrabajo.
- Decreto 42087-MP-PLAN/2019 sobre los lineamientos generales de gestión de desempeño de las personas servidoras públicas.
- Resolución DG-165-2017 que establece disposiciones para el Subsistema de Capacitación y Desarrollo (SUCADES) del Régimen de Servicio Civil.
- Resolución DG-147-2019 para la creación del Diccionario de Competencias adjunto, como un instrumento auxiliar del Manual General de Clasificación de Clases.
- Resolución DG-170-2019 para la modificación de la estructura de clases del título primero del Estatuto de Servicio Civil.
- Resolución DG-38-2021 de disposiciones técnicas para el proceso de reclutamiento y selección de personal.
- Resolución DG-24-2022 con los lineamientos generales del proceso de planificación de recursos humanos.
- Resolución DG-RES-31-2022 que aprueba la emisión del Diccionario de Competencias Laborales Docentes.
- Resolución DG-RES-64-2023 de lineamientos generales de ascenso directo a puestos de una clase inmediata superior.

- Resolución DG-RES-95-2023 de modificación de los concursos internos para personas servidoras públicas que laboran en las diferentes dependencias del ámbito del Régimen de Servicio Civil títulos I y II.
- Resolución ARSP-RES-102-2023 de comprobación de idoneidad en procesos concursales del RSC.
- Oficio DG-OF-199-2020 de reemplazo de las pruebas psicométricas por las pruebas de conocimientos generales y de competencias transversales.
- Oficio Circular DG-CIR-023-2020 y Oficio ARSP-OF-645-2020 de caducidad y depuración de los registros de elegibles.
- Oficio Circular DM-044-08-2018 con instrucciones sobre prevención, investigación y sanción del hostigamiento sexual en el Ministerio de Educación Pública.

Entrevistas

Las entrevistas fueron realizadas entre abril y mayo de 2023.

Nombre y apellido	Institución	Cargo
Laura Fernández	Ministerio de Planificación Nacional	Ministra
Francisco Chang	Dirección General de Servicio Civil (DGSC)	Director General
Joaquín Arguedas		Exdirector General
Gabriela Serrano		
Eugenia Espinoza		
María Adelia Leiva		
Yolanda Campos		
César Alvarado		
Mauricio Rojas		
Carlos Gamboa		
Marta Gamboa		
Jéssica Aymerich		
Luis Gutiérrez		
Shaugin Chang		
David Campos		
Luis Enrique Gutiérrez		
Olman Jiménez	Área de Carrera Docente, DGSC	Exdirector
Rafael Soto	Centro de Capacitación y Desarrollo de la DGSC	
Sandra Quirós		Exdirectora
Carlos Olivas	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	
Geovanni Leiton	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	
Fabrizio Jiménez	Ministerio de Agricultura y Ganadería	
Vianney Loaiza	Ministerio de Ambiente y Energía	
Brenda Chan	Registro Nacional	
Mario Barrantes	Agencia de Protección de Datos de los Habitantes	
Fernando Sánchez	Sindicato de Trabajadores de la Educación Costarricense	
Livia Mondol	Asociación Nacional de Educadores y Educadoras	
Ana Doris González	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza	
Marvin Padilla		
Gabriel Cordero		
Janice Sánchez	Unión Médica Nacional	
Didier Fernández		
Carlos Abarca		

Anexos

Anexo 1: Matriz de resumen de hallazgos, por subsistema de gestión de recursos humanos

A continuación, se presenta el resumen de los principales hallazgos de 2012 y 2023 en cada uno de los subsistemas que luego se analizan en detalle.

