

**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL**



**ÁREA DE DESARROLLO ESTRATÉGICO
Unidad de Investigación y Desarrollo
-UNIDE-**

**PROSPECTIVA DE LA PROFESIONALIZACIÓN
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
EN COSTA RICA**

**San José, Costa Rica
Julio 2010**

FICHA DE CRÉDITOS

Documento elaborado por:

**Juvenal Ramírez Artavia
Alberto Delgado Paniagua
Investigadores**

**ÁREA DE DESARROLLO ESTRATÉGICO
Unidad de Investigación y Desarrollo
-UNIDE-**

**PROSPECTIVA DE LA PROFESIONALIZACIÓN
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN COSTA RICA**

**Documento elaborado en el marco del
Plan de capacitación en Investigación Social
Instituto de Estudios Sociales en Población en
coordinación con el Centro de Investigación y Formación
Hacendaria (CIFH)**

**Encuadernación
Unidad de Servicios Generales**

**Dirección General de Servicio Civil
San José, Costa Rica**

INDICE

Capítulo 1. Introducción.....	1
1.1. Justificación.....	1
1.2. Planteamiento del problema.....	2
1.3. Objetivos.....	3
1.3.1. Objetivo general.....	3
1.3.2. Objetivos específicos.....	3
Capítulo 2: Marco teórico.....	4
2.1. Prospectiva.....	4
2.2. Función Pública.....	6
2.3. Servicio civil y función pública.....	10
2.4. Servicio Civil.....	11
2.5. El Servicio Civil costarricense.....	13
2.6 Modernización y fortalecimiento del Estado.....	15
2.7 La importancia de una función pública profesional.....	16
2.8 Desafíos de la profesionalización del servicio Civil en Costa Rica.....	16
2.8.1 El imperativo de la calidad y la innovación.....	16
2.8.2 El papel de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC).....	18

2.8.3 Evolución de la DGSC.....	19
2.8.4 Profesionalización de los funcionarios públicos.....	21
Capítulo 3: Marco metodológico.....	24
3.1. Enfoque de la investigación.....	24
3.2. Tipo de investigación.....	24
3.3. Procedimientos para recolección de información.....	25
3.4. Alcances y limitaciones.....	26
Capítulo 4: Análisis de resultados.....	28
4.1. Consulta a expertos sobre función pública, respecto a ¿Cuáles considera que eran los principales desafíos de la Función Pública hace 10 años, es decir, alrededor del año 2000?	29
4.2. Consulta a expertos sobre función pública, respecto a ¿En qué aspectos de la Función Pública considera que se han tenido avances significativos en el período 2000-2010? En caso de considerar que no ha habido avances significativos, explicar ¿por qué?.....	33
4.3. Consulta a expertos sobre función pública, respecto a ¿Cuáles considera que son los principales desafíos que se plantean para la Función Pública, con miras a los siguientes 10 años, es decir, de aquí al año 2020?	37
4.4) Análisis comparativo en las frecuencias observadas de los criterios recibidos ante las tres preguntas que guiaban la entrevista a los expertos en función pública....	44
Capítulo 5: Conclusiones.....	48
Capítulo 6: Recomendaciones.....	50
Fuentes de información.....	52
Bibliografía.....	55
Anexo: Guía para entrevista a expertos.....	57

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1. Justificación

Es usual que en los puestos de trabajo, e incluso en el contexto general de las instituciones públicas, al estar sus funcionarios abocados a la labor operativa cotidiana, se centre la atención en *“las hojas”*, y se pierda la perspectiva *“del árbol”* y, más aún, *“del bosque”*. Por ello, es conveniente que, por lo menos de manera ocasional, se realice un análisis que responda a las preguntas ¿De dónde venimos? ¿Cómo estamos? ¿Quiénes somos? y ¿Hacia dónde vamos como institución?

Considerando tales cuestionamientos, esta investigación pretende despejar el devenir de la función pública en los últimos 10 años, sus avances a la fecha, y a partir de ellos, tratar de perfilar cuál debería ser la función pública nacional a la que se aspira para los próximos 10 años.

Para el desarrollo del presente trabajo, se contó con una oportunidad considerada *“de lujo”*, pues los investigadores tenían la oportunidad de participar, como organizadores, del XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, organizado por la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), del 14 al 16 de abril de 2010, en San José, Costa Rica; evento que, por su dimensión internacional y el alto nivel técnico de los conferencistas, permitía reunir a un importante grupo de consultores o asesores internacionales, así como altas autoridades públicas de diversos países, todos ellos relacionados con temas de la función pública.

Es decir, el citado evento, brindaba la oportunidad de obtener impresiones de primera mano, de destacados referentes internacionales sobre la temática de interés, coyuntura que los postulantes del presente trabajo, al ser parte de los anfitriones, quisieron aprovechar, dado que tenían acceso directo a dichos expertos internacionales.

1.2. Planteamiento del problema

Una condición fundamental para las instituciones, empresas y organizaciones sociales en general, que pretendan mantenerse vigentes, es revisar cada cierto tiempo su actuación, respondiendo a interrogantes como las siguientes: ¿de dónde venimos? ¿cómo estamos? y ¿hacia dónde vamos?

En Costa Rica, estas inquietudes son particularmente importantes en momentos como el presente, cuando se está a las puertas de un cambio de gobierno, pues la ciudadanía tiene expectativas de mejoras a partir de mayo del 2010, o en su defecto, comprobar la continuidad del camino recorrido. Sea cual fuere el resultado, lo único que no es válido es el silencio, pues incluso la falta de un criterio en sí mismo se convierte en respuesta.

Salvo contadas excepciones, las nuevas autoridades que se aprestan a tomar posesión de sus puestos, pueden estar muy capacitadas en materias de alta gerencia, función pública en general y algunos aspectos de las instituciones, en particular, sin embargo, es probable que no todos tengan conocimiento sobre las particularidades del acontecer histórico de cada institución, y menos aún, claridad acerca de la prospectiva de éstas, conforme con el transcurrir del tiempo y los cambios del entorno.

Lo anterior, si bien no significa deficiencia en la elección de las autoridades políticas, implica un gran desafío de madurez para los altos niveles jerárquicos, para comprender que les conviene apoyarse en los técnicos y demás escalafones de las organizaciones, así como en los criterios de expertos, para perfilar el derrotero de sus instituciones en forma congruente con los retos y características del empleo y la gestión de los recursos humanos regulados por la Función Pública. La circunstancia descrita, aparte de las interrogantes citadas al inicio, lleva al planteamiento de otras más específicas, que ocuparían tanto a las jefaturas superiores como a todo funcionario comprometido con la labor de su entidad: ¿Quiénes somos y hacia dónde vamos como función pública? ¿Cuál ha sido la evolución de la función pública? ¿Cuál es su proyección para los próximos años?

Para efectos prácticos, éstas y otras interrogantes, se han resumido en el siguiente problema por resolver: ¿Cuál es la prospectiva de la profesionalización de la función pública de Costa Rica, considerando su evolución histórica a partir del año 2000?

La solución a dicho problema puede ser útil brújula para el nuevo navegante que le corresponda timonear la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) en el siguiente cuatrienio constitucional o, por lo menos, para orientar algunas de las inquietudes e iniciativas que le corresponderá atender en este periodo. Si esto se logra, el trabajo aquí desarrollado habrá más que valido la pena, no solo para institución de cita, sino, y más importante aún, para la ciudadanía que recibe sus servicios, fin último de toda institución pública.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo general

Obtener una visión prospectiva de la profesionalización de la función pública (servicio Civil) de Costa Rica, a partir del análisis de los avances y retos observados en el periodo 2000-2010.

1.3.2. Objetivos específicos

1.3.2.1. Identificar los avances más relevantes que ha experimentado la Función Pública de Costa Rica, en su proceso de profesionalización, a partir del año 2000.

1.3.2.2. Determinar el nivel de profesionalización alcanzado por la Función Pública de Costa Rica, en comparación con otros países de la región centroamericana.

1.3.2.3. Determinar los retos pendientes que tiene la función pública de Costa Rica en el proceso de profesionalización para el año 2020.

CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO

2.1. Prospectiva

El término prospectiva viene del latín *prospicere* y se refiere al futuro. La Real Academia Española los define como *“Conjunto de análisis y estudios realizados con el fin de explorar o de predecir el futuro, en una determinada materia”*. Rodríguez (2010) agrega que *“La actividad prospectiva nació de una rebelión del espíritu contra el yugo del determinismo y el juego del azar”*.

El concepto prospectiva evoca sentimientos que van mucho allá de la simple proyección infinita hacia el futuro, de un pasado que se viene arrastrando, independientemente de que el mismo haya sido exitoso o infructuoso. En este sentido, la prospectiva necesariamente implica una actitud activa, en la cual el futuro no es un evento definido que hay que esperar, ni mucho menos, adivinar; sino un proyecto susceptible de ser gestionado, y por lo tanto, una tarea que debe asumirse con responsabilidad y madurez, tanto para asimilar los cambios que vienen, como para prever soluciones a problemas que incluso aún no existen.

Consecuentemente, la prospectiva conlleva un ejercicio altamente creativo e imaginativo, donde se deben conjugar el análisis de las tendencias de los acontecimientos, con la reflexión del momento actual y la conciencia del momento histórico que se está viviendo, lo cual incluye claridad en los deseos e intereses que se heredarán a las generaciones futuras.

Los planteamientos prospectivos son, son, por lo tanto, inminentemente progresistas, no conformistas, y para maximizar su potencial deben también ser integracionistas, es decir, no deben limitarse a una perspectiva del quehacer humano, sino por el contrario, verlo de manera holística, donde se considere al menos las dimensiones básicas del progreso, a saber: social, económica, política

y cultural; dimensiones que se deben ampliar según sea la materia de que se trate.

Una visión prospectiva de la realidad es válida tanto para el ámbito de lo público como de lo privado y, según Rodríguez (2010), se distingue de la previsión. En efecto, *“La previsión construye un futuro a imagen del pasado; la prospectiva apuesta por un futuro decididamente diferente del pasado, ya que los problemas cambian con más rapidez de lo que se tarda en resolverlos, y prever estos cambios es más importante que hallar soluciones que se aplicarían a problemas pasados.”* Esta condición de pretender un futuro diferente y mejor, permite a los enfoques prospectivos adaptar y preparar el camino para el futuro de una manera objetiva, en el tanto que deseable y factible, lo que la hace guía del presente en su transición hacia el mañana.

Uno de los más interesantes casos identificados de desarrollo del análisis prospectivo es la creación, mediante de la Agencia Valenciana de Evaluación Prospectiva (AVAP), de la Comunidad Autónoma Valenciana, de España; organización a la que le corresponde la acreditación, la evaluación de las universidades y la evaluación de programas tecnológicos, empresariales, y de investigación y desarrollo, así como el análisis de los nuevos requerimientos tecnológicos y científicos de la Comunidad Valenciana, para lo cual, puede establecer opciones financieras conjuntas con instituciones públicas y privadas.

A partir de lo anterior, resulta evidente, que una visión prospectiva de la profesionalización de la función pública, lleva implícita una noción de mejoramiento continuo, en procura de superar un pasado reciente, en la que los esquemas o modelos no resultaron lo suficientemente exitosos en su pretensión de satisfacer las necesidades de los servicios públicos a la ciudadanía. Lo anterior, sobre todo, si se considera que los Estados modernos requieren funciones públicas capaces de garantizar a los ciudadanos y ciudadanas la

profesionalidad y objetividad de los servidores públicos, así como, una conducta respetuosa de éstos hacia la institucionalidad democrática; todo lo cual obliga a salvaguardar principios como el mérito, la equidad y la capacidad en el ejercicio de los cargos públicos.

2.2. Función Pública

La función pública es una institución y, como tal, es parte inherente de la cultura y los sistemas de valores de una sociedad. Por ello, cuando se habla de función pública hay que ir más allá de las normas, las organizaciones y las estructuras administrativas formalmente establecidas para la prestación de los servicios públicos. Es decir, si bien, la función pública es una institución jurídica, su institucionalidad no depende exclusivamente de la formalidad legal, sino también, de la informalidad, los esquemas mentales y las expectativas de los funcionarios y ciudadanos.

“La naturaleza y propósito de la función pública dan cuenta de las expectativas de los ciudadanos y funcionarios y, en ese sentido, son necesarios los elementos culturales para valorarla como institución histórica, cuya existencia está más allá de los cambios coyunturales y las fricciones políticas en el ámbito del gobierno y del poder al interior del Estado” (Ramírez, 2003: 165).

En congruencia con lo anterior, Prats (2000: p. 34) considera que la función pública *“es el conjunto de valores, principios y normas –formales e informales- que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento general, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y, en general, todos los aspectos de la vida funcionarial considerados socialmente relevantes”.*

Por otra parte, en lo que respecta al uso y aplicación concreta del término, el concepto de función pública tiene diferentes significados. Algunos autores, como

Longo (2005), no delimitan el concepto de función pública a una parte específica del empleo público, sino que lo hacen extensivo a la totalidad de éste, siempre que estén presentes ciertos atributos de profesionalidad.

Lo anterior significa que, no toda forma de empleo público es función pública, sino solo aquellas que garanticen *“ciertos mecanismos institucionales que hacen posible la existencia y continuidad de una administración profesional, basada en los principios de mérito e igualdad”* (Echebarría, 2001: 9).

La función pública comprendería, por lo tanto, el empleo enmarcado en determinados entornos institucionales, que posibiliten la existencia de una administración pública profesional. Ello supone un específico enfoque filosófico cimentado en principios como el mérito, la equidad, la objetividad y la vocación de servicio; así como, un adecuado marco regulatorio e instrumentos que garanticen la profesionalidad de la administración.

Desde esta perspectiva, el concepto de función pública puede visualizarse como el *“... el sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales”* (Longo 2005: 68).

En fin, la función pública correspondería a cualquier sector del empleo público, siempre que en él prevalezcan los principios mencionados; atributos de los que depende la vigencia de una administración pública profesional.

Una posición opuesta a la anterior, es la que considera a la función pública desde el punto de vista de la naturaleza de las actividades desempeñadas por los funcionarios públicos. En ese sentido, la función pública no es extensiva a la totalidad del empleo público, sino que más bien, está restringida a ciertas

actividades de orden potestativo que ejerce el Estado, en función de garantizar la objetividad de la Administración y la imparcialidad de los funcionarios.

Según Bresser (1996) la función pública se circunscribe al núcleo estratégico y a las actividades exclusivas del Estado, es decir, está limitada a las áreas responsables de la producción de legislación y políticas públicas, así como, al ejercicio de poder y autoridad para hacer cumplir las mismas. Entre otras, incluiría las actividades relacionadas con seguridad jurídica, hacienda, policía y seguridad social.

En esa misma dirección, Prats (2000: 49), considera que la función pública *“... tiene un ámbito fundamental pero limitado dentro del sector público. Dicho ámbito se corresponde con las viejas funciones de soberanía, autoridad o intervención administrativa, dinámicamente interpretadas y coincidentes hoy con lo que otros autores llaman funciones estatales de orden superior, núcleo superior, núcleo estratégico o funciones exclusivas del Estado para la provisión de bienes públicos puros”*.

Otros enfoques, por su parte, limitan el concepto de función pública a aquellos sectores del empleo público sometido a las normas del derecho administrativo, excluyendo, por lo tanto, formas de empleo público en la que se aplica la legislación laboral común. Ziller, por ejemplo, (Longo 2005: 64), señala que la función pública corresponde a aquella porción del empleo público que se encuentra regulada por una normativa jurídica específica, propia del derecho público, como es el caso de los estatutos de servicio civil o de función pública.

Lo indicado por Ziller es válido también para aquellos casos en los que se hable de servicio civil, como sucede en el ámbito de la administración pública costarricense, donde se ha instaurado un sistema de servicio civil, sustentado en la formalidad jurídica de un Estatuto que regula la relación entre el Poder Ejecutivo y los servidores.

En este sentido, *“Sería función pública aquella parte del empleo público regulada por normas de derecho público, diferentes a las leyes civiles o laborales que regulan el resto del trabajo por cuenta ajena en la sociedad”* (Longo, 2005: 64).

Desde otra perspectiva, se considera función pública a los sectores de empleo público, en los que la relación entre el empleador y los empleados es de carácter primordialmente unilateral; esto es, los vínculos de la relación están establecidos por ley y son administrados por el empleador. Este es el caso de los estatutos o leyes de Servicio Civil, en los que se da la figura de un Estado empleador y no existe una relación contractual entre éste y sus empleados; por el contrario, el Estado empleador tiene facultades potestativas para administrar dicha relación con sujeción, eso sí, a normativa instituida por la vía legal.

De lo anterior resulta una relación de servicio entre el Estado y sus funcionarios, regida en lo fundamental por normas de derecho administrativo. Ejemplo de ello lo constituye el caso costarricense, donde numeral 191 de la Constitución Política, dispone *“Un estatuto servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración”*.

Según este enfoque, la función pública corresponde a aquellos sectores del empleo público, sustraídos de la legislación laboral común y que son regulados por normativa específica, propia del derecho público. Consecuentemente, quedarían excluidos del concepto de función pública los segmentos de empleo en los que se aplican las normas del derecho laboral privado.

Finalmente, otra posición en torno al tema, es delimitativa y considera función pública solo al sector del gobierno central, excluyendo a los sectores descentralizados, autónomos o semiautónomos del conglomerado del empleo público. Esta visión de función pública limitada al gobierno central o ejecutivo,

tiene fuerte influencia del Servicio Civil inglés (*civil service*) y es, además, un rasgo característico del régimen de función pública en Costa Rica.

En efecto, el instrumento jurídico que regula el servicio civil en la administración pública costarricense (el estatuto de servicio civil, ley No. 1581 del 30 de mayo de 1953), estipula en su numeral 1 ***“Este Estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública y proteger a dichos servidores”*** (El resaltado no es del original).

2.3. Servicio civil y función pública

Por su fondo, servicio civil y función pública son conceptos equivalentes. El uso de uno u otro concepto depende más que todo del contexto geográfico y los antecedentes históricos. En Europa continental el término usado es función pública, mientras que en Inglaterra y la región de Latinoamérica el concepto que prevalece es servicio civil.

Según Longo (2005), el término servicio civil es de uso común en ámbito del mundo anglosajón y latinoamericano. *“A dicho marco institucional se le llama en España y en otros países de la Europa continental “Función Pública”, mientras que en el mundo anglosajón, y por extensión en otras regiones, como en bastantes países de América Latina, se utiliza la expresión “Servicio Civil”* (Longo, 2005: 63).

En Costa Rica, al igual que en otros países de Latinoamérica, el término servicio civil se ha arraigado por la influencia del Servicio Civil de Norteamérica (Estados Unidos), el cual sirvió de modelo para la creación y funcionamiento –durante el siglo XX- de sistemas de servicio civil en los distintos países de la región. De hecho, en Costa Rica, fue *Public Administration Service (PAS)* de EE.UU, la

entidad que diseñó el primer el sistema de clasificación de puestos del servicio civil, en la década de 1950.

En todo caso, lo característico y esencial de los sistemas de servicio civil o de función pública es la conformación de administraciones públicas profesionales como garantía de eficiencia y seguridad jurídica. Ello supone diseñar e implementar instrumentos que permitan proteger el empleo público frente a las prácticas del clientelismo político o de control o captura por parte de intereses particulares que lo amenacen. En virtud de esto, se puede decir que los sistemas de servicio civil o de función pública constituyen “un conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan, en una realidad nacional determinada, el empleo público y los recursos humanos que lo integran” (Informe barómetro 2009: 3).

Según Longo (2005: p.68), las administraciones profesionales son dirigidas y controladas, desde el gobierno, por la política, en aplicación del principio democrático, pero conservan independencia e imparcialidad de funcionamiento por razones de interés público. Ello significa que no son patrimonializadas ni capturadas por la política.

2.4. Servicio Civil

El concepto de servicio civil está asociado al constitucionalismo moderno y, en este sentido, es una institución característica de las democracias avanzadas. En consecuencia, las sociedades de mayor vocación y trayectoria democrática son las que, a su vez, evidencian servicios civiles más sólidos.

Aparte de lo señalado, el Servicio Civil es una institución fundamental para garantizar la eficacia y la eficiencia de las administraciones públicas de los

Estados modernos, cuyo requerimiento básico es la existencia una función pública profesional.

En consecuencia, *“El Servicio Civil es una de las instituciones centrales del Estado Democrático de Derecho y, como tal, debe garantizar ciertos mecanismos institucionales que hacen posible la existencia y continuidad de una administración profesional, basada en los principios de mérito e igualdad”* (Echebarría, 2003: pp. 90-91).

Lo anterior supone un conjunto de normas dirigidas a garantizar la profesionalidad y la objetividad de los funcionarios, así como, el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad para el ingreso, desarrollo de carrera y remoción. Desde el punto de vista instrumental, el servicio civil está constituido por aquellas políticas y técnicas de gestión orientadas a ordenar los recursos humanos del Estado, en procura de una utilización eficiente y la satisfacción de las necesidades sociales del Estado.

Como institución democrática que es, el servicio civil tiene como base filosófica el reconocimiento del mérito y la igualdad de acceso de los ciudadanos a la función pública. El concepto de igualdad se manifiesta en un sistema abierto en oportunidades para los ciudadanos, sin distinción ideológica, religiosa, étnica o política; lo cual deriva del artículo 21, inciso 1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos promulgada en 1948 que, al respecto, establece: *“Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”*.

Según Arguedas (2000: p.63) el Régimen de Servicio Civil es un *“régimen administrativo de basamento jurídico, que establece las condiciones y provee los*

medios necesarios para que se pueda atraer y retener en el servicio público a las personas más idóneas para las funciones no políticas del Estado, ...”.

Las condiciones básicas para la existencia y vigencia de un Régimen de Servicio Civil constituyen un conjunto de valores, principios y normas que, se han institucionalizado con el fin específico de profesionalizar la administración pública y garantizar la seguridad jurídica. El mérito es el rasgo más distintivo del Servicio Civil y, por el cual, se le denomina también sistema de mérito.

En resumen, y de acuerdo con los elementos que anteceden, el Régimen de Servicio Civil puede definirse como un sistema jurídico-administrativo, creado para regular el acceso y ejercicio de los cargos públicos, en procura de una administración profesional y eficiente. Está constituido por un conjunto de instituciones, personas, normas, valores y principios; dirigidos a garantizar la eficiencia de la Administración Pública, proteger los derechos de sus servidores y conservar una relación ordenada y equitativa en la administración del empleo público (Ramírez, 2008: 2).

2.5. El Servicio Civil costarricense

En Costa Rica, el Servicio Civil fue establecido formalmente el 30 de mayo de 1953, mediante la Ley No. 1581, lo anterior con fundamento en el Título XV de la Constitución Política de 1949, en cuyos numerales 191 y 192, se indica:

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

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

El Estatuto constituye el fundamento jurídico del Servicio Civil y consta de cuatro títulos; uno de ellos, el tercero (Ley No. 6155 del 28 de noviembre de 1977), contiene las disposiciones concernientes al Tribunal de Servicio Civil; los tres restantes, regulan a los siguientes sectores funcionariales:

- **Carrera administrativa** (Título I): Comprende a los funcionarios de los programas o servicios no docentes; por ejemplo: Profesionales y Técnicos en distintas ramas; personal administrativo y de apoyo.
- **Carrera Docente** (Título II): Comprende a los funcionarios del sector docente, técnico docente y administrativo docente. Este título fue incluido mediante la Ley No. 4565 del 4 de mayo de 1970.
- **Carrera Artística** (Título IV): Comprende a los funcionarios del sector de los servicios artísticos, en las disciplinas de las artes musicales, literarias, plásticas, escénicas, visuales y sus combinaciones. Esta carrera fue establecida mediante la Ley No. 8555 del 10 de octubre de 2006.

La formalidad jurídica es la principal fortaleza del servicio civil costarricense, en la medida que el nuestro, constituye un régimen de función pública con rango constitucional y con marco estatutario instituido por ley. Precisamente, Costa Rica

es el primer país del ámbito latinoamericano, que incluyó en su Constitución Política, un capítulo sobre Servicio Civil. Este logro es el resultado de una serie de esfuerzos que vienen perfilándose desde la primera mitad del siglo XX y que se canalizaron a través de figuras como Ricardo Jiménez Oreamuno, Óscar Barahona Streber, José Figueres Ferrer, Rodrigo Facio Brenes y otros distinguidos estadistas que conformaron la Asamblea Constituyente de 1949.

Esta particularidad significa una ventaja comparativa con respecto a otros países de la región latinoamericana. Sin embargo, junto a esta ventaja subsisten también vacíos importantes por llenar. Uno de ellos, y quizá el más visible y difícil de subsanar, es la falta de una cultura cívica sólida que faciliten en la ciudadanía, el funcionariado y los sectores políticos, la identidad con los principios, los valores y el significado que el servicio civil tiene para una sociedad de vocación democrática. Esta carencia impide el arraigo del sistema, generando resistencia en la aplicación de sus normas y principios en el accionar cotidiano de las instituciones públicas.

2.6 Modernización y fortalecimiento del Estado

La necesidad de profesionalizar la función pública es una idea ampliamente compartida por los estudiosos y analistas de las administraciones públicas de diferentes contextos geopolíticos. Esta idea está emparentada estrechamente con el fortalecimiento y la modernización del Estado. Contrario a las tendencias reduccionistas del papel del Estado, que prevalecieron en la década de los años ochenta y noventa, como consecuencia del influjo de los enfoques neoliberales; en la actualidad lo que se evidencia es la propuesta de un Estado fuerte, capaz de contribuir eficazmente con la dinámica del desarrollo económico y social.

En los inicios del siglo XXI el discurso sobre el Estado y su incidencia en la economía y la sociedad, ha variado radicalmente. La preocupación por el tamaño del Estado y la disminución de la planilla del empleo público, trajo consigo la aplicación de programas de ajuste estructural (PAE), que impactaron fuertemente los sectores públicos del mundo subdesarrollado, generando, entre otras consecuencias, el cierre de programas sociales y el debilitamiento de los cuadros de recursos humanos calificados en las administraciones públicas. En ese entonces, una de las políticas de la reforma del Estado era “... *la contención de la planilla estatal, privatización de programas e instituciones públicas, entre otras medidas*” (Aguilar, 2009: 185).

Sin embargo, en la actualidad, el interés no está centrado en la dimensión del Estado, sino en eficiencia como ente coadyuvante del desarrollo y el mejoramiento social. En virtud de ello, lo que se busca es un Estado proactivo propiciador del cambio y la participación ciudadana; que funcione, además, bajo esquemas de transparencia y calidad. Esto implica, desde luego, un cambio en los modelos mentales y las actitudes, a fin de que los diferentes actores –funcionarios, ciudadanos y políticos- sean capaces de emprender las reformas y prácticas requeridas para adecuar la actuación pública a las exigencias del entorno.

2.7 La importancia de una función pública profesional

En ese camino de modernización y fortalecimiento del Estado, el papel de la función pública resulta determinante, pues de ella depende esencialmente la definición y aplicación de las políticas públicas dirigidas a los sectores de la sociedad. Este propósito se refleja, precisamente, en la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008)*, en donde los mandatarios iberoamericanos expresaron:

“Reiteramos nuestro empeño en el fortalecimiento institucional del Estado, en lograr administraciones públicas más eficaces y transparentes y en promover los instrumentos necesarios para una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Los Estados iberoamericanos fortalecerán en sus agendas gubernamentales las políticas de reforma de la Administración Pública”
(*Revista de Servicio Civil No. 25, 2009:93*)

La profesionalidad de la función pública permite, entre otras cosas, asegurar la continuidad de los programas de desarrollo social y económico, lo cual resulta infructuoso en sistemas de función pública capturados por los intereses políticos partidaristas, en los que predominan el clientelismo y el favoritismo, que impiden mantener, más allá de los periodos del gobierno de turno, los objetivos, los programas y las políticas de Estado.

2.8 Desafíos de la profesionalización del servicio Civil en Costa Rica

2.8.1 El imperativo de la calidad y la innovación:

Desde la promulgación del estatuto de servicio civil en 1953, las condiciones del entorno, político, social y económico han variado sustancialmente. En este contexto resulta especialmente relevante el impacto de los cambios tecnológicos, la apertura de mercados, los bloques comerciales y la sociedad del conocimiento. Junto a ello hay que considerar también la cultura y los sistemas de valores que se han ido incorporando en el colectivo de los funcionarios públicos y los ciudadanos, desplazando a su vez, ciertos esquemas y modelos de comportamiento tradicionales.

De todo ello, se tiene como resultado un panorama complejo en el que la operatividad de los sistemas de función pública requiere de ajustes en los niveles normativo y organizacional de las instituciones públicas. De ahí que, temas como el mérito y la equidad para el ingreso y el ejercicio de la función pública siguen siendo conceptos fundamentales y vigentes, pero éstos deben trascender el ámbito de la formalidad jurídica –en la que hasta ahora han estado sustentados- y trasladarse a la práctica administrativa mediante acciones que refuercen y complementen la obligatoriedad y el imperativo de la ley.

Dentro de este entorno complejo y multifacético, los conceptos de innovación y calidad ocupan un lugar preponderante en el escenario de las administraciones públicas y demandan un cambio de rumbo en la forma de orientar y hacer las cosas en el marco de lo público; pero supone también cambios en las actitudes y las competencias del funcionariado.

La calidad en la gestión pública es tema recurrente en los diferentes espacios de reflexión y análisis en materia de función pública, de lo cual es ilustrativa la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, al señalar:

“La calidad en la gestión pública implica la práctica del buen gobierno, mediante una formulación de políticas públicas convenientes a toda la sociedad, dentro de parámetros equilibrados de racionalidad política, técnica y económica. La calidad en la gestión pública contribuirá a facilitar el desarrollo económico y crear condiciones adecuadas y sostenibles para la competitividad y productividad nacional. La calidad en la gestión pública tiene sentido si su fin último es alcanzar una sociedad del bienestar, con justicia y equidad, garantizando el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, la cohesión social y la garantía del cumplimiento efectivo e integral de los derechos humanos. En especial, asegurando a todas las personas, el acceso oportuno y universal al disfrute de información, prestaciones y servicios públicos de calidad. La adopción de enfoques, modelos, acciones e instrumentos de calidad en la gestión pública iberoamericana contribuye a la legitimidad y consolidación de la democracia y al logro del desarrollo económico y social de forma sostenible, con la mejora de la cohesión social” (Revista de Servicio Civil No. 25, 2009:. 96).

2.8.2 El papel de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC)

El proceso de profesionalización de la función pública significa un reto para la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), institución que, por mandato constitucional y la respectiva normativa estatutaria, le corresponde regir el sistema de servicio civil o función pública y, por ende, la gestión de los Recursos Humanos en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Desde su creación en mayo de 1953, fecha en que se promulgó el Estatuto de Servicio Civil, la DGSC ha venido realizando importantes esfuerzos por consolidar

la filosofía y principios de un sistema de mérito en la Administración Pública costarricense. En esa perspectiva, se ha ido venciendo y erradicando paulatinamente las prácticas de clientelismo político que impiden la instauración de un sistema de carrera funcional en el ámbito del Estado costarricense. Gracias a esos esfuerzos, en la actualidad, la institución ha logrado institucionalizar un Sistema de Servicio Civil con reconocidas fortalezas dentro del contexto latinoamericano.

La creación de nuevos servicios e instituciones públicas para atender las demandas de un país que ha crecido, no solo en términos demográficos, sino también en diversidad y complejidad, trae consigo el crecimiento del universo ocupacional del Régimen de Servicio Civil, y como consecuencia mayores exigencias a la institución que nació para tutelar los deberes y derechos instituidos por la Ley No.1581: Estatuto de Servicio Civil.

Ello implica cumplir la misión de rectoría del Servicio Civil en entornos organizacionales más complejos, para lo que se requiere mayor capacidad técnica para dimensionar en la práctica administrativa los principios filosóficos del sistema. De manera que, el proceso de adaptación a los cambios generados por la dinámica de los tiempos y los cambios sociales ha sido el principal reto de la DGSC en su rol de consolidar y mantener vigente el sistema de mérito en la sociedad costarricense.

Por otra parte, el proceso de globalización económica, la celeridad de los cambios, el impacto de la tecnología y la necesidad de incorporar en las prácticas del sector público, modelos de innovación y calidad que faciliten la mejora continua, constituyen desafíos que hoy ya son urgencias por atender. Estos desafíos condicionan ineludiblemente el accionar de la institución, y en particular, su

conformación estructural y la formulación de la estrategia para la gestión del personal público regulado por los principios del sistema de mérito.

2.8.3 Evolución de la DGSC

Ante los mencionados cambios de orden social, económico, político y tecnológico que incidieron fuertemente, sobre todo en las administraciones públicas de los países del mundo no desarrollado, la DGSC tiene, entre otras tareas urgentes, acelerar el proceso de desconcentración que ya había iniciado en la década de los años ochenta. Para la institución resultaba urgente pasar de un órgano centralizador y tramitador de los diferentes procesos de administración de recursos humanos, a uno asesor y proveedor de ayuda técnica a las oficinas de Recursos Humanos, que debían convertirse, a su vez, en Unidades especializadas capaces de liderar los diferentes subsistemas de recursos humanos en su respectivo ámbito institucional.

En este proceso, la DGSC ha logrado un avance significativo, al consolidar, por lo menos en la vía normativa, el **Sistema de Gestión de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil (SIGEREH)**, constituido mediante el Decreto Ejecutivo N° 35865-MP (La Gaceta No. 75, 20 abril de 2010). A ello se suma la Directriz N° 042-P emitida por la Administración Arias Sánchez y que viene a reforzar políticamente las disposiciones de dicho decreto. Precisamente en su punto No. 9, la directriz establece:

“Los Jerarcas de los de los Ministerios, Instituciones u Órganos Adscritos cubiertos por el Régimen de Servicio Civil, asignarán los recursos materiales, presupuestarios, humanos informáticos y de cualquier otro orden, necesarios para que sus Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos puedan cumplir con las directrices anteriormente señaladas. De igual manera, dichos jerarcas, suplirán las necesidades materiales, humanas y presupuestarias que en el desarrollo de sus obligaciones, los componentes del SIGEREH requieran para el cumplimiento de sus competencias, cuando ello se relacione con el

sector al cual pertenecen, según lo establecido en el Transitorio Único del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil.

Pese a los avances y metas alcanzadas, subsisten aún grandes retos por superar, en el camino hacia la consolidación y adaptación del Servicio Civil a entornos cada vez más dinámicos. Un ejemplo de estas tareas pendientes, es superar la deficitaria capacidad funcional, esto es, la capacidad del sistema para incidir positivamente en el comportamientos de los funcionarios, en la que, según el informe **“Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana”** (2009: 9), el Servicio Civil de Costa Rica refleja uno de los niveles más bajos.

La capacidad funcional incluye las tres dimensiones:

- Competencia: corresponde a la eficacia para asegurar adecuados niveles de cualificación profesional en el ámbito del empleo público.
- Eficiencia incentivadora: corresponde a los estímulos a la productividad, al aprendizaje y a la calidad de servicio, que prevalecen en la gestión de recursos humanos.
- Flexibilidad: corresponde a las políticas y prácticas que facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y a puesta en marcha de innovaciones.

2.8.4 Profesionalización de los funcionarios públicos

Sin duda alguna, en la prospectiva de profesionalización de la función pública, el funcionario público ocupa un lugar central. En esa medida, el propósito de profesionalizar de la administración no sería posible, si se descuida la gestión de los recursos humanos del Estado, tema en la que la DGSC ha alcanzado importantes niveles de mejora en los diferentes subsistemas que conforman el sistema integrado de gestión de recursos humanos.

Muy importante en este camino de profesionalización es enfatizar en la calidad, la vocación y los valores de los funcionarios públicos. Para ello, resulta primordial tener claro cuál es su misión y sentido en el contexto de los servicios públicos y del marco institucional del servicio civil. Al respecto, la Ley General de la Administración Pública indica:

“Artículo 111.-1. Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura (...). 2. A este efecto considéranse equivalentes los términos “funcionario público”, “servidor público”, “empleado público”, “encargado de servicio público” y demás similares...” (2004: 48).

También, en este objetivo de clarificar y dilucidar el significado y valor que tienen los funcionarios públicos, hay que considerar lo dispuesto por la citada Ley en su artículo 114, pues aquí se refleja, además, la distinción y el deber que éstos tienen:

“El servidor público será un servidor de los administrados, en general, y en particular de cada individuo o administrado que con él se relacione en virtud de la función que desempeña; cada administrado deberá ser considerado en el caso individual como representante de la colectividad de que el funcionario depende y por cuyos intereses debe velar” (2004: 49) (el resaltado no es del original).

Finalmente, en relación con la trascendental misión que cumplen los funcionarios públicos como agentes de la administración, en el ámbito de ésta y en la sociedad

en su conjunto, es relevante citar el artículo 11 de la Constitución Política de la República:

“Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la Ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes.” (2002: 12).

En virtud de la importancia que tienen las personas al servicio de las instituciones y de la sociedad, se impone con urgencia la profesionalización de los funcionarios a quienes se les ha confiado la autoridad para servir desde la función pública. Pero esta profesionalización, implica ir más allá de los conocimientos y competencias técnicas de los servidores; es necesario incidir más en lo axiológico y lo actitudinal.

El funcionario requiere, por lo tanto, tener una visión amplia y profunda de su realidad y del marco institucional en el que opera, lo que implica poseer un bagaje cultural que le permita dar cuenta, no solo de su circunstancia específica como agente de la función pública, sino también de su responsabilidad histórica y constitucional ante las exigencias de los ciudadanos. Esta responsabilidad presupone una cultura cívica sustentadora de la normativa jurídica y de las obligaciones del funcionario que pertenece al servicio civil.

De una visión restrictiva de la función pública, el funcionario debe avanzar hacia una visión institucional, que lo impregne de entusiasmo, identificándolo plenamente con los deberes constitucionales. Estos deberes tienen que ser asumidos como máximas morales, que permitan superar el concepto de

obligaciones que hoy tienen en la conciencia del funcionariado. No hay que perder de vista que:

“La función pública es, desde luego, una institución jurídica; pero su institucionalidad no se agota en lo jurídico –formal-. Existe también una institucionalidad informal integrada por los modelos mentales y las expectativas que los funcionarios y los ciudadanos tienen acerca de lo que constituye el comportamiento adaptativo en la función pública” (Prats; 2000: 34).

Se requiere, por consiguiente, un proceso sistemático de educación cívica, dirigido a facilitar al funcionariado el conocimiento y la interiorización de las necesidades de los ciudadanos, en relación con la función pública.

CAPÍTULO 3: MARCO METODOLÓGICO

3.1. Enfoque de la investigación

La investigación es de enfoque cualitativo, de modo que la comprensión de la realidad se facilitará, desde las diversas perspectivas de los informantes, así como de la participación de los sujetos de la investigación como parte de su objeto, al involucrarse a éstos activamente en la recolección de información sobre hechos e interpretaciones del fenómeno de estudio.

Al respecto, Hernández Sampieri (2006, 686), considera que el enfoque cualitativo permite un abordaje general en el proceso de investigación y se distingue porque en él no hay dos investigaciones iguales, pues sus procedimientos no son estandarizados, lo que hace que cada estudio sea único, aunque pueden darse trabajos similares.

Por estas circunstancias, la investigación no se plantea con detalle y, más bien, está sujeta a las circunstancias del ambiente, pues cada estudio cualitativo constituye en sí mismo un diseño de investigación.

3.2. Tipo de investigación

La investigación se perfila como exploratoria, en la medida que se aborda una temática sobre la cual se ignora sustancialmente su realidad; es decir, no existe suficiente información documentada, que permita tener una idea precisa acerca de la prospectiva de la profesionalización de la función pública de Costa Rica, considerando su evolución histórica a partir del año 2000.

Para Sampieri (2006: 101) *“Los estudios exploratorios sirven para familiarizarnos con fenómenos relativamente desconocidos, obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa respecto de un*

contexto particular, investigar nuevos problemas, identificar conceptos o variables promisorias, establecer prioridades para investigaciones futuras, o sugerir afirmaciones y postulados”.

3.3. Procedimientos para recolección de información

Ante la coincidencia sincrónica del curso para el cual se desarrolla este trabajo y la realización del XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (14 al 16 de abril de 2010), se tuvo que trabajar de una manera un tanto particular, lo cual implicó un singular reto a la imaginación y a la flexibilidad metodológica.

En virtud de que el programa que previamente se había enviado a los participantes del curso claramente indicaba que éstos tenían que realizar un trabajo de investigación, y a la vez sabían que tenían que participar en el XV Foro de la Función Pública, se aprovechó la oportunidad para realizar algunos avances sobre la temática por abordar, situación que permitió preparar una entrevista estructurada, que se convertiría en un eje fundamental del trabajo.

Esta entrevista, por la naturaleza de las personas a las cuales estaba dirigida, no requirió de filtros, sino que por el contrario, se definió de manera muy directa y resumida, a saber, tres preguntas puntuales, las cuales se determinaron como abiertas por la amplitud de los posibles criterios por coleccionar; particularmente porque lo que se pretende es explorar una perspectiva sobre un tema relativamente abstracto como lo es la función pública. Esta característica del tema, también condicionó que las preguntas combinaran consultas sobre *“hechos”*, con interrogantes respecto a *“intenciones”* u *“opiniones”* (Gómez Barrantes, 2010: 61). El formulario guía de entrevista se presenta como anexo.

En este sentido, una vez concluida la primera sesión del curso *“Plan de Capacitación en Investigación Social”*, se procedió a iniciar la fase de entrevistas; empezando con el señor Pedro Caldentey del Pozo, Asesor Principal del Fondo

España-SICA, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID de España, el señor Luis Felipe Miguel Llanos Reynoso, Director General de Desarrollo Humano y Organización de la Administración Pública Federal, de la Secretaría de la Función Pública, México. El resto de las entrevistas se realizaron durante los siguientes dos días, aprovechando la estadía en el país de los diferentes expertos participantes en el Foro.

La semana siguiente al Foro, en la segunda sesión del curso, se dio inicio a la segunda parte del desarrollo metodológico, a saber, confirmar la correcta acción de lo realizado, o en su defecto, buscar las formas de subsanar posibles yerros, de manera que el resultado sea pertinente y relevante, tanto para efectos del curso, como para el cumplimiento de los objetivos trazados.

Tal como lo define Miguel Gómez (2010), se tiene el particular desafío de atender todas las inquietudes que genera el procesamiento de los datos, que como se ha indicado, en el presente caso corresponde a información obtenida de preguntas abiertas de respuesta libre, sin clasificación, lo cual eventualmente podría implicar la utilización de *“hojas intermedias”* (ob.cit. 67) para el procesamiento.

3.4. Alcances y limitaciones

A fin de hacer manejable el desarrollo del trabajo de investigación, el estudio se ha delimitado a un periodo de 10 años hacia atrás, aproximadamente al año 2000 y 10 años hacia adelante, lo cual lo sitúa en el 2020. De esta manera, se pretende tener un espacio temporal lo suficientemente amplio como para permitir cumplir las expectativas del trabajo, pero a su vez, lo suficientemente restringido, como para no perderse en análisis históricos o en proyecciones tan lejanas que resulten sumamente desgastantes y poco útiles.

En términos espaciales, la investigación se ha delimitado al caso de Costa Rica, lo cual no impide que, como en todo proyecto de investigación, se puedan hacer uso de referentes y fuentes de información provenientes de otros países y que,

conjuntamente con los elementos del marco teórico, sirvan para enriquecer los planteamientos que se lleguen a desarrollar para la función pública costarricense.

CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE RESULTADOS

Las entrevistas a los expertos en función pública, se codificaron, clasificaron y resumieron en tres tablas, una para cada una de las preguntas que sirvieron de guía para la entrevista que se les realizó.

En las tres distintas tablas de resultados, se han conservado las mismas categorías de respuestas, de manera que se facilite la identificación del cambio de las perspectivas ante cada una de las tres preguntas; precisamente en esa línea, la presentación de los resultados concluye con el desarrollo de análisis comparativo de las respuestas a las tres preguntas.

Dado que la entrevista se desarrolló a partir de tres preguntas abiertas, los expertos podían expresarse libremente respecto a cada punto; de esa manera, es que algunos criterios fueron citados varias veces de diferente manera, incluso por un mismo entrevistado, mientras que otros solo fueron mencionados algunas veces por algunos de los consultados; por ello, los resultados no son sumables.

En cada caso, las tablas se ordenan de mayor a menor para facilitar la identificación de los aspectos que más llamaron la atención a los expertos, y los análisis respectivos se hacen en el mismo orden.

Para simplificar la presentación, se adoptó el criterio de que si algún aspecto era mencionado solo una vez como respuesta a determinada pregunta, dicho criterio se agruparía en la categoría de “*otros*”.

4.1. Consulta a expertos sobre función pública, respecto a ¿Cuáles considera que eran los principales desafíos de la Función Pública hace 10 años, es decir, alrededor del año 2000?

Tabla N° 1: Frecuencia de criterios recibidos a la pregunta N° 1 de la entrevista.	
Cantidad de criterios	Eje temático del criterio recibido como respuesta de los expertos, en orden de mayor a menor frecuencia.
11	Profesionalización del funcionario público.
7	Situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia.
7	Dificultades provenientes del liberalismo.
7	Requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado.
5	Inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción.
5	Desarrollo de normativa aplicable a la función pública.
4	Necesidades de mayor institucionalización de la función pública.
3	Desafío para la clase política.
2	Orientación hacia la calidad.
2	Planteamientos sobre la cooperación internacional. *
3	Análisis de casos específicos. *
	Profesionalización y remuneración.
	Proactividad contra conformismo.
	Situación de la jubilación de los funcionarios públicos.
	Tecnología y conocimiento.
	Otros.
*:	Corresponde más a comentarios que a desafíos del 2000.

La necesidad de la **profesionalización del funcionario público** es el criterio que destaca entre las opiniones de los expertos, pues se sentía que el ingreso de trabajadores a la función pública por idoneidad era bajo y el concepto de carrera básicamente se entendía como sinónimo de estabilidad, a lo cual se sumaba el rezago tecnológico general, e informático en particular.

En este contexto, se daba un gran cinismo del ciudadano hacía el funcionario público, que urgía de la búsqueda de nuevos núcleos de carrera, con una masa crítica e incentivos efectivos, en combinación de los principios de mérito y flexibilidad, es decir, establecer la profesionalización del servicio civil para que

éstos funcionaran adecuadamente. Como parte de ése proceso de profesionalización, se veía la conveniencia de consolidar un espacio para el intercambio de experiencias que sirviera para apoyar el desarrollo de la función pública.

Hay otros tres criterios que se encuentran en empate entre las menciones de los expertos, pues todos ellos se citan en siete oportunidades, y es probable que eso responda a que están íntimamente interrelacionados, a saber, las **situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia** y las **dificultades proveniente del liberalismo**, que juntas contribuían a **requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado**.

Sobre la primera de ellas, es decir, las **situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia**, se tiene que en el 2000 aún estaban cerca los vientos de las guerras en la región, así como cierto clima heredado de la guerra fría, por lo que las democracias se encontraban relativamente inestables y en varios países vecinos apenas iniciaba la práctica de la alternancia de partidos en el Gobierno, por lo que resultaba necesario encontrar agendas comunes que permitieran el funcionamiento de la democracia, así como la dignificación de la función pública.

Sin embargo, estos planteamientos políticos estaban acompañados por otros de carácter económico, como lo eran las **dificultades provenientes del liberalismo**, que prácticamente satanizaron al Estado, con lo que se impulsaron políticas tendientes a la reducción del Estado, a extremos que prácticamente llevaban a su destrucción, pues en algunos casos el Estado ni siquiera era grande pero igualmente se le recetaba su minimización.

Estas políticas, descendientes de las ideologías liberales, hacían énfasis en las privatizaciones como parte de los ajustes estructurales, y contaron con un fuerte respaldo de varios organismos internacionales. No obstante debe destacarse, que si bien la influencia liberal aún era fuerte, comenzaba a tender a la moderación, al menos si se le compara con el fuerte impulso contra el Estado que se dio en la década de los años noventa.

Ante estas situaciones, de superar las herencias de la guerra, adaptarse a la democracia y enfrentar al liberalismo, resulta comprensible que hayan surgido **requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado**, que debía ser consciente con la competencia impulsada por la globalización y los reclamos de mayor descentralización para fomentar el desarrollo.

En esta disyuntiva, se comienzan a superar creencias, tales como, que un país debe ser territorialmente grande para triunfar y que las culpas de los males que sufre internamente provienen exclusivamente de las grandes potencias mundiales.

Como parte de los **requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado**, se tiende a hablar más de buen gobierno, gobernabilidad y gobernanza, pero con la particularidad de que dicho conversatorio ya no es exclusivo del sector público, sino que en él también participa el sector privado y la sociedad civil.

Siempre en relación con los desafíos de la función pública hace una década, se tienen dos criterios empatados, esta vez con cinco menciones cada uno, a saber: las **Inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción** y el **desarrollo de normativa aplicable a la función pública**.

Respecto a las ***Inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción***, los expertos citaron los riesgos que implicaban las amenazas de la politización, que podían tender a la creación de un Estado al servicio de intereses específicos, donde el sistema de pillaje, nombramientos políticos o despojo, generaba una gran inestabilidad de los funcionarios y propiciaba la corrupción.

En atención al el ***desarrollo de normativa aplicable a la función pública***, se resaltó la existencia de un importante atraso jurídico, es decir, la ausencia de normativas, que se agravaba por la brecha entre la realidad jurídica y la norma, es decir, que algunos servicios civiles no cumplían con el marco normativo, todo lo que en su conjunto, hacía plantear la necesidad de consolidar los regímenes jurídicos aplicables a la función pública.

El siguiente criterio identificado, es la ***necesidad de mayor institucionalización de la función pública***, en lo cual, se tenía una falta de desarrollo de los aparatos estatales, lo que se reflejaba en la ausencia de una institucionalidad fuerte, y carente de recursos, que hacía urgente el compromiso de los países iberoamericanos para fortalecer los servicios civiles y lograr así democratizar la función pública.

Además, se planteaban una serie de ***desafíos para la clase política***, como el brindar un decidido apoyo al desarrollo de la función pública, particularmente asumiendo el liderazgo para superar las situaciones de fracaso en la función pública, tomar decisiones públicas en cuanto a la fijación de metas de desarrollo de la función pública y del país, y la respectiva orientación hacia dichas metas.

Llama la atención que al referirse a los desafíos de la función pública a inicios del 2000, apenas se recibieron dos menciones a la necesidad de una **orientación hacía la calidad**, situación que como se verá más adelante, cambia significativamente cuando se replantea la pregunta con miras a los siguientes 10 años, es decir, al 2020.

Sin embargo, aún cuando apenas se comenzaba a perfilar el tema de la calidad en la función pública para el 2000, ya se identifica la necesidad de desarrollar mecanismos de participación ciudadana y de impulsar la capacitación dirigida a la mejora de servicios.

También se señaló (dos menciones) la importancia de los **planteamientos sobre la cooperación internacional**, específicamente relacionados con las inversiones del Banco Centroamericano de Integración Económica y la Organización de Estados Americanos, para el desarrollo de estudios regionales que permitieran definir agendas de desarrollo de los Estados y por consiguiente, de la función pública.

Intencionalmente se ha dejado para el final de éste apartado el **análisis de casos específicos**, pues como tales, no se refieren a la función pública en general, sino a determinadas realidades. Así se destaca el cambio de gobierno en México, que contrasta con una larga historia de dominio de un partido específico, el inicio del Régimen de Carrera Administrativa en Panamá y los avances que se daban en República Dominicana y Costa Rica, que hace ver la diferencia de nivel de desarrollo de la función pública en la región.

Los siguientes criterios detallados en la tabla número 1, no tienen resultados, por cuanto no fueron mencionados por los expertos ante la primera pregunta de la entrevista, sin embargo, tal como se ha indicado, se conservan en todas las tablas, a fin de propiciar la comparación de los diferentes resultados obtenidos.

4.2. Consulta a expertos sobre función pública, respecto a ¿En qué aspectos de la Función Pública considera que se han tenido avances significativos en

el período 2000-2010? En caso de considerar que no ha habido avances significativos, explicar ¿por qué?

Tabla N° 2: Frecuencia de criterios recibidos a la pregunta N° 2 de la entrevista.	
Cantidad de criterios	Eje temático del criterio recibido como respuesta de los expertos, en orden de mayor a menor frecuencia.
24	Profesionalización del funcionario público.
6	Requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado.
4	Desarrollo de normativa aplicable a la función pública.
4	Necesidades de mayor institucionalización de la función pública.
4	Otros.
3	Orientación hacia la calidad.
3	Planteamientos sobre la cooperación internacional. *
2	Desafío para la clase política.
8	Análisis de casos específicos. *
	Dificultades provenientes del liberalismo.
	Profesionalización y remuneración.
	Proactividad contra conformismo.
	Situación de la jubilación de los funcionarios públicos.
	Tecnología y conocimiento.
	Situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia.
	Inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción.
*:	Corresponde más a comentarios que avances al 2010.

Llama la atención que en este apartado resalta, con un amplio consenso entre los expertos en función pública, evidenciado por 24 menciones, los avances en la **profesionalización del funcionario público**. Estos avances se refieren particularmente a que, si bien en el periodo 2000-2010, no se ha logrado la implementación real del régimen de carrera administrativa, sí se tiene una importante ampliación de los sectores de funcionarios públicos cubiertos por dicho Régimen, mayor estabilidad, mayor apoyo para que puedan desarrollar su propia carrera administrativa; además, la dotación de mejores condiciones tecnológicas, el desarrollo de una mayor masa crítica y moderna, algunos avances (aunque sean modestos) en sistemas de incentivos y sanciones, todo lo que ha conducido a contar con un creciente número de funcionarios comprometidos con la función pública, que al conjugarse con lo anterior, ha favorecido el fortalecimiento de los sistemas de función pública.

Siembre sobre la **profesionalización del funcionario público**, se menciona de manera reiterativa la importancia del papel de la capacitación, lo cual comprende la elaboración de programas de formación y una mayor inversión en capacitación y desarrollo, que incluye la incorporación de la informática en la gestión del talento humano.

Aún cuando solo se cita en dos oportunidades, se reconoce como avances importantes para la **profesionalización del funcionario público**, los progresos en la formalización de la función pública, como lo son, en nivel micro, la incorporación de sistemas de valoración del desempeño y en un nivel macro, la emisión de diversas Cartas de la Función Pública.

Un aspecto sumamente interesante de los avances en la **profesionalización del funcionario público**, es que los expertos indican (cinco menciones), que la opinión pública ha ido cobrando conciencia de la pertinencia del tema de la función pública, con lo que dicho concepto se ha ido posicionando, hasta convertirse en una cuestión importante para la sociedad, especialmente en el reconocimiento de la importancia de la capacitación, la modernización y la profesionalización del factor humano que la integra.

El segundo criterio en que pareciera que se han dado avances importante en la década del 2000, es cuanto a los **requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado**, esto es, aún cuando no se ha logrado ser consistente en la elaboración e implementación de una agenda de desarrollo, los resultados de los estudios citados previamente, permitieron proponer reformas, en aspectos de desarrollo de ideas, tales como gobernanza y democracia, una mayor educación, que se tradujo en situaciones concretas, como el hecho de que unidades rectoras de la función pública que eran ostracismo, completamente cerradas hacia adentro,

y que se han ido abriendo ante nuevas figuras consideradas como *Partners* (socios); situación que se ha acentuado con la realización de diversos foros sobre función pública. Estos avances se pueden ver al realizar el **analizar casos específicos**, como se hará más adelante.

El siguiente criterio que indican los expertos sobre función pública, como avance del período 2000-2010, es el **desarrollo de normativa aplicable a la función pública**, con el planteamiento de algunos regímenes jurídicos, incluyendo avances constitucionales y legales que han ido fortaleciendo la función pública, situación que se ha visto respalda por pronunciamientos como la Carta Iberoamericana de la Función Pública del 2003.

A partir del criterio anterior, sobre desarrollo de normativa, es comprensible que el siguiente criterio compartido por los expertos en función pública, como avance de la década, esté planteado en cuanto a las **necesidades de mayor institucionalización de la función pública**. Sobre éste particular, se tiene el hecho de que, en la región, los funcionarios públicos han ido creando cierta *costumbre*, de que conforme con el desarrollo de los sistemas democráticos, cada cuatro años hay cambios. Esta institucionalidad se ha reforzado con los intercambios entre directivos de la región, facilitados con los diversos foros de directores de función pública que se han venido realizando de manera sistemática durante estos diez años.

Dentro de la categoría de **otros**, se incluyen los criterios recibidos de manera única, es decir, aquellos que solo se mencionan una vez, entre los que figuran opiniones como que la función pública todavía se encuentra en un rango bajo y está lejos de superar los indicadores que la ligaban a la concepción patrimonial; no obstante lo cual, la década en general ha sido positiva, aún cuando podría

discutirse si con los mismos recursos se podrían haber obtenido mejores resultados, que permitieran obtener un desarrollo más uniforme de la función pública en la región

Un aspecto destacable, al analizar los avances de los últimos diez años, es que los expertos comienzan a darle mayor atención a la **orientación hacia la calidad** en la función pública, donde se considera que se ha venido dando un énfasis significativo a la gestión de calidad, lo cual hace que se requiera un nuevo rol del Gobierno, donde la satisfacción del ciudadano tiene mayor importancia; de manera que el funcionario público que estaba acostumbrada a trabajar para sus jefes, enfrenta el nuevo desafío de trabajar para los ciudadanos que están en la ventanilla y que son, en última instancia, quienes le pagan el salario.

Respecto a los **planteamientos sobre la cooperación internacional**, los expertos manifiestan que dicha ayuda ha ido creciendo y que ello incluso ha permitido realizar estudios sobre el estado de la función pública. Agregan que se ha visto un cambio en relación con la cooperación a las unidades de capacitación asociadas a la función pública, donde se considera que si ellas mejoran, tendrán un impacto fundamental para la administración pública.

Se reconoce una *mejoría negativa* (retroceso) en algunos aspectos de la superación de los **desafíos para la clase política** (dos menciones), pues se destaca que, figuras como la lealtad a grupos y el control de las decisiones, ha dificultado la implementación de la innovación y calidad; es decir, las fuertes resistencias y una tendencia por regresar al status quo, han dificultado la implementación de una agenda de servicio profesional.

Nuevamente se ha dejado para el final apartado el **análisis de casos específicos**, pues éstos se refieren a situaciones puntuales. Así se tiene que, México ha experimentado el cambio de una cultura política de 70 años de gobierno de un único partido; República Dominicana se ha convertido en un ejemplo, al hacer cosas interesantes en la democratización del acceso a las tecnologías de la información; Guatemala aún no encuentra la fórmula para recetar la democracia a una parte importante de la población; El Salvador ha seguido invirtiendo en sus instituciones; mientras que Honduras y Nicaragua no se perciben como democracias más fuertes que hace diez años. De Costa Rica se dice que se dio casi una década de vacaciones en el desarrollo de su función pública, mientras que Panamá ha estado invirtiendo fuertemente en infraestructura y en tecnología. Tal como se había dicho, al final cada tabla se presentan los criterios que los expertos no mencionaron ante esta pregunta en particular, pero que se mantienen presentes, de manera que facilite su contraste con las respuestas obtenidas en las otras preguntas.

4.3. Consulta a expertos sobre función pública, respecto a ¿Cuáles considera que son los principales desafíos que se plantean para la Función Pública, con miras a los siguientes 10 años, es decir, de aquí al año 2020?

Tabla N° 3: Frecuencia de criterios recibidos a la pregunta N° 3 de la entrevista.	
Cantidad de criterios	Eje temático del criterio recibido como respuesta de los expertos, en orden de mayor a menor frecuencia.
18	Profesionalización del funcionario público.
10	Análisis de casos específicos. *
9	Orientación hacia la calidad.
9	Necesidades de mayor institucionalización de la función pública.
8	Tecnología y conocimiento.
7	Requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado.
7	Proactividad contra conformismo.
4	Situación de la jubilación de los funcionarios públicos.
4	Profesionalización y remuneración.
4	Otros.
	Desarrollo de normativa aplicable a la función pública.
	Planteamientos sobre la cooperación internacional. *
	Desafío para la clase política.
	Dificultades provenientes del liberalismo.
	Situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia.
	Inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción.
	*: Corresponde más a comentarios que desafíos para el 2020.

En esta sección, nuevamente el interés de los expertos entrevistados apunta prioritariamente hacia la **profesionalización del funcionario público** (18 menciones), donde señalan que se le debe dar énfasis al desarrollo de la carrera profesional, incluso del directivo público, donde incluso advierten que ya no basta con tener más de una profesión, sino que se requiere garantizar el desarrollo y obtención de nuevos y mayores conocimientos, así como el aprender a trabajar por resultados.

Dentro de la **profesionalización del funcionario público**, sobresale la atención que se le da a la formación, específicamente al diseño y ejecución de programas continuos de formación para consolidar una masa crítica e incluso superar la erosión del nivel educativo y cultural de algunos aspirantes a la función pública. En ésta corriente, se destaca que la educación es lo más cercano que se ha identificado, como fórmula o incentivo para estimular el progreso de los países en general y de la función pública en particular.

Siempre dentro del criterio de **profesionalización del funcionario público**, se identifican varias menciones relacionadas con el mérito, al efecto de lo cual se indica que se debe dar una verdadera evaluación a los aspirantes a servidores públicos, para que puedan ingresar a puestos de trabajo según sus méritos, es decir, se debe de aplicar de manera casi irrespetuosa del principio del mérito, similar al caso de que alguien necesita hacer un viaje en avión, y tuviera que elegir entre un piloto de su partido político o uno certificado.

Así, se indica que el énfasis en el principio del mérito, contribuiría a recuperar la mística del funcionario público como servidor y como distinción de sus pares del sector privado, a la vez que elevaría la dignificación del funcionario pública en oposición al cinismo aún imperante en parte importante de la sociedad.

La **profesionalización del funcionario público**, no escapa a la disyuntiva entre estabilidad y flexibilidad, donde sobre la primera se indica que se debe superar la tendencia a utilizar empleados temporales (precarización), a la vez que si bien se reconoce que la estabilidad es un derecho de los servidores, ellos deben comprender que también tiene el deber de su constante actualización.

En relación con la flexibilización, señalan que el Régimen de Servicio Civil debe evolucionar hacia una mayor flexibilidad, donde la carrera administrativa pase de esquemas excesivamente formales, a otros más flexibles, guiados por valores y concepciones donde prevalezcan el principios de mérito y la vocación de servicio por parte de los funcionarios, con esto, se contribuiría a la re-dignificar social del servicio civil, en contraposición a la opinión que se genera cuando los candidatos se ponderan con valores ajenos a la función pública.

El siguiente criterio enfatizado por los expertos de función pública como desafío para el 2020, está relacionado con la **orientación hacia la calidad** (nueve menciones), según lo cual, la calidad debe ser el marco orientador, o al menos una de las principales referencia para el desarrollo de la función pública, entendida la calidad como un eje transversal que atraviesa todas las acciones del servidor público.

Este planteamiento implica adoptar un modelo de gestión pública de calidad, donde se lleva la administración del recurso humano a un esquema por resultados orientados hacia el ciudadano, por lo que incluso los modelos de carrera, deberán enfocarse en los derechos de los ciudadanos, quienes pasarían a ser el foco del rumbo de la política pública. Lo anterior implica que los funcionarios públicos sean conscientes de que quienes les pagan el salario es el pueblo, y por lo tanto, se le

tiene que atender y satisfacer. Este giro, debe acompañarse con un proceso paralelo de infoalfabetización de los ciudadanos, de manera que se potencialicen los beneficios de la gestión de calidad.

Las **necesidades de mayor institucionalización de la función pública** se mantienen presentes en la visión de la función pública para el 2020 (9 menciones), donde la gestión de los recursos humanos se debe situar como una política de Estado y las instituciones rectoras de la función pública deben ser prioridad en la agenda nacional. Esto conducirá al fortalecimiento de los órganos rectores del régimen y las unidades ejecutoras, a la generalización de los regímenes únicos y en última instancia, a que las instituciones encargadas de la gestión de recursos humanos se constituyan en entes totalmente autónomos, capaces de impulsar la meritocracia pública.

La total autonomía permitiría que los servicios civiles sean respetados y generar interrelaciones positivas con las demás instituciones públicas. Una vez que se llegue a ese punto, se debe ser tolerante con las prácticas institucionales, pero inflexible con el rumbo.

Es en los desafíos para los siguientes diez años, donde aparece el criterio de **tecnología y conocimiento**, pues se está entrando en una década en donde cada vez es más importante la creación del conocimiento, y la administración pública no se escapa de ello, por lo que deben superarse los casos de baja profesionalización pública en materia de tecnología, que resulta inaceptable frente a una época que el conocimiento se genera a una velocidad nunca antes vista.

Es decir, falta el reconocer el rol de nuevos asuntos como la tecnología, la valoración de la creación del conocimiento, su replicación y que otros generan más sobre él, para lo cual debe aprovecharse el hecho de que la gente ahora tiene gran capacidad de hacer cosas y de influir en forma real a favor del desarrollo. Por ello, se indica que si se da acceso a Internet para la formación, se generará una revolución, que cambiarán los hábitos de consumo de los servicios públicos. Así pues, se hace necesario nivelar las tecnologías usadas en el servicio público con las utilizadas por el empleado privado. Esa es una deuda que debe cancelarse a brevedad.

Siguen los expertos, el próximo decenio también traerá **requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado** (siete menciones), según lo cual, en un sentido muy realista y pragmático, se debería aspirar a cumplir al menos un 50% de los compromisos que a la fecha se han asumido en cuanto al desarrollo de la función pública, lo cual implica encontrar un equilibrio entre el centralismo normativo y la descentralización operativa, que permita no detener la gestión de gobierno, ni perder el rumbo en una anarquía de instituciones.

En tal sentido, no se puede seguir dando la misma descentralización y desconcentración que se le daba en los ochentas y noventas, sino que en su lugar, se deben perfeccionar Estados más pequeños en sus estructuras y sus funciones, trasladando funciones a sus ciudadanos, para lo cual, resulta sumamente valioso la consolidación del gobierno electrónico. En todo ello debe tenerse claro la búsqueda de una mayor eficiencia, transparencia y honradez, en donde la administración del recurso humano del Estado se produzca con base en la necesidad del servicio y no necesariamente en un manual de puestos.

Quizás uno de los puntos más interesantes que irrumpen en las respuestas de los expertos a la pregunta tres, que precisamente es la que se centra en el tema de la investigación, a saber, la prospectiva de la función pública; es el requerimiento de una mayor **proactividad contra el conformismo**, donde se resalta que no se debe ser conformista con lo que se tiene, pues los desafíos del 2000 siguen vigentes, así que debe tenerse presente que los acuerdos logrados, por sí mismo no bastan; en su lugar, es necesario ser muy proactivos al cambio y al emprendedurismo y participar más activamente en innovación para el desarrollo nacional.

Lo anterior implica, entre otras cosas, desarrollar sistemas de levantamiento de necesidades o debilidades en las capacidades de los funcionarios públicos con una mirada futurista, sin perder de vista la implementación de todos los subsistemas de administración de recursos humanos que se han elaborado.

Entre los criterios que resultan novedosos de las respuesta a la pregunta tres de la entrevista, aparece la **situación de la jubilación de los funcionarios públicos**, incluyendo el manejo de los planes de pensión, de manera que se puedan superar las dificultades para contratar personal especializado que se ha retirado o jubilado, pero que resulta sumamente valioso, pues *cuando un funcionario se jubila, se jubila una biblioteca*. Así pues, debe propiciarse la combinación de personas mayores con jóvenes.

Otro criterio que surge como respuesta en la tercera parte de la entrevista, es el relativo a la **profesionalización y remuneración**, según lo cual, se debe estimular la real capacitación de los funcionarios públicos, de modo que les permita aumentar sus salarios de manera competitiva, tal como sucede en el sector privado: Ello implica impulsar otros avances en remuneraciones y gratificaciones,

donde se deberían buscar ideas para incentivos que no necesariamente funcionen parejos, sino que favorezcan a los funcionarios más participativos y creativos; esto podría combinarse con la invención de alguna fórmula que permita que se incrementen los salarios con otras fuentes diferentes del presupuesto, por ejemplo, del cobro de servicios.

En el criterio de **otros**, se identifica que aún hay que superar la ausencia de importantes desarrollos de normativa para el adecuado sostén jurídico de la carrera administrativa, pues dicha carencia es propicia para el crecimiento de la corrupción que se mantiene como desafío vigente. Por otro lado, la región se encuentra en una etapa de tanto crecimiento que está buscando cómo enriquecer a su población, por lo que los organismos internacionales deben entender que la cooperación no es la misma, a la vez que se hace necesario reconocer la gerencia pública, es decir, la coordinación entre el funcionario operativo y el clan político que permita gerenciar con efectividad.

Tal como se ha hecho con los criterios colectados en las respuestas a las otras dos preguntas de las entrevistas a los expertos, por su especificidad, se ha dejado para el final aquellas respuestas que corresponden al **análisis de casos específicos**, que en esta ocasión, se centraron principalmente en Costa Rica.

Así, se tiene que a Costa Rica, por el nivel de desarrollo de su función pública, no le sirve medirse ni comprarse con Centroamérica, en su lugar, debe hacerlo con países de renta media como Chile, a la vez que debe reconocer que *no puede ser la casa bonita del barrio pobre*, es decir, necesita caminar conjuntamente con sus vecinos, y ello probablemente implique que deba impulsar una agencia de cooperación propia, como la AID (Agencia Internacional para el Desarrollo), para ayudar al desarrollo de Centroamérica. Quizás así, los ticos comiencen a creerse

que ya no es un país de peones pobres, y comiencen a superen el subdesarrollo mental, que es la parte más arraigada y difícil de desterrar del subdesarrollo de los países.

Costa Rica, al distinguirse de los demás países, debe ser más exigente con ella misma, de manera que tenga una normativa, amplia y compleja, que le permita cumplir con todos los criterios que la Carta Iberoamericana de la Función Pública indica y que efectivamente la aplique, mientras que otros países de la región, quizás puedan aspirar a mejorar sus criterios para tener un nivel parecido al que tiene Costa Rica ahora y liberar los servicios civiles de la tradición patrimonialista; lo anterior no priva que dentro de esos países hay importantes excepciones, pero siguen siendo eso, excepciones.

Adicionalmente, Costa Rica debe mejorar dramáticamente el acceso a Internet, y mientras avanza hacia una sociedad del conocimiento, debe ocuparse de subir al barco de la educación a aproximadamente el 50% de la población que se ha quedado rezagada en alguna parte de dicho proceso, particularmente en la secundaria. Esto es fundamental, porque de no superarse dicha limitación, ese importante segmento social, podría quedarse marginado de los beneficios de la economía del conocimiento, y podría conducir a que se conviertan en un *lastre* de quienes sí lo obtengan, e incluso, podría brindar las condiciones propicias para que aparezcan posiciones políticas de corte populista, que traten de obtener el voto de los rezagados, con propuestas que orienten la economía hacia modelos productivos superados y por lo tanto, frenen el desarrollo.

4.4) Análisis comparativo en las frecuencias observadas de los criterios recibidos ante las tres preguntas que guiaban la entrevista a los expertos en función pública.

Al comparar los resultados obtenidos de la investigación, se identifica una variación significativa de la atención que los expertos en función pública brindan, a los diversos criterios identificados como respuesta, a las preguntas en que se basaron las entrevistas realizadas. Precisamente para orientar la comprensión de dichas fluctuaciones, se resumieron los resultados en una sola tabla, la número 4, y se agregó una columna adicional, titulada “Orden de consistencia”.

En la nueva columna, se totalizaron la cantidad de respuestas observadas para cada criterio en las diversas respuestas, lo cual permite precisar con claridad, el nivel de consistencia de dicho criterio en los tres escenarios (pasado, avance al presente y futuro) que evaluó la investigación, tal como se ve a continuación.

Tabla Nº 4: Comparación de los resultados obtenidos en cada una de las tres preguntas que sirvieron de base a la entrevista a los expertos en función pública.

	Eje temático del criterio recibido como respuesta de los expertos, en orden según la columna de "Orden de consistencia"	Pregunta Nº 1	Pregunta Nº 2	Pregunta Nº 3	Orden de consistencia
1	Profesionalización del funcionario público.	11	24	18	53
2	Análisis de casos específicos. *	3	8	10	21
3	Requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado.	7	6	7	20
4	Necesidades de mayor institucionalización de la función pública.	4	4	9	17
5	Orientación hacia la calidad.	2	3	9	14
6	Desarrollo de normativa aplicable a la función pública.	5	4		9
7	Tecnología y conocimiento.			8	8
8	Otros.		4	4	8
9	Proactividad contra conformismo.			7	7
10	Dificultades provenientes del liberalismo.	7			7
11	Situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia.	7			7
12	Planteamientos sobre la cooperación internacional. *	2	3		5
13	Desafío para la clase política.	3	2		5
14	Inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción.	5			5
15	Situación de la jubilación de los funcionarios públicos.			4	4
16	Profesionalización y remuneración.			4	4
	*: Corresponde más a comentarios que respuestas a lo pregunta planteada.				

De éste resumen de resultados, llama fuertemente la atención como la **profesionalización del funcionario público** mantiene vigencia como desafío de la década pasada, como uno de los principales avances del decenio y como el principal reto para los próximos diez años. Esto pareciera indicar que dicho tópico requiere y debe recibir atención constante, independientemente de aparentes avances que se puedan tener, pues probablemente de ello dependa parte importante de la existencia de la función pública.

Le siguen en consistencia en la atención recibida por los expertos, los **requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado**, lo cual, si se revisa rápidamente los siguientes criterios, pareciera que evoluciona de un interés en la superación **situaciones de guerra, surgimiento de la democracia y planteamientos del liberalismos**, hacia un Estado que debe atender más la **gestión de calidad, la tecnología, el conocimiento** y el emprendedurismo. Es decir, si bien cambian las expectativas puntuales del Estado, el mismo sí se mantiene como asunto fundamental de atención, por lo que debe seguirse muy de cerca su acontecer en el transcurso del tiempo, para adaptar los requerimientos de su papel en función de las circunstancias cambiantes.

El otro criterio que tiene una importante nivel de consistencia en la atención de los expertos, es la **necesidad de mayor institucionalización de la función pública**, con la particularidad de que dicho requerimiento pareciera acentuarse al analizar el panorama del 2020.

Por otro lado, la **orientación hacia la calidad**, es un criterio que tenía pocas menciones al consultarse sobre los desafíos del 2000 y los avances al 2010, pero que contrasta con un importante incremento en atención al consultar sobre las

expectativas para el 2020, lo que indica que es de las novedades cuya proyección hacia el futuro supera en mucho la atención que hasta la fecha ha recibido.

El **desarrollo de normativa aplicable a la función pública**, pareciera perder atención al avanzar en el horizonte de análisis, sin que ello signifique que deja de ser importante; eventualmente su descenso en menciones se debe a que ha tendido a perder protagonismo ante la inminencia de otras prioridades.

La atención a la **tecnología y el conocimiento** es sin duda uno de los grandes giros que está llamada a hacer la función pública de cara al futuro, y que contrasta con la atención que recibió en el pasado, situación que es compartida con la **proactividad contra el conformismo**, lo que algunos también llaman como el emprendedurismo.

Las **situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia** y las **dificultades provenientes del liberalismo**, parecieran perder interés hacia el futuro, quizás porque afortunadamente en la región se ha ido consolidando condiciones básicas de paz y transición democrática, a la vez que el liberalismo se ha moderado, lo que ha facilitado el acercamiento de posiciones entre las distintas corrientes ideológicas.

Un comentario especial merece la aparente pérdida de interés que se muestra en el tema de las **inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción**, lo cual debe verse con mucho cuidado, pues ello de ninguna manera implica que hayan perdido vigencia, sino que según se puede ver en el **análisis de casos específicos**, el desarrollo diferenciado de la función pública en la región, ha hecho que el botín político y la corrupción dejen de ser un tema general, para convertirse

en temas de **análisis de casos específicos** dependiendo de las condiciones de cada país, en algunos de los cuales ahora incluso se visualiza como implícito dentro de la necesidad de la **profesionalización del funcionario público** y las **necesidades de mayor institucionalización de la función pública**.

El último párrafo resulta muy apropiado para introducir una observación adicional que no está explícita en las tablas de resultados y que si no se valora apropiadamente, podría conducir a errores en la interpretación de todo lo hasta aquí expuesto, cual es que **los distintos criterios enumerados y analizados, están interrelacionados entre sí**, de hecho en algún momento puede resultar difícil distinguir entre la **profesionalización del funcionario público** y la **orientación hacia la calidad**.

Asimismo, puede complicarse diferenciar entre la solución de los **requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado** y la **necesidad de mayor institucionalización de la función pública**, por citar dos ejemplos; sin embargo, la clasificación de criterios se hizo para poder procesar la información y realizar análisis sobre patrones generales, independientemente de que muchos de ellos puedan estar traslapándose o mudando según las circunstancias y perspectivas en los diferentes horizontes de tiempo.

CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES

El concepto de prospectiva se caracteriza por la condición proactiva con que se mira el futuro, característica que supera la simple proyección de los actos pasados o la contemplación pasiva del horizonte.

Por lo tanto, para elaborar una prospectiva de la función pública, si bien resulta importante revisar los retos del pasado y los avances logrados al presente, la atención se centra en lo que es necesario accionar a partir de esas situaciones, para, en un plazo no muy lejano, tener un escenario de función pública determinado, que será el legado a las futuras generaciones, tanto de los funcionarios públicos, como de los habitantes del país en general.

El desarrollo de dicho ejercicio es lo que dio sustento al presente trabajo, y lo que precisamente permitió identificar como algunos criterios que fueron importantes en el pasado, conservan su vigencia con miras al futuro, tales como la **profesionalización del funcionario público**, la atención de **requerimientos del nuevo papel del Estado**, la **necesidad de mayor institucionalización de la función pública**.

Por otro lado, resulta interesante identificar como determinados criterios que fueron prioridad en el pasado, pasan a otro plano con miras al futuro, como sucede con las **dificultades provenientes del liberalismo**, **las situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia**, los **desafíos para la clase política**, **el desarrollo de normativa aplicable a la función pública** y las **inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción**; conviene rescatar que algunos de estos conceptos conservan su vigencia, pero se percibe de manera distinta para los próximos años.

También llama la atención como, para el futuro se perfilan necesidades diferentes a las del pasado, como el fuerte incremento en la atención a **orientación hacia la calidad** en la función pública, el auge que toma la **tecnología y el conocimiento**, la importancia que se le tiende a dar a la **proactividad** o emprendedurismo, la preocupación por la **situación de la jubilación de los funcionarios públicos** y su adecuada **remuneración**.

Los resultados obtenidos en cuanto a cada uno de estos criterios son tan enriquecedores para la perspectiva de la función pública, que en lugar de tratar de repasarlos, se hace referencia al capítulo cuatro "**Análisis de Resultados**"; pero precisamente por el valor de dichos productos, el llegar a la conclusión del trabajo se presenta el desafío inmediato de que los mismos sean aprovechados para el desarrollo de la función pública, en función de lo cual se presentan las siguientes recomendaciones.

CAPÍTULO 6: RECOMENDACIONES

Para potenciar la utilidad de los resultados obtenidos, se recomienda:

- Que la presente investigación y, especialmente el apartado “4.3) *Consulta a expertos sobre función pública, respecto a ¿Cuáles considera que son los principales desafíos que se plantean para la Función Pública, con miras a los siguientes 10 años, es decir, de aquí al año 2020?*”, sea utilizado como insumo de la planificación estratégica de la Dirección General de Servicio Civil.
- Que se le haga llegar un resumen ejecutivo de los resultados de éste trabajo al Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), con la sugerencia de que lo considere en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.
- Realizar un nuevo trabajo, donde se contraste y complemente los resultados de la presenta investigación, de corte cualitativo, con experiencias como el Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana, de orientación cuantitativa.
- Integrar los resultados obtenidos en el presente trabajo, en algún curso sobre función pública, de manera que los aportes de los expertos de función pública, sean aprovechados por aquellos que estudien dicha disciplina.
- Elaborar un artículo a partir de los resultados de la investigación y gestionar su publicación en algún medio especializado de la función pública, como la Revista de Servicio Civil de la Dirección General de Servicio Civil o la Revista Centroamericana de Administración Pública del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

- Dado que la mayoría de las investigaciones identificadas en la Dirección General de Servicio Civil son de orientación cuantitativa, se sugiere que pese a las limitaciones que pueda tener el presente trabajo, se le suministre a las unidades de investigación de la Institución, como referencia de investigación cualitativa.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Comunidad Autónoma Valenciana de España (2006). *LEY 5/2006, de 25 de mayo, de creación de la Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva (AVAP)*. En línea, consultado el 03-05-2010, disponible en http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2006/11582&txtlen=1000
- Dirección General de Servicio Civil (DGSC) e Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). (2010). *XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Compromiso con la innovación y la calidad en la gestión pública*. San José, Costa Rica. 14 al 16 de abril del 2010.
- Real Academia Española. (2010). *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima segunda edición. En línea, consultado el 03-05-2010, disponible en <http://buscon.rae.es/drae/>
- Rodríguez Calivangue, Osvaldo Euclides.(2010). *La necesidad de la prospectiva en el ordenamiento territorial*. En línea, consultado el 03-05-2010, disponible en <http://www.gestiopolis.com/otro/ordenamiento-territorial.htm#mas-autor>.

Entrevistas:

- Barahona, Juan Carlos, Profesor Asistente, INCAE Business School, Costa Rica. Entrevista 15 de abril del 2010.

- Caldentey del Pozo, Pedro. Asesor Principal Fondo España-SICA, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, (AECID). Entrevista 14 de abril del 2010.
- Fernández Toro, Julio César. Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, sede en Venezuela). Entrevista 15 de abril del 2010.
- Jiménez Peralta, Cecilia Mariela. Directora General, Dirección de Carrera Administrativa de Panamá. Entrevista 16 de abril del 2010.
- Llanos Reynoso, Luis Felipe Miguel. Director General de Desarrollo Humano y Organización de la Administración Pública Federal, Secretaría de la Función Pública de México. Entrevista 14 de abril del 2010.
- Meoño Ramírez, Marcotulio. Director Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), de Guatemala. Entrevista 16 de abril del 2010.
- Mondragón, Ricardo. Funcionario de la Dirección General de Servicio Civil de Honduras. Entrevista 16 de abril del 2010.
- Montero Montero, Gregorio. Viceministro, Ministerio de Administración Pública de República Dominicana. Entrevista 16 de abril del 2010.
- Salas, Eduardo Arturo. Director Nacional de la Oficina Nacional de Empleo Público de Argentina. Entrevista 16 de abril del 2010.
- Segura Bonilla, Oلمان. Rector de la Universidad Nacional de Costa Rica, entrevista 16 de abril del 2010.

- Ventura Camejo, Ramón. Ministro de Administración Pública de República Dominicana. Entrevista 16 de abril del 2010.
- Vera Rodríguez, Hernán A. Catedrático y Decano, Colegio de Estudios Graduados en Ciencias de la Conducta y Asuntos de la Comunidad, Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. Entrevista 16 de abril del 2010.
- Villarreal Fernández, Evelyn. Coordinadora de Investigación del Informe Estado de la Región de Costa Rica. Entrevista 15 de abril del 2010.
- Zelaya Cálix, Hugo. Director del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Entrevista 15 de abril del 2010.
- Zúñiga Chavez, Ernesto Vicente. Coordinador de Profesionalización de Servicio Civil de la Subsecretaria de Gobernabilidad y Modernización del Estado, de la Presidencia de El Salvador. Entrevista 16 de abril del 2010.
- Zuquilanda-Duque, Patricio. Representante Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Costa Rica. Entrevista 16 de abril del 2010.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Justo. *“Reforma y modernización del Estado en Costa Rica 1982-2004: Antecedentes, desarrollo y perspectivas”*, en: Revista centroamericana de Administración Pública No. 56-57, San José, Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración Pública pp. 183-204.
- Arias Sánchez, Ó. (23 de Abril de 2010). *Somos columnas de un mismo edificio*. La Nación , pág. 43A. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. (2009). *INFORME No. DFOE-PGAA-4-2009 (informe sobre la función de rectoría en materia de empleo público y la gestión de competencias de la Dirección General de Servicio Civil 2009)*, San José, Costa Rica.
- Constitución Política de la República (2001), Editec Editores, San José, Costa Rica.
- Echebarría, Koldo. (2003). *La modernización del Estado y la reforma del servicio civil: fortalecimiento democrático, consolidación del Estado de derecho de las políticas públicas*, en: Revista de Servicio Civil, No. 14, mayo 2003, pp-87-93.
- Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento (2005), San José, Costa Rica, Publicaciones Jurídicas.
- Gómez Barrantes, Miguel. (2010) *Elementos de Estadística Descriptiva*. Editorial Universidad Estatal a Distancia (EUNED). 20 reimpresión. San José, Costa Rica.

- Gurdián Fernández, Alicia. (2007). *El paradigma cualitativo en la investigación socio-educativa*, San José, Costa Rica, Colección Investigación y desarrollo educativo regional (IDER).
- Hernández Sampieri, Roberto y otros. (2006). *Metodología de la Investigación*. Cuarta Edición. México, Mc Graw Hill.
- Instituto Nacional de Administración Pública/ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2006). *La modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid.
- Ley General de la Administración Pública (2004). San José, Costa Rica, Investigaciones Jurídicas.
- Longo, Francisco. (2005) *Mérito y flexibilidad. La gestión de personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Plan Regional para el Fortalecimiento y Modernización de los Servicios Civiles y la Función Pública en Centroamérica y República Dominicana (2009). *Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana*. Guatemala.
- Prats Catala, Joan. “Servicio Civil y gobernabilidad democrática”, en: Revista de Servicio Civil, No. 10, mayo 2000, pp-32-59.
- Ramírez Artavia, Juvenal, “Referentes axiológicos e institucionales del sistema de mérito en la función pública costarricense”, en: Revista de Servicio Civil, No. 14, mayo 2003, pp-159-170.

ANEXO: GUÍA PARA ENTREVISTA A EXPERTOS

PARA REALIZAR DURANTE EL XV FORO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA
14 AL 16 DE ABRIL 2010

ENTREVISTADO: _____

CALIDADES: _____

A fin de sustentar una investigación de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), sobre la *“Prospectiva de la Función Pública de Costa Rica”*, favor contestar las siguientes preguntas, en referencia al caso de la función pública de Costa Rica. No obstante lo anterior, si lo prefiere, puede ampliar respecto a otro país, que pueda ayudar a comprender el contexto y desarrollo del tema.

1) ¿Cuáles considera que eran los principales desafíos de la Función Pública hace 10 años, es decir, alrededor del año 2000?

2) ¿En qué aspectos de la Función Pública considera que se han tenido avances significativos en el período 2000-2010? En caso de considerar que no ha habido avances significativos, explicar ¿por qué?

3) ¿Cuáles considera que son los principales desafíos que se plantean para la Función Pública, con miras a los siguientes 10 años, es decir, de aquí al año 2020?

Muchas gracias por su colaboración.