

Capítulo 4

La calidad del recurso humano en el Poder Judicial

4

Síntesis de hallazgos y desafíos

Acorde con el diseño institucional del Poder Judicial, la gestión del recurso humano tiene diferentes niveles de desarrollo en las entidades que conforman ese sistema. Históricamente, la función central del Departamento de Personal se concentró en asuntos operativos como contrataciones, despidos y pago de salarios, y los demás órganos –en ejercicio de su autonomía– asumieron buena parte de los procesos de reclutamiento, selección y capacitación, motivo por el cual hoy en día presentan escenarios distintos, tanto en su marco normativo como en sus prácticas.

La ahora denominada Dirección de Gestión Humana realiza esfuerzos por mejorar y estandarizar sus procedimientos, mediante acciones como la definición de perfiles de puestos por competencias y el cumplimiento de las mejores prácticas internacionales en la materia. Ello ha ido acompañado de un reforzamiento de sus capacidades, que han crecido significativamente tanto en términos de personal y presupuesto, como en alcance y cobertura dentro del conglomerado judicial. Sin embargo, esos avances aún son insuficientes dada la gran cantidad de tareas que lleva a cabo esa entidad, como lo demuestran los tardados procesos de reclutamiento que genera la carencia de personal en el área de evaluación.

Lo reciente y parcial de esta transformación dificulta analizar su impacto en la calidad del personal, fin último de estos esfuerzos. Además, su sostenibilidad enfrenta desafíos. Primero, la complejidad del diseño institucional y los márgenes de autonomía que conservan los distintos órganos en materia de gestión humana obliga a compartir la toma de decisiones. Segundo, el volumen de trabajo es alto y creciente. Algunos de los cambios más importantes, como la definición de perfiles por compe-

tencias, solo abarcan un conjunto acotado de los cientos de puestos que tiene el Poder Judicial. Por último, si se considera que la gestión de los recursos humanos es un proceso que se desarrolla a lo largo de la trayectoria laboral de las personas, la evaluación del desempeño y la capacitación por competencias deberían complementar el reclutamiento y la selección; sin embargo, esos componentes evolucionan muy lentamente y al ritmo de la voluntad de los jefes de cada ámbito.

Los procesos de selección y reclutamiento para posiciones de judicatura, fiscalías auxiliares, defensa pública e investigación destacan por tener una rigurosa etapa de evaluación de candidaturas, la cual incluye exámenes técnicos y una amplia revisión de antecedentes (prueba psicolaboral) que efectivamente funciona como filtro para el ingreso a la institución, aunque no para todos los puestos el segundo requisito es vinculante.

La investigación realizada para este Informe detectó la necesidad de remozar el marco jurídico que rige estos procesos, ya que algunas de las normas, como el Estatuto del Servicio Judicial, tienen más de cuarenta años de antigüedad. También se recomienda revisar los perfiles por competencias, pues en algunos de ellos se exigen niveles de cumplimiento altos, difíciles de alcanzar para los aspirantes y cuya evaluación aumenta la duración del reclutamiento, uno de los hallazgos más preocupantes de este trabajo.

La decisión final sobre las contrataciones la toman los jefes de los diversos órganos, a partir de listas de elegibles y con distintos grados de discrecionalidad. En los puestos de fiscales y defensores son muy frecuentes las apelaciones, que atrasan considerablemente los nombramientos. En la judicatura muchas veces la

designación no se realiza en la clase de puesto con que inició el proceso, ya que, dependiendo de factores como la ubicación geográfica, la plaza es rechazada por todos los candidatos de la lista de elegibles, por lo que se sigue contactando a las personas que cumplen con las especificaciones de puestos inferiores, hasta obtener una respuesta positiva. Esta es una de las muchas razones por las cuales se recomienda desarrollar un planeamiento estratégico del proceso de reclutamiento, de modo que no se enfoque tanto en su efecto presupuestario, sino en cubrir a mediano y largo plazos las necesidades de personal para cumplir con los objetivos de la institución y garantizar recurso humano de la misma calidad en cualquier zona del país.

El análisis de las competencias requeridas en los perfiles de puestos versus las carreras de Derecho mostró vacíos importantes en la formación inicial básica. La propuesta de desarrollo de competencias no ha permeado mucho en las mallas curriculares de las cinco principales universidades de las que se gradúan los funcionarios judiciales. Esta puede ser un área de oportunidad para coordinar esfuerzos entre esas instituciones y el Poder Judicial, no solo porque este último es el más grande empleador de abogados del país, sino también porque, a lo largo de sus carreras, la gran mayoría de estos profesionales tendrá que interactuar con el Poder Judicial en el ejercicio de sus labores.

Ante estos déficits, la capacitación que se brinda a nivel interno cobra un papel fundamental. La Escuela Judicial es la rectora en la materia, aunque el Ministerio Público y la Defensa Pública cuentan con sus propias unidades de capacitación, ambas con presupuestos independientes. El estudio encontró líneas de coincidencia y trabajo articulado (métodos didácticos, utilización de

espacios, presencia de consejos directivos), pero aún hay un amplio margen de mejora para que estas entidades funcionen como un sistema que potencie los esfuerzos en una especie de “economía de escala”, con aprendizajes colectivos y estadísticas unificadas.

Ante las debilidades en la formación inicial, a la Escuela Judicial y las unidades de capacitación les ha correspondido completar la formación inicial de las y los funcionarios, no solo con la inducción necesaria para el desempeño de los puestos, sino también con conocimientos básicos, habilidades y destrezas que no brindan las universidades. Para ello cuentan con programas de cobertura casi universal y cursos de especialización o formación continua, aunque en estos últimos la capacidad de cubrir al público meta es variable. Además, con excepción de la Defensa Pública, los datos disponibles no permiten conocer con exactitud quiénes han recibido capacitación, cuántas veces y en qué temas. La calidad de los registros en este campo es una de las falencias detectadas en esta investigación.

En el período 2011-2015, solo en las actividades de la Escuela Judicial participaron 13.960 personas, para un promedio anual de 2.792 (hay quienes asisten a varios cursos, por lo que los datos no expresan el número de personas capacitadas). Con la información disponible se pudo determinar que existe paridad de género en la participación en estas actividades, y que se hacen esfuerzos por ampliar el acceso del personal que labora fuera de la GAM, aunque sigue siendo predominante la presencia de funcionarios de esta zona. Parece importante fortalecer las modalidades de formación virtual, pues con el formato de cursos presenciales difícilmente se logrará cubrir a toda la población judicial.

Justificación y aporte del capítulo

La administración de justicia requiere personal calificado que cuente con altos estándares académicos y éticos, competencias y habilidades específicas para la toma de decisiones, y garantías de estabilidad y autonomía en el ejercicio de sus labores. Como parte de sus funciones de gobierno y administración, el Poder Judicial debe esforzarse para atraer el mejor recurso humano posible.

Es por ello que se ha dedicado un capítulo del presente Informe a examinar cómo se gestiona esta área en la actualidad. La investigación realizada buscó dar respuesta a las siguientes interrogantes:

- ▶ ¿cuál es el nivel de coherencia entre la preparación académica de las universidades y el perfil de los puestos del Poder Judicial?
- ▶ en el período 2011-2015 ¿cómo evolucionaron los procesos de reclutamiento, selección y preparación del recurso humano para atender los requerimientos derivados de las reformas judiciales?
- ▶ ¿qué tipo de capacitación implementa el Poder Judicial para la inducción, la actualización y el mejoramiento de la preparación y el rendimiento de sus funcionarios?
- ▶ ¿quiénes acceden y cuáles son los resultados de esa formación?
- ▶ ¿cuál es la percepción que tienen los funcionarios judiciales sobre la calidad de la capacitación que reciben?

El *Primer Informe Estado de la Justicia* reseñó cómo el recurso humano fue fundamental en el proceso de consolidación del Poder Judicial a lo largo del siglo XX. Su identidad como cuerpo especializado, su estabilidad, su capacidad de organización y sus luchas por mejorar las condiciones laborales, contribuyeron a la independencia y robustez que hoy muestra la institución (Cascante, 2014). Se hizo mención, asimismo, de la importante conquista que significó la creación de la carrera judicial y su reglamentación en la década de los noventa. Según se afirmó en el capítulo 3 del Informe, el desafío siguiente es acompañar esa estabilidad con un sistema

de evaluación de desempeño para todo el conglomerado judicial.

Como parte de la agenda de investigación pendiente esbozada en el Primer Informe, se señaló la necesidad de indagar sobre la cobertura y los resultados de la capacitación del personal, en particular por medio de la Escuela Judicial, y sobre los vacíos existentes entre la formación que brindan las universidades y los requerimientos de la judicatura.

En el último quinquenio la Dirección de Gestión Humana ha realizado esfuerzos para mejorar el reclutamiento y la selección de personal. Con ese propósito ha revisado sus funciones –aunque todavía están regidas por el Estatuto de Carrera de Servicio Judicial, de 1973– y está iniciando un proceso de actualización que resulta de gran interés documentar.

Adicionalmente, este estudio está motivado por una serie de críticas de las que ha sido objeto el Poder Judicial, debido a que la expansión de su presupuesto para recursos humanos no parece reflejarse en los indicadores de desempeño de la institución. En el contexto nacional de limitaciones fiscales, se exige la mayor eficiencia y eficacia del gasto público, y es de esperar que el significativo crecimiento que ha tenido en los últimos años el presupuesto judicial no pueda continuar en los próximos años. A ello se agrega una amplia cobertura mediática que ha denunciado irregularidades en los procesos de selección del personal¹.

Dado que, como se verá, el área de gestión humana comprende una vasta cantidad de temas, para efectos de este Segundo Informe se decidió profundizar en tres de ellos: i) la formación académica de los profesionales en Derecho que ingresan al Poder Judicial, ii) los procesos de reclutamiento y selección, y iii) la capacitación de las y los funcionarios que se desempeñan en las áreas de judicatura, fiscalías, defensa pública e investigación². Así, aunque en algunas secciones se hace referencia a todo el personal del conglomerado judicial, en la mayoría de los casos el enfoque se limitará a los ámbitos mencionados. Debido a limitaciones en la disponibilidad y calidad de la información, el estudio se circunscribió al quinquenio 2011-2015, y a los años 2014 y 2015 en el caso de los datos cuantitativos (véase la sección “Metodología”, al final del capítulo).

1 En un rápido repaso de notas de prensa publicadas en el segundo semestre de 2016, se encontraron denuncias relacionadas con el nombramiento de funcionarios, en particular sobre interferencias en el proceso, pagos indebidos y la designación de personas que no cumplieran con los requisitos necesarios (Miranda, 2016; Fallas, 2016; Ramírez, 2016).

2 No fue posible incorporar al personal administrativo dado el volumen, la dispersión y los vacíos de información en esa área.

La preparación del recurso humano se estudió desde dos perspectivas: por una parte, la formación universitaria (conocimientos y competencias) recibida por las personas que se incorporan a la institución, y, por otra, cómo esos funcionarios se actualizan y especializan en el transcurso de su carrera, gracias a la capacitación brindada internamente. Los acelerados cambios sociales que vive el país obligan al Poder Judicial a contar con una estrategia de inducción y capacitación permanente, de manera que el recurso humano pueda implementar nuevos procesos y tecnologías con la mayor eficacia posible.

La preparación del personal tiene un efecto directo en la calidad de la justicia que se administra y acrecienta la confianza de la población. Es además un factor esencial para garantizar la autonomía del operador judicial. En este sentido, una buena formación inicial y la capacitación continua previenen la injerencia de otros poderes y grupos de interés y, paralelamente, sirven como estrategia proactiva para mejorar la imagen institucional.

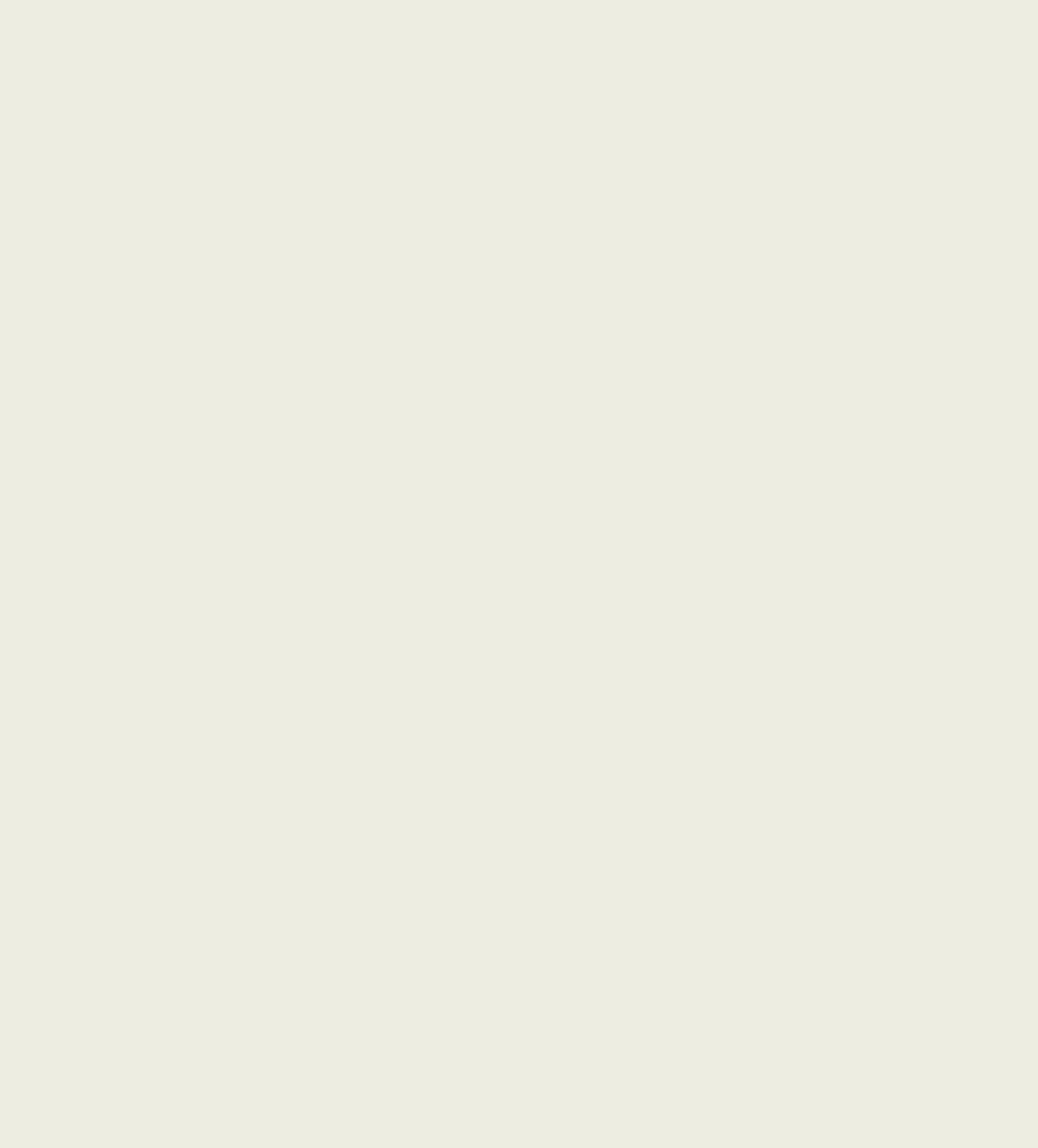
Para analizar los procesos de reclutamiento y selección se utilizó una metodología de comparación con las mejores prácticas internacionales. Adicionalmente, se exploraron los resultados de esas tareas en términos de los requerimientos del Poder Judicial y el perfil de las personas contratadas en los últimos años.

Según estimaciones de la empresa Deloitte, en los próximos diez años el 75% de la fuerza laboral será de la generación *millennial*³. Esto impone a las organizaciones nuevos retos para la atracción y retención de talento. El Poder Judicial no escapa a esta tendencia y por ello, para contar con personal altamente calificado, debe adecuar sus procesos de reclutamiento y selección a las mejores prácticas globales, así como generar planes de carrera y sucesión que den a sus colaboradores posibilidades de crecimiento y superación constantes.

3 Personas nacidas entre los años 1981 y 2000

► Hallazgos relevantes

- El Poder Judicial pasó de tener 3.621 funcionarios en 1990, a 11.892 en 2015. En el último de esos años, un 19,8% del personal eran jueces, defensores públicos y fiscales.
- La Oficina de Personal, creada en 1964, contaba con 58 colaboradores en 1994. En 2015 pasó a llamarse Dirección de Gestión Humana, con una nómina de 208 funcionarios y un presupuesto anual de cerca de 730 millones de colones.
- Los perfiles de los puestos analizados en este capítulo (jueces, fiscales y defensores) exigen una cantidad muy elevada de competencias (alrededor de 19) y los aspirantes deben tener un alto nivel de cumplimiento (entre el 74% y el 100% de las competencias), lo cual reduce la funcionalidad del proceso de reclutamiento y dificulta la posibilidad de encontrar candidatos idóneos.
- Entre 2011 y 2015 la Escuela Judicial capacitó a cerca de 14.000 personas, la mayoría de ellas en los programas de actualización y extensión. En 2012 y 2015 la cifra estuvo por debajo del promedio del quinquenio y en el último de esos años se registró una disminución significativa.



CAPÍTULO 4

La calidad del recurso humano en el Poder Judicial

Conceptos básicos

Gestión humana

La administración de recursos humanos ha evolucionado de acuerdo con las necesidades del contexto. La globalización de la fuerza laboral y las innovaciones tecnológicas son dos factores que han obligado a replantear las funciones de los departamentos de recursos humanos, que han pasado de una labor operativa centrada en implementar procedimientos de contratación, despido y pago, a ser hoy en día un área de planificación estratégica y gestora de cambios en las organizaciones (Dessler y Varela, 2011).

Esa evolución y ese replanteamiento de prioridades se refleja en los cambios de nomenclatura: los departamentos de “personal” pasaron a llamarse de “recursos humanos”. En la actualidad estas instancias se denominan de “gestión humana” o “talento humano”, en el entendido de que, siendo las personas el principal factor de éxito de las organizaciones, la gestión en este ámbito debe enfatizar en el desarrollo del capital humano⁴, que abarca todas las fases de la vida laboral. De esta manera cobró relevancia el enfoque por competencias para definir los perfiles de puestos y se incorporaron requisitos como habilidades de comunicación, inteligencia emocional y trabajo en equipo, a la vez que se puso una atención creciente a la salud ocupacional y la protección de derechos de las y los trabajadores.

De acuerdo con Chiavenato (1999) la gestión del talento humano incluye seis procesos:

Admisión: consiste en atraer candidatos calificados para un cargo (reclutamiento) y seleccionar a la persona adecuada según el perfil de competencias y habilidades requeridas para el puesto.

Aplicación: comprende definir las actividades que realizarán las personas en la empresa o institución. Incluye aspectos como el diseño y descripción de cargos, la inducción y la evaluación del desempeño.

Compensación: influye directamente en el grado de satisfacción del personal con el trabajo. Conlleva definir las características y criterios para el otorgamiento de incentivos, beneficios y servicios sociales, así como la motivación de los empleados, teniendo en cuenta los objetivos individuales que estos deben alcanzar.

Desarrollo: busca el crecimiento profesional y personal de los empleados. Consiste no solo en brindarles información y propiciar la adquisición de nuevos conocimientos, habilidades y destrezas, sino también en facilitar el aprendizaje de actitudes, soluciones, ideas y conceptos que modifiquen sus hábitos y comportamientos y les permitan ser más eficaces en lo que hacen.

Mantenimiento: se trata de crear las condiciones necesarias para que, a largo plazo, las personas estén satisfechas con la organización. Implica proporcionar un ambiente físico, psicológico y social agradable, seguro, así como garantizar que las relaciones con los empleados sean amigables, de cooperación y promover la motivación para el logro de los objetivos de la empresa o institución.

⁴ Por capital humano se entiende el conjunto de los conocimientos, la educación, la capacitación, las habilidades y la pericia de los colaboradores de una organización (Crawford, 1991).

Evaluación: busca dar seguimiento y controlar las actividades del personal para garantizar el cumplimiento de los planes y objetivos de la organización. Incluye la construcción de bases de datos, sistemas de información gerenciales y un régimen disciplinario.