Resumen de hallazgos por subsistema, años 2012 y 2023

2012	2023
Planificación	
Puntaje: 50	Puntaje: 50
<i>Coherencia estratégica</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Intentos de fortalecimiento mediante <i>i</i>) un mejor alineamiento de la planificación de personal con los planes estratégicos institucionales, y <i>ii</i>) mayores capacidades de las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos (OGEREH). 	<ul style="list-style-type: none"> Emisión de regulaciones normativas y técnicas de planificación a instancias de la Contraloría. Implementación incipiente por falta de capacidades en las OGEREH. Evaluaciones internas demuestran que la función de planificación de personal sigue siendo una de las más débiles de la gestión de recursos humanos (GRH).
<i>Sistemas de información</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Dos principales sistemas activos: Sistema Automatizado de la Gestión del Empleo y del Talento Humano (SAGETH), sistema de pagos INTEGRA II. En desarrollo, el sistema EXCELIN. 	<ul style="list-style-type: none"> Los mismos sistemas que en 2012, aunque sin las mejoras programadas (por ejemplo, INTEGRA II para todas las instituciones y el sistema EXCELIN). Recientemente lanzada la Plataforma Integral de Empleo Público, bajo mandato de la Ley Marco de Empleo Público (LMEP). En licitación el ecosistema Hacienda Digital. Implementación de sistema para planificar y gestionar el reclutamiento y los concursos abiertos.
<i>Eficacia de la planificación</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Aumento del gasto en personal como proporción del producto interno bruto (PIB) por incremento 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de la dotación en términos absolutos (15%), pero mantenimiento constante respecto de la población total (2,6%) y de la población activa (5,2%). Se mantiene constante la cobertura de personal en educación y seguridad (en ambos casos, por debajo del estándar internacional) y en salud (por encima).

<p>de personal y de masa salarial. Medidas para contenerlo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tecnificación adecuada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del gasto en personal/PIB (del 12,9% al 11,8%), pero aún con una de las cifras más altas de la región. • Similar nivel de tecnificación.
<i>Planificación integral</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Baja aplicación de la planificación integral. Sesgo presupuestario y debilidad en las OGEREH. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas regulaciones normativas y técnicas para promover la planificación integral, pero todavía con baja implementación.
Organización del trabajo	
Puntaje: 47	Puntaje: 53
<i>Estructura de puestos</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Organización de la estructura según carreras, estratos, clases, especialidades y cargos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La misma estructura de clasificación, con actualizaciones en algunas clases y especialidades.
<i>Diseño de puestos y perfiles</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Primeros pasos del uso de las competencias en los perfiles. Necesidad de avanzar en un modelo de competencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma en las descripciones de puestos para hacerlas más concretas y con mejor identificación de funciones y productos. • Elaboración de diccionarios de competencias (Títulos I y II del Estatuto de Servicio Civil), que se incorporan a las descripciones.
Gestión del empleo	
Puntaje: 60	Puntaje: 67
<i>Igualdad y mérito en el acceso</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Vacantes cubiertas por ascenso directo, concurso interno o concurso abierto. En este último caso, reclutamiento contra vacante generada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantienen las mismas formas de acceso, pero se implementó el Reclutamiento Abierto y Permanente (RAP), tras un fallo de la Sala Constitucional, para permitir una postulación 24x7. Se incrementó en gran medida la cantidad de postulaciones, lo que generó sobrecarga operativa y la necesidad de contar con mejores instrumentos de procesamiento. • En concursos internos y ascensos directos se genera un listado de candidatos según requisitos formales y de perfil, y se han implementado acciones para mejorar la experiencia de reclutamiento de las personas con discapacidad, cumpliendo con las disposiciones normativas vigentes.
<i>Calidad de la selección</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Para la selección se realizan pruebas psicotécnicas que, aunque se basan en el perfil, no siempre incluyen evaluación de competencias. Cuando lo hacen, se utilizan diversos 	<ul style="list-style-type: none"> • Se llevan a cabo pruebas tanto para concursos internos como para concursos abiertos. En ascensos directos, no hay necesidad de realizar pruebas si el candidato acreditó idoneidad en el cargo anterior. • Las pruebas se basan en los requisitos del perfil, que incluyen las competencias por estrato del nuevo diccionario.

