

DIRECCIÓN GUBERNATIVA Y RECTORÍA DEL EMPLEO PÚBLICO, ENTRE DISPARIDADES Y EL ENCUADRE TÉCNICO-JURÍDICO PARA LOGRARLO

Rolando Bolaños Garita¹

RESUMEN

El empleo público deviene en una constelación de elementos de carácter constitucional, jurídico, administrativo y técnico que aún no han podido entenderse y menos administrarse de manera correcta a nivel costarricense. El desatino con el cual se emiten disposiciones en esta línea y, en general en materia de modernización administrativa, conlleva la necesidad de realizar una investigación de tipo exploratorio, buscando evidenciar que los actuales dirigentes políticos no presentan un ánimo por lograr un andamiaje organizativo que solvete la serie de falencias en este campo, en pos de lograr el mejor potenciamiento del Estado costarricense.

PALABRAS CLAVE: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DIRECCIÓN GUBERNATIVA, EMPLEO PÚBLICO, MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

ABSTRACT

Public employment is formed for a variety of elements of constitutional, legal, administrative and technical nature, that have not yet been understood in Costa Rica's Public Administration. The erroneous way in which the Government dictates provisions in this area, and in general about administrative modernization, justifies an exploratory research, seeking evidence that current political leaders do not have the willingness to achieve an organizational scaffolding to improve the shortcomings in this area, in pursuit of achieving the enhancement on Government action.

KEYWORDS: PUBLIC ADMINISTRATION, GOVERNMENTAL DIRECTION, PUBLIC EMPLOYMENT, ADMINISTRATIVE MODERNIZATION.

1 Candidato a Doctor en Ciencias de la Administración por la UNED; Profesor de la Universidad de las Ciencias y el Arte, Sede en Heredia; Tutor de Proyectos de Graduación en la UNED; publicaciones varias en revistas especializadas.

INTRODUCCIÓN

A partir de lo señalado por la Contraloría General de la República en su Memoria Anual 2007 y en sus Informes: DFOE-SAF-10-2008, DFOE-PGAA-04-2009 y DFOE-PGAA-IF-65-2009, se reaviva la discusión, el análisis y la consiguiente presentación de propuestas para concretar lo referente a la Rectoría del Empleo Público en Costa Rica.

Lo anterior, a pesar de que desde la década del 90 se han venido presentando proyectos de ley propios de esta temática, entre ellos el 11888, “Ley del Régimen de Empleo Público”; 13284, “Ley de Empleo Público”, y su réplica 15290; el más recientemente conocido es el 17628, “Ley General de la relación pública de servicio y modificación al Estatuto del Servicio Civil”.

También se han publicado algunos escritos que si bien reconocemos como bien intencionados (MIDEPLAN, 2008), (Aguilar, 2010), (Fonseca, 2011), (Arguedas, 2011), no abordan consideraciones fácticas sobre quién debe ejercer la Rectoría del Empleo Público y, principalmente, de cómo lograrlo.

Y es que, en razón de los informes del ente contralor, se emite el Decreto Ejecutivo 36857-MP-PLAN-H “Creación de Rectoría Política en materia de empleo del Sector Público”, el cual consideramos no viene propiamente a dar solución a la fragmentación que en materia de empleo público existe a nivel de toda la Administración Pública costarricense. La publicación de dicho decreto ayuda a develar más bien otra serie de inconsistencias, disparidades y criterios que consideramos atentan contra la posibilidad de lograr una acción sistémica y articulada del Estado costarricense, e incluso, se contraponen con otros instrumentos normativos que sí sientan las bases para lograr lo anterior, sin necesidad de caer en mayores reparos, dilaciones y, peor aún, en artilugios técnicos poco apegados a la realidad.

Sucintamente, el presente aporte realiza un abordaje sobre la capacidad y potestad para ejercer firmemente la Rectoría del Empleo Público y de igual forma, se analizan algunos elementos que gravitan sobre este tópico, tal y

como los proyectos de ley de referencia, jurisprudencia constitucional y administrativa, buscando, finalmente, presentar una propuesta que deseche todo aquella “grasa técnica” y permita rescatar el verdadero músculo político-técnico para ponerle coto al aparente ánimo de divagar al respecto.

DEFINICIÓN Y ESPECTRO DE ACCIÓN DE LA DIRECCIÓN GUBERNATIVA Y, CONSIGUIENTEMENTE, DE LA RECTORÍA.

El hecho de que nuestra Administración Pública base sus acciones en lo que llamamos el *Principio de Legalidad*, no es algo casuístico o fortuito, sino que encuentra su razón de ser en los principios de convivencia democrática que nuestros habitantes establecieron, los cuales se arraigan desde el tiempo de la antigua República Federal Centroamericana y lo que hoy conocemos como *Estado de Derecho*, el cual Pacheco presenta de la siguiente manera:

“Es característica de nuestras sociedades democráticas y pluralistas el que se viva lo que se conoce como Estado de derecho. Es decir, que existan normas que regulen la acción pública de los funcionarios del Estado y a las cuales éstos deben ajustar rigurosamente sus decisiones, sus actos. Los funcionarios sólo pueden hacer aquello para lo que están autorizados por ley y deben hacer todo lo que la ley los obliga a hacer. Aun quienes hacen las leyes, están sometidos a ellas, mientras éstas estén vigentes. Este límite legal es una garantía para los habitantes del país, pues los protege de actos arbitrarios, realizados al margen de la ley.”(2007:183)

Así, entonces, el Principio de Legalidad en Costa Rica tiene su fundamento en el artículo 11 de la Constitución Política y su homólogo de la Ley General de la Administración Pública 6227, los cuales se transcriben a continuación:

Artículo 11 Constitucional:

“Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir con 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. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, como la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.”

Artículo 11 de la LGAP:

“1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.”

En cuanto a las instituciones sujetas a dicho principio, el último de estos cuerpos legales en su artículo primero aclara el espectro de acción:

“Artículo 1º-La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.”

Apegándonos a la realidad, se analizarán entonces los instrumentos legales con que cuentan los jerarcas políticos para la dirección pública, misma que irradia desde el

Poder Ejecutivo hacia la Administración Central y hacia las instituciones descentralizadas, creadas estas últimas al amparo del artículo 188 de la Constitución Política, y como mecanismo de dirección técnico-política necesario para mantener la unidad en la acción del Estado.

En cuanto a la capacidad de dirección gubernativa que ostentan el Presidente de la República y sus Ministros a través de la LGAP, se cuentan los siguientes artículos:

“Artículo 26.-El Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva las siguientes atribuciones:

...b) Dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada;

c) Dirimir en vía administrativa los conflictos entre los entes descentralizados y entre éstos y la Administración Central del Estado; (interpretado por Resolución de la Sala Constitucional N° 3855-93 de las 9:15 horas del 12 de agosto de 1993).”

“Artículo 27.-

Corresponderá a los ministros conjuntamente con el Presidente de la República las atribuciones que les señala la Constitución y las leyes, y dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizado, del respectivo ramo.”

“Artículo 98.-

El Poder Ejecutivo, dentro del ramo correspondiente, podrá remover y sustituir, sin responsabilidad para el Estado, al inferior no jerárquico, individual o colegiado, del Estado o de cualquier otro ente descentralizado, que desobedezca reiteradamente las directrices que aquel le haya impartido sin dar explicación satisfactoria al respecto, pese a las intimaciones recibidas. Cuando se trate de

directores de instituciones autónomas la remoción deberá hacerla el Consejo de Gobierno.”