Reclutamiento y selección

El proceso de reclutamiento y selección involucra las siguientes tareas:

- ▶ Planear y pronosticar los requerimientos de fuerza laboral para determinar los puestos que deberán cubrirse.
- ▶ Integrar una bolsa de trabajo para esos puestos y reclutar candidatos internos o externos.
- ▶ Orientar a las y los aspirantes en el llenado de formularios de solicitud de empleo y la participación en entrevistas iniciales.
- ▶ Usar diversas herramientas de selección, como exámenes, verificación de antecedentes y estudios médicos para identificar a los candidatos viables.
- ▶ Remitir la información sobre uno o varios candidatos viables al supervisor o jerarca responsable del puesto.
- ▶ Entrevistar una o más veces al candidato o candidatos, en compañía del supervisor y otras autoridades relevantes, con el fin de identificar al aspirante al que se le hará un ofrecimiento real (Dessler y Varela, 2011).

Reclutamiento y selección constituyen dos partes de una misma lógica: la primera consiste en utilizar diversas técnicas de comunicación para atraer con selectividad a los candidatos que posean los requerimientos mínimos del puesto vacante, y la segunda tiene la finalidad de escoger entre los aspirantes reclutados aquellos que tengan más probabilidades de desempeñar bien el puesto. Así, el

objetivo básico del reclutamiento es abastecer el proceso de selección de su materia prima: las y los candidatos, mientras que el objetivo básico de la selección es clasificar y escoger a las personas adecuadas a las necesidades de la organización (Chiavenato, 1999).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN HUMANA DEL PODER JUDICIAL

véase Arroyo, 2016 en www.estadonacion.or.cr

Capacitación

Es un proceso de aprendizaje que busca mejorar las habilidades y competencias relacionadas con el desempeño inmediato del trabajo. Consta de cuatro etapas: diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación.

Actualmente se considera un medio para desarrollar las competencias que les permitan a las personas ser más productivas, creativas e innovadoras, a efecto de que contribuyan mejor a los objetivos de la empresa o institución. La capacitación es una manera eficaz de agregar valor al trabajo de las personas y el servicio que reciben los clientes, enriquece el patrimonio humano de las organizaciones y es responsable de la formación de su capital intelectual (Chiavenato, 2009).

En este estudio la capacitación incluye tanto la inducción inicial que se brinda a las y los funcionarios del Poder Judicial, como las actividades de especialización, actualización y formación en general que estos reciben dentro de la institución⁵ a lo largo de su vida laboral.

Por otra parte, lo que aquí se denomina formación inicial corresponde a la educación universitaria formal, es decir, el conjunto de conocimientos y habilidades que ya tienen las y los candidatos a los puestos judiciales, que no han sido proporcionados por la institución.

Contexto

Dada la complejidad del conglomerado judicial costarricense, la administración de los recursos humanos ha sido asignada a varias instancias y es regulada por normas de distintos niveles, alcances y fechas de creación. En esta sección se describe ese marco institucional y legal, a fin de contextualizar los hallazgos de investigación que se presentarán posteriormente. Para ello, se reseña la evolución que ha tenido el enfoque de recursos humanos a través del tiempo y se da cuenta de la magnitud de las tareas que se llevan a cabo en este ámbito, en virtud del crecimiento del personal, las oficinas y el presupuesto del sistema de administración de justicia, así como de la modificación, especialización y ampliación de las funciones judiciales.

Breve repaso histórico sobre la gestión de personal judicial

En el proceso de consolidación del Poder Judicial, particularmente en la segunda mitad del siglo XX, la administración del personal ha tenido una evolución congruente con las transformaciones ocurridas en su entorno. Ello se refleja en diversos niveles, como la asignación de funciones y recursos, e incluso en el cambio de nombre, de lo que se conocía como la Oficina de Personal,

⁵ El Poder Judicial ha establecido alianzas con centros de enseñanza (la UNA y la UNED, entre otros) para capacitar al personal en ciertas especialidades. Estos programas no se tomaron en cuenta en esta investigación, por considerar que son esfuerzos desarrollados fuera de la institución

a la actual Dirección de Gestión Humana, en cuya denominación actual está implícito el carácter estratégico que tiene su quehacer en el conglomerado institucional.

De acuerdo con Arroyo (2016), la historia de esta instancia, desde su fundación en 1964, se puede dividir en tres momentos que coinciden con los cambios dentro del Poder Judicial, a saber:

• **Los primeros años de la Oficina de Personal (1964-1973)**

En este período el trabajo estuvo orientado a tareas de orden operativo, como movimientos de personal, pago de planillas y apoyo en los procesos de reclutamiento y selección, que aún eran competencia de las distintas jefaturas. Jerárquicamente, la Oficina de Personal dependía de la Corte Plena, órgano que además aprobaba los nombramientos, desde los niveles administrativos hasta los puestos de judicatura. En 1965 se promulgó el primer reglamento de la Oficina y a inicios de la década de los setenta se incluyó al Ministerio Público en la estructura del Poder Judicial, con lo cual se ampliaron los perfiles ocupacionales y los tipos de contrataciones. En 1973 el Estatuto de Servicio Judicial se convirtió en ley (n° 5155, del 10 de enero) y trajo consigo varias modificaciones al reglamento. Entre otros cambios, la Oficina de Personal pasó a llamarse Departamento de Personal y se creó el Consejo de Personal como organismo superior encargado de definir su política general. Destaca en esta normativa la asignación de funciones para la capacitación del personal, en coordinación con el citado Consejo.

• **Consolidación del Departamento de Personal (1973-1994)**

Esta etapa se caracterizó por el fortalecimiento de la administración de personal, en términos de estructura, funciones y tecnificación de las actividades, dentro de una organización cada vez más diversa. En 1973, como se indicó, se le dio rango de ley al Estatuto de Servicio Judicial, que modificó y amplió sustancialmente las responsabilidades del Departamento, al asignarle tareas como la evaluación periódica de la eficiencia del personal, el pago de planillas, el desarrollo de un sistema de valoración de puestos, el registro y trámite de los componentes de la carrera profesional y los pagos por concepto de prohibición y dedicación exclusiva, entre otras.

En este período se incorporaron al conglomerado institucional el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), la Defensa Pública y el Ministerio Público. De conformidad con la Ley de Dirección Administrativa y de Auditoría del Poder Judicial (1977) se creó la Direc-

ción Administrativa, como órgano superior de todos los departamentos de esa área, incluido el de Personal, con lo cual se debilitó el vínculo directo con la Corte Plena que existía en la fase anterior. También se estableció el Consejo Administrativo, integrado por los titulares de la Dirección Administrativa, la Secretaría de la Corte y la Presidencia del Tribunal de la Inspección Judicial, al cual se le asignó el nombramiento de funcionarios, la aprobación de vacaciones y el otorgamiento de pensiones y jubilaciones. Finalmente, en 1981 se fundó la Escuela Judicial, como ente responsable de la capacitación del personal.

• **Reforma organizacional y fortalecimiento de la gestión humana (1994-2015)**

Los cambios experimentados por el conglomerado judicial en los primeros años de la década de los noventa impactaron profundamente al Departamento de Personal. Prueba de ello es que el Convenio Corte-BID⁶ tuvo un componente específico orientado a su fortalecimiento (Alfaro, 2016).

Al reformarse la Ley Orgánica del Poder Judicial, en 1994, la dependencia jerárquica del Departamento se trasladó a un nuevo órgano denominado Consejo Superior (diagrama 4.1). En el mismo año la Ley de Carrera Judicial cambió de manera radical los procesos de reclutamiento y selección de personal, pues entre otras acciones creó la Unidad Interdisciplinaria, dio estabilidad a los puestos de la judicatura, modificó el régimen de nombramientos, reguló los ascensos y traslados e incorporó pruebas médicas, psicológicas y estudios de antecedentes personales y laborales.

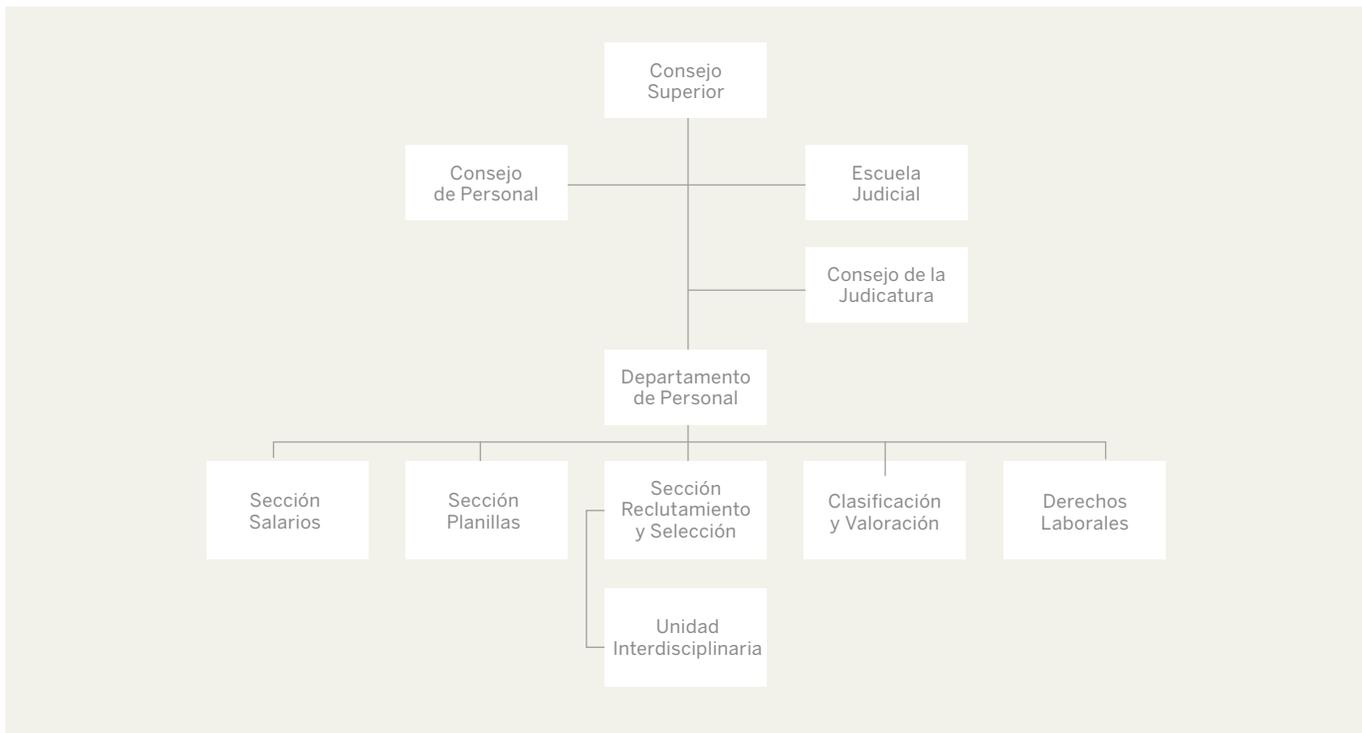
En 1994 el Departamento contaba con 58 funcionarios y un equipamiento tecnológico apenas incipiente, lo que impedía atender de manera adecuada y oportuna las demandas del personal; por ejemplo, el pago del primer salario después de un nombramiento demoraba, en promedio, de tres a seis meses. El recién creado Consejo Superior le proveyó más recursos (personal y equipo) y orientó sus esfuerzos de corto plazo a mejorar los tiempos de respuesta en los procesos de pago y la incorporación de tecnología.

Al iniciar la década del 2000 se puso en marcha un esfuerzo de rediseño organizacional y de procesos que abarcó todas las áreas de la gestión humana. Se planteó un nuevo enfoque centrado en las competencias laborales y apoyado en el Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA). En octubre de 2002 el Consejo Superior conoció y aprobó esta iniciativa. En los años siguientes la nueva estructura se incluyó en los planes

6 Se refiere al programa de modernización del Poder Judicial que se desarrolló con financiamiento del BID y que incluyó dos préstamos, por 15 (1996) y 32 millones de dólares (2002). Otras organizaciones como Usaid, Ilanud y el PNUD apoyaron técnica y económicamente la iniciativa.

► Diagrama 4.1

Poder Judicial: organigrama del Departamento de Personal. 1994



Fuente: Arroyo, 2016.

anuales operativos, estableciendo así un vínculo directo entre los temas de recursos humanos y la planificación estratégica del Poder Judicial.

A partir de este esfuerzo, el Departamento de Personal logró concentrar bajo su responsabilidad las unidades de Deducciones y de Capacitación (2004), y años después las áreas de Salud Ocupacional (2010) y Servicios de Salud y Ambiente Laboral (2011), en busca de consolidar un enfoque integrado de la gestión del recurso humano.

Asimismo, como parte de estos procesos de crecimiento y consolidación interna, en 2008 la Corte Plena aprobó el *Estudio para la definición del Estrato Gerencial del Poder Judicial* e incluyó al Departamento de Personal entre las instancias que conformaban ese estrato, por considerar que su ámbito de acción, su grado de responsabilidad y su rol en la toma de decisiones justificaban su incorporación como uno de los órganos responsables de la dirección del conglomerado judicial (Arroyo, 2016).

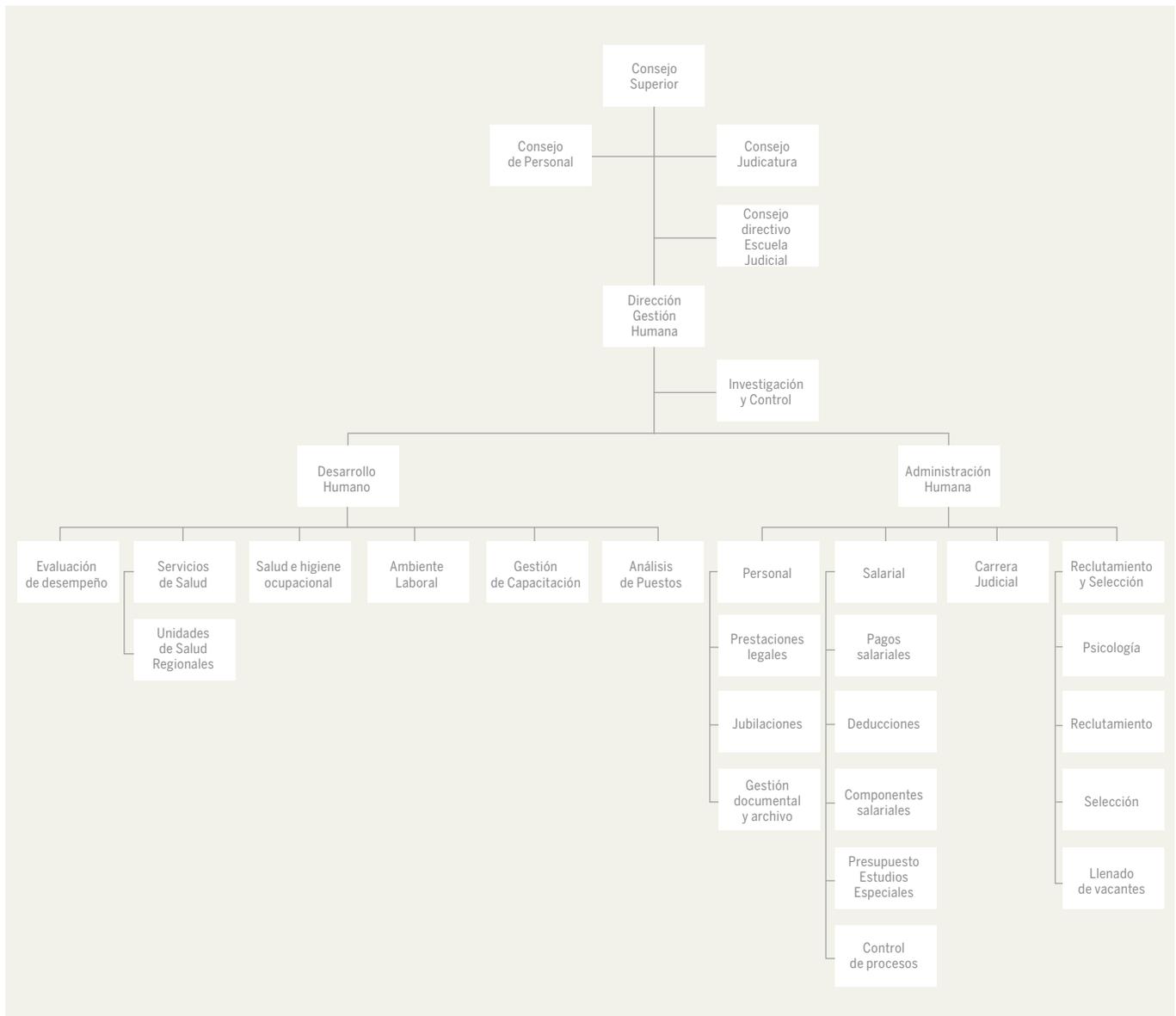
Configuración actual de la Dirección de Gestión Humana

En 2015 el Consejo de Personal reconoció el carácter especializado de la entidad encargada de los recursos humanos en el Poder Judicial y señaló: “Es así que este Consejo no observa que exista ningún tipo de impedimento para que el Departamento de Personal, así llamado en la Ley Orgánica, pueda denominarse Dirección de Gestión Humana, que no sólo es un cambio de nomenclatura puro y simple, sino que responde a un enfoque y una filosofía administrativa más acorde con los tiempos, donde se reconoce al ser humano como verdadero gestor de los resultados de una organización y cuyo desarrollo debe ser promovido como una acción estratégica de la entidad en busca del logro último de sus fines” (artículo XIII del acta de la sesión 07-2015, celebrada el 16 de abril de 2015).

Actualmente la Dirección de Gestión Humana cuenta con 208 funcionarios y funcionarias que tienen a cargo dos procesos claramente definidos: desarrollo humano y administración humana (diagrama 4.2).

► Diagrama 4.2

Organigrama Dirección de Gestión Humana. 2015



Fuente: Arroyo, 2016.

En el último quinquenio, en promedio, la Dirección ha tenido un presupuesto cercano a 730 millones de colones, equivalentes a un 0,22% del presupuesto total del Poder Judicial (gráfico 4.1; Leñero y Núñez, 2016).

Uno de los grandes retos que enfrenta esta instancia es la satisfacción de las demandas específicas de entes disímiles como el sector administrativo, la judicatura, el OIJ, la Defensa Pública y el Ministerio Público. Hay características y normas distintas para los procesos de selección y reclutamiento; por ejemplo, el Ministerio

Público tiene autonomía para efectuar sus propias contrataciones, mientras que en la Defensa Pública los nombramientos deben ser avalados por el Consejo Superior.

El diseño organizacional obliga a la Dirección de Gestión Humana a servir a todo el conglomerado judicial y a responder a varias autoridades. Entre ellas se encuentran el Consejo de Personal, el Consejo de la Judicatura, el Consejo Superior y diversas comisiones. El primero es el más antiguo; se creó como órgano asesor de la Corte Plena en materia de recursos humanos y se

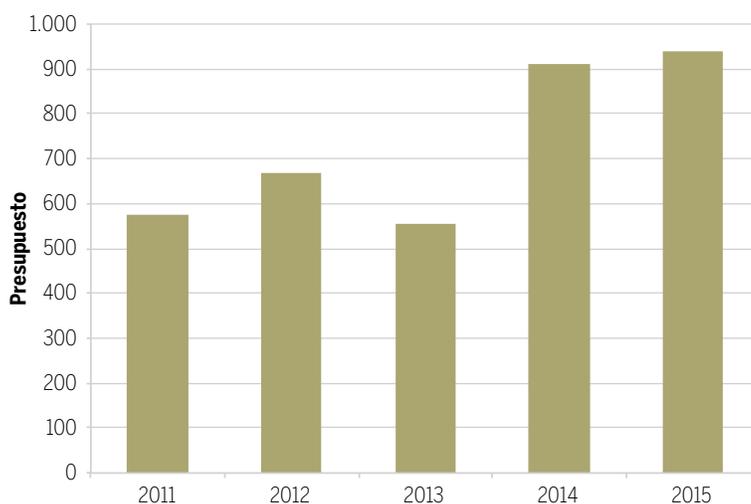
concentra en resolver diferencias en relación con las ternas, cuando no existe acuerdo entre el área solicitante y el Departamento de Personal (artículo 12 del Estatuto de Servicio Judicial). Por su parte, el Consejo de la Judicatura solo tiene potestades en su propio ámbito. Y el Consejo Superior es el órgano de máxima jerarquía en la toma de decisiones administrativas del Poder Judicial, por lo que puede revisar decisiones de prácticamente todos los órganos y consejos. Por otro lado, la Dirección de Gestión Humana es miembro permanente o temporal en varias comisiones institucionales, como las de Presupuesto, Evaluación del Desempeño, Nombramientos, Incapacidades y Teletrabajo. Esta dispersión institucional y normativa dificulta el ejercicio de la rectoría en el área de recursos humanos, pues la coordinación y estandarización de procesos se hace más compleja.