<p>critérios técnicos. Por ello, se está elaborando un proyecto de gestión por competencias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Se introdujeron diversas reformas al proceso de selección para mejorar la comprobación de idoneidad y la agilidad.
<i>Movilidad</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Está prevista en la normativa y se ejecuta de manera circunstancial por las instituciones. Si bien la norma permite a la administración decidir unilateralmente los traslados, estos cambios no deben causar perjuicio al servidor público. 	<ul style="list-style-type: none"> Sin cambios significativos. La Dirección General de Servicio Civil (DGSC) no dispone de estadísticas consolidadas sobre el uso de los mecanismos de movilidad geográfica y funcional.
<i>Desvinculaciones</i>	
<ul style="list-style-type: none"> La normativa contempla la rescisión por razones administrativas, económicas y de bajo rendimiento, pero en la práctica se utiliza poco y la principal causa de desvinculación es la jubilación. 	<ul style="list-style-type: none"> La alta estabilidad del empleo público se mantiene pese a lo previsto en la normativa. De acuerdo con un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo, en Costa Rica las desvinculaciones por reestructuraciones ocurren solo “de vez en cuando”. En la última década, a pesar de los cambios de gobierno y de signo político, ha existido estabilidad en el empleo público. Solo las personas en puestos de confianza (de libre nombramiento y remoción), generalmente asociadas a las autoridades políticas, han sido reemplazadas.
Gestión del rendimiento	
Puntaje: 53	Puntaje: 53
<i>Planificación y seguimiento del rendimiento</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Punto de inflexión entre un modelo totalmente descentralizado y otro basado en un marco regular común diseñado por la DGSC. Solo la mitad de las instituciones tiene su modelo de evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> En la última década, se diseñaron dos modelos de evaluación con la noción de ciclo (planificación, seguimiento y evaluación). El último contempla metas de distintos niveles: institucionales, individuales, de productividad y de competencias. Ambos modelos presentan una inflación de resultados (98%), lo que dificulta la toma de decisiones bien informadas. De acuerdo con lo indicado por la LMEP, se aprobó un nuevo modelo de evaluación (Directriz 29-PLAN).
Gestión de la compensación	
Puntaje: 60	Puntaje: 80
<i>Competitividad</i>	
<ul style="list-style-type: none"> En los niveles de puestos de ingreso a la carrera, la competitividad salarial externa es menor que en el sector 	<ul style="list-style-type: none"> En promedio, Costa Rica tiene la prima salarial pública más alta de la región, aun cuando las medidas de control fiscal limitaron salarios y pluses.

<p>privado, lo que dificulta la atracción de talento humano. La competitividad mejora con el paso del tiempo, debido a la aplicación de pluses salariales y al ascenso en la carrera.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La competitividad salarial se mantiene en crecimiento por pluses salariales y el acceso a puestos más altos en la carrera. En los puestos de ingreso a la carrera, la competitividad es menor que en puestos equivalentes del sector privado. • Para corregir la competitividad inicial y reducir el impacto fiscal del crecimiento inercial de los salarios, en 2023 se implementó la escala salarial única incluida en la LMEP, que comenzará a regir para los nuevos ingresos.
<i>Eficacia y eficiencia</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • En todos los niveles de puestos, los costos salariales son mayores que en el sector privado debido a los pluses salariales, especialmente tras al paso del tiempo. • Los pluses también generan inequidad salarial tanto horizontal (diferente remuneración por igual trabajo) como vertical (alta compresión salarial). 	<ul style="list-style-type: none"> • Se implementó una escala salarial única (que implica la eliminación de los pluses y la determinación del salario a partir de una evaluación de complejidad de los puestos) con el fin de reducir los costos salariales y eliminar las inequidades horizontal y vertical.
<i>Coherencia estratégica</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • La multiplicidad de escalas salariales diferentes, junto con los pluses, impide gestionar las remuneraciones con coherencia estratégica. Es necesaria una rectoría unificada. 	<ul style="list-style-type: none"> • La LMEP establece la rectoría única para todo el sector público, incluyendo las remuneraciones. • Se diseñó una nueva escala salarial para unificar los criterios. • Sin embargo, algunas instituciones declaran sus puestos “exclusivos y excluyentes” y, por lo tanto, exentos de la rectoría de la LMEP y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).
Gestión del desarrollo	
Puntaje: 32	Puntaje: 36
<i>Sistema de promoción</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Se encuentran en estudio diversas regulaciones normativas y técnicas para incentivar los concursos internos y los ascensos directos (aun en detrimento de los concursos abiertos), cuya utilización es baja. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas normativas para regular los ascensos directos y concursos internos, con garantías de idoneidad (conocimiento técnico y competencias). • Habilidadación de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria para que las instituciones puedan justificar vacantes y utilizarlas, ya sea mediante ascensos directos o por concursos internos. • En los últimos años, crecimiento de la cantidad de puestos llevados a concurso interno y resueltos con éxito.
<i>Formación y capacitación</i>	