“Artículo 99.-

1. Habrá relación de dirección cuando dos órganos de administración activa tengan diversa competencia por razón de la materia y uno de ellos pueda ordenar la actividad, pero no los actos, del otro, imponiéndole las metas de la misma y los tipos de medios que habrá de emplear para realizarlas, dentro de una relación de confianza incompatible con órdenes, instrucciones o circulares.”

“Artículo 100.-

Cuando un órgano tenga potestad de dirección sobre otro podrá impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falte a las mismas en forma reiterada y grave, sin justificar su inobservancia. El órgano director no tendrá como tal potestad jerárquica sobre el dirigido, y éste tendrá en todo caso discrecionalidad para aplicar las directrices de acuerdo con las circunstancias.”

Sobre el concepto de Directriz, el Decreto Ejecutivo 14184-PLAN, ampliamente señalado por Meoño en sus obras y denominado “*Creación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial. Organización del Subsistema*”, establecía las características de la misma, estipulando en su artículo 41,

“Artículo 41.-Las directrices que emitan el Presidente de la República, el Poder Ejecutivo como tal, o el Ministro con aprobación del Presidente de la República, serán elaboradas por escrito con copia obligada al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para su adecuado seguimiento y serán asimismo publicadas en el

Diario Oficial para su necesaria comunicación pública y deberán cumplir los siguientes requisitos de contenido y forma:

- a) Se referirán a los entes sometidos legalmente a la dirección gubernativa;
- b) Deberán enmarcarse dentro de los objetivos y funciones legales de los entes dirigidos y motivarse con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo cuando esté formalmente promulgado por el Poder Ejecutivo, o en el respectivo Programa de Gobierno y en los Planes Regionales y Sectoriales cuando también estén formalmente promulgados;
- c) Deberán concretar política gubernamental, en forma de objetivos, metas, prioridades y lineamientos de política;
- d) Deberán asimismo indicar, cuando sea posible, los plazos y términos en que se espera razonablemente que se logren los resultados que se desean;
- e) Deberán, cuando corresponda, indicar las principales acciones o modificaciones organizativas y administrativas que los entes del Sector en conjunto deberán adoptar, para lograr la mejor integración de sus esfuerzos, o indicar lo mismo para cada ente en particular, sin que esto signifique potestad del Poder Ejecutivo para tener injerencia directa en la gestión administrativa del ente; y
- f) Llevarán numeración corrida desde 1 hasta el número que se alcance al término de cada Administración, indicando fecha y nombre o siglas del sector respectivo.

Más específicamente, sobre la Directriz establece la Procuraduría General de la República en la opinión jurídica OJ-043-1999, lo siguiente:

“...puede afirmarse que las directrices son actos de racionalización y facilitación de la acción administrativa. Las directrices buscan asegurar la coherencia de la acción administrativa y de prevenir o limitar el riesgo de contradicciones en dicha acción, tomando en cuenta la gran cantidad de entes públicos que conforman la Administración Pública y la diversidad y complejidad de sus funciones.”

No obstante, a pesar de esa potestad de dirección por parte del Poder Ejecutivo para con las instituciones descentralizadas, ésta tiene un límite con base en la misma autonomía en materia de administración de la que gozan las instituciones aludidas.

Sobre dicha potestad y el límite de su alcance en materia de revaloraciones salariales, por ejemplo, la Sala Constitucional lo dimensiona en su Resolución 2001-01822, al indicar en el apartado *Considerando* lo siguiente:

“III.-

La autonomía administrativa de las instituciones descentralizadas constituidas en el Título XIV de la Constitución, es una garantía frente al accionar del Poder Ejecutivo Central, mas no frente a la ley en materia de Gobierno. Antes de la reforma operada al artículo 188 de la Constitución, no era posible someter a las instituciones autónomas a la política general del Estado en cuanto a las materias puestas bajo su competencia, pues la Constitución establecía:

“Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión.”

Luego de la reforma introducida por Ley #4123 del 30 de mayo de 1968, el texto es este:

“Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en

materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión.”

Esto quiere decir que las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ésta misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello ni la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha, ni la competencia de la misma Asamblea o de otros órganos constitucionales como la Contraloría General de la República. Debe hacerse notar que los antecedentes y efectos de la propia reforma, al reservar a esas entidades la materia de su propia administración, excluyó de su gestión la potestad de gobierno que implica: a) la fijación de fines, metas y tipos de medios para realizarlas b) la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad, acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general. De esta manera, la reforma hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central (llamados a complementar o a fiscalizar esa política general). Como parte de esos órganos políticos, fue establecida la Autoridad Presupuestaria, con el objeto de formular y ejecutar las directrices generales en materia de salarios, entre otras, emanadas del Poder Ejecutivo o de órganos de la administración central.

...V.-

Debe considerarse también que el régimen de autonomía administrativa concedido a las instituciones descentralizadas por el artículo 188 de la Constitución

Política, no comprende el régimen del Servicio Civil, respecto del cual el legislador está facultado para definir las condiciones generales de trabajo que deben imperar en toda la administración pública. En este sentido, la política de salarios de Gobierno es parte integrante de la política de gobierno, que debe constituir un régimen estatal de empleo público uniforme y universal. Al respecto la Corte Plena actuando como Tribunal Constitucional había resuelto el punto con diáfana claridad en los siguientes términos:

“Las metas (típica “materia de gobierno”) que se fije el Estado en la remuneración de sus servidores constituyen toda una política salarial que tiene que ver no sólo con la retribución del esfuerzo de la persona individualmente considerada, sino también con sus consecuencias sobre los demás aspectos de la economía, ya que puede introducir factores de distorsión en lo económico debido a la intranquilidad social. Por “directriz” debe entenderse el “conjunto de instrumentos o normas generales para la ejecución de alguna cosa”, o sea de pautas u orientaciones que sirven de marco conceptual para la toma de decisiones. De manera que lo relativo a la fijación de salarios como política general en el Sector Público no puede decirse que es materia principal, exclusiva o predominantemente “administrativa”, sino más bien de “gobierno”, y en que la sujeción de un ente descentralizado a la ley no sólo es posible sino también necesaria y conveniente. (Corte Plena, sesión del 16 de junio de 1984).

VI.-

La razón por la que las instituciones descentralizadas no formaron parte de un régimen o “estatuto” del servicio civil se debe aparte de las razones de índole política. El artículo transitorio del artículo 140 de la Constitución Política, refiriéndose al Estatuto, establecía que:

“...podrá disponer que sus normas se apliquen gradualmente a los diversos departamentos de la Administración Pública; en todo caso, dicha ley deberá proteger a la totalidad de los servidores públicos incluidos en el inciso segundo del artículo 140, a más tardar el ocho de noviembre de mil novecientos cincuenta y nueve...”

Con lo que se definió una primera etapa en la que la totalidad del Poder Ejecutivo Central formaría parte del régimen del Servicio Civil y paulatinamente serían incorporadas las demás dependencias, lo que no ocurrió.

VII.-

Definida la política salarial como parte de la política de gobierno, es necesario reiterar que cuando el constituyente descentralizó el Poder Ejecutivo, procuró evitar las injerencias arbitrarias y anti-técnicas en cuanto a la gestión de cada una de esas instituciones, definida por ley. Pero no optó el legislador constituyente por crear un régimen salarial o laboral segregado del Poder Ejecutivo central, pues no hay duda que el Título XV, Capítulo Único de la Constitución Política tiene como antecedente inmediato, la práctica anterior de destituir masivamente a los funcionarios y empleados estatales con ocasión de cada cambio de gobierno. La antítesis de esta práctica, entonces es un sistema de servicio público estable, profesional, permanente, regido por un cuerpo normativo integrado y coherente, estableciéndose un régimen único de empleo para los servidores públicos que incluye a la totalidad de las instituciones del Estado, con la excepción hecha del artículo 156 de la Carta Magna en cuanto al Poder Judicial.