Capacitación institucional

Como resultado de las particularidades institucionales, en el organigrama actual hay diversas instancias que son parte de los procesos internos de capacitación. Desde 1981 la Escuela Judicial Edgar Cervantes Villalta es el ente rector en este campo. Sus esfuerzos están dirigidos primordialmente a la capacitación y formación del personal de la judicatura y el sector administrativo.

► Gráfico 4.1

Presupuesto de la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial. 2011-2015
(millones de colones)



Fuente: Leñero y Núñez, 2016.

También existen otras entidades que ofrecen este tipo de servicio, como la Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público y la Unidad de Capacitación de la Defensa Pública, ambas con un carácter descentralizado que les permite realizar su propia planificación y gestión, aunque siempre bajo la rectoría de la Escuela Judicial (Chinchilla, 2016). Además, tal como señala Arroyo (2016):

...en concordancia con el rediseño aprobado, en el año 2005 también se creó la Unidad de Capacitación (hoy Sección de Gestión de la Capacitación) dentro del departamento de recursos humanos. Inicialmente el objetivo de esta área se relacionó con la planificación, programación, control y seguimiento de la ejecución y mantenimiento de la información respecto de la capacitación de los funcionarios del Poder Judicial. No obstante, al ser la Escuela Judicial la rectora de la capacitación institucional y existir también unidades de capacitación en el OIJ, Ministerio Público y Defensa Pública, los objetivos del rediseño fueron paulatinamente ajustándose a la realidad institucional, con la finalidad de no duplicar tareas, establecer límites de acción y maximizar los recursos disponibles.

La Escuela Judicial cuenta con un cuerpo docente seleccionado a lo interno del propio sistema de administración de justicia, conformado por ocho personas que se dedican a esta labor a tiempo completo por dos años (prorrogables por otros dos) y quienes antes de asumir sus funciones reciben adiestramiento en el modelo de capacitación por competencias.

De acuerdo con los informes anuales del período 2011-2015, la Escuela Judicial realizó 13.960 actividades de capacitación, para un promedio anual de 2.792 en ese quinquenio⁷.

La Unidad de Capacitación de la Defensa Pública no tiene un cuerpo docente estable, ni seleccionado de la misma manera que en la Escuela Judicial. Sus profesores y profesoras son personas de amplia experiencia y trayectoria dentro de la institución, particularmente en la Defensa Pública. En el quinquenio estudiado realizó un total de 522 actividades de capacitación, en las que participaron 6.064 funcionarios, con una cobertura promedio del 76% del personal de Poder Judicial.

Tampoco la Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público cuenta con un cuerpo docente estable y dedicado exclusivamente a esa labor, la cual es desarrollada por profesionales de experiencia y trayectoria en el Ministerio Público. Esta entidad se encuentra

⁷ Es importante anotar que los funcionarios pueden recibir varios cursos, por lo que los datos no expresan el número de personas capacitadas, sino la cantidad de participantes en las actividades.

en un proceso de reestructuración y cambios de nomenclatura de sus actividades, lo que ocasiona disparidades en la información; así por ejemplo, lo que al inicio del quinquenio analizado se denominaba “charlas” o “talleres”, hoy se conoce como “actualización”. Por este motivo resulta difícil cuantificar los esfuerzos en este ámbito.

Crecimiento del recurso humano

La expansión del personal en los últimos veinticinco años ha significado un enorme reto y a la vez una oportunidad de consolidación para la Dirección de Gestión Humana. La nómina institucional pasó de 3.621 funcionarios en 1990, a 11.892 en 2015, incluyendo plazas ordinarias y extraordinarias, así como el personal de los órganos auxiliares, los empleados administrativos y la judicatura (gráfico 4.2). En el último de los años citados, un 19,8% del personal eran jueces, defensores públicos y fiscales.

Al observar la relación entre el número de jueces y magistrados y la cantidad de habitantes, se puede argumentar que existe una mejor cobertura y una menor carga de trabajo por funcionario en todos los niveles. En 1990 había un juez o jueza por cada 9.965 personas, cifra que se redujo a menos de la mitad en 2015 (gráfico 4.3).

En 2015, el Primer Circuito de San José tenía la mayor cantidad de personal: 40 funcionarios judiciales por cada 10.000 habitantes. Esto se debe a que allí se concentran el personal administrativo de apoyo (financiero, planificación, tecnologías, etc.) y las instancias de casación que funcionan para todo el país. En relación con el número de jueces, el mapa 4.1 muestra que la mayoría se ubica en el área central del país, en particular en los circuitos Primero y Segundo de San José, con 177 y 249 jueces, respectivamente.

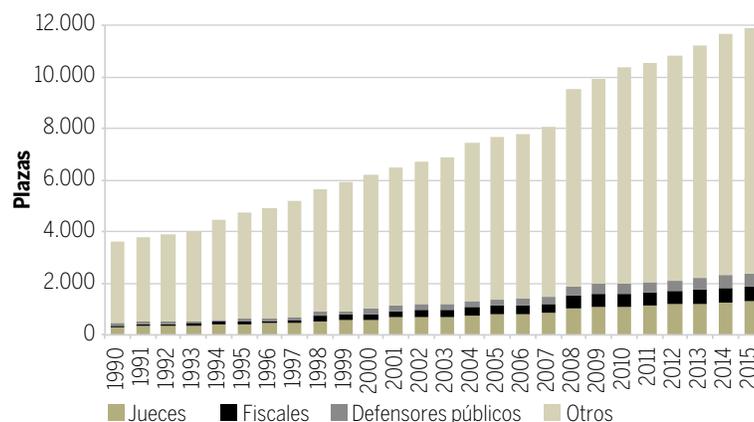
Normativa sobre recursos humanos

El amplio marco legal que sustenta la gestión de los recursos humanos judiciales está disperso en normas con diferentes niveles, desde la Constitución Política hasta los acuerdos emitidos por los órganos competentes. Algunas de estas reglas fueron promulgadas hace más de cuarenta años, como el Estatuto de Servicio Judicial, y por ende es posible que no se ajusten a las necesidades actuales.

Se han creado normas que se aplican a todo el conglomerado judicial; por ejemplo, la Ley de Salarios del Poder Judicial, de 1957, le otorgó a la Corte la potestad de definir sus propias categorías salariales y realizar aumentos periódicos. La norma de referencia general es la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1994, con la cual se rigen el ingreso al servicio, las prohibiciones del personal, los aspectos disciplinarios y el régimen jubilatorio. El Código de Trabajo opera como legislación supletoria.

Gráfico 4.2

Distribución de plazas en el Poder Judicial, según tipo. 1990-2015^{a/}

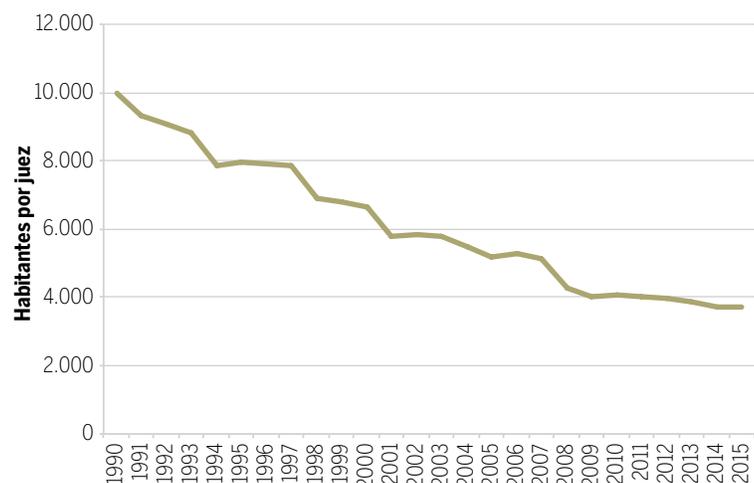


a/ Para el periodo 1990-2000 la cantidad de jueces se refiere solo a plazas ordinarias; del 2001 en adelante se incluyen también las extraordinarias. En el caso de los fiscales y defensores públicos, el periodo 1990-2002 se refiere solo a puestos ordinarios y del 2003 en adelante se incluyen los extraordinarios. Para el resto de cargos, las plazas extraordinarias se contabilizan a partir del año 2004.

Fuente: Elaboración propia con información de la Sección de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

Gráfico 4.3

Número de habitantes por juez. 1990-2015^{a/}



a/ Para el periodo 1990-2000 las cifras se refieren solo a plazas ordinarias; del 2001 en adelante incluyen también a las extraordinarias.

Fuente: Elaboración propia con información de la Sección de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

► Mapa 4.1

Personal judicial^{a/} por diez mil habitantes^{b/}, según circuito. 2015



a/ Incluye jueces, defensores y personal administrativo. No se cuenta con datos por circuito para el personal de la Fiscalía, ni del OIJ. Se excluye el personal de dirección y administración que tiene competencia nacional.

b/ No hay ningún circuito que posea entre 19 y 39 funcionarios por diez mil habitantes, por lo cual no se incluye ese intervalo.

Fuente: González, 2016 con datos del Poder Judicial y del INEC.

Otra norma relevante es el Estatuto de Servicio Judicial, de 1973 (Ley 5155), que estableció la base legal del Departamento de Personal y amplió sus competencias. Cabe señalar que la Dirección de Servicio Civil se opuso a la promulgación del Estatuto, porque significaba la creación de un régimen especial que dispersaba aún más las regulaciones en materia de empleo público.

En el Estatuto se incorporaron normas sobre la clasificación y valoración de puestos, el ingreso al servicio judicial, el período de prueba, los ascensos, permutas y traslados, el adiestramiento y la capacitación. El capítulo

XIII reguló el nombramiento de las y los funcionarios que imparten justicia, y para tal efecto asignó importantes responsabilidades al Departamento de Personal, entre ellas la de administrar las convocatorias, elaborar las nóminas de candidatos y realizar estudios sobre antecedentes, experiencia y cualquier otra información relevante (artículo 70). Entre los elementos novedosos que introdujo el Estatuto estaba la evaluación periódica de los servicios y el uso de procedimientos técnicos para promover la eficiencia del personal. Sin embargo, esta actividad se dejó de realizar en la década de los noventa

y constituye un desafío pendiente de la institución, tal como señaló el *Primer Informe Estado de la Justicia*.

Paralelamente existen leyes específicas que solo rigen para un órgano determinado o una parte de la administración del recurso humano, entre ellas la Ley de Prohibiciones y Dedicación Exclusiva (n° 6451, de 1980), la Ley de Carrera Judicial, de 1994, y las leyes orgánicas del Ministerio Público y del OIJ. El cuadro 4.1 muestra cómo se distribuye la aplicación del marco legal en los puestos considerados en este análisis.

Los procesos de reclutamiento y selección del Poder Judicial se rigen en primera instancia por el artículo 192 de la Constitución Política, que indica:

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

En segundo término, se aplican las normas establecidas por cada órgano y para cada puesto.

En cuanto a la capacitación, la principal norma es la Ley de Creación y el Reglamento de la Escuela Judicial (de 1981), cuyo objetivo principal de satisfacer las necesidades de capacitación de los servidores judiciales. Esta ley dotó a la Escuela de un Consejo Directivo, un director o directora y el personal permanente requerido para el ejercicio de sus funciones. La normativa sobre capacitación generalmente se establece por medio de reglamentos⁸ y acuerdos de cada órgano. En 2008 el Consejo Directivo de la Escuela emitió las “Políticas generales de capacitación y formación del Poder Judicial”⁹ que incluyen una serie de lineamientos para reforzar su rectoría en la materia.

Resultados de la investigación

La gestión humana involucra muy diversas tareas que en la práctica se traslapan y complementan. En este estudio se valoran tres grandes etapas: los procesos de reclutamiento, selección y capacitación del personal. Adicionalmente, se incluye un apartado sobre la formación inicial que reciben los funcionarios del Poder Judicial, de cuya calidad son responsables las universidades, pero que afecta al sistema de administración de justicia cuando contrata a sus graduados. Con ello se pretendió aproximar respuestas a las preguntas de investigación planteadas al inicio de este capítulo.

▮ Cuadro 4.1

Normas que rigen las funciones judiciales, por tipo de puesto

Documento	Investigador	Fiscal	Defensor	Juez
Ley Orgánica del Poder Judicial	●	●	●	●
Ley de Carrera Judicial				●
Ley Orgánica del Ministerio Público		●		
Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial	●			
Estatuto de Servicio Judicial				●
Reglamento en entrada al Ministerio Público		●		
Acuerdos	Según corresponda			

Fuente: Leñero y Núñez, 2016.

8 Un listado de reglamentos relacionados puede consultarse en <http://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/quienes-somos/normativa>

9 http://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/archivos/Normativas/8_politicas%20general%20capacitacion.pdf

El proceso de reclutamiento y selección de personal

El ciclo de gestión del recurso humano inicia con la atracción y selección del talento. Este proceso es de vital importancia, dado que contar con las personas adecuadas determina la calidad y el potencial de cualquier empresa o institución.

El reclutamiento implica la atracción del mejor talento y la aplicación de herramientas de evaluación para seleccionar a los candidatos idóneos. En el Poder Judicial esta tarea se concentra en la Dirección de Gestión Humana, aunque no exclusivamente. La selección de personal se refiere a la escogencia concreta de una persona para una plaza vacante. Esta decisión es tomada por las jefaturas, a partir de la nómina de candidatos que pasaron los filtros de reclutamiento.

Gestión humana se actualiza con base en mejores prácticas internacionales

Actualmente los procesos de reclutamiento y selección en el Poder Judicial están siendo objeto de importantes cambios¹⁰ con el fin de garantizar una evaluación en profundidad de las y los candidatos, de forma tal que se tomen en cuenta no solo sus conocimientos técnicos, sino también sus habilidades para el ejercicio de los cargos. Pese a ello, un análisis basado en las mejores prácticas internacionales efectuado por la empresa Deloitte determinó que, de los siete elementos que componen la metodología Benziger¹¹, solo cinco están presentes en alguna medida en los procesos que se realizan en el conglomerado judicial (cuadro 4.2; Leñero y Nuñez, 2016). Las debilidades tienden a concentrarse en aspectos relacionados con la planificación estratégica y la proyección de necesidades futuras de personal para cumplir con los objetivos, misión y visión de la institución.

Al igual que muchas empresas e instituciones en otros países, el Poder Judicial costarricense ha avanzado al realizar una evaluación integral de los candidatos que combina conocimientos técnicos con “competencias suaves”¹², a través de instrumentos como las pruebas psicométricas. No obstante, hay aspectos que requieren revisión o ser fortalecidos. Por ejemplo, los perfiles de los puestos analizados (jueces, fiscales y defensores) exigen

una cantidad muy elevada de competencias (alrededor de 19) y los aspirantes deben tener un alto nivel de cumplimiento (entre el 74% y el 100% de las competencias), lo cual reduce la funcionalidad del proceso y dificulta la posibilidad de encontrar candidatos adecuados.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PROCESOS DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE PERSONAL EN EL PODER JUDICIAL

Véase Leñero y Nuñez (2016), en www.estadonacion.or.cr

Perfiles de puestos por competencias en etapa inicial

Uno de los principales esfuerzos que ha desplegado el Poder Judicial en materia de recursos humanos es la migración de todos los procesos relativos a la selección de personal hacia la evaluación por competencias. Dessler (2011) define este concepto de la siguiente manera:

Es posible decir que el análisis de puestos basado en competencias significa describir el puesto en términos de competencias conductuales medibles y observables (conocimientos, habilidades y/o comportamientos), que el trabajador que ocupa el puesto debe mostrar para desempeñar bien su labor (...) Por lo tanto, el análisis de puestos tradicional se enfoca más en el trabajo; mientras que el análisis basado en las competencias se concentra más en el trabajador, en específico en lo que es capaz de hacer.

Aunque no en todos los puestos se ha concluido la definición de perfiles por competencias, todo el sistema está avanzando en esa dirección para las nuevas contrataciones. Uno de los retos que se plantean a futuro es evaluar en qué medida el personal contratado previamente cumple con los perfiles y, sobre esa base, diseñar un programa de capacitación para cerrar las brechas que se identifiquen.

10 Desde hace más de cinco años está en trámite una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial y en 2015 se presentó el proyecto de “Ley para la evaluación del desempeño del personal judicial.” En espera de los resultados de esas iniciativas, y para avanzar en esta materia, a partir de 2016 la Corte Plena integró una comisión especializada y estableció en su agenda un espacio semanal para discutir el tema.

11 El Benziger Thinking Styles Assessment (BTSA) proporciona una guía para evaluar las competencias del perfil de los puestos de jueces, fiscales y defensores. Es un test neurofisiológico que ha sido aplicado, validado y reconocido durante más de veinte años, como instrumento que permite medir la capacidad de los individuos para maximizar su efectividad. Brinda información sobre los talentos naturales de las personas, a partir del análisis de los cuatro cuadrantes del cerebro, a saber: i) basal izquierdo, relacionado con procesamiento y rutina, ii) basal derecho, relacionado con intuición y empatía, iii) frontal izquierdo, relacionado con lógica y resultados, y iv) frontal derecho, relacionado con visión y creatividad.

12 Se refiere a las habilidades y capacidades relacionadas con la forma en que las personas trabajan juntas, interactúan, se comunican y manejan sus emociones.

► Cuadro 4.2

Síntesis de la evaluación del proceso de reclutamiento y selección de personal del Poder Judicial

Descripción de componentes	Cumplimiento	Hallazgos relevantes
<p>Planeamiento de negocio y estrategia La cantidad y el perfil de los recursos humanos están acordes con las necesidades actuales y futuras de la institución, y son coherentes con los objetivos y metas definidos en sus planes y estrategias.</p>	●	El perfil por competencias se aplica en un número limitado de puestos. Las competencias requeridas son muchas y se establece que su cumplimiento debe oscilar entre el 74% y el 100%, lo cual disminuye la funcionalidad del proceso y dificulta la posibilidad de encontrar candidatos adecuados.
<p>Generación de marca y gestión de candidatos Se refiere a la experiencia que vive el candidato durante el proceso de selección, al entrar en contacto con las personas, herramientas y tecnologías involucradas en el proceso. Se considera un paso fundamental en la construcción y mantenimiento de un grupo de candidatos elegibles de alta calidad.</p>	●	En los procesos de reclutamiento y selección hay una correcta gestión de la comunicación con los candidatos, ya que se informa sobre los resultados obtenidos. Se debe desarrollar mejor la “marca empleador”, con base en la cultura de la organización y la difusión del desempeño de institucional.
<p>Prácticas de reclutamiento Deben garantizar la disponibilidad de resultados de calidad en corto tiempo y con el menor costo posible. Comprende aspectos como el análisis de mercado o inteligencia competitiva y los canales de reclutamiento.</p>	●	En la Fiscalía y la Defensa Pública estas prácticas de reclutamiento solo se aplican para los puestos de entrada ^{a/} . Para puestos más altos se realizan procesos abreviados. El Poder Judicial se apeg a lo que establecen las leyes y los reglamentos internos en cuanto a los medios que deben utilizarse para realizar las publicaciones de búsqueda de candidatos. Además hace uso tanto de páginas web como de redes sociales. No se realizan análisis de mercado o inteligencia competitiva. Se deben diversificar las fuentes para el reclutamiento. Los nombramientos no se realizan siempre en la clase de puesto con que inició el proceso.
<p>Infraestructura y outsourcing Comprende la disponibilidad de los recursos tecnológicos, de infraestructura y equipo para el desarrollo de los procesos de reclutamiento y selección (salas de entrevistas, software, técnicos para la revisión de las pruebas, etc.).</p>	●	Se están implementando sistemas para facilitar la revisión de requisitos y la comunicación con las y los candidatos. La Dirección de Gestión Humana no cuenta con un laboratorio informático para la aplicación de pruebas, ni con salas para entrevistas.
<p>Análisis del negocio Medición de la eficiencia y eficacia de los procesos de reclutamiento y selección y su alineamiento con el negocio.</p>	●	El Poder Judicial no realiza este tipo de análisis. Es necesario definir parámetros para medir el impacto de la función de reclutamiento y selección en el desempeño institucional.
<p>Estructuras de soporte La gestión de recursos humanos opera coordinadamente con otras áreas del negocio, para definir estrategias tendientes a la atracción de talento. Para ello se requiere claridad en cuanto a los roles y funciones de cada uno de los actores involucrados en el proceso.</p>	●	No todos los procesos de reclutamiento y selección de personal se encuentran centralizados en la Dirección de Gestión Humana. Hay otras dependencias que realizan estas tareas, como sucede con el reclutamiento y selección de jueces, del personal para sustituciones y la investigación sociolaboral de primer ingreso al OIJ.
<p>Cultura Valores organizacionales, convenios, procesos y prácticas que influyen en el comportamiento individual y colectivo de la organización.</p>	●	El modelo de reclutamiento debe ser adoptado en todos los niveles de la organización. Se debe fomentar la rendición de cuentas y transparencia en los métodos de contratación. El Poder Judicial tiene el compromiso de generar empleo para personas con discapacidad, en cumplimiento de la legislación que indica que se debe contar con un 5% de funcionarios pertenecientes a esa población.