<ul style="list-style-type: none"> • Heterogeneidad de reglas, procedimientos e instrumentos por la alta descentralización de la función. • El Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES) es un proveedor importante de capacitación, pero no el único. • Inicio del crecimiento de la modalidad virtual. • Encuestas para medir la satisfacción de los participantes con el curso tomado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva normativa (2017) con enfoque integral alineado con la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP). • Nuevo instrumento para detectar necesidades de capacitación, basado en la planificación institucional, la evaluación de desempeño y el manual de clases y cargos. No obstante, con dificultades en la OGEREH para aplicarlo. • El CECADES asume ahora un rol técnico y asesor. • La ejecución queda en manos de cada institución. Desde 2019, se ha incrementado el número de servidores públicos capacitados, pero disminuyó el número de horas. La tendencia es una reducción en la asignación presupuestaria para la capacitación, con pocas instituciones que dispongan de recursos específicos para esto. • Nuevo instrumento para medir el impacto, pero sin información centralizada en la DGSC sobre su aplicación.
Gestión de las relaciones humanas y sociales	
Puntaje: 45	Puntaje: 40
<i>Clima laboral y comunicación interna</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Situación incipiente. Normativa para el impulso del ambiente, la cultura y el clima organizacional. Promoción de la DGSC en las instituciones para la incorporación de psicólogos y trabajadores sociales. • Muy pocas instituciones trabajan en la comunicación interna, un tema pendiente en la agenda de la DGSC. 	<ul style="list-style-type: none"> • En 2022 se realizó un estudio que indicó que el 78% de las instituciones realizaban estudios de clima laboral y el 60% disponía de recursos humanos para llevarlos a cabo. Las conclusiones fueron que existe una base común para homologar criterios técnicos e iniciativas, aunque todavía es necesaria la capacitación en las OGEREH. • Se observan avances en aspectos que influyen en el clima laboral, como la conciliación entre vida personal y trabajo, o la adopción del teletrabajo. • Se mantiene la situación de 2012 en cuanto a comunicación interna.
<i>Relaciones laborales</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Predominan el diálogo y el acuerdo, con cierta confrontación en las negociaciones paritarias y con los sindicatos docentes. Existen dudas respecto de la postura sindical frente al proyecto de Ley General de la Relación Pública de Servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la conflictividad laboral, con importantes medidas de fuerza, a partir de las leyes de austeridad fiscal (2018). Discusiones en torno a la LMEP y marcada presión para reabrir el debate sobre algunos artículos (2023). Fuerte oposición a la escala salarial única y la eliminación de los pluses, en especial en el sector docente. Presión en las instituciones para presentar pedidos de “exclusivos y excluyentes” ante el MIDEPLAN.
Organización de la función de recursos humanos	
Puntaje: 70	Puntaje: 70