VIII.-

Por ello, ni las potestades de gobierno que hoy ejerce el Poder Ejecutivo

Central, ni las de administración que se reservaron a las entidades descentralizadas, pretendieron nunca dejar al libre albedrío de éstas últimas la política laboral y con ello constituir dos o muchos más regímenes de servicio público en detrimento de los funcionarios y empleados de la administración central(...)".

IV.-

Materia Salarial.- De los antecedentes transcritos, se colige que al ser la materia salarial parte de la política de gobierno, corresponde entonces al Poder Ejecutivo adoptar con carácter vinculante las decisiones en ese campo del sector público centralizado, quedando las entidades autónomas sometidas a las directrices de carácter general que en materia de salarios dicte ese Poder de la República.

Los criterios legales antes transcritos nos han servido para ubicarnos sobre la potestad del Poder Ejecutivo sobre las instituciones descentralizadas creadas con fundamento en el artículo 188 Constitucional.

Pero regresando al antiguo Decreto 14184-PLAN, nótese cómo el mismo resultaba ser la piedra angular para implementar la orientación política, administrativa y legal para con las instituciones descentralizadas, y como éste se engarza perfectamente con lo resuelto por la Sala Constitucional, brindando incluso orientación a los Ministros de Gobierno, sobre la forma y el fondo de las Directrices que debían emitir. Aún más, dicho instrumento técnico-jurídico sentaba las bases para una correcta Dirección Pública mediante Sectores de acción administrativa actuando desde dos sectores principales: 1) Sectores Sociales (Sector Salud, Sector Educación Pública, Sector Trabajo y Seguridad Social, Sector Vivienda y Asentamientos Humanos y Sector Cultura y Recreación) y 2) Sectores Económicos (Sector Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales Renovables, Sector Economía y Comercio, Sector Industria, Energía y

Minas, Sector Obras Públicas y Transportes y Sector Finanzas y Crédito Público).

Hasta este punto, debe hacerse un obligado paréntesis para analizar dos aspectos fundamentales: en primera instancia, dicho decreto tiene fundamento en tres cuerpos legales: la Constitución Política, LGAP y Ley de Planificación Nacional, por lo que según esta última, los Sectores bien pueden cambiar con base en las necesidades socioeconómicas del momento y, por supuesto, en la existencia de los Ministerios en ese instante, ya que si se llegara a crear por ejemplo el Ministerio de la Función Pública, pues bien podría existir el Sector de Modernización de la Administración Pública, el cual a su vez agruparía a todas aquellas instituciones que por su naturaleza jurídica² se dispongan a la consecución de mejora en las condiciones de las instituciones que componen el conglomerado público.

En segundo lugar, durante la Administración Arias Sánchez (2006-2010), en uso de

2 Cuando hablamos de naturaleza jurídica, el término necesario de rescatar es "Actividades". Para clarificar éste, recurrimos a su precursor Johnny Meoño Segura:

"El concepto de Objetivos o Funciones Legales adquiere así toda su validez política y organizativa para el ente y para el país. Por eso, consideramos que deben constituir el punto de partida de todo esfuerzo de dirección y planificación integrales, sea de largo, de mediano o de corto plazo, o bien para todo esfuerzo de organización o transformación institucional, de presupuestación, o de cualquier otra naturaleza. Además, son dichos objetivos o funciones legales los que delinear, conjuntamente con las competencias asignadas al respectivo ministerio o ente en cada ley de creación –cuando se dan estas diferenciaciones–, la naturaleza correcta de las ACTIVIDADES que deben ser objeto de ordenamiento por parte del respectivo Ministro rector, a través de las METAS y TIPOS DE MEDIOS que dicho Ministro conjuntamente con el Presidente de la República según Art. 27.1 de la LGAP y en particular del Art. 99 de la misma Ley, debe de imponer mediante DIRECTRICES formalmente emitidas ante los órganos políticos superiores de esas Administraciones sujetas a dicha dirección política ministerial en cada sector o campo de actividad política." (Meoño, 2008:58)

las mismas facultades que dieron pie al decreto 14184-PLAN, e incluso basándose en él mismo, se emitió el Decreto Ejecutivo 33151-MP denominado **Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo**, el cual, si bien venía a actualizar las instituciones que componían los diferentes Sectores, se alejaba de aquellos que creó el Decreto 14184-PLAN, tanto así que, posteriormente, se emite un nuevo Reglamento Orgánico mediante Decreto Ejecutivo 34582-MP-PLAN, el cual derogó el primero de dichos Decretos, perdiéndose, finalmente, el instrumento dinamizador para la orientación a los Ministros Rectores de Sector, sobre cómo emitir Directrices.

Dos aspectos que consideramos dignos de rescatar de este último Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, son los relacionados con las Rectorías plasmadas en su artículo 4, así como las directrices intersubjetivas según su artículo 8.

Aparece entonces una definición que no deja de ser importante, muy a pesar de ser reconocida y aplicada en nuestro país desde mediados de los años 70 según los trabajos de Meoño Segura³, la cual es la de Rectoría, yuxtaponiéndose ésta de manera perfecta con el término de Sectores, pues la primera corresponde a la definición de potestades que se tiene sobre estos últimos. Establece por lo tanto dicho Reglamento:

“Artículo 4º—Rectorías. Entiéndase por rectoría la potestad que tiene el Presidente de la República conjuntamente con el ministro del ramo para definir y conducir las estrategias y las políticas públicas de cada sector y asegurarse que éstas sean cumplidas.

3 Para afirmar lo anterior, hemos procedido a valorar, entre otros, los siguientes documentos: ¿Cuánto por un país de primer mundo?; Descentralización Integral para el desarrollo de Costa Rica. Un necesario diagnóstico modelístico, página 300; Programa de Reforma del Estado, páginas 15-17; Introducción al análisis de la Burocracia Pública, páginas 174-175; todos ellos referenciados debidamente en el apartado de Bibliografía.

Para lograr esto, el Poder Ejecutivo deberá coordinar, dar seguimiento y evaluar los resultados de las diferentes actividades que realicen las instituciones de cada sector para ejecutar las políticas públicas sectoriales.

En determinadas materias de especial interés para el Estado, como salud, educación y seguridad pública, la rectoría del Poder Ejecutivo, como forma de acción estatal, puede extenderse al ámbito privado de conformidad con la ley.”

“Artículo 8º—Directrices intersubjetivas. La directriz general intersubjetiva es un mandato dictado por el Poder Ejecutivo para:

- a) *Ordenar, orientar, dirigir, vigilar, programar, planificar y coordinar la actividad de las instituciones de un sector con la administración central y el resto de la administración descentralizada, con el fin de satisfacer los intereses generales, de fiscalizar y rendir cuentas sobre los fondos públicos asignados para el cumplimiento de sus fines, imponiéndoles las metas y los tipos de medios que habrán de emplear para realizarlas.*
- b) *Asegurar la unidad de acción por parte de las instituciones públicas para una gestión administrativa armónica y coherente, así como el cumplimiento efectivo de los fines y cometidos públicos asignados a las instituciones que conforman el respectivo sector, de acuerdo al orden jurídico vigente.*
- c) *Ejercer control tutelar preventivo o sucesivo, cuando lo disponga expresamente la ley, mediante autorizaciones o aprobaciones, sobre los actos dictados por los entes públicos descentralizados pertenecientes al sector.*
- d) *La dirección intersubjetiva no crea una relación jerárquica entre el rector y el dirigido y, en consecuencia,*

no podrá el rector dictar órdenes, instrucciones o circulares.