Escala de cumplimiento

- La práctica no se realiza en el Poder Judicial.
- Se identifica el uso de algunos elementos planteados como mejores prácticas.
- Se cumple con la totalidad de los elementos planteados como mejores prácticas.

a/ Se refiere a los puestos más bajos en la carrera judicial.

Fuente: Elaboración propia con datos de Leñero y Núñez, 2016.

Las competencias se clasifican en dos grupos: generales y específicas o técnicas. Las primeras comprenden áreas genéricas, como ética, transparencia y humanismo, en tanto que las segundas refieren a conocimientos y otras capacidades directamente relacionadas con el cargo por desempeñar. Para cada puesto y materia existe una descripción de las competencias requeridas y una ponderación de su cumplimiento en tres niveles: aceptable (1), eficiente (2) y superior (3). Además, para cada competencia se han definido conductas observables, es decir, aspectos que la ponen de manifiesto. Como se mencionó antes, la elevada cantidad de competencias y el alto nivel de cumplimiento que se exige en los perfiles de los puestos analizados (jueces y fiscales¹³) disminuyen la funcionalidad del proceso. En el apartado siguiente se ahondará en este tema.

Para el puesto de juez, el perfil define siete competencias generales y veintitrés específicas, algunas de las cuales dependen de la jurisdicción de que se trate. De las competencias generales, las de ética y transparencia e independencia jurídica son las que requieren el nivel más alto de cumplimiento (3), mientras que las de visión democrática y humanismo y conciencia social tienen un nivel intermedio (2) y para las demás el requerimiento es el mínimo (1). A modo de ilustración se puede mencionar que por independencia jurídica se entiende que los jueces deben “actuar por propia convicción, en el marco del ordenamiento jurídico y no en función de las expectativas de otros o respondiendo a presiones directas o indirectas; así como llevar adelante las acciones necesarias para la ejecución de la decisión tomada y hacerse responsable de ella, tanto en el ámbito personal como en el social o jurisdiccional, sobre la base del Estado de derecho”. Las conductas observables asociadas a esta competencia son:

- ▶ Toma decisiones y emite sus juicios aunque puedan ser difíciles o poco populares.
- ▶ Mantiene sus convicciones y decisiones argumentado razonadamente cuando son puestas en duda.
- ▶ Resuelve las materias que conoce con imparcialidad, basándose en los hechos y en las pruebas, y de conformidad con el Derecho.
- ▶ Decide los asuntos que le competen, sin restricción alguna y sin influencias, presiones, amenazas o intromisiones, directas o indirectas, de cualquiera o por cualquier razón.

- ▶ Toma posición a partir del Derecho vigente, sin dejarse influir real o aparentemente por factores extra-jurídicos.
- ▶ Se abstiene de participar en actividades que comprometen su independencia.

Entre las capacidades específicas de los jueces están la resistencia a la tensión, sentido de urgencia y temple. Para la mayoría de estas competencias los requerimientos se ubican en los niveles eficiente y superior, los más altos.

PARA UNA DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LAS

COMPETENCIAS PARA CADA PUESTO

Véase Leñero y Núñez, 2016 www.estadonacion.or.cr

En el caso de las y los fiscales, el perfil incluye cinco competencias generales, y entre seis y nueve competencias específicas, según el puesto. Las generales son compromiso, ética y transparencia, excelencia, humanismo y conciencia social, y toma de decisiones. En todas ellas se requiere el nivel de cumplimiento superior (3). A manera de ejemplo, la descripción de humanismo y conciencia social establece que el fiscal debe mostrar “sensibilidad hacia la persona usuaria y su entorno, priorizando el respeto a la dignidad humana; con clara conciencia del impacto social que conlleva su función en la sociedad, con capacidad de ofrecer un servicio humanizado, que genere confianza en la población y que garantice la no discriminación”. Para evaluar el cumplimiento de esta competencia se han definido las siguientes conductas observables:

- ▶ Muestra interés por conocer las circunstancias o condiciones del entorno social, personal, familiar y cultural, religioso, político y étnico, donde se desenvuelve y es respetuoso de la diversidad social.
- ▶ Percibe los puntos de vista y sentimientos de los demás, y entiende su sentido y razones, aunque estos no estén expresados o lo sean de forma imprecisa.
- ▶ Se interesa por los puntos de vista y sentimientos de los demás, y los tiene en cuenta a la hora de interactuar con ellos.

¹³ En este tema específico el análisis no incluye a la Defensa Pública, debido a que al momento de redactarse este Informe esa instancia no había concluido la definición de los perfiles de puestos por competencias.

Como sucede con los jueces, las competencias específicas del personal de la Fiscalía varían según el tipo de puesto. Para los fiscales adjuntos son más y requieren mayores niveles de cumplimiento que para los fiscales auxiliares.

Es importante recordar que la gestión de los recursos humanos es mucho más amplia que el proceso de reclutamiento y selección de personal. Por tal motivo, en otras fases, como la evaluación del desempeño y la capacitación, las competencias y las conductas observables también pueden resultar útiles como estándares para la valoración. Lentamente esta metodología está permeando esas otras áreas que entran a funcionar después de la contratación.

El cambio de metodología requiere un esfuerzo de educación y sensibilización que aún no se está realizando. Se debe incorporar el enfoque por competencias en todo el conglomerado judicial, no solo en la Dirección de Gestión Humana. Es necesario llevar a cabo campañas de comunicación y cursos de preparación para que todos los involucrados en las relaciones con el personal manejen la metodología (por ejemplo, los tribunales evaluadores, las personas que hacen entrevistas, los evaluadores de desempeño, los que toman las decisiones de contratación, etc.), de forma tal que en todas las etapas de la gestión humana se trabaje con un lenguaje común.

Reclutamiento de personal tiene múltiples filtros

El reclutamiento inicia cuando surge la necesidad de contratar personal y se define el perfil correspondiente. El Estatuto de Servicio Judicial (en adelante ESJ), el “Modelo para el reclutamiento, selección y nombramiento de vacantes en el Poder Judicial” (Poder Judicial, 2012), la Ley de Carrera Judicial y el Reglamento de Entrada al Ministerio Público (en adelante REMP) son normas que establecen los pasos y requisitos del proceso, que está a cargo –aunque no exclusivamente– de la Dirección de Gestión Humana (artículo 8 del ESJ). Si se trata de plazas nuevas, estas deben ser incluidas en el presupuesto que se somete a aprobación de la Corte Plena.

La publicidad de los concursos se realiza según lo estipulado en el marco normativo, por medio del *Boletín Judicial*, la página web, redes sociales y algún periódico de circulación nacional. Se complementa con difusión por intranet y correos electrónicos masivos. Además, en 2016 el Poder Judicial participó por primera vez en una feria de empleo, en busca de candidatos para puestos policiales, auxiliares de seguridad y técnicos especializados (recuadro 4.1). Además, existen los programas llamados

“meritorios”, que brindan la posibilidad de ganar experiencia laborando *ad honorem* en la administración de justicia y participar cuando se abra una plaza.

En la comparación realizada con las mejores prácticas de reclutamiento se señaló como área susceptible de mejora la diversificación de los canales de reclutamiento y un mayor posicionamiento de la imagen del Poder Judicial como un empleador atractivo. Entre los canales poco utilizados se encuentran los planes de sucesión¹⁴, los programas de pasantías, un portal dedicado exclusivamente a la publicación de ofertas de trabajo, eventos con universidades y públicos meta, ferias de empleo, entre otros.

El ingreso al Poder Judicial tiene distintas vías. En la judicatura se puede concursar directamente para cualquier nivel, de juez 1 a juez 5, mientras que en el Ministerio Público el único canal de entrada es obtener una plaza de fiscal auxiliar, a partir de la cual se puede ir ascendiendo a las siguientes posiciones.

En términos generales, el proceso completo tiene seis etapas (diagrama 4.3), pero el paso por cada una de ellas depende del cargo para el que se esté reclutando. Por ejemplo, en el concurso para el puesto de investigador no se llevan a cabo pruebas técnicas, entrevistas ni actividades de capacitación/inducción. Asimismo, para las posiciones de defensor y fiscal no se realizan entrevistas de evaluación psicolaboral.

El proceso de reclutamiento y selección inicia con una etapa de verificación de los requisitos mínimos establecidos para cada puesto, tales como presentación del currículum vitae, títulos y certificados, acreditación de conocimientos técnicos en el uso de herramientas informáticas, licencia de conducir y carné del Colegio de Abogados, entre otros. Si los candidatos y candidatas son personas que ya trabajan en el Poder Judicial, para estos efectos se utiliza su expediente laboral, el cual deben mantener actualizado.

Cuando se ha verificado que los postulantes cumplen los requisitos mínimos, se inicia un proceso de evaluación de conocimientos y competencias que incluye pruebas técnicas y psicolaborales, de acuerdo con las funciones del puesto y el órgano respectivo (cuadro 4.3). Se busca cumplir el mandato legal de efectuar los nombramientos con base en criterios de idoneidad comprobada. En ese sentido, el artículo 74 del ESJ establece que los candidatos deben ser examinados y calificados en relación con su experiencia y antigüedad en el puesto, así como el rendimiento, la capacidad demostrada y la calidad del servicio en los trabajos desempeñados anteriormente, dentro y fuera del Poder Judicial.

¹⁴ Los planes de sucesión son mecanismos que permiten planificar el retiro de empleados que desempeñan puestos clave, a fin de evitar impactos negativos en el quehacer de la institución.

► Recuadro 4.1

Publicidad y transparencia en los concursos del Poder Judicial

El Estatuto de Servicio Judicial y el Reglamento de Entrada al Ministerio Público, establecen que en los concursos para llenar vacantes en el Poder Judicial debe haber una amplia publicidad, para garantizar la participación de la mayor cantidad posible de candidatos y candidatas. Para ello, las convocatorias se publican en el Boletín Judicial, en la página web de la institución, en redes sociales y en al menos un periódico de circulación nacional. Todo ello se complementa con difusión interna por medio de intranet y correos masivos.

En 2008, el Comité del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic) emitió un informe de cumplimiento en el cual se evaluó –entre otros temas- las contrataciones de personal en los tres poderes de la República. Concretamente sobre el Poder Judicial, el informe solicitó que se mejorara la publicidad de estos procesos y se estableciera la obligatoriedad de los concursos externos. En una ronda de verificación efectuada en 2016, esa instancia aún encontró debilidades en esta materia. Específicamente mencionó que:

- “...el Modelo no contiene disposiciones que hagan obligatoria la publicación de oportunidades externas de empleo para un puesto como empleado en el Poder Judicial, a diferencia de lo que ocurre con los puestos de carrera, como se establece en el artículo 73 del Estatuto de Servicio Judicial”.
- El marco jurídico no contiene disposiciones sobre la manera en que deben notificarse las vacantes, por ejemplo, calendario, contenido y plazos mínimos para la publicación de los avisos, fechas y lugares para la recepción de solicitudes y sitios donde puede obtenerse más información.
- El Modelo¹⁵, aunque está disponible en el sitio web del Poder Judicial, no es de fácil acceso.

El Comité formuló un nuevo conjunto de recomendaciones al Poder Judicial, y en especial al Ministerio Público, a las que dará seguimiento en posteriores rondas de verificación. En ellas sugiere adoptar disposiciones específicas para solventar las debilidades apuntadas.

Fuente: Elaboración propia con base en Mesicic, 2016.

► Diagrama 4.3

Etapas generales del proceso de reclutamiento y selección



Fuente: Leñero y Núñez, 2016.

El proceso toma en cuenta los cursos de especialización relacionados con el ejercicio del cargo, el tiempo de docencia universitaria y las obras de investigación o divulgación publicadas.

El ESJ también señala que las y los candidatos deben cumplir con una serie de “competencias suaves” y técnicas, y demostrar su idoneidad, sometándose a exámenes que evalúan rasgos de personalidad y conocimientos

¹⁵ Se refiere al “Modelo para el reclutamiento, selección y nombramiento de vacantes en el Poder Judicial”, publicado en el *Boletín Judicial* n° 28, del 8 de febrero de 2012.

► Cuadro 4.3

Requisitos y mecanismos^{a/} de evaluación para algunos puestos judiciales

Requisitos	Juez	Defensor	Fiscal	Investigador
Pruebas técnicas	Examen oral (tribunal evaluador)	Examen oral (Defensa Pública)	Examen escrito (Ministerio Público)	No
Entrevista	Sí (Consejo de la Judicatura)	Sí	Sí	No
Pruebas psicolaborales	Sí	Sí	Sí	Sí
Entrevista de evaluación psicolaboral	Sí	No	No	Sí
Prueba de manejo	No	No	No	Sí
Práctica previa	La realizan únicamente quienes concursan por el puesto de juez 1 genérico, como requisito para asistir al curso "Formación Inicial para aspirantes a la judicatura" (FIAJ)	Práctica dirigida (Defensa Pública)	Práctica dirigida (Ministerio Público)	No
Inducción	Todos los candidatos y candidatas llevan un curso virtual sobre generalidades del Poder Judicial, impartido por la Escuela Judicial y la Dirección de Gestión Humana			
	No	Curso de nivelación de diez días (Unidad de Capacitación, Defensa Pública)	Capacitación técnica de dos meses (Unidad de Capacitación, Ministerio Público)	No
Evaluación médica	Sí	No	No	Sí
Investigación confidencial de antecedentes	Realizada por la Unidad de Investigación Socio-Laboral de la Dirección de Gestión Humana			Realizada por el OIJ
Selección final	Consejo Superior (jueces 1, 2 y 3) y Corte Plena (jueces 4 y 5)	Dirección de la Defensa Pública (Consejo Superior puede rechazar el nombramiento)	Fiscal General	Secretaría General del OIJ
Última Instancia de apelación interna	Los exámenes de la judicatura no tienen recurso de apelación	Consejo Superior	Consejo Superior	Consejo Superior

a/ Si no se indica entre paréntesis un órgano distinto, el encargado de realizar el examen es la Dirección de Gestión Humana.

Fuente: Elaboración propia con base en Leñero y Núñez, 2016.

en la especialidad del puesto al que aspiran. También es posible que se les soliciten pruebas psicológicas y médicas. La nota mínima del examen técnico es 70% y las listas de elegibles se hacen en orden descendente según las calificaciones obtenidas. Además se ha establecido que la persona que sea descalificada de un concurso no podrá participar en el siguiente, y si quedara aplazada en las subsiguientes oportunidades, no podrá participar en los dos concursos posteriores.

Los tipos de evaluación varían según el puesto. En la contratación de jueces, el artículo 72 del ESJ faculta al Consejo de la Judicatura para determinar los componentes de calificación que se tomarán en cuenta en cada concurso, así como para realizar la evaluación de los candidatos y candidatas mediante tribunales examinadores, conformados por miembros de ese Consejo y abogados especialistas en la materia bajo evaluación, quienes seleccionarán y enviarán las ternas de elegibles a la

Corte Plena o al Consejo Superior del Poder Judicial, para la decisión final.

La conformación de estos tribunales ad hoc ha sido motivo de debate, por cuanto no siempre los abogados especialistas tienen la formación requerida para evaluar competencias. También implica costos de tiempo y dinero para la institución, pues distrae de sus labores normales a jueces y juezas superiores. En un taller de consulta realizado como parte de este estudio se sugirió crear tribunales examinadores permanentes, constituidos por juristas de experiencia, pero también por personas expertas en evaluación por competencias.

En algunos puestos se requiere una etapa de práctica y un curso de inducción, previo a que los interesados se consideren postulantes válidos. Para la judicatura, la práctica en un despacho solo la realizan las personas que han llevado el curso “Formación inicial para aspirantes a la judicatura” (FIAJ). En la Defensa Pública el reclutamiento incluye un curso de nivelación de diez días y una práctica dirigida, y solo quienes los aprueban pueden participar en los concursos. En el caso de los fiscales, el REMPE establece que todos los oferentes deben completar un programa de formación técnica de 250 horas, el cual consiste en una práctica dirigida, *ad honorem*, en alguna de las fiscalías o en el Aula Fiscal (el espacio dedicado a la capacitación técnica en el Ministerio Público). Adicionalmente, una vez que los candidatos se encuentran en una lista de elegibles, deben recibir el curso básico de formación de fiscales, cuya duración es de al menos 300 horas.

Por último, para los postulantes que aprueban todas las fases anteriores y van a conformar una lista de elegibles, recientemente se estableció como requisito una investigación confidencial de antecedentes. Esa tarea está a cargo de la Unidad de Investigación Socio-Laboral de la Dirección de Gestión Humana, cuya instalación apenas iniciaba a la fecha de redacción de este Informe.

Selección: toma de decisiones recae en las jefaturas

La decisión de contratar se toma de maneras distintas para cada puesto y ámbito. En la judicatura la responsabilidad recae en el Consejo Superior del Poder Judicial (jueces 1, 2 y 3) y la Corte Plena (jueces 4 y 5). Esas instancias reciben una lista de candidatos con los promedios de elegibilidad obtenidos durante el proceso de selección. Una particularidad en el caso de los jueces es que el resultado de la evaluación psicolaboral equivale a una recomendación, es decir, no es un criterio vinculante y, por tanto, no forma parte del promedio de elegibilidad. Para los candidatos que no cumplieron con alguno de los requisitos establecidos, se adjunta un informe

con las observaciones y hallazgos obtenidos durante la evaluación, con la idea de que sean un insumo de valor para los postulantes.

Por su parte, los fiscales auxiliares son contratados por el Fiscal General de la República, a partir de una lista de elegibles. No obstante, el artículo 24 de la Ley Orgánica del Ministerio Público también faculta a esta autoridad para efectuar los nombramientos en línea de ascenso, sin necesidad de hacer concursos, lo cual podría conllevar que no se realice la comprobación de la idoneidad de los candidatos en relación con las competencias establecidas para cada puesto.

La decisión final de contratación de las y los defensores públicos es tomada por la Dirección de la Defensa Pública, a partir de la lista de candidatos que pasaron satisfactoriamente el proceso. Sin embargo, en este caso el Consejo Superior del Poder Judicial tiene la potestad de rechazar cualquier nombramiento.

La normativa contiene una serie de previsiones para los casos en que haya dificultades para encontrar candidatos idóneos, incluyendo la posibilidad de que se carezca por completo de aspirantes y sea necesario realizar los llamados nombramientos por inopia. En concreto, el artículo 78 del ESJ establece que:

En el caso de que no hubiere elegibles para un determinado puesto, podrá ser nombrado para ocuparlo, con el carácter de funcionario de servicio y de la terna que al efecto confeccione el Consejo de la Judicatura, aquel que estuviera incluido en la lista de elegibles del grado inmediato inferior y, en su defecto, en la lista de los elegibles de otros grados. Únicamente en el caso de que no haya aspirantes a estos puestos dentro de la Carrera Judicial, podrán designarse para ocuparlos en la administración de justicia, con el mismo carácter de funcionario de servicio, a abogados que no hubieran ingresado a ella. Con ese propósito, el Consejo de la Judicatura deberá realizar un concurso de antecedentes y oposición en que puedan participar dichos profesionales.

Finalmente, el Estatuto señala que es competencia del Consejo de Personal resolver las diferencias relativas a ternas cuando no exista acuerdo entre el área solicitante y el Departamento de Personal (artículo 12, inciso c).

De acuerdo con Leñero y Núñez (2016), uno de los principales problemas identificados en las actividades de reclutamiento y selección es la gran cantidad de apelaciones que se presentan, y que generan considerables atrasos en la finalización de los procesos. Esto sucede sobre todo en los concursos para defensores y fiscales, no tanto en el caso de los jueces.

Resultados de los procesos de reclutamiento y selección: una aproximación

Con el propósito de conocer en la práctica la gestión del reclutamiento y selección de personal se recurrió al análisis de datos cuantitativos sobre los concursos para las posiciones de juez, fiscal y defensor. Aunque inicialmente se planteó el estudio para el período 2011-2015, solo se logró recopilar información para algunos años de ese quinquenio y con diferencias según el puesto, razón por la cual no es posible formular conclusiones concretas en esos ámbitos (véase la sección “Metodología”).