<i>Responsabilización directiva</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Segmento directivo en general integrado por servidores de carrera, pero nombrados políticamente en el cargo. • Implementación del modelo de rendimiento por competencias, que incluye criterios e instrumentos específicos para los directivos, enfocados en la ética, los resultados y la GRH. 	<ul style="list-style-type: none"> • La LMEP crea el sistema de alta dirección pública, con reglas claras para el acceso, la gestión por resultados y la permanencia de los directivos. Sin embargo, aún no fue implementado. • De los cuatro niveles, en la actualidad solo en el último (gerentes) se ingresa por concurso. • Ampliación del programa de formación directiva del CECADES. • Alta presencia de mujeres (53,5%) en los cuatro primeros niveles jerárquicos.
<i>Institucionalidad del servicio civil</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Fortaleza política y técnica de la rectoría (Ministerio de Hacienda [MH] y DGSC). Desde 2011, mayor autonomía funcional y administrativa de esta última. Retos de coordinación con el MH. Necesidad de fortalecer a las OGEREH. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia de la rectoría política al MIDEPLAN. La DGSC continúa con la rectoría técnica. En los últimos años, se ha priorizado aprobar la LMEP, cumplir con los requisitos de acceso a la OCDE y fortalecer las OGEREH. A futuro, se deberá hacer foco en la actualización del Estatuto de Servicio Civil (ESC), así como en mejoras técnicas del empleo público, la transformación digital y el fortalecimiento técnico de las OGEREH. Estas últimas presentan todavía debilidades técnicas para implementar diversas funciones de recursos humanos.

Fuente: Elaboración propia

Anexo 2

En esta sección se resume la versión calibrada del Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil (Longo y Iacoviello, 2010). Para cada subsistema se incluye una breve definición de las normas y las prácticas de recursos humanos (RRHH) que abarca.

Planificación de los recursos humanos

Este subsistema constituye la puerta de entrada de todo sistema integrado de gestión de recursos humanos (GRH) y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas. Específicamente, mide la capacidad del sistema de GRH para planificar integralmente la composición de la dotación de personal en línea con las prioridades y estrategias públicas, de modo de contar con la cantidad y el perfil adecuados –o al menos razonables– para gestionarlas. Incluye cuatro ejes:

1. *Coherencia estratégica*: se trata de la conexión entre el plan de desarrollo nacional o de gobierno, los planes estratégicos institucionales y las planificaciones de dotaciones para evaluar si estas responden a las primeras o funcionan con una dinámica propia.
2. *Información de base*: debe contarse con la disponibilidad, la actualización y la sistematización de la información cuantitativa y cualitativa de recursos humanos (RRHH) para la planificación y la toma de decisiones. También es preciso realizar un análisis del grado de integración o dispersión de la información en sistemas y bases de datos digitales o en papel.
3. *Eficacia de la planificación*: esta incluye los siguientes ítems:
 - a. El costo global de la dotación de personal y la evaluación de pertinencia en relación con diversos parámetros (p. ej., presupuesto total del gobierno, producto interno bruto, reglas fiscales, etc.).
 - b. La evaluación general del equilibrio cuantitativo y cualitativo de la dotación (sobra-falta).
 - c. La tecnificación de la dotación (p. ej., especialización, digitalización) para responder a los nuevos desafíos de la gestión.
4. *Planificación integral*: capacidad de planificar no solo la dotación, sino también el resto de los subsistemas de GRH en un todo coherente.

Organización del trabajo

El subsistema de organización del trabajo analiza la calidad de la estructura organizativa y del diseño de los puestos de trabajo basados en competencias. Incluye dos ejes:

1. *Calidad de la estructura de los puestos de trabajo*: este eje evalúa la adecuación de la estructura de puestos para responder a los desafíos de

gestión y la disponibilidad de instrumentos de apoyo (por ejemplo, manuales organizativos).

2. *Flexibilidad en el diseño de puestos y perfiles*: este eje abarca la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, para lo cual se deben identificar las competencias básicas que deben reunir; de esta forma, el diseño de puestos se basa en competencias u otros criterios alternativos.

Gestión del empleo

Este subsistema de la GRH analiza el conjunto de políticas y prácticas de personal, es decir, *reglas, procesos e instrumentos*, destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Al igual que en otros subsistemas, el análisis considera tanto la existencia de políticas como su implementación. Es un subsistema complejo, dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes.¹ Incluye tres ejes:

1. *Reclutamiento y selección*: abarca los mecanismos para garantizar la igualdad de oportunidades de acceso y la selección por mérito.
2. *Movilidad*: comprende los mecanismos de movilidad geográfica y funcional para responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de los funcionarios públicos.
3. *Desvinculación*: se refiere a la existencia de desvinculaciones masivas como resultado de los cambios de orientación política del gobierno, y a la posibilidad de terminar la relación laboral por motivos económicos y organizativos.