- e) *Para estos exclusivos efectos, las instituciones descentralizadas, así como las empresas públicas y entes públicos no estatales, se relacionan con la administración centralizada a través del respectivo Ministro Rector del sector al que pertenecen.*

Lo hasta aquí señalado y transcrito, permite vislumbrar que ejercer rectoría administrativa es, concomitantemente, ejercitar la dirección gubernativa vía directrices con sustento en lo establecido en el articulado de la LGAP indicado supra.

De igual manera, la rectoría o dirección gubernativa, recae en la figura principalmente del Ministro Rector de Sector que corresponda, por lo cual, vía decreto ejecutivo, deberá crearse el Sector de actividad administrativa que requiera “dirigirse” con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo, o sea, según criterios de planificación nacional, Sector este que, como ya pudo denotarse, aglutinaría las instancias de la Administración Central y Descentralizada.

Pero reiteramos, el ejercicio de la dirección gubernativa no conlleva el dictar órdenes a los entes, sino ordenar la ACTIVIDAD mediante MEDIOS y TIPOS DE MEDIOS, por lo que la eventual Rectoría del Empleo Público no implicaría un viraje drástico de los actos administrativos (Estatutos, Políticas, Lineamientos, etc.) que hasta la fecha hayan dictado los entes públicos en materia de captación, inducción, promoción, incentivos u otros propios de su recurso humano porque, como lo aclara la normativa y la jurisprudencia de cita, será discrecionalidad de dichos entes el acatar o no las Directrices que emita el Rector.

LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA RECTORÍA Y PROPUESTA DE REFORMA

La situación actual

Procedemos ahora a analizar las condiciones actuales que se han venido entretejiendo en relación con la Rectoría del Empleo Público.

En primera instancia, la Contraloría General de la República mediante el Informe DFOE-SAF-10-2008 aclara lo relativo a la imposibilidad por parte de la Autoridad Presupuestaria (AP) para ejercer Rectoría Política en materia de empleo público; igual suerte corre la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) según el Informe DFOE-PGAA-4-2009, por lo cual sorprende sobremanera la asignación de dicha Rectoría al primero de los órganos de referencia mediante el Decreto Ejecutivo 36857-MP-PLAN-H.

En esa misma línea, considérese lo indicado en los artículos 21 y 23 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131 en lo pertinente a las funciones de la Autoridad Presupuestaria:

“Artículo 21.- Autoridad Presupuestaria. Para los efectos del ordenamiento presupuestario del sector público, existirá un órgano colegiado denominado Autoridad Presupuestaria. Además de asesorar al Presidente de la República en materia de política presupuestaria, tendrá las siguientes funciones específicas:

- a) *Formular, para la aprobación posterior del órgano competente según el inciso b) del presente Artículo, las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria para los órganos referidos en los incisos a), b) y c) del Artículo 1, incluso lo relativo a salarios, empleo, inversión y endeudamiento. No estarán sujetos a los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria los órganos mencionados en el inciso d) del Artículo 1, además de los entes públicos, cuyos ingresos provengan, mediante una legislación especial, del aporte de los sectores productivos a los que representan.*
- b) *Presentar, para conocimiento del Consejo de Gobierno y aprobación del Presidente de la República, las directrices y los lineamientos de política presupuestaria para los órganos*

referidos en los incisos a) y c) del Artículo 1. En el caso de los órganos citados en el inciso b) del Artículo 1 de esta Ley, los mencionados lineamientos y directrices se propondrán a los jefes respectivos para su conocimiento y aprobación.

- c) Velar por el cumplimiento de las directrices y los lineamientos de política presupuestaria.”

“Artículo 23.- Lineamientos de política presupuestaria. A partir de la programación macroeconómica, la Autoridad Presupuestaria, tomando en consideración el Plan Nacional de Desarrollo, elaborará la propuesta de lineamientos generales y específicos de política presupuestaria del siguiente ejercicio económico, para los órganos y entes comprendidos en los incisos a), b) y c) del Artículo 1 de esta Ley.

En lo que atañe a los órganos y entes incluidos en los incisos a) y c) del Artículo 1, la propuesta de lineamientos de política presupuestaria será conocida por el Consejo de Gobierno y la aprobación definitiva corresponderá al Presidente de la República. Estos lineamientos deberán publicarse a más tardar el 31 de marzo del año que precede al ejercicio de que se trate y serán de aplicación obligatoria. La máxima autoridad de cada órgano y entidad será la responsable de cumplirlos.

En lo que respecta a los órganos aludidos en el inciso b) del Artículo 1, las directrices referidas se propondrán a los jefes respectivos para su conocimiento y aprobación.”

Podrá notar el lector que la Ley 8131 a pesar de crear la Autoridad Presupuestaria, no le brindó capacidades que a toda luz reñirían con otras normas, que en este caso sería la capacidad de dirección gubernativa establecida en la LGAP vía “Directrices”, o sea, no podría brindársele a un órgano colegiado las potestades que

como se ha demostrado fácticamente en líneas superiores, le corresponden al Poder Ejecutivo, entendiéndose Presidente de la República y el Ministro Rector del Sector, según lo ha indicado exhaustivamente el propio Meoño Segura. Por ende, incluso las directrices y lineamientos⁴ que formule la AP deberán ser indefectiblemente sujetos de aprobación por parte del Ejecutivo.

Como corolario, y haciendo eco de la Resolución 3309-94 de la Sala Constitucional, la cual ayudó a sustentar la Resolución 2001-01822 transcrita supra, se indica lo siguiente:

“De esta manera, la reforma hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central (llamados a complementar o a fiscalizar esa política general). Como parte de esos órganos políticos, fue establecida la Autoridad Presupuestaria, con el objeto de formular y ejecutar las directrices generales en materia de salarios, entre otras, emanadas del Poder Ejecutivo o de órganos de la administración central.”

Lleva razón la Sala si al referirse a “órganos de la Administración Central”, se refiere a los Ministros de Estado en términos generales, o sea, que el “órgano” con potestad para emitir la directriz es el Ministro Rector de Sector y que la Autoridad Presupuestaria es una instancia

⁴ Consideramos que el término único y correcto, conexivamente hablando según lo establecido en la LGAP, para lograr la dirección gubernativa y por lo tanto la unicidad en la acción estatal es la “Directriz”, a pesar de que el artículo 2 del Reglamento a la Ley 8131, Decreto Ejecutivo 32988-H especifica:

“Directriz o lineamiento: Instrumento normativo por medio del cual se vincula a los órganos destinatarios a cumplir con un fin, un medio o un objetivo determinado, reconociéndoseles plena libertad en cuanto a la elección de las acciones necesarias para procurar su adecuada aplicación.”

técnica que podría coadyuvarle a este último a formular y fiscalizar el cumplimiento o no de la directriz, pero estamos muy lejos de asentir de que la misma AP ostente por sí sola tal potestad.

Bajo esa misma inteligencia, la DGSC tampoco podría ostentar calidades como las aquí prescritas, sino que únicamente, como apunta el órgano contralor, podría ejercer a través del Director General rectoría técnica, que bien pudieren o debieren amalgamarse con las asignadas ya a la AP⁵ para lograr fusionar bajo el alero de una sola instancia administrativa pública, lo concerniente al empleo de los funcionarios públicos, aspecto que se especificará en líneas subsiguientes.

Cabe recordar que el artículo 80 de la Ley 7097 de Presupuesto Extraordinario de la República para el año 1988 y el artículo 16 de la Ley 6955 para el equilibrio financiero del Sector Público, disponen respectivamente:

“ARTÍCULO 80.-Facúltese a la Autoridad Presupuestaria para que autorice la creación de nuevas plazas en aquellas instituciones descentralizadas y empresas que regula, cuando considere, según un estudio de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, que esas plazas son indispensables para el buen funcionamiento institucional y para la prestación normal de los servicios públicos.”