Lentos procesos de reclutamiento

En el período 2011-2015 se realizaron 137 concursos para puestos de jueces, lo que equivale a un promedio de 27 por año. Aunque para los cargos de defensores y fiscales solo se contó con información de 2014 y 2015, es evidente que el número de concursos fue mucho menor: tres y dos, respectivamente.

Los nombramientos de jueces fueron 125 en 2015 y 23 entre enero y abril de 2016. El 78% fueron ascensos de personal interino que pasó a estar en propiedad. En el caso de los defensores públicos, en 2015 se contrataron 70, la mayoría de ellos (61%) en propiedad. Finalmente, en 2013, se designó a 171 fiscales, el 55% en propiedad (gráfico 4.4).

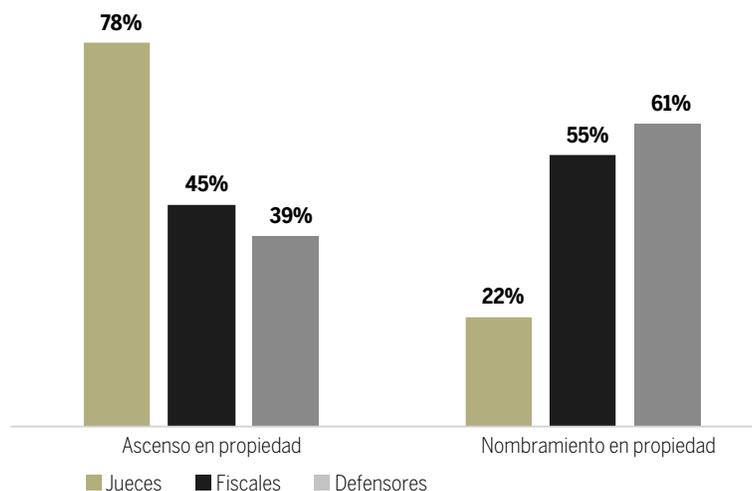
Uno de los indicadores más relevantes para evaluar el reclutamiento y la selección de personal es la duración de los procesos. En el caso de los jueces el tiempo promedio para la generación de listas de elegibles fue de 8,22 meses. El mínimo fue de 0,5 meses, pero se trató de un caso específico en el que se inscribieron veinticinco candidatos, de los cuales solo nueve reunían los requisitos mínimos; se llevaron a cabo cuatro evaluaciones y ninguno logró aprobarlas, por lo que el proceso no continuó. La duración máxima fue de 18,47 meses, en un concurso en el que participaron 43 personas; 38 contaban con los requisitos mínimos, se efectuaron trece evaluaciones y nueve fueron positivas; el proceso prosiguió y se hizo una entrevista. En este punto es importante destacar que, en muchas ocasiones, los candidatos realizan el proceso de evaluación con el objetivo de mejorar su promedio de elegibilidad; sin embargo, para esto no requiere hacer de nuevo la entrevista.

Cerca de una tercera parte de los procesos duró entre seis y nueve meses, y otro tanto (36%) demoró más de nueve meses. Solo un 29% se resolvió en menos de seis meses (gráfico 4.5). Ello evidencia lapsos prolongados entre el inicio del reclutamiento y la selección, y el momento en que la oficina, despacho o departamento puede contar con los recursos humanos solicitados.

La duración de los procesos está directamente relacionada con el número de candidatos. En el caso de los

Gráfico 4.4

Nombramientos y ascensos a puestos en propiedad de jueces, fiscales y defensores. Varios años^{a/} (porcentajes)

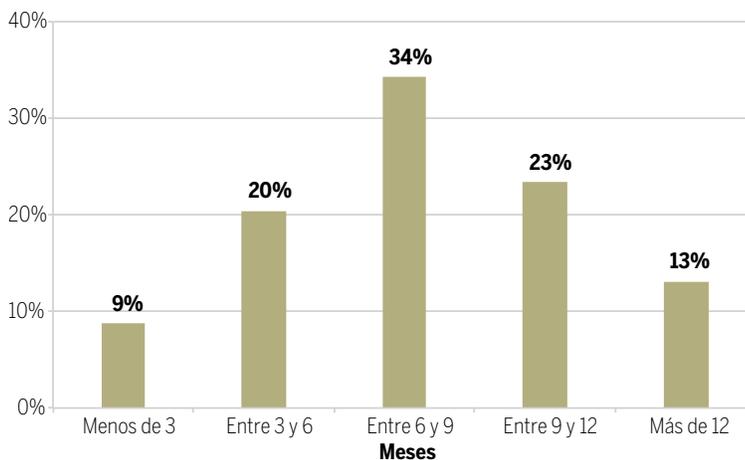


a/ Para jueces la información corresponde al período enero 2015 – abril 2016, para los fiscales al año 2013 y para los defensores al 2015.

Fuente: Leñero y Núñez, 2016.

Gráfico 4.5

Distribución porcentual de la duración promedio de los procesos de reclutamiento de jueces. 2011-2015



Fuente: Leñero y Núñez, 2016.

jueces, en el 41% de los concursos participaron menos de 50 personas y solo en un 16% hubo más de 200 aspirantes.

Si se analiza por materia no es posible establecer un vínculo entre la duración de los procesos y la cantidad de inscripciones. Por ejemplo, se requieren alrededor de 9,6 meses tanto para contratar un juez de ejecución de la pena, con un número promedio de 68,4 candidatos, como para nombrar un juez penal, con una inscripción promedio de 208,7 aspirantes (cuadro 4.4).

El análisis permitió identificar que una de las fases que constituye un “cuello de botella” es la evaluación psicolaboral, ya que el área de Carrera Judicial cuenta únicamente con una persona profesional en Medicina, una en Psicología y dos en Trabajo Social, dedicadas a la función de reclutamiento y selección. Este grupo debe realizar los estudios de todos los aspirantes, lo cual incluye visitas domiciliarias y entrevistas. Otro factor que afecta la duración es el trabajo de los tribunales examinadores: una vez que se ha conformado esa instancia solo se presenta, en promedio, un 35% de los candidatos, por lo que no se da el aprovechamiento esperado y, por ende, se encarece el proceso (Leñero y Núñez, 2016).

► Cuadro 4.4

Duración de los procesos de reclutamiento y selección de jueces, por materia y cantidad de inscripciones. 2011-2015 (promedios)

Materia	Duración (Meses)	Inscripciones
Contencioso administrativo con énfasis en conciliación	2,8	22,5
Contencioso administrativo de apelaciones	4,7	16,0
Agrario	4,9	20,2
Penal de apelaciones	7,1	33,4
Laboral	7,4	75,6
Civil	7,8	65,5
Contencioso administrativo	7,9	42,1
Penal juvenil	8,1	116,7
Apelaciones penal juvenil	8,4	23,0
Familia y penal juvenil	8,6	156,7
Notarial	9,1	30,2
Ejecución de la pena	9,6	68,4
Penal	9,7	208,7
Familia	9,7	183,0
Conciliación	9,9	94,2
Juez genérico	11,0	276,4

Fuente: Leñero y Núñez, 2016.

Exámenes son un filtro efectivo

En los procesos de reclutamiento y selección de jueces se establece que todos los candidatos que cumplan con los requisitos mínimos deben realizar exámenes. El estudio de Deloitte determinó que en la mayoría de los concursos del período 2011-2015 (77%) participaron menos de cincuenta aspirantes y solo en un 7% se contó con más de cien personas. Estos datos son congruentes con la cantidad de exámenes aplicados. La nota de aprobación depende del puesto. Para los jueces 1, 2 y 3 el mínimo es 75 y para las categorías 4 y 5 es 80. La calificación promedio del personal nombrado en el período 2011-2015 fue de 92,3 (Leñero y Núñez, 2016).

Por materia, los exámenes que en promedio registran mayores niveles de aprobación son “Apelaciones penal juvenil” (90%) y “Contencioso administrativo de apelaciones” (82%). En el extremo opuesto están “Familia y penal juvenil” (29%) y el de “Juez genérico”¹⁶ que es requisito para asistir al curso FIAJ (12%; gráfico 4.6). Las mejores calificaciones las alcanzan los jueces 4 y 5, lo cual es congruente con el perfil de esos cargos, pues requieren más experiencia y formación académica (maestría y doctorado), en contraste con los demás puestos, cuyo

16 El puesto de “juez genérico” corresponde al operador judicial que atiende diversas materias simultáneamente.

perfil admite menos años de experiencia (incluso personas recién graduadas) y el grado de licenciatura. Puede decirse, entonces, que hay una relación positiva entre la experiencia y la educación formal de los candidatos y los resultados obtenidos en las pruebas técnicas.

Perfil de las personas nombradas en los últimos años

Al analizar las características sociodemográficas de las personas nombradas como jueces, fiscales y defensores durante el período de estudio, es claro que, mientras en el primer caso existe paridad de género (un 49% de las contrataciones correspondió a juezas), entre los fiscales y defensores predominan las mujeres (58% y 60%, respectivamente).

En términos de procedencia geográfica, la mayoría se concentra en las provincias del Valle Central, con excepción de la Defensa Pública. Cerca de la mitad de los nombramientos de jueces (52%) y fiscales (53%) se realizó en San José, frente a solo un 30% de las y los defensores.

Por último, cabe destacar que las personas nombradas como defensores públicos fueron, en promedio, las más jóvenes: un 34% tenía menos de 35 años. En contraste, la representación de ese grupo etario entre los jueces y fiscales designados fue de 25% y 27%, respectivamente (cuadro 4.5).

Prevalen nombramientos endógenos

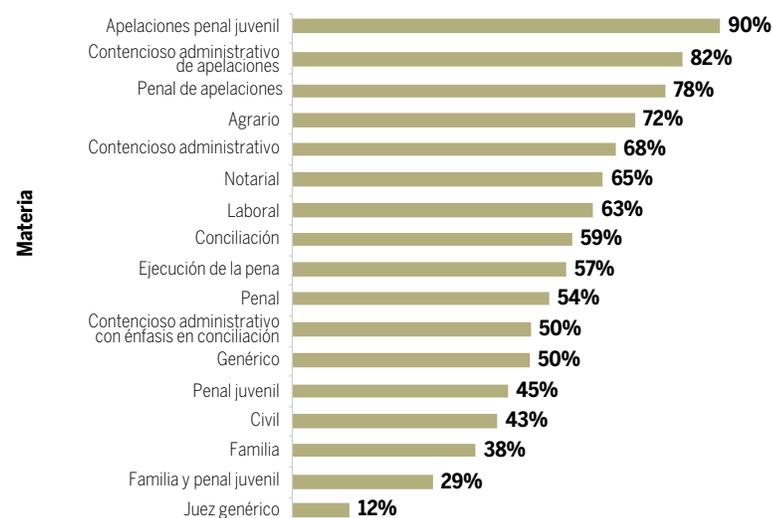
Este estudio también encontró que existe una alta rotación interna de personal, y que los funcionarios judiciales desarrollan su carrera profesional dentro de la institución. El 50% de los defensores y el 18% de los jueces nombrados en el período bajo análisis contaban con experiencia laboral fuera del Poder Judicial. Llama la atención que ningún fiscal estaba en esa situación (Leñero y Núñez, 2016).

La experiencia de las personas se puede determinar por medio de dos variables que se reportan durante el concurso: los años de trabajo en el Poder Judicial, o bien la antigüedad, y el número de cargos ocupados en la institución.

Como es de esperar, el tipo de puesto influye en estas variables, pues lo ideal es que las personas vayan adquiriendo conocimientos y optando por posiciones superiores. Para el caso de los jueces, solo tres de las 148 personas contratadas entre enero de 2015 y abril de 2016 no habían laborado antes en el Poder Judicial. El 70% tenía más de diez años de experiencia. A mayor nivel en la posición de juez, aumentan la antigüedad y el número de puestos ocupados: para los jueces 3 y 4 esas variables, en promedio, ascienden a quince años y veinticinco puestos (gráficos 4.7).

Gráfico 4.6

Participantes en concursos para puesto de juez que aprobaron los exámenes técnicos, por materia. 2011-2015 (porcentajes)



Fuente: Leñero y Núñez, 2016.

La Defensa Pública presenta la mayor apertura a contrataciones externas y menor antigüedad. En la Fiscalía, el 87% del nuevo personal tenía menos de veinte años de experiencia, mientras que entre los defensores públicos esa proporción fue del 91% (gráficos 4.8).

Para todas las posiciones, la mayor concentración corresponde a las personas que han ocupado entre diez y diecinueve puestos dentro del Poder Judicial. Esta elevada cantidad puede estar asociada a nombramientos interinos de corta duración y en la misma clase de puesto, aunque en diferentes despachos. Hay algunos casos extremos de funcionarios que han sido nombrados en más de sesenta ocasiones: el 2% de los jueces y el 1% de los defensores.

Formación inicial: contraste con las competencias requeridas por el Poder Judicial

Este apartado presenta los hallazgos de un ejercicio exploratorio, realizado con el fin de determinar en qué medida la formación inicial que brindan las universidades en la carrera de Derecho es afín a las competencias que requiere el Poder Judicial. Para los puestos analizados

► Cuadro 4.5

Caracterización^{a/} de los jueces, fiscales y defensores contratados en los últimos años^{b/}

(porcentajes)

Característica		Juez	Fiscal	Defensor público
Sexo	Masculino	51,4	42,1	40,0
	Femenino	48,6	57,9	60,0
Lugar de residencia	San José	52,0	52,6	30,0
	Alajuela	15,5	19,3	21,4
	Cartago	10,1	9,4	4,3
	Heredia	15,5	6,4	12,9
	Puntarenas	3,4	2,9	12,9
	Guanacaste	2,7	7,0	7,1
	Limón	0,7	2,3	11,4
Edad	Entre 25 y 34 años	25,0	26,9	34,3
	Entre 35 y 44 años	57,4	55,6	57,1
	45 años y más	17,6	17,5	8,6
Grado académico	Licenciatura	32,4	71,9	97,1
	Maestría	46,6	19,3	2,9
	Especialidad	16,9	8,8	0,0
	Doctorado	3,4	0,0	0,0
	Sin información	0,7	0,0	0,0
Experiencia	Sin experiencia externa al Poder Judicial	82,0	100,0	50,0
Antigüedad en el Poder Judicial	Ningún año	2,0	0,0	0,0
	De uno a 10 años	30,4	33,3	37,1
	De 11 a 20 años	49,3	56,1	55,7
	De 21 a 31 años	18,2	10,5	7,1
Cantidad de puestos laborados	De 1 a 15	30,4	58,5	34,3
	De 16 a 30	42,6	37,4	45,7
	De 31 a 45	21,6	2,9	11,4
	46 y más	5,4	1,2	8,6
Calificación en el examen	Entre 75 y 80	5,4	0,6	14,3
	Entre 81 y 90	33,1	91,8	44,3
	Entre 91 y 100	60,8	7,6	35,7
	Sin información	0,7	0,0	5,7

a/ El área sombreada corresponde a las principales concentraciones para cada categoría.

b/ En el caso de los jueces, las cifras corresponden al período enero 2015 - abril 2016. Para los fiscales y los defensores los porcentajes son de los años 2013 y 2015, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Dirección Gestión Humana.

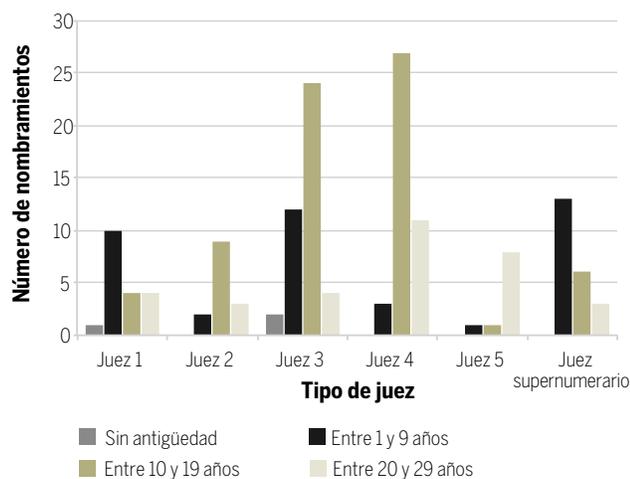
en este capítulo se pide como mínimo una licenciatura en Derecho, con excepción de las y los investigadores del OIJ, a quienes únicamente se les solicita bachillerato en educación media.

Las instituciones consideradas fueron la Universidad de Costa Rica (UCR), la Escuela Libre de Derecho (ELD), la Universidad Federada (UF), la Universidad de San José (USJ) y la Universidad Autónoma de Centroamérica (UACA) pues son las que han formado a

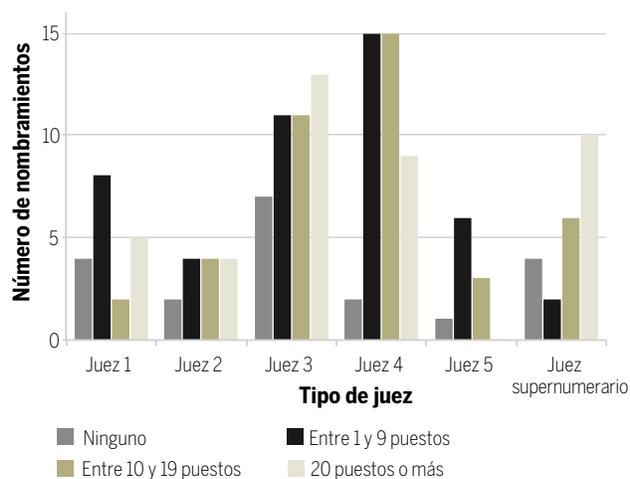
la mayoría de los funcionarios judiciales que hoy ocupan los puestos analizados (PEN, 2015). Cabe señalar que los datos no se presentan en forma individualizada, pues este ejercicio debería ser validado y replicado con un panel de personas expertas, para poder hacer comparaciones entre centros de enseñanza superior. Por ahora el énfasis está en contrastar la oferta académica en general con los perfiles de puestos por competencias del Poder Judicial

Gráficos 4.7

a. Distribución de nombramientos de jueces por tipo, según años de antigüedad. 2015-2016^{a/}



b. Distribución de nombramientos de jueces por tipo, según número de puestos ocupados previamente. 2015-2016^{a/}

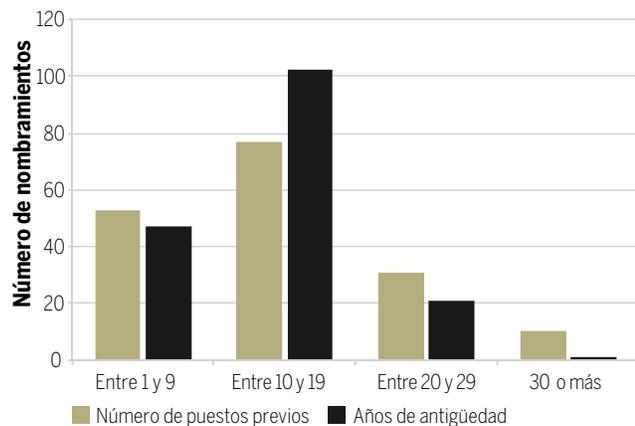


a/ El periodo estudiado finaliza en abril de 2016.

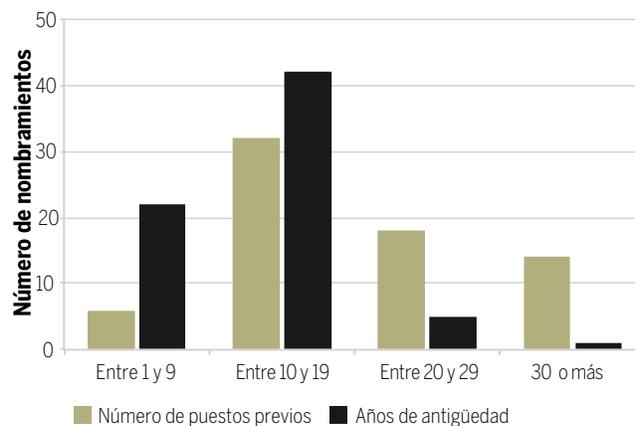
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial

Gráficos 4.8

a. Nombramientos de fiscales según número de puestos previos y años de antigüedad. 2015-2016^{a/}



b. Nombramientos de defensores según número de puestos previos y años de antigüedad. 2015-2016^{a/}



a/ El periodo estudiado finaliza en abril de 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial.