Gestión del rendimiento

Este subsistema analiza las reglas, los procesos, los instrumentos y la implementación real de la evaluación de desempeño grupal y/o individual de los funcionarios públicos. Incluye tres ejes:

1. *Planificación*: definición de objetivos y metas esperadas de rendimiento. Tipos de metas (cualitativas, cuantitativas).
2. *Seguimiento*: existencia de instancias sistemáticas de monitoreo del avance de las metas y de medidas de corrección temprana.
3. *Evaluación*: mecanismos de verificación del cumplimiento de objetivos y metas a lo largo del ciclo de gestión. Análisis de los resultados y de su utilización para nutrir otros subsistemas de GRH (p. ej., capacitación y desarrollo profesional).

Gestión de la compensación

Este subsistema de la GRH incluye la coordinación del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización brinda

¹ Longo, F. 2002. Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Barcelona: BID.

a sus funcionarios en concepto de contraprestación por su contribución a la entidad, que se expresa mediante su trabajo.² Comprende tres ejes:

1. *Competitividad*: capacidad de la estructura de compensación para atraer, motivar y retener a las personas con las competencias necesarias.
2. *Eficiencia y eficacia*: analiza, por un lado, el nivel de costo salarial en relación con el tamaño de la economía, la capacidad fiscal del Estado y el mercado, y, por el otro, la capacidad de los mecanismos de retribución para estimular el esfuerzo, el desempeño y el desarrollo de competencias. Se identifican posibles problemas de inequidad horizontal y vertical.
3. *Coherencia estratégica*: racionalidad del diseño de la estructura de compensaciones de acuerdo a criterios preestablecidos y coherentes con el diseño organizacional.

Gestión del desarrollo

En el concepto de gestión del desarrollo se engloban las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan a través de sus aportes y el debido reconocimiento de la organización, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los servidores públicos y estimulando su progreso profesional.³ La gestión del desarrollo incluye dos ejes:

1. *Sistema de ascenso o promoción*: modelos (p. ej., sistema de carrera o de *position based*), instrumentos (carreras verticales y horizontales; planta de puestos) y funcionamiento real como pilar de la estructura de incentivos para motivar y retener a los RRHH.
2. *Formación y capacitación*: reglas, procesos, instrumentos e implementación de transferencia de conocimientos, y entrenamiento de competencias de los funcionarios públicos. Plan de detección de necesidades, tipos de formación, proveedores internos y externos, y evaluación de satisfacción. Sinergia con otros subsistemas (p. ej., rendimiento) y áreas (ascenso o promoción).

Gestión de las relaciones humanas y sociales

Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus servidores públicos en torno a las políticas y prácticas del personal cuando, por razones diversas, estas adquieren una dimensión colectiva.⁴ Incluye dos ejes:

1. *Clima laboral y comunicación*: existencia y aplicación de instrumentos para mejorar el clima laboral, gestionar el cambio y reforzar la comunicación

² Longo, F. *op cit.*

³ Longo, F. *op cit.*

⁴ Longo, F. *op cit.*

interna en las organizaciones públicas, a fin de generar espíritu de pertenencia institucional.

2. *Relaciones laborales y políticas sociales*: dinámica de mayor cooperación o conflicto con los actores colectivos que representan a los funcionarios públicos (p. ej., sindicatos, asociaciones profesionales) en temas laborales.

Organización de la función de recursos humanos

Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con un análisis de la gobernanza y administración del sistema de GRH. Incluye dos ejes:

1. *Directivos públicos*: políticas para el fortalecimiento del segmento directivo y resultados de su aplicación a lo largo del tiempo.
2. *Rectoría y operación del sistema*: jerarquía institucional y capacidad de la entidad rectora del sistema y de las áreas de RRHH en las entidades públicas. Calidad de la coordinación entre ambos actores.