



cuestionamientos sobre la **LEY DEL EMPLEO PÚBLICO**

Pronunciamiento de las Unidades Académicas del Área de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto Expediente Legislativo 21.336 Ley Marco de Empleo Público

Con el propósito de contribuir a la discusión sobre el Proyecto Expediente Legislativo 21.336 Ley Marco de Empleo Público, que está siendo analizado por la Asamblea Legislativa, el Área de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica organizó el Foro denominado “Miradas multidisciplinarias en torno a las implicaciones del proyecto de Ley sobre empleo público”, el pasado jueves 11 de febrero de 2021.

El Área de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica que, está compuesta por las Facultades de Ciencias Económicas, Ciencias Sociales, Derecho y Educación y respectivas unidades académicas, comparte con la comunidad nacional, aspectos del análisis generado en ese espacio multidisciplinario.

1

El Proyecto de Ley sobre Empleo Público surge para resolver la crisis fiscal, pero no reconoce la relevancia de las instituciones ni el aporte de las personas trabajadoras públicas

Se inscribe en una coyuntura social y económica crítica, responde a un modelo de desarrollo impulsado desde hace casi cuatro décadas en Costa Rica y que pretende resolver la crisis fiscal con medidas que socavan las bases del Estado Social de Derecho.

La fundamentación hace creer que las causas de la crisis fiscal se deben a los salarios de las y los funcionarios públicos que repercuten en el presupuesto nacional y lo vuelven insostenible, en vez de valorar otras razones estructurales y de larga data.

2

No reconoce el papel de la institucionalidad pública en el bienestar social y en su aporte al estado social de derecho

Las instituciones públicas han jugado un papel histórico y relevante en el sostenimiento de la paz social del país y en su aporte al estado social de derecho. El proyecto no indica el modelo de desarrollo social, político y económico al que debe enrumbarse Costa Rica desde un punto de vista integral.

Tampoco señala el tipo de Estado al que se aspira y la importancia de disminuir o resolver la desigualdad, modificar la estructura productiva para crear empleos, bajar el desempleo o disminuir la informalidad, entre otros flagelos sociales y económicos.

3

Convierte los salarios de funcionarios y funcionarias públicas en instrumentos de política macroeconómica

La propuesta quebranta la naturaleza de los salarios como instrumento de distribución de la riqueza y movilidad social establecida en la Constitución Política. El salario global se propone como un instrumento de política fiscal o ajuste macroeconómico que hace a los salarios, fáciles de congelar o de disminuir dependiendo de los objetivos fiscales. Además, el salario global impediría la negociación colectiva sobre salarios y pluses salariales, en violación a lo que ha señalado al respecto la Sala Constitucional.

4

Más que empleo público, el proyecto se centra en el tema de salarios

El proyecto es sesgado porque se basa únicamente, en la temática salarios. Excluye mencionar otros imperativos de relevancia nacional relacionados con el empleo público y las condiciones laborales, tales como aspectos de contratación, perfiles laborales, evaluaciones del desempeño, capacitación para adquirir nuevas competencias y habilidades, infraestructura física y salud ocupacional.

5

Propone una homogeneización forzada de la diversidad de funciones y entrega de los servicios públicos

El proyecto estandariza a la institucionalidad pública, desconociendo la diversidad de su naturaleza jurídica en el préstamo de los servicios a la sociedad (tres poderes de