La metodología consistió en tomar las definiciones de las competencias establecidas para los puestos de juez 1, fiscal auxiliar y defensor público¹⁷ y desagregarlas en descriptores o subtemas, para compararlos con la malla

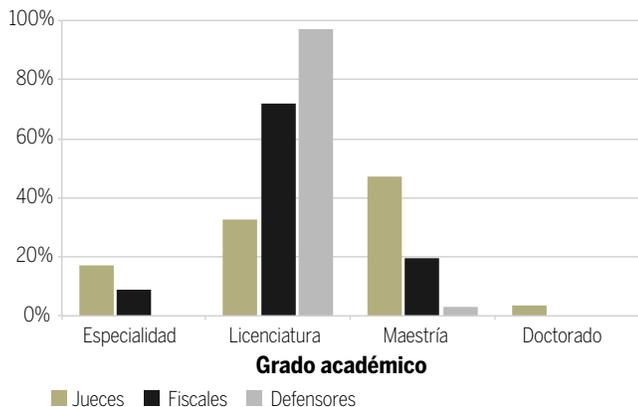
curricular de cada carrera de Derecho y determinar cuántos cursos ofrecen contenidos relacionados y el número respectivo de créditos¹⁸. Dado que los nombres de los cursos no empatan exactamente con los descriptores, fue

17 Perfiles de ingreso aprobados por la Corte Plena en la sesión 33-15, de 2015.

18 Dado que las universidades definen cuántos créditos asignan a cada materia, este dato debe verse como una aproximación, pues no en todos los casos se puede saber si existe relación entre los créditos, las horas de clase y los niveles de esfuerzo requeridos. En otras palabras, los créditos pueden no ser comparables entre universidades. No obstante, son un indicador complementario del número de cursos y permiten tener una medida de la importancia que se da a los distintos temas en cada institución.

► Gráfico 4.9

Último grado académico obtenido por jueces, fiscales y defensores públicos en el Poder Judicial. Varios años^{a/} (porcentajes)

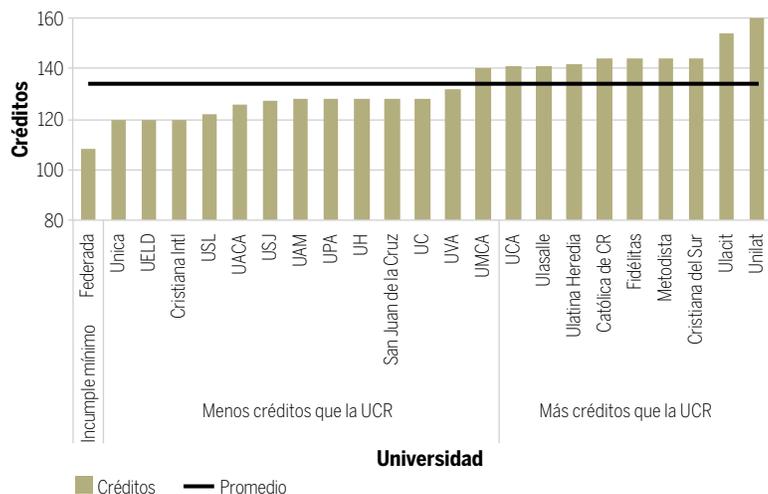


a/ Para jueces la información corresponde al periodo enero 2015 – abril 2016, para los fiscales al año 2013 y para los defensores al 2015.

Fuente: Leñero y Núñez, 2016.

► Gráfico 4.10

Cantidad de créditos en los planes de estudio de bachillerato en Derecho, por universidad privada. 2013



Fuente: Elaboración propia con base en Alvarado y Castro, 2013.

necesario revisar los programas de estudios completos. Sin embargo, estos últimos presentan grandes variaciones en sus niveles de desarrollo y especificidad, y es por ello que se enfatiza en el carácter exploratorio de este ejercicio. Conviene señalar que no fue posible evaluar algunas competencias (por ejemplo, orden e inteligencia integradora en el caso de los fiscales, o actitud positiva y adaptabilidad en el caso de los jueces), pues corresponden a “habilidades blandas”, no a conocimientos o aspectos técnicos que puedan aprenderse en un aula (véase la sección “Metodología”, al final del capítulo).

De acuerdo con el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2010), Costa Rica es el país del mundo con mayor cantidad de abogados por 100.000 habitantes¹⁹. La formación en Derecho es requerida para todos los puestos analizados en esta investigación. Tal como señalan Leñero y Núñez (2016), la mayoría de los fiscales y defensores del Poder Judicial cuenta con una licenciatura. De las personas contratadas en los últimos años, el 72% de los fiscales y el 97% de los defensores públicos tenían ese grado académico como último obtenido, mientras que entre las y los jueces el 47% contaba con una maestría y el 3% con un doctorado (gráfico 4.9).

Alrededor de veintisiete universidades privadas y una pública imparten carreras de Derecho, y solo cuatro están acreditadas por el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (Sinaes): UCR, Ulaic²⁰, UACA y Universidad para la Paz. Existen notables brechas en los contenidos de las mallas curriculares (recuadro 4.2) y los créditos que reciben los estudiantes (gráfico 4.10). En 2013 el Conesup realizó un estudio sobre los programas de las carreras de Derecho de veintitrés universidades, tomando como promedio el número de créditos asignados por la UCR (142)²¹. Encontró que la mitad presentaba una cantidad inferior al promedio (134) y cercana al mínimo requerido (120) –una de ellas ni siquiera cumplía con ese mínimo–, mientras que el otro 50% tenía una cantidad cercana al promedio o superior.

Estas brechas podrían ser factores determinantes de los bajos porcentajes de aprobación de las pruebas técnicas y el examen de incorporación al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica. Por ejemplo, en 2011, de los 162 profesionales que realizaron el examen de admisión al programa FIAJ, en su mayoría funcionarios del Poder Judicial, ninguno lo aprobó. Según se comentó en

19 Según esa fuente, entre 2008 y 2009 la tasa de abogados por cada 100.000 habitantes de Costa Rica (389) fue superior a la de países como Colombia (354), Brasil (327), Canadá (297) y Francia (75).

20 La Ulaic está acreditada desde 2003 y es la única que ha realizado el proceso de reacreditación. Las otras tres universidades fueron acreditadas por primera vez en 2015 y 2016.

21 Se usa como referencia el dato de la UCR de conformidad con el artículo 13 de la ley constitutiva del Conesup (n° 6693), que establece que los planes de estudio de las universidades privadas deben ser de una categoría similar a los de las estatales, siendo el caso que la UCR es la única universidad pública que imparte la carrera de Derecho.

▮ Recuadro 4.2

Investigación del Conesup: la carrera de Derecho en las universidades privadas

En 2013 el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (Conesup) realizó un estudio sobre las carreras de Derecho que se imparten en el país y reportó que existen 26 universidades privadas cuya oferta en ese ámbito incluye 25 bachilleratos, 31 licenciaturas, 20 maestrías, 13 especialidades y dos doctorados (Alvarado y Castro, 2013). El análisis incluyó 23 de estas carreras y evidenció el incumplimiento de varios de los requisitos mínimos establecidos en el Reglamento General del Conesup (decreto ejecutivo 29631-MEP, de 11 de julio de 2001) para el área de Derecho. Así por ejemplo, en los planes de estudio evaluados se encontró que:

- ▮ Ninguno posee malla, ejes, ni enfoque curricular.
- ▮ Solo en uno se hacen explícitas las metas, la visión y la misión.
- ▮ Seis incluyen una justificación de la carrera.
- ▮ Nueve explicitan los objetivos de la carrera.

Aunado a lo anterior, el estudio detectó un riesgo asociado a la posibilidad de que estudiantes egresados de bachilleratos cortos cursen luego

licenciaturas igualmente cortas, lo que podría conducir a la graduación de personas con una formación deficiente o incompleta, insuficiente para el ejercicio de su profesión. También se señaló la disparidad en cuanto al número de créditos de las carreras y el cumplimiento de la disposición legal acerca de la similitud que debe existir entre los planes de estudios de las universidades privadas y los de los centros públicos, en este caso respecto a la carrera de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

Por otra parte, se evidenció la existencia de perfiles profesionales que no son congruentes con sus contenidos curriculares y sus prácticas, es decir, los planes de estudios no cuentan con las horas teórico-prácticas suficientes para lograr el perfil deseado. Esto sucede sobre todo en los programas de bachillerato y licenciatura que son cortos. Finalmente, se indicó que la redacción de los perfiles no es coherente, pues se mencionan potenciales empleadores y no se hace una delimitación clara de los conocimientos y habilidades propias del profesional en Derecho.

Fuente: Elaboración propia a partir de Alvarado y Castro, 2013.

el taller de consulta sobre este capítulo, en 2016 más de 250 aspirantes lo intentaron y solo 40 lo lograron. Entre noviembre de 2014 y abril de 2015, el colegio profesional antes citado aplicó el examen de conocimientos básicos en Derecho a 1.126 personas, de las cuales solo el 30% obtuvo la nota mínima requerida (80 puntos)²². Esto condujo a su presidente a llamar a una “declaratoria de emergencia nacional” por el estado de la educación en Derecho (Barrantes, 2015; recuadro 4.3).

Tal como señala Chinchilla (2016), existen notables brechas entre los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes de los perfiles de salida de las universidades y las competencias requeridas para cumplir con las funciones de la judicatura, la Fiscalía y, en menor medida, la Defensa Pública. Solamente una de las cinco universidades analizadas imparte cursos optativos afines a ciertas áreas

en las que el Poder Judicial ha definido competencias específicas, pero debe enfatizarse que no son cursos obligatorios.

Estas brechas imponen un reto a la educación en la carrera de Derecho pues, aunque el ámbito laboral de las y los abogados es muy diverso, el Poder Judicial es un empleador importante para ellos, o bien una instancia con la que muy probablemente tendrán que interactuar en el ejercicio de la profesión. Por tal motivo, sería útil establecer mecanismos de comunicación e intercambio entre el Poder Judicial y las instituciones de educación superior, con el fin de reducir los vacíos identificados entre los perfiles de formación inicial y los requerimientos de ingreso al Poder Judicial. Ello sería importante para promover ajustes en las mallas curriculares de algunas universidades o generar programas específicos.

²² El examen de incorporación al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica se ha aplicado en tres ocasiones desde su creación en agosto de 2015 (Barrantes, 2015).

Recuadro 4.3

El examen de admisión al Colegio de Abogados

En diciembre de 2014, el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica impuso como requisito para la incorporación a esa entidad la realización de un examen escrito, de contenido teórico-práctico, que consta de 75 preguntas de selección única y evalúa los contenidos del curso de Deontología Jurídica (impartido por el mismo Colegio), así como los conocimientos básicos en las áreas de Derecho constitucional, laboral, penal, civil, familia, comercial y administrativo.

El examen se aplicó por primera vez en agosto de 2015 y de los 116 participantes, tan solo 14 (un 12%), obtuvieron una nota igual o superior a 80, que es el mínimo establecido para aprobar (gráfico 4.11).

La cantidad de postulantes ha mostrado un crecimiento notable; en la última prueba realizada, en noviembre de 2016, se inscribieron 809 personas. Sin embargo, el porcentaje de aprobación ha sido fluctuante; así por ejemplo, en el examen de julio de 2016, ascendió al 50%, pero unos meses más

tarde fue de apenas un 5%. El promedio general de aprobación es de 27%.

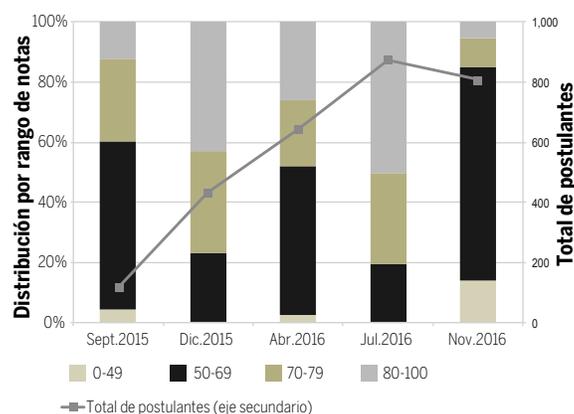
Si se analizan estos resultados según el centro académico de procedencia, se observa que los graduados de la Escuela Libre de Derecho y la Universidad de Costa Rica son los que más pasan el examen, el 70% y el 66%, respectivamente (gráfico 4.12). Cabe destacar que solo estas dos instituciones, junto con la Universidad la Salle, presentan una aprobación superior al 50%. Las restantes 19 oscilan entre 48% y 11%.

Por otra parte, los egresados de la Universidad Latina y la Universidad Cristiana del Sur son los que en mayor número presentan al examen (en conjunto concentran el 34% del total de postulados desde que se comenzó aplicar la prueba). No obstante, sus porcentajes de aprobación apenas alcanzan el 30% y el 15% respectivamente.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica.

Gráfico 4.11

Distribución porcentual de los resultados del examen de admisión al Colegio de Abogados, según rango de notas. 2015-2016



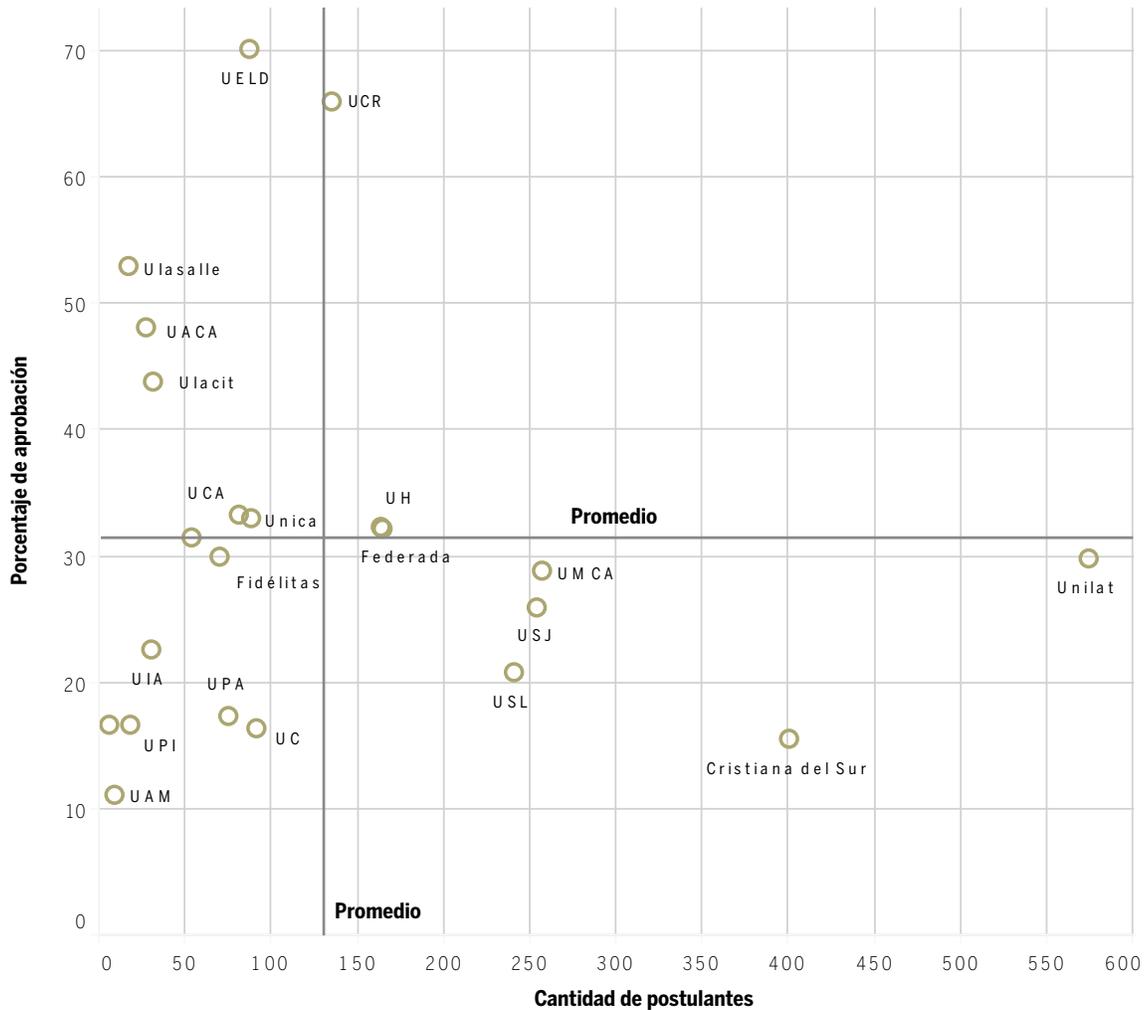
Fuente: Elaboración propia con datos del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica.

Jueces: mayores vacíos en la formación de competencias específicas

Independencia jurídica y visión democrática son las competencias generales exigidas a los jueces que están en los programas de todas las carreras y tienen la mayor cantidad de créditos. De acuerdo con el perfil del puesto, los niveles de cumplimiento requeridos son “superior” en la primera y “eficiente” en la segunda (gráfico 4.13). No obstante, si se separan los descriptores de la competencia de visión democrática (dignidad humana, Estado social y democrático de derecho y administración de justicia), la mayoría de las universidades cubre relativamente el último, pero tiene grandes debilidades en los dos primeros. Algo similar ocurre con la independencia jurídica, pues al descomponerla en ordenamiento jurídico, Estado de derecho, ámbito jurisdiccional e imparcialidad, la cantidad de créditos de los cursos impartidos en el primero es relativamente alta, un poco menor en el segundo y muy baja en los dos últimos. En relación con esta competencia conviene indicar que si bien la UCR es la que tiene más créditos, algunos de ellos corresponden a cursos optativos.

Gráfico 4.12

Porcentaje de aprobación y postulantes totales del examen de admisión al Colegio de Abogados, según universidad. 2015-2016^{a/}



a/ Corresponde al consolidado de las pruebas realizadas en los meses de septiembre y diciembre de 2015, y en abril, julio y noviembre de 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica.

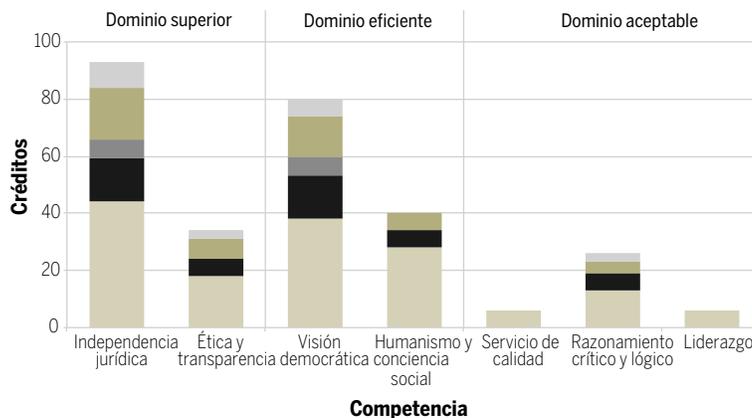
En un segundo grupo se ubican las competencias de humanismo y conciencia social, ética y transparencia, y razonamiento crítico y lógico, en las que la cantidad de créditos es mucho menor y hay contenidos afines a ellas en tres o cuatro de las cinco universidades. Dos de ellas no tienen créditos en la temática de humanismo y conciencia social (gráfico 4.13). En estas áreas es evidente la necesidad de fortalecer los planes de estudios, pues se trata de ámbitos –como el de ética y transparencia– fundamentales para el desempeño de las funciones de judicatura, razón por la que en dos de ellas el perfil del puesto requiere niveles de cumplimiento eficiente o

superior. Ello implica que sería muy difícil para un profesional en Derecho asumir funciones en la judicatura, sin antes recibir capacitación específica que le brinde los conocimientos y destrezas necesarios para cumplir con sus labores (Chinchilla, 2016).

En servicio de calidad y liderazgo los programas son particularmente débiles. Solo una universidad imparte cursos que pueden considerarse aportes a la formación en estas competencias. No obstante, en ambos casos el perfil del puesto requiere un cumplimiento de nivel bajo (gráfico 4.13).

Gráfico 4.13

Cantidad de créditos asignados por las universidades, según competencia y nivel de dominio^{a/} requerido para el puesto de juez^{b/}



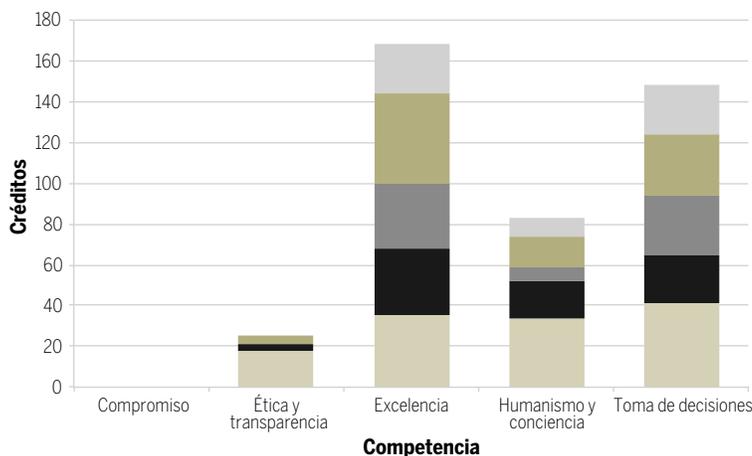
a/ El dominio se refiere al nivel de cumplimiento requerido según el perfil de puestos por competencias.

b/ Cada color representa una universidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Chinchilla, 2016.

Gráfico 4.14

Cantidad de créditos asignados por las universidades, según competencia requerida^{a/} para el puesto de fiscal auxiliar^{b/}



a/ En todas las competencias se requiere un dominio superior.

b/ Cada color representa una universidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Chinchilla, 2016.

objetividad, comunicación efectiva y capacidad para la dirección y la toma de decisiones, pero es débil en inteligencia emocional y trabajo en equipo. En dos de las cinco instituciones no se identificaron créditos afines a las competencias específicas de este puesto.

Fiscalía: solo dos competencias están presentes en las carreras analizadas

En el caso de la Fiscalía, de las cinco competencias generales definidas por el Poder Judicial solo dos (toma de decisiones y excelencia) están presentes en todas las universidades (gráfico 4.14). El perfil del puesto requiere un nivel superior de cumplimiento de todas las competencias, lo que podría hacer difícil encontrar candidatos idóneos. Es importante señalar que en la descripción de la competencia de toma de decisiones se incluyen aspectos elementales, como conocimientos generales del Derecho y capacidad para investigar. En el ámbito de la excelencia se mencionan la teoría del Derecho y la investigación y aplicación de procesos y procedimientos. Si bien esos temas son considerados en todos los programas de estudios, es muy probable que, en razón de las exigencias del trabajo como fiscales, los futuros abogados y abogadas requieran una formación complementaria más específica, particularmente en áreas vinculadas a la investigación, como protocolos y soporte técnico para el levantamiento de pruebas.

En todas las universidades se identificaron cursos asociados en alguna medida a la competencia de humanismo y conciencia, pero con una asignación de créditos sustancialmente menor a la de los casos antes descritos, sobre todo en los centros privados. De acuerdo con Chinchilla (2016), esto evidencia que existen propuestas pedagógicas que tienden a privilegiar la formación “profesional-técnica” en detrimento de un enfoque “profesional-académico integral”. Es importante reforzar los planes de estudios en esta área, para garantizar que las y los egresados reconozcan y comprendan el impacto social de la labor de los fiscales y la responsabilidad de llevarla a cabo con base en principios democráticos y de justicia. Las mayores debilidades se encontraron en las competencias de ética y transparencia, y compromiso. En la primera dos de las cinco universidades no ofrecen cursos afines y las tres que sí los tienen les asignan muy pocos créditos. La segunda no ha sido considerada en ninguna institución (gráfico 4.14).

En términos de competencias específicas el perfil del puesto de fiscal incluye seis, y para todas ellas se requiere un nivel intermedio de cumplimiento (eficiente). La formación de las universidades es débil en cuatro. Únicamente en capacidad de análisis y comunicación efectiva tres de las cinco instituciones tienen contenidos en sus programas, y solo dos contemplan las

En relación con las competencias específicas, la formación universitaria incluye aspectos como capacidad cognitiva, inteligencia integradora, creatividad,

competencias de responsabilidad y desarrollo de relaciones con otros entes. De acuerdo con Chinchilla (2016), esta última es un componente estratégico pues, debido a la naturaleza de sus funciones, los fiscales deben interactuar con múltiples actores y entidades. Por tal razón se considera que este es un vacío significativo en la oferta académica. Para cumplir con el perfil de fiscal auxiliar se debe fortalecer la formación en diversos ámbitos, en especial los relacionados con liderazgo, planificación y organización, pues en ninguna de las universidades se identificaron contenidos afines a estas competencias.

Al igual que en el caso de los jueces, las funciones de un fiscal son tan particulares, que se requiere que el profesional reciba capacitación complementaria a la formación universitaria, para garantizar que cuente con las competencias y conocimientos necesarios.

Defensa Pública: tres de seis competencias generales son cubiertas por todas las universidades

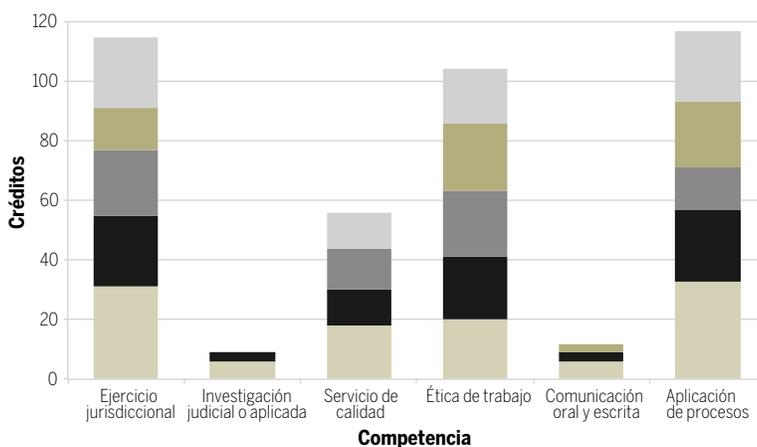
En relación con el puesto de defensor público, al cierre de edición de este Informe no se habían definido los niveles de cumplimiento requeridos para cada competencia. Por tal motivo, el análisis se limitó a registrar la cantidad de créditos de los cursos universitarios afines a las competencias del cargo. De acuerdo con Chinchilla (2016), los centros de educación superior forman profesionales con los conocimientos y habilidades necesarios para las labores de defensa y el ejercicio general del Derecho, por lo que una persona graduada no debería requerir capacitación adicional para desempeñar sus funciones, o al menos esa necesidad debería ser mucho menor que la de los jueces y fiscales. Los créditos de los cursos tienden a concentrarse en temas asociados a las competencias generales de ejercicio jurisdiccional, aplicación de procesos y ética del trabajo. No obstante, las de investigación judicial aplicada y comunicación oral y escrita tienen una cantidad de créditos mínima y en algunas universidades son inexistentes (gráfico 4.15). En el caso de las competencias específicas, los cursos se enfocan en dos de las cuatro definidas para las y los defensores: conocimiento básico del Derecho y ética y transparencia, las cuales concentran entre el 66% y el 90% de los créditos. Las otras dos (independencia jurídica y planificación y administración de procesos) tienen un peso mucho menor (entre 10% y 25% de los créditos).

Formación continua de las y los funcionarios judiciales

Dado el desfase que existe entre la oferta académica de las universidades en la carrera de Derecho y los perfiles de los puestos de juez, fiscal y defensor público, las instancias del Poder Judicial dedicadas a la capacitación tie-

Gráfico 4.15

Cantidad de créditos asignados por las universidades, según competencia requerida^{a/} para el cargo de defensor público^{b/}



a/ En el caso de las y los defensores, al momento de redactarse el presente Informe no se habían definido los niveles de cumplimiento requeridos para las competencias incluidas en el perfil del puesto.

b/ Cada color representa una universidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Chinchilla, 2016.

nen el reto de complementar la formación que requiere ese personal.

La Escuela Judicial Edgar Cervantes Villalta es el ente rector de la capacitación institucional, pero no el único que realiza esta función. La Unidad de Capacitación de la Defensa Pública, la Unidad de Capacitación y Seguimiento del Ministerio Público y la Sección de Gestión de la Capacitación de la Dirección de Gestión Humana tienen responsabilidades relacionadas con la formación continua en diferentes niveles y para distintos grupos de funcionarios.

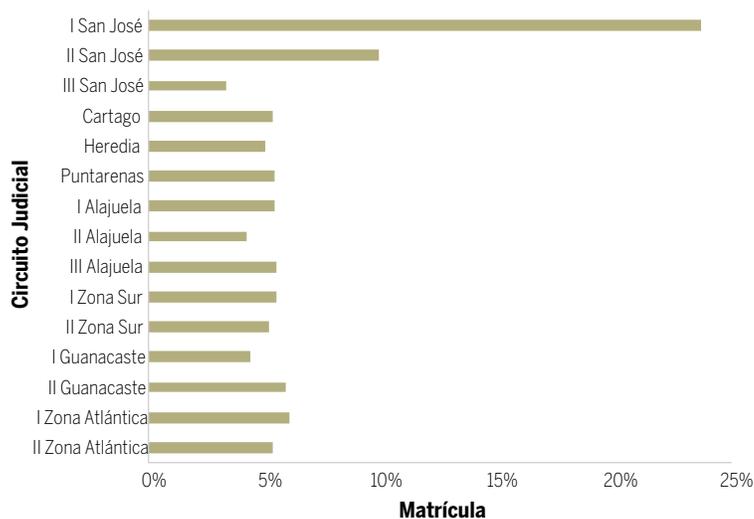
Pese a los avances tecnológicos, la mayoría de las actividades de capacitación es presencial y, por ende, quienes asisten a ellas suelen ser residentes de la Gran Área Metropolitana (GAM). No obstante, se han iniciado esfuerzos para combinar la modalidad presencial con la virtual, ampliar la cobertura y favorecer la participación de personal que se encuentra fuera de la GAM. De acuerdo con Chinchilla (2016), el fortalecimiento de la formación virtual contribuiría a cerrar la brecha entre la oferta y las necesidades de capacitación, pues daría acceso a más funcionarios, sobre todo a los programas de mediano y largo plazo.

Los programas de la Escuela Judicial

Entre 2011 y 2015 la Escuela Judicial capacitó a cerca de 14.000 personas, la mayoría en los programas de actualización y extensión (cuadro 4.6). En 2012 y 2015 se estuvo por debajo del promedio del quinquenio (2.776) y en el último de esos años se registró una disminución significativa. En 2015 cerca de la mitad de los participantes fueron jueces o técnicos judiciales; la otra mitad se distribuyó en más de treinta puestos.

► Gráfico 4.16

Estudiantes de la Escuela Judicial, por circuito judicial. 2011-2015 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Automatizado de Gestión de Actividades Académicas (SAGA) de la Escuela Judicial.

► Cuadro 4.6

Programas y cantidad de participantes en actividades de capacitación de la Escuela Judicial. 2011-2015

Nombre del programa	2011	2012	2013	2014	2015
Formación inicial para aspirantes a la judicatura (FIAJ)	25	27	59	30	31
Formación general básica	85	150	140	163	59
Especialización	143	193	248	348	125
Formación a distancia para personas técnicas judiciales	261	217	262	681	586
Actualización	1.856	954	948	1.452	828
Extensión	597	977	1.177	491	847
Total	2.967	2.518	2.834	3.165	2.476
Hombres	1.372	1.141	1.163	1.384	1.113
Mujeres	1.595	1.377	1.671	1.781	1.363

Fuente: Chinchilla, 2016.

Nótese que se habla de participantes y no de funcionarios capacitados, pues no se tiene información desagregada que permita identificar duplicaciones. Una misma persona pudo haber asistido a más de un curso y estaría contada varias veces, con lo cual habría una sobrestimación. Pese a ello, se constató que hubo equidad de género en el acceso a las actividades: en el quinquenio, la participación se distribuyó en 56% de mujeres y 44% de hombres. La procedencia de las personas fue diversa, los circuitos judiciales de San José, por su cercanía y tamaño, tienen gran presencia (36,8%), Las zonas más alejadas (Guanacaste, Puntarenas, Zona Sur y Zona Atlántica) representaron el 37,8% de los asistentes, y la suma de Alajuela, Heredia, San Joaquín y Cartago un 25,4% (gráfico 4.16).

La Escuela Judicial cuenta con los seis programas que muestra el cuadro 4.6. Cuatro de ellos (formación general básica, formación inicial para aspirantes a la judicatura, actualización y especialización) están dirigidos al personal de la judicatura y brindan la formación que usualmente las universidades no ofrecen. El programa de actualización transmite conocimientos, destrezas y habilidades con un enfoque basado en competencias, tanto jurídicas como en otras disciplinas. Es uno de los más grandes en cuanto a cobertura, aunque muestra un decrecimiento en el número de participantes: de 1.856 en 2011, a 828 en 2015 (gráfico 4.17). Se imparte en doce sedes en todo el país. Abarca temas muy diversos: comunicación escrita, justicia restaurativa, resolución alterna de conflictos, oralidad y monitorio arrendatario, entre muchos otros. Recientemente se puso en marcha un plan de actualización para el 100% de los jueces y juezas que tienen responsabilidades en el campo laboral.

Es principalmente a través de este programa que la Escuela muestra su capacidad de respuesta a las necesidades de formación en temas específicos, incluso cuando las autoridades judiciales solicitan este servicio con carácter de urgencia, como sucedió con la entrada en vigencia de los nuevos códigos Procesal Laboral y Procesal Civil. Sin embargo, es importante que el Poder Judicial, ante la eventual aprobación de nuevas leyes que demanden esfuerzos adicionales de la Escuela y las otras entidades que brindan capacitación, contemple los costos y tiempos requeridos, así como la capacidad instalada del sistema. De no planear con anticipación estos procesos, la sobrecarga de trabajo podría afectar las labores normales de la institución (Chinchilla, 2016).

PARA MÁS DETALLE SOBRE EL

PROCESO DE CAPACITACIÓN TRAS LA PROMULGACIÓN DEL NUEVO CÓDIGO PROCESAL LABORAL

Véase Chinchilla, 2016 en www.estadonacion.or.cr

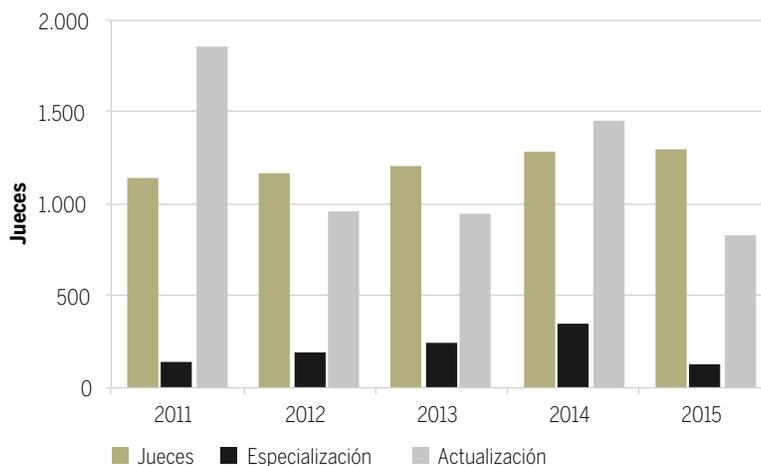
Por su parte el programa de especialización, de menor cobertura, pretende consolidar la formación en las diversas materias jurisdiccionales (penal, familia, laboral, civil, agraria, contencioso-administrativa, penal juvenil, entre otras). Se imparte en la sede de la Escuela Judicial y en otros lugares fuera de la GAM, como Pérez Zeledón, Guápiles y San Ramón.

Los otros dos programas están dirigidos a una población más amplia. El de formación a distancia para personas técnicas judiciales capacita al personal que realiza tareas de apoyo en los despachos y es el único que se imparte a distancia, por lo que, en principio, las y los funcionarios de todo el país tienen acceso a él. El programa de extensión busca sumar esfuerzos con otras instituciones, organizaciones y gobiernos interesados en desarrollar actividades conjuntas, algunas de carácter regional, con la finalidad de capacitar a personas vinculadas con la administración de justicia. La Escuela es la Sede del Centro de Capacitación Judicial para Centroamérica y el Caribe, lo que le da una ventaja estratégica para el aprovechamiento de esfuerzos conjuntos en este ámbito. Por ejemplo, el programa de formación inicial para aspirantes a la judicatura (FIAJ) ha sido impartido en El Salvador (Chinchilla, 2016).

Del total de cursos impartidos durante el período 2011-2015, el 59% fueron presenciales, un 29% bimodal (presencial y virtual) y solo un 8% virtual. Como se indicó anteriormente, el fortalecimiento de la formación

Gráfico 4.17

Jueces totales y capacitados en programas de especialización y actualización de la Escuela Judicial. 2011-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de labores de la Escuela Judicial. El número total de jueces se tomó de la Sección de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

virtual (o bimodal) podría ser clave para facilitar el acceso de los funcionarios que laboran fuera de la GAM, mejorar los promedios de aprobación y, sobre todo, dar servicio a una creciente población judicial (cuadro 4.7), que en la actualidad enfrenta diversos obstáculos de acceso. No obstante, habilitar esta modalidad requiere cambiar la cultura de enseñanza/aprendizaje, que suele ser presencial, mejorar el manejo de los *software* y plataformas electrónicas utilizados en este tipo de formación y generar capacidades para el diseño y conducción de las actividades.

El análisis realizado permitió identificar dos desafíos estratégicos para la Escuela Judicial. El primero es la necesidad de conocer con exactitud cuál es su cobertura. Más allá de tener registros del número de participantes por actividad, es preciso saber quiénes son, en qué, cuántas veces y con qué frecuencia se ha capacitado una misma persona y, sobre todo, quiénes no han participado nunca, es decir, los excluidos y los desinteresados. En la actualidad no es posible cruzar los datos disponibles con los de las unidades de capacitación de la Defensa Pública y el Ministerio Público. Si bien el Sistema Automatizado de Gestión de Actividades Académicas (SAGA) contiene información detallada por persona, su actual formato de registro no permite realizar informes agregados; por ejemplo, no se puede generar automáticamente reportes de cuántas personas, de qué despacho y en qué materia se capacitaron en los dos últimos años

► Cuadro 4.7

Matrícula^{a/} en actividades de capacitación de la Escuela Judicial, por condición académica. 2011-2015

Año	Inscritos	Aceptados	Rechazados	Aprobados	Reprobados
Matrícula^{b/}					
2011	4.974	4.876	98	3.812	1.064
2012	4.464	4.401	63	3.309	1.092
2013	5.399	5.038	361	4.169	869
2014	6.782	6.111	671	4.454	1.657
2015	4.666	3.966	700	3.279	687
Porcentajes					
2011	100,0	98,0	2,0	78,2	21,8
2012	100,0	98,6	1,4	75,2	24,8
2013	100,0	93,3	6,7	82,8	17,2
2014	100,0	90,1	9,9	72,9	27,1
2015	100,0	85,0	15,0	82,7	17,3

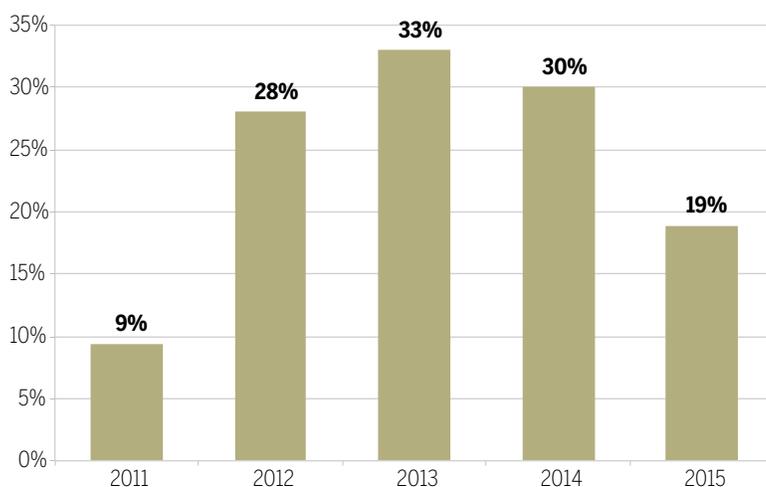
a/ Una misma persona puede estar inscrita en varios cursos.

b/ Los datos no coinciden con los reportados en los informes de labores de la Escuela Judicial debido a que cada curso que compone los subprogramas integrados se cuenta por separado.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Automatizado de Gestión de Actividades Académicas (SAGA) de la Escuela Judicial.

► Gráfico 4.18

Personal de la Defensa Pública no capacitado. 2011-2015 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Capacitación de la Defensa Pública.

El segundo desafío es la evaluación del impacto de la Escuela Judicial, es decir, determinar en qué medida mejora –o no– el desempeño del personal judicial luego de que este ha recibido capacitación. Como cualquier otro ente público, la Escuela debe dar cuenta de los resultados que genera la inversión en esta materia, con lo cual además puede motivar un mayor flujo de recursos. Un primer paso en este sentido se dio en 2014, con la contratación de una experta en evaluación. Sin embargo, a la fecha de redacción de este Informe aún no había resultados publicados.

Unidad de Capacitación de la Defensa Pública

La Unidad de Capacitación de la Defensa Pública imparte tres programas: el de reclutamiento y selección, el de formación inicial y el de formación continua. Tiene la cobertura más alta de las instancias que brindan capacitación en el Poder Judicial: 76% del total de funcionarios en el quinquenio 2011-2015 (gráfico 4.18). En promedio, cerca de 1.400 personas al año asistieron a las actividades de esta Unidad; más de la mitad fueron mujeres, sobre todo en el caso de participantes externos. Cerca de la mitad de los cursos fueron los programados en el marco del Plan Anual de Capacitación, el resto fueron actividades dirigidas a personal externo a la Defensa Pública (cuadro 4.8)

► Cuadro 4.8

Actividades de la Unidad de Capacitación de la Defensa Pública. 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Personal atendido	564	423 ^{a/}	430 ^{a/}	496	567
Total de actividades realizadas	136	88	109	85	104
Actividades del Plan Anual de Capacitación	60	55	66	45	55
Actividades externas	76	33	43	40	49
Total de participaciones en cursos	1.793	976	1.449	1.278	1.526
Internos	1.531	869	1.282	1.094	1.288
Hombres	856	385	495	444	492
Mujeres	675	484	787	650	796
Externos	262	107	167	184	238
Hombres	122	34	79	72	83
Mujeres	140	73	88	112	155

a/ Cálculos propios a partir de los datos disponibles.

Fuente: Chinchilla, 2016

Como se ha señalado, los cursos de formación complementan y profundizan la formación brindada por las universidades en áreas y temas directamente relacionados con las funciones y el perfil de los puestos en el Poder Judicial. Por ejemplo, el programa de formación inicial incluye módulos sobre democracia y defensa pública, teoría del delito, elementos fundamentales del proceso penal, medios de impugnación, diseño y aplicación de estrategias de defensa y la función administrativa del defensor.

Esta es la única entidad que lleva un registro individualizado de las personas que reciben capacitación. Esto permite dar seguimiento al tipo de formación que se está ofreciendo y focalizar las convocatorias en aquellos funcionarios que no han participado o a los que interesa actualizar en algún tema. No obstante, el registro se mantiene en el formato “Excel” y pronto podría resultar insuficiente. Es necesario, por tanto, evolucionar hacia soluciones tecnológicas que amplíen la capacidad de planeación estratégica. Esta Unidad es también la única que utiliza videoconferencias como recurso para ampliar la cobertura y acceso a sus cursos. El cuerpo docente está conformado por profesionales de larga trayectoria en la Defensa Pública, pero no ha tenido las mismas características de selección y permanencia que el de la Escuela Judicial (véase sección “Capacitación institucional”).

Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público

Esta unidad tiene cuatro programas de capacitación: el de reclutamiento y selección, el de inducción al puesto de fiscal auxiliar, el de regionalización y el de formación

continua y equivalentes. El primero tiene una convocatoria a nivel nacional, para personas interesadas en ingresar al Ministerio Público. Quienes acuden a la invitación participan en una serie de pruebas teóricas sobre temas penales y procesales (primera fase). Superada esa etapa pasan a una segunda, en la que se desarrolla una propuesta de capacitación por competencias y, si esta es aprobada, continúan a una tercera fase de práctica, en la que se incorporan a centros de trabajo, enfrentan procesos reales y colaboran en la atención de los casos en trámite en el Ministerio Público, bajo la supervisión de fiscales de experiencia (Chinchilla, 2016).

El programa de inducción al puesto de fiscal auxiliar se orienta no solo al manejo de información y conceptos teóricos, sino a la capacidad de aplicar ese conocimiento a la resolución de problemas y el desempeño de otras funciones propias de la Fiscalía, con base en “casos verdaderos” en tiempo real y con las partes involucradas. Este programa es afín al de regionalización, pues busca responder a las necesidades relacionadas con los fenómenos criminológicos específicos que se atienden en los diversos territorios. Finalmente, el programa de formación continua capacita a fiscales y personal administrativo en temas relevantes para las acciones del Ministerio Público. Sus cursos tienen una gran diversidad temática, desde valores compartidos y principios éticos, hasta atención a la población indígena, persecución de delitos de trata de personas, acción civil resarcitoria y delitos de narcotráfico, entre otros.

No fue fácil acceder a información completa y comparable para el quinquenio 2011-2015, debido a vacíos en las bases de datos y a cambios (falta de consistencia)

en la nomenclatura de los cursos y modalidades de formación. Por ejemplo, en los años 2011 a 2013 se reporta la realización de “talleres”, “charlas” y “otras capacitaciones”; luego esas categorías desaparecen y en 2014 los cursos se agrupan en las áreas de formación gerencial y gestión, formación básica técnica judicial, formación y actualización para fiscales territoriales y nivelación de competencias (Chinchilla, 2016). Pese a estas dificultades, es posible señalar que cerca de 6.000 personas recibieron algún tipo de formación durante el período; la mitad de ellas participó en el programa de formación continua. En general, se observa una disminución importante en la cantidad de personas que asistieron a las actividades (cuadro 4.9). Al igual que en el caso de la Defensa Pública, la participación femenina fue mayor, excepto en 2015, cuando la relación se invirtió: 48,7% mujeres y 51,3% hombres.

Percepciones sobre la capacitación ofrecida por el Poder Judicial

En el segundo semestre de 2016 se hizo circular un cuestionario entre todos los fiscales, defensores públicos, jueces e investigadores del Poder Judicial, para evaluar la formación continua recibida, tanto de la Escuela Judicial como de las demás unidades de capacitación. El cuestionario fue respondido por 688 personas y evidenció que existen oportunidades de mejora para lograr que

los cursos y otras actividades resulten más relevantes y pertinentes, a la luz de las necesidades y el tipo de trabajo que realizan las y los funcionarios consultados.

Según los resultados de ese sondeo, el 95% del personal ha asistido al menos a una actividad de capacitación, cerca de un 40% de los participantes en los cursos de la Escuela Judicial valora la formación recibida como de alto o muy alto impacto para su trabajo, una tercera parte se ubica en una posición intermedia y un 26,5% señala que la capacitación tuvo un bajo o muy bajo impacto en el desempeño de sus funciones.

En relación con los contenidos temáticos y la metodología de los cursos, así como el uso de la tecnología, entre el 65% y el 70% de los participantes manifestó estar satisfecho. En contraste, las personas consultadas mostraron insatisfacción con la frecuencia con que se realizan las actividades de actualización (54,4%), así como con los procesos de selección de estudiantes (44,9%), la forma de la convocatoria (32,8%) y el tiempo asignado (36,2%; cuadro 4.10).

Los defensores públicos y el personal de la judicatura fueron los que hicieron la valoración más positiva sobre la capacitación recibida. En el caso de la Defensa Pública, el 96% de los funcionarios la catalogó como suficiente o excelente. La percepción más negativa fue la del personal del OIJ, pues el 66% calificó la formación como mediocre o nula (cuadro 4.11).

▮ Cuadro 4.9

Participantes en actividades de capacitación del Ministerio Público por programa. 2011-2015

Actividad	2011	2012	2013	2014	2015	Total	
						Personas	Distribución porcentual
Inducción a fiscales auxiliares	129	79	49	49	47	353	5,9
Formación continua	903	522	447	628	448	2.948	49,6
Talleres	188	550	560			1.298	21,8
Charlas	351	59	41			451	7,6
Otras capacitaciones	86	431	108	133	140	898	15,1
Total	1.657	1.641	1.205	810	635	5.948	100,0

Fuente: Chinchilla, 2016

► Cuadro 4.10

Valoraciones sobre la calidad de la formación continua que ofrece el Poder Judicial. 2016 (porcentajes)

Característica	Opinión			Total
	Satisfactoria	Insatisfactoria	No responden	
Forma de convocatoria	57,8	32,8	9,4	100,0
Procesos de selección de los estudiantes	41,3	44,9	13,8	100,0
Metodologías usadas en los cursos	65,6	24,4	10,0	100,0
Contenidos temáticos	69,6	19,9	10,5	100,0
Uso de tecnología	64,0	25,8	10,2	100,0
Tiempo asignado	53,0	36,2	10,8	100,0
Frecuencia de la actualización	33,7	54,4	11,9	100,0

Fuente: Chinchilla, 2016

► Cuadro 4.11

Valoraciones de los usuarios sobre la calidad de la formación continua que ofrece el Poder Judicial, según órgano. 2016

Valoración	Defensa Pública		Judicatura		OIJ	
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes
Excelente	36	47,4	39	13,5	15	4,8
Suficiente	37	48,7	140	48,6	91	29,1
Mediocre	3	3,9	95	33,0	169	54,0
Nula	0	0,0	14	4,9	38	12,1
Total	76	100,0	288	100,0	313	100,0

Fuente: Chinchilla, 2016

Metodología

Reclutamiento y selección

El objetivo de la investigación fue describir los procesos de reclutamiento y selección en el Poder Judicial, específicamente en los puestos de juez, fiscal, defensor e investigador, y luego realizar una comparación con las mejores prácticas internacionales en esta materia. Se trabajó con datos de diversos años del período 2011-2015, según la disponibilidad de información (cuadros 4.12 y 4.13).

Aunque la Dirección de Gestión Humana cuenta con un sistema que registra en detalle los movimientos del personal, su diseño no permite generar reportes agregados con información sobre los nombramientos. No es posible, por ejemplo extraer datos por año, sexo, circuito judicial y antigüedad, para determinar el perfil de los funcionarios nombrados en la plaza de juez 1 en los últimos tres años. Por ese motivo, las cifras y variables que presenta este Informe fueron completadas mediante la revisión de cada expediente, lo que requirió un esfuerzo significativo del personal a cargo en esa Dirección. Por ello el período de estudio originalmente planeado para cinco años, tuvo que reducirse.

Una advertencia importante es que los datos sobre edad, lugar de residencia, ubicación de la plaza, último gra-

do académico y sanciones, corresponden a la información que el sistema tenía disponibles al momento de la investigación, entre julio y agosto de 2016, y es probable que algunos de ellos hayan variado con respecto al momento del nombramiento, por ejemplo podrían tener otro lugar de residencia. Para conocer los datos actuales de cada persona, se debería revisar su expediente personal y ello excedía el alcance de esta investigación.

Se llevaron a cabo sesiones de trabajo con representantes de la Dirección de Gestión Humana, para conocer en detalle los procesos de reclutamiento y selección, el marco normativo que los rige y los diferentes actores que participan en ellos, pues mucho de estos detalles no son explícitos en la normativa.

Además se realizó una exhaustiva búsqueda documental para establecer la relación entre las funciones de reclutamiento y selección, los fines y valores institucionales y el fortalecimiento de la independencia judicial. Finalmente, esta información se contrastó con las mejores prácticas, recopiladas de la literatura internacional y la experiencia de la empresa Deloitte en otros países, para así identificar las áreas de mejora (Leñero y Nuñez, 2016).

► Cuadro 4.12

Información disponible sobre los procesos de reclutamiento y selección para varios puestos del Poder Judicial

Puesto	Años	Participantes inscritos	Cantidad de concursos realizados
Juez	2011-2015	14.811	137
Fiscal	2014-2015	589	2
Defensor público	2014-2015	488	3

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Poder Judicial.

► Cuadro 4.13

Información disponible para el análisis cuantitativo de nombramientos en el Poder Judicial

Puesto	Años disponibles	Nombramientos
Defensor público en propiedad	2015	70
Fiscal	2013	171
Juez	2015 a abril de 2016	148

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Poder Judicial.

También se analizaron registros administrativos de los procesos de reclutamiento y selección, con el objetivo de conocer el perfil de las personas contratadas durante el período de estudio, sus áreas de especialidad y su ubicación geográfica. Asimismo, se calculó la duración de los concursos desde el momento en que sale a concurso la plaza hasta que se nombra la persona en el puesto, esta información se desagregó según tipo de puesto, cantidad de inscripciones y materias de especialización para determinar si había diferencias en la duración y la magnitud de esas brechas. Adicionalmente se analizaron los resultados de los exámenes técnicos por materia que deben aprobar los candidatos en cada concurso.

El principal problema de orden metodológico fue no contar con información sistematizada para la revisión de los datos cuantitativos, específicamente para las posiciones de defensor público y fiscal auxiliar. Esto impidió tener una serie de tiempo para analizar la evolución del recurso humano que ingresa al Poder Judicial.

Formación inicial y capacitación

El abordaje para el análisis de la formación inicial básica para desempeñar los puestos de juez 1 genérico, fiscal auxiliar y defensor público consistió, en un primer momento, en la revisión de los planes de estudio de las carreras de Derecho de cinco centros de educación superior: la Universidad de Costa Rica (UCR), la Universidad Libre de Derecho (ELD), la Universidad Federada (UF), la Universidad de San José (USJ) y la Universidad Autónoma de Centroamérica (UACA). Estas son las instituciones de las que se gradúa la mayoría de las y los abogados que contrata el Poder Judicial. Según criterio experto o teoría fundada, los cursos de los planes de estudio se agruparon en las siguientes áreas temáticas: i) generalidades del Derecho, ii) Derecho Privado (Civil, Procesal Civil, Penal y Corporativo o de sociedades), iii) Derecho Público (Administrativo, Constitucional, Fiscal y Tributario), iv) Derecho Internacional, v) investigación y vi) Humanidades.

De forma paralela se sistematizaron las competencias, generales y específicas, establecidas en los perfiles de los puestos antes mencionados, y sus respectivos descriptores (Chinchilla, 2016).

Con estos insumos, se procedió a la comparación entre las competencias requeridas por el Poder Judicial y los contenidos de los cursos universitarios que, en principio, están ligados a cada una de ellas. Se cuantificaron los créditos de los cursos afines a cada competencia. La tabla completa de comparación puede ser consultada en los anexos de la investigación específica sobre este tema (Chinchilla, 2016; en el sitio www.estadonacion.or.cr/justicia2017).

Este tipo de estudio enfrenta limitaciones que afectan la comparabilidad de la información. Por ejemplo, la cantidad de créditos asignada a los cursos en cada universidad

no necesariamente es uniforme, pues la duración de las lecciones y su periodicidad varían de una institución a otra. Es importante señalar que, en el caso del puesto de defensor aunque se definieron y existe una descripción de las competencias del puesto, no se había definido el nivel requerido para cada una de ellas (3 superior, 2 eficiente ó 1 aceptable) y la ponderación que debe aplicarse para la calificación de candidatos, lo cual restringió el alcance del análisis.

Este ejercicio es de carácter exploratorio y debe ser afinado mediante repeticiones y procesos de validación con paneles de expertos, para constituirse en un sistema de evaluación de la compatibilidad entre las competencias y las mallas curriculares de las universidades. No obstante, arroja luz sobre las áreas que requieren mayor atención.

Por otra parte, para el estudio de las actividades de capacitación que se realizan a lo interno del conglomerado judicial se sistematizaron los resultados mostrados en los informes anuales de cada una de las instancias que se dedican a esa labor, a saber, la Escuela Judicial y las unidades de capacitación del Ministerio Público y la Defensa Pública. También se hicieron entrevistas y se reprocesó la información disponible en el Sistema Automatizado de Gestión de Actividades (SAGA) de la Escuela Judicial, y otros datos provenientes de las otras unidades de capacitación (Chinchilla, 2016).

Se gestionó el acceso a la información del SAGA para el período 2011-2015, pues en un principio se planearon procesamientos estadísticos complejos, como el cruce de variables relacionadas con la cantidad y cobertura de los programas de la Escuela Judicial, y la correlación entre tipos de cursos, circuito judicial y cantidad de personas matriculadas. Sin embargo, luego el estudio debió limitarse al 2015, año en que la Escuela ingresó los datos de la mayoría de sus cursos en esta plataforma. Anteriormente el subregistro era muy alto y, por tanto, la información no es confiable (cuadro 4.14). Con solo un año de registros no fue posible valorar los cambios. Además, el sistema no permite individualizar a los participantes, de modo que, por ejemplo, si una misma persona ha asistido a cinco cursos, se registra como cinco participantes. No se conoce con certeza la cobertura de los cursos en relación con sus grupos meta, es decir, el SAGA no permite realizar reportes sobre quiénes se capacitan y quiénes no.

También se revisaron las estadísticas de la Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público y la Unidad de Capacitación de la Defensa Pública, con el fin de determinar su cobertura, la equidad de género en la matrícula y los grados de aceptación y aprobación de los cursos impartidos. En ambos casos los registros son limitados. No obstante, cabe destacar que la Defensa Pública es la única entidad que tiene registros por persona, lo cual permite conocer la cobertura real de sus programas.

▮ Cuadro 4.14

Diferencias entre los registros de los Informes de labores anuales y el Sistema de Gestión de la Escuela Judicial, sobre la cantidad de personas capacitadas

	2011	2012	2013	2014	2015
Según informes anuales de la Escuela Judicial					
Mujeres	1.595	1.377	1.671	1.781	1.363
Hombres	1.372	1.141	1.163	1.384	1.113
Total	2.967	2.518	2.834	3.165	2.476
Según Sistema Automatizado de Gestión de Actividades					
Mujeres	1.182	1.324	1.126	1.453	1.506
Hombres	967	904	821	824	1.018
Total	2.149	2.228	1.947	2.277	2.524

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Automatizado de Gestión de Actividades de Académicas (SAGA) de la Escuela Judicial e informes de labores anuales de la Escuela Judicial (2011-2015).

Agenda de investigación a futuro

Los hallazgos presentados en este capítulo ofrecen una serie de posibles rutas para profundizar en temas que siguen siendo desafíos dentro del Poder Judicial.

Los análisis realizados, tanto sobre los procesos de reclutamiento y selección, como sobre las actividades de capacitación, solamente cubren un pequeño grupo entre la multiplicidad de puestos que existen en el conglomerado judicial. Queda por investigar, entonces, la situación en que se encuentra el resto del personal del sistema de administración de justicia.

Al momento de redactarse este Informe, los procesos de reclutamiento y selección basados en competencias están limitados a las nuevas contrataciones, es decir, no alcanzan al personal ya nombrado. Mientras esta metodología no cubra a todo el personal del Poder Judicial, no será posible comparar el desempeño del personal seleccionado

con base en competencias y el que fue nombrado antes de su implementación. Ello también limita la pertinencia de los programas de formación continua, cuyos contenidos podrían ser definidos en función de los vacíos y debilidades identificadas.

La metodología de gestión por competencias debe abarcar todos los ciclos de la vida laboral, no solamente el reclutamiento y selección, sino también la evaluación y la capacitación. La evaluación del desempeño sigue siendo un desafío pendiente en el Poder Judicial. Si bien se han realizado esfuerzos en ese sentido, actualmente no se evalúa de forma sistemática al personal. El diseño, implementación y la evaluación de un programa por competencias ayudaría a que la gestión de los recursos humanos responda de mejor manera a las necesidades actuales y futuras del Poder Judicial.

► Insumo principal

Los insumos principales de este capítulo son las ponencias: “*Breve repaso histórico de la Dirección de Gestión Humana*”, de Francisco Arroyo, “*La calidad del recurso humano en el Poder Judicial: Reclutamiento y selección*”, de Paula Leñero y Cathalina Núñez (Deloitte), “*Formación inicial universitaria y capacitación del recurso humano en el Poder Judicial*”, de José Carlos Chinchilla, con la colaboración de Alejandro Núñez y Ronald Rivera.

► Créditos

Borrador del capítulo:

Alberto Mora.

Asistentes de investigación:

Carmen Bogantes, Luis González
y Ariel Solórzano.

Revisión de cifras: Ariel Solórzano y Natalia Morales.

Lectores críticos: Francisco Arroyo e Isabel Román.

Este capítulo fue posible gracias a la apertura y a una importante dedicación de los funcionarios de la Dirección de Gestión Humana, en particular a Jazmín Orozco y Roxana Arrieta, que procesaron información de sus sistemas para elaborar los perfiles de personal nombrado. Se agradece al personal de la Escuela Judicial, en especial a Julio Paniagua, Kattia Escalante y Magdalena Aguilar que procesaron información en distintos momentos y realizaron precisiones para la interpretación de los resultados. También a las unidades de capacitación de la Defensa Pública, en especial a Juan Carlos Morales, y el Ministerio Público: Sergio Valdelomar.