“Artículo 16.- Para propiciar la racionalización del empleo en el sector público, la Autoridad Presupuestaria fijará los lineamientos en materia de empleo público, los cuales podrán incluir límites al número de puestos por institución. El cumplimiento de tales lineamientos quedará bajo responsabilidad de la máxima autoridad de la respectiva institución. Asimismo, las instituciones deberán remitir la información que se les solicite para verificar dicho cumplimiento.”

Hasta aquí las facultades legales que se brindan a la AP en materia de Empleo Público, no ostentan mayor grado de especificidad técnica, sino que más bien será mediante Decreto Ejecutivo como se le sumen las mismas, por ejemplo, a través de las *“Directrices Generales de Política Salarial, Empleo y Clasificación de Puestos para las Entidades Públicas, Ministerios y demás Órganos, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria”*, y más específicamente a través de los *“Procedimientos para la Aplicación y Seguimiento de las Directrices Generales de Política Salarial, Empleo y Clasificación de Puestos para las Entidades Públicas, Ministerios y Demás Órganos Según Corresponda, Cubiertos por el Ámbito de la Autoridad Presupuestaria”*, Decreto Ejecutivo 35823-H.

Precisamente, son estos últimos los que terminan de afinar una serie de potestades para con la AP en materia de Gestión Ocupacional a nivel de la Administración Pública, que consideramos no tienen mayor razón de ubicarse en esa instancia, considerando que su función primigenia es la Política Presupuestaria, ergo, no presenta el grado de especialización que sobre este campo sí goza la DGSC. Nuestro argumento se fortalece, cuando al valorar la normativa de carácter legal (leyes) y no técnico (Decretos Ejecutivos) sujeta de análisis, no encontramos tal responsabilidad o como bien indica Meoño Segura tal ACTIVIDAD, asignada propia y directamente a la AP. Sucintamente, ninguna ley faculta a ese órgano colegiado o a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, a realizar las acciones establecidas en los artículos 4 y 5 del Decreto 35283-H:

Artículo 4º—La AP podrá hacer extensivas las disposiciones del Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento, conforme a los parámetros ahí establecidos, cuando lo considere pertinente.

Artículo 5º—Cuando la AP lo considere necesario, hará extensivas las resoluciones emitidas por la DGSC en materia de clasificación, valoración y otros aspectos técnicos.

5 Para mayor abundamiento en este tema pueden consultarse los Dictámenes C-288-2008 y C-20-2010 de la Procuraduría General de la República.

Inferimos que la confusión para dotar a la AP de tales funciones podría deberse a la redacción del artículo 16 de la Ley 6955, al indicar que ésta fijará los lineamientos en materia de empleo público; no obstante, dicha línea resulta de carácter evidentemente abstracto, e incluso tal norma no fue tomada como base normativa para la emisión del último de los Decretos aquí analizados.

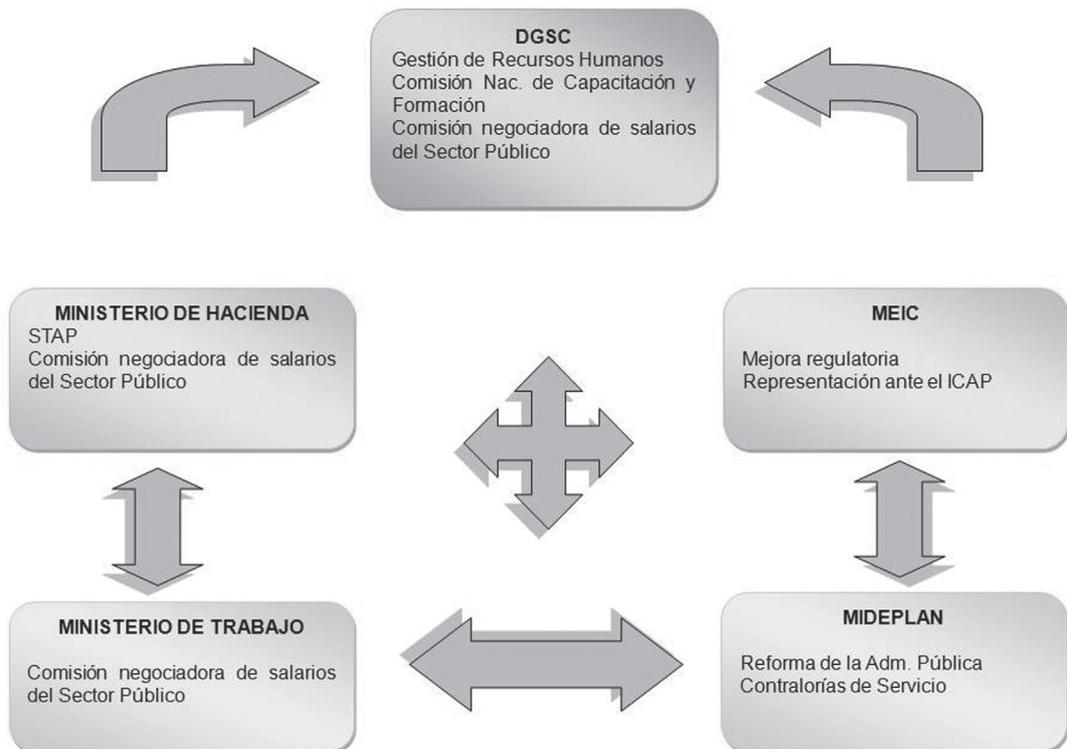
Así las cosas, actualmente la Autoridad Presupuestaria ostenta una serie de potestades o facultades⁶ de Rectoría y de Gestión

6 Los términos potestades y facultades se presentan en el presente trabajo como homólogos, en razón de lo prescrito por Guillermo Cabanellas de Torres en su Diccionario Jurídico Elemental.

Ocupacional que en la realidad no le corresponden, por lo que el vacío en cuanto al ente administrativo que aglutine las anteriores y que igualmente cubre a todas las instancias bajo el alero de la dirección gubernativa del Poder Ejecutivo continúa.

Una propuesta congruente con la realidad técnico-administrativa

Llevando a cabo un análisis retrospectivo sobre la esquematización del aparato estatal en materia de modernización estatal y empleo público, tenemos el siguiente esquema:



Nótese que las competencias relacionadas con las temáticas arriba señaladas se encuentran desperdigadas en diferentes entes, lo que propulsa el mantener un archipiélago administrativo relacionado con la modernización estatal y el empleo público, los cuales la experiencia nos señala que han sido difíciles de cohesionar para lograr un funcionamiento articulado y sistémico de los mismos.

Incluso las falencias en estas temáticas podemos denotarlas desde la inexistencia formal de una definición técnico-jurídica y organizacional de lo que efectivamente es y comprende el empleo público, falencia esta que incluso en los más recientes proyectos de ley⁷ presentados ante la Asamblea Legislativa persiste, al no incluirse una definición con mayor grado de amplitud que termine de despejar cualquier duda sobre el ámbito de acción inherente al mismo.

Y es que empleo público⁸ inexorablemente conlleva a referirse a un Sistema de Gestión de Recursos Humanos, que en tiempo más

reciente otros han bautizado como Gestión del Potencial Humano, Gestión del Talento Humano o Gestión del Capital Humano; pero, independientemente de su denominación, dicho sistema está encargado de todo lo relacionado con el funcionariado público, desde la etapa del reclutamiento, pasando por la inducción, capacitación y reconocimiento de incentivos, hasta la separación por motivo de sanción administrativa, movilidad laboral o pensión por vejez. Ya antes (Bolaños, 2008) brindamos una prescripción modelística de lo que debería ser el detalle orgánico-funcional de una instancia de Gestión de Recursos Humanos para la Administración Central costarricense, misma que bien puede ser replicada a nivel de toda la Administración Pública, en el entendido de que únicamente deberán incluirse las funciones que respondan a elementos técnicos, jurídicos e institucionales propios de cada institución.

Dicha propuesta se aleja mucho de ser producto de la extrapolación de prescripciones o enfoques foráneos, o extraídos de bibliografía propia de la Administración de Empresas, por el contrario, es en razón de nuestra experiencia al frente de un Departamento de Recursos

7 Expediente Legislativo 17628 “Ley General de la relación pública de servicio y modificación del Estatuto del Servicio Civil, Ley N°. 1581 del 30 de mayo de 1953 y sus reformas”.

8 Joan Prats i Catalá (1999:251-289) presenta una diferencia entre Función Pública, Sistema de Mérito y Empleo Público, al considerar que, por ejemplo en el Reino Unido y Alemania función pública y empleo público se hallan frecuentemente separados, no así en Francia y Estados Unidos de América, pero, en el caso de estos últimos, los estatutos o regímenes especiales se encargan de modular o intensificar en forma distinta los valores y principios de la función pública, según las exigencias de cada sector de actividad o de cada colectivo de funcionarios.

En el caso de Costa Rica, tal y como lo establece la Sala Constitucional en la Resolución 3309-94, existe un régimen único de empleo para los servidores públicos que incluye a la totalidad de las instituciones del Estado, con la excepción hecha en el artículo 156 de la Carta Magna para el Poder Judicial. En este sentido, valórese lo establecido en el artículo 111 de la LGAP:

Artículo 111.-

1. Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera

independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.

2. A este efecto considérense equivalentes los términos “funcionario público”, “servidor público”, “empleado público”, “encargado de servicio público” y demás similares, y el régimen de sus relaciones será el mismo para todos, salvo que la naturaleza de la situación indique lo contrario.

3. No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común.

Si bien el artículo transcrito homologa al empleado público con el funcionario público, también debe tenerse en consideración que Empleo Público y Función Pública, siguiendo la muy acertada tesis de Prats, no necesariamente son lo mismo. Más aún, tampoco son lo mismo Empleo Público y Servicio Público; no obstante, profundizar en las diferencias técnicas, jurídicas y conceptuales de dichos términos se deslinda por mucho de la intención del presente aporte, bastará por ahora para contextualizar la propuesta de reforma administrativa explicitada infra.

Humanos como se obtiene la misma, pero que, por no ser dicho apartado el objetivo primigenio del presente trabajo investigativo, será en un próximo aporte que detallemos más ampliamente lo relativo al modelo formulado, eso sí, amalgamándolo con el tema del empleo público para lograr, por ende, un enfoque integral.

Lo anterior no será óbice para no mencionar las reformas, sobretodo jurídicas, que consideramos son indispensables para lograr un mejor arquetipo para la praxis de la dirección gubernativa en materia de empleo público.

Tal y como pudimos desarrollar en apartados precedentes, lo relativo a la Administración Pública en su naturaleza más ligada a la dirección, organización, modernización, reforma y evaluación, se encuentra desperdigado entre diferentes entes y órganos que, en la realidad, no han podido trabajar de manera más sistémica y orquestada. Sobresale con base en lo anterior, que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), actualmente ostenta o se relaciona con tales acciones, no ejerciendo propiamente lo pertinente a la "Política Económica", tarea ésta más cercana al Banco Central de Costa Rica⁹.

9 Note el lector, por ejemplo, lo establecido en el artículo 2 inciso a) de la Ley Orgánica del Banco Central 7558:

Contrario sensu, MIDEPLAN se acerca más a la Función Pública en sus apéndices ya indicados (dirección, organización, modernización, reforma y evaluación), razón suficiente para que sea dicho ente el que aglutine final, formal y jurídicamente todos los anteriores apéndices, claro está, llevando a cabo toda una serie de reformas de orden constitucional y jurídico-legal (leyes), que por efecto colateral traerá un efecto cascada sobre el ordenamiento jurídico-técnico (reglamentos, decretos ejecutivos, directrices, etc.)

Sucintamente, debe realizarse la reforma, entre otras, a las siguientes normas:

Artículo 2. Objetivos

El Banco Central de Costa Rica tendrá como principales objetivos, mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión a otras monedas y, como objetivos subsidiarios, los siguientes:

a) Promover el ordenado desarrollo de la economía costarricense, a fin de lograr la ocupación plena de los recursos productivos de la Nación, procurando evitar o moderar las tendencias inflacionistas o de flacionistas que puedan surgir en el mercado monetario y crediticio.

NORMA	ACCIÓN ADMINISTRATIVA
Constitución Política.	
Creación de la Comisión Presidencial Decreto Ejecutivo 31587-P-PLAN.	
Promoción del Teletrabajo en las Instituciones Públicas Decreto Ejecutivo 34704-MP-MTSS.	Establece aspectos de Organización Gubernativa
Integración de la Comisión de Eficiencia Administrativa Decreto Ejecutivo 36175-PLAN.	
Creación, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio Decreto Ejecutivo 34587-PLAN.	
Ley General de la Administración Pública 6227*	Establece potestades de Dirección Gubernativa

Continúa...

NORMA	ACCIÓN ADMINISTRATIVA
Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131.	
Ley de Presupuesto Extraordinario de la República para el año 1988 – 7097.	
Ley de salarios de la Administración Pública 2166.	Establece potestades de Planificación Gubernativa
Ley para el equilibrio financiero del Sector Público 6955.	
Ley de Planificación Nacional 5525*	
Creación de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público Decreto Ejecutivo 35730-MTSS.	
Ley que declara de interés público la formación profesional y la capacitación del personal de la Administración Pública en ciencias y técnicas administrativas 6362.	
Convenio de Préstamo del Tercer Programa de Ajuste Estructural PAE III- 7454.	
Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor 7472.	
Ley de protección al ciudadano del exceso de trámites y requisitos 8220.	
Reglamento sobre los Programas de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites dentro de la Administración Pública Decreto Ejecutivo 33678-MP-MEIC.	
Metodología para la evaluación costo-beneficio de las regulaciones que establecen nuevos trámites, modifican los existentes o los eliminan Decreto Ejecutivo 32689-MP-MEIC.	Establece potestades de Control Gubernativo
Reglamento sobre el Catálogo de Trámites y Plataformas de Servicios Decreto Ejecutivo 35358-MEIC.	

* Algunas normas de las aquí incluidas, en nuestro criterio analítico, permiten más de una acción de índole gubernativo, por ejemplo, la Ley General de la Administración Pública 6227 en su Título Segundo (de los órganos de la Administración) establece aspectos de índole organizativo, pero en su Título Cuarto (de las relaciones interorgánicas) se establecen potestades de dirección gubernativa.

Por su parte, la Ley de Planificación Nacional 5525, establece, para el Poder Ejecutivo, tanto aspectos de planificación, como de organización y evaluación gubernativa.

Una vez anotado lo anterior, procedemos a presentar la propuesta que reiteramos, por motivo de la extensión del presente aporte será en uno próximo que la abordemos con mayor grado de especificidad; no obstante, se presenta la misma en dos apartados, el jurídico en lo pertinente a la modificación que debe sufrir principalmente la Ley de Planificación Nacional 5525. Igualmente, se presenta el esquema organizativo, fruto de la modificación ya indicada. Y es que la modernización estatal y el empleo público son temas que consideramos sumamente afines, razón suficiente para formular lo aquí prescrito.

A) ESQUEMA NORMATIVO

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

TÍTULO I
DEL EMPLEO PÚBLICO

ARTÍCULO XX.- El Empleo Público

Considérese el empleo público como la relación entre una persona nombrada con cargo al erario público y alguna de las instituciones que conforman la Administración Pública Costarricense, donde la primera, en razón de esa

contraprestación, cumple funciones en nombre del Estado costarricense.

Su nombramiento será producto de un acto administrativo, pero deberá especificarse si el empleado adopta carácter de propietario o interino. Independientemente de la denominación, gozará del reconocimiento de los derechos, incentivos y beneficios salariales y no salariales que dispongan las respectivas autoridades, e igual estará sujeto al cumplimiento de los deberes y responsabilidades que se establezcan. Se exceptúa de lo anterior, la inamovilidad en el puesto, la cual será exclusivamente para aquellos que sean elegidos mediante concurso por oposición y, posteriormente, por los mecanismos de carrera administrativa pertinentes.

La relación de empleo público, en todas sus acciones y actividades derivadas, será regulada por el derecho público.

ARTÍCULO XX.- Dirección General de Empleo Público

La Dirección General de Empleo Público, conocida también por sus siglas DIGEP, es la instancia administrativa encargada del Régimen de Empleo Público a nivel de toda la Administración Pública, la cual estará adscrita al Ministerio de Planificación Nacional y de la Función Pública. Ostentará desconcentración máxima y cédula jurídica instrumental para la administración de sus recursos humanos, técnicos y financieros; asimismo, tendrá capacidad de auto-organización mediante Reglamento.

Estará a cargo de un Director General nombrado mediante concurso por oposición ante el Consejo de Gobierno.

ARTÍCULO XX.- Componentes del Empleo Público

El empleo público aglutinará los componentes que resulten necesarios para lograr el efectivo potenciamiento de los empleados de la Administración Pública, tanto en aquellos aspectos procedimentales tal y como reclutamiento, salarios, incentivos y evaluación del desempeño, etc.; como en lo relativo a la salud física (salud ocupacional) y mental del funcionariado público.

La DIGEP reflejará en su estructura organizacional los componentes antes indicados, así como cualquier otro que las condiciones legales, socioeconómicas o internacionales así lo requieran para lograr el mejor desempeño de los empleados públicos.

La DIGEP, a través de sus unidades administrativas, fungirá como Secretaría Técnica de aquellas Comisiones u Órganos Colegiados que la presente ley y las futuras así lo establezcan, siendo su Director General el Secretario Técnico.

...Continúa el resto del articulado

TÍTULO II DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

ARTÍCULO XX.- Dirección General de la Función Pública

La Dirección General de la Función Pública es la instancia administrativa encargada de regular las acciones tendientes a la organización, modernización, mejoramiento y regulación a nivel de toda la Administración Pública, la cual estará adscrita al Ministerio de Planificación Nacional y de la Función Pública. Ostentará desconcentración máxima y cédula jurídica instrumental para la administración de sus recursos humanos, técnicos y financieros; asimismo, tendrá capacidad de auto-organización mediante Reglamento.

Estará a cargo de un Director General nombrado mediante concurso por oposición ante el Consejo de Gobierno.

ARTÍCULO XX.- Componentes de la Función Pública

La función pública comprenderá los componentes que resulten necesarios para lograr el efectivo potenciamiento de las instituciones que componen la Administración Pública, en aquellos aspectos tanto de esquematización, organización o normalización, como en lo relativo a la valoración de los servicios que estas prestan ante los usuarios o administrados receptores de dichos servicios.

La Dirección General de la Función Pública reflejará en su estructura organizacional los componentes antes indicados, así como cualquier otro que las condiciones

legales, socioeconómicas o internacionales así lo requieran, para lograr el óptimo desempeño del Estado Costarricense y cumplir plenamente con los objetivos del Sistema Nacional de Planificación.

La DIGEP, a través de sus unidades administrativas, fungirá como Secretaría Técnica

de aquellas Comisiones u Órganos Colegiados que la presente ley y las futuras así lo establezcan, siendo su Director General el Secretario Técnico.

...*Continúa el resto del articulado*

B) ESQUEMA ORGANIZACIONAL

Ministerio de Planificación Nacional y de la Función Pública

Tribunal Administrativo del Empleo y la Función Pública
 Comisión Nacional de Capacitación y Formación
 Comisión para la Modernización de la Administración Pública
 Comisión para la Normalización Administrativa
 Comisión negociadora de salarios de la Administración Pública

Dirección General de Empleo Público

Departamento de Captación de Personal
 Departamento de Capacitación y Formación
 Departamento de Remuneraciones e Incentivos
 Departamento de Auditoría y Control
 Departamento de Gestión Ocupacional

Dirección General de la Función Pública

Departamento de Modernización¹⁰ de la Administración Pública
 Departamento de Contraloría de Servicios
 Departamento de Normalización Administrativa

CONCLUSIONES

El presente trabajo investigativo ha buscado presentar consideraciones y elementos de orden tanto de las Ciencias Administrativas, como técnico-jurídico referente a la posibilidad

totalmente factible de lograr un mejor abordaje del fenómeno de la dirección gubernativa del empleo público en Costa Rica, materia esta que consideramos un apéndice más de la Administración Pública, la cual contiene otros componentes,

10 La fundamentación para incluir el término “Modernización”, y desechar otros como “Reforma”, la encontramos en lo indicado en su momento por Beatriz Wahrlich (1984), la cual consideramos un derrotero:

“Cabe destacar que no siempre es posible distinguir fácilmente entre reforma administrativa y modernización administrativa. Si trasponemos para el campo administrativo el término “modernización” oriundo de las ciencias sociales (o sea, el proceso

por el cual la sociedad incorpora instituciones, formas organizacionales, tecnologías físicas y sociales y comportamientos, que le permitan alcanzar de manera más adecuada objetivos nuevos o renovados), es posible percibir claramente que la modernización administrativa trasciende el ámbito de la tradicional reforma administrativa, preocupada fundamentalmente con la racionalidad y la eficiencia interna de la administración (orientación procesal o instrumental). La modernización administrativa está comprometida con los resultados, con los objetivos que deben ser alcanzados, con los programas y proyectos elaborados para ese fin.”

tal y como lo relativo a la modernización administrativa, entre otros.

La materia aquí tratada no ha sido previamente sujeta de un abordaje integral, tanto a nivel teórico, como desde la praxis administrativa pública, siendo que, hasta la fecha, no hemos evidenciado el despliegue de una estrategia que logre orquestar a las diferentes dependencias o programas públicos dedicados al empleo público, echando mano a los mecanismos para la adecuada dirección gubernativa, lo que en términos del presente trabajo investigativo significa ejercer una “rectoría” según las potestades debidamente establecidas y no bajo argumentos falaces.

De hecho, la materia propiamente de dirección gubernativa ha perdido potencia, tal y como en otros tiempos la tuvo a través del Decreto Ejecutivo 14184-PLAN; pero incluso a través de otros cuerpos normativos más recientes tal y como el Reglamento Orgánico del Sector Público Decreto Ejecutivo 34582-MP-PLAN, se continúa desoyendo el principio de legalidad y se asignan competencias públicas, a órganos que no son los adecuados, nos referimos con esto la asignación de la rectoría del empleo público a la Autoridad Presupuestaria mediante el Decreto Ejecutivo 36857-MP-PLAN-H.

El empleo público, como pudo demostrarse, ha sido esquematizado a nivel nacional de manera fragmentada desde la misma promulgación del Estatuto del Servicio Civil, por cuanto éste fue emitido a fin de que cubriera sólo al Poder Ejecutivo, ignorando lo establecido en el artículo 191 de la Constitución Política. Tal rompimiento y la visión cortada y cortoplacista sobre las relaciones orgánicas de la Administración Pública, han sido propulsores para contar en la actualidad con un archipiélago administrativo aparentemente direccionado al empleo público y a la modernización pública, pero carente de articulación y trabajo sistémico, desplegándose así esfuerzos y recursos de manera desproporcionada, cayendo también en la superposición de unos para con otros, lo que únicamente da como resultado la dilución de tales recursos, la duplicidad e inconsistencia en su uso y, por ende, en el anquilosamiento del sistema estatal.

En este sentido, nuestra propuesta no busca expropiar actividades o competencias a entes que sí deberían ostentarlas; por el contrario, se busca aglutinar las mismas bajo la figura de un mismo Ministro Rector de Sector, capaz ahora, con mayor propiedad y apoyo técnico de una estructura ministerial, ejercitar la dirección gubernativa en materia de empleo público y disponer la emisión de políticas que se amalgamen con los esfuerzos de mejoramiento continuo de que debe ser sujeto todo el aparato estatal, según criterios de planificación nacional.

Los proyectos de ley consultados, la jurisprudencia administrativa y judicial, y el marco teórico-referencial provisto, constituyen todos basamentos claros e ineludibles para activar estrategias que, tal y como la aquí propuesta, le pongan coto al trabajo desordenado de la Administración Pública, así como a discursos relacionados, pero carentes de sentido y fundamento técnico, jurídico, administrativo, constitucional y conceptual.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, específicamente en su Capítulo 5 “Eje de Reforma Institucional”, se incluyeron loables propuestas para tratar de sortear algunas de las carencias aquí abordadas, lo cual no pudo lograrse en todo su espectro, y en el Plan actual ni siquiera se presenta la temática, lo que puede dar asomos de la reducida o nula importancia que se le brinda a la misma, trasladando, en nuestro criterio, dicha tarea a otras figuras y canales que sí se interesen al respecto, por ejemplo la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, R. 2010. Situación del empleo público costarricense. *Revista Centroamericana de Administración Pública* 58-59: 269-291.
- Arguedas, J. 2011. Trabajo para toda la vida o empleabilidad en el Siglo XXI. Nuevas necesidades, nuevas realidades en el Servicio Civil de Costa Rica. *Revista Centroamericana de Administración Pública* 60-61: 199-217.
- Asamblea Legislativa (2010), Expediente Legislativo 17628: Ley general de

- la relación pública de servicio y modificación del Estatuto de Servicio Civil, Ley 1581 del 30 de mayo de 1953 y sus reformas. San José, Costa Rica, Mimeografiado.
- Bolaños, R. 2008. Gestión de Recursos Humanos en la Administración Central costarricense, una propuesta de operacionalización. *Revista de Servicio Civil* 23: 126-143.
- Cabanellas, G. 2000. *Diccionario Jurídico Elemental*. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina.
- Contraloría General de la República. 2009. DFOE-PGAA-4-2009 “Informe sobre la función de rectoría en materia de empleo público y la gestión de competencias de la dirección General del Servicio Civil”. San José. Costa Rica: CGR.
- Contraloría General de la República. 2009. DFOE-PGAA-IF-65-2009 “Informe sobre la gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa”. San José. Costa Rica: CGR.
- Contraloría General de la República. 2008. DFOE-SAF-10-2008 “Estudio sobre la naturaleza, ámbito y funciones de la Autoridad Presupuestaria, en materia de empleo público”. San José. Costa Rica: CGR.
- Contraloría General de la República. 2008. Memoria anual 2007. San José, Costa Rica: CGR.
- Cuenca, J.J. 2011. El Empleo Público Local: el reto de la profesionalización ante un nuevo contexto. *Boletín de Función Pública del Instituto Nacional de Administración Pública* 6: 5-14. Madrid, España.
- Fonseca, E. 2011. Rectoría del empleo público: una perspectiva desde el Régimen de Servicio Civil costarricense. *Revista de Servicio Civil* 28: 100-104.
- Jinesta, E. 2002. *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I (Parte General)*. Biblioteca Jurídica DIKE. San José, Costa Rica.
- Meoño, J. 2011. ¿Cuánto por un país de primer mundo? Periódico La Nación. Viernes 15 de abril de 2011.
- Meoño, J. 2008. Descentralización Integral para el desarrollo de Costa Rica. Un necesario diagnóstico modelístico. *Revista de Ciencias Económicas*. 26 (2): 279-345.
- Meoño, J. 2008. Guía para un excelente Gobierno y... para un ciudadano menos indolente. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Meoño, J. 2008. El modelo-país en la Constitución Política y en unas pocas leyes superiores: marco referencial ineludible para lograr una mejor investigación académica y un real desarrollo nacional, IICE-UCR-. San José, Costa Rica.
- Meoño, J. 2005. Evolución, actualidad y proyecciones del modelo político-institucional costarricense, IICE-UCR-. San José, Costa Rica.
- Meoño, J. 1990. Programa de Reforma del Estado. Autoridad Presidencial de Reforma del Estado. San José, Costa Rica.
- Meoño, J. 1986. *Administración Pública. Teoría y Práctica*—2 ed. —EUCR. San José, Costa Rica.
- Meoño, J. 1980. *Introducción al análisis de la Burocracia Pública*. —1 ed. —EUCR. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 2008. Propuesta de acciones de reforma del Estado. I Etapa: acciones potestad del Poder Ejecutivo. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 2007. Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón”: 2006-2010. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.
- Pacheco, F. A. 2007. *Introducción a la Teoría del Estado*. —8. reimp. de la 2.ed.— EUNED. San José, Costa Rica.
- 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. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Impresos computarizados S.A.

- Prats, J. 1999. Servicio Civil y gobernabilidad democrática: fundamentos institucionales del sistema de mérito y regímenes jurídicos y gerenciales requeridos para su eficiencia. En C. Losada (Editor). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Procuraduría General de la República. 2003. Dictamen C-125-2003, disponible en http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_repartidor.asp?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=11814&strTipM=T, consultado el 18 de marzo de 2009.
- Procuraduría General de la República. 1999. Opinión Jurídica OJ-043-1999, disponible en http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_repartidor.asp?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=10121&strTipM=T, consultado el 02 de febrero de 2009.
- Rodríguez, O. 2012. Nacionales: A revisión empleo público. La República. Miércoles 18 de enero de 2012.
- Romero, J.E. 1983. *El servicio público*. Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Sala Constitucional del Poder Judicial. 2001. Resolución 2001-01822 de las quince horas del siete de marzo de 2001, disponible en http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=151838&strTipM=T, consultado el 22 de enero de 2010.
- Sala Constitucional del Poder Judicial. 1997. Resolución 6345-97 de las ocho horas del doce de octubre de 1997, disponible en http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=82442&strTipM=T, consultado el 1 de setiembre de 2008.
- Sala Constitucional del Poder Judicial. 1994. Resolución 3309 de las quince horas del 5 de julio de 1994, disponible en http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=81035&strTipM=T consultado el 17 de marzo de 2008.
- Secretaría General Iberoamericana. 2011. Seminario sobre la transformación del Estado y Desarrollo. Cuadernos SEGIB N° 8. Paraguay: Grupo Mirazul 31 S.L.
- Umaña, E. 2009. *Prácticas organizacionales y técnicas de entrevista en la gestión del potencial humano*. -2 ed. —EUNED. San José, Costa Rica.
- Wahrlich, B. 1984. *Evolución de las ciencias administrativas en América Latina*. En G. Flores y J. Nef (compiladores). *Administración Pública: perspectivas críticas*. ICAP. San José, Costa Rica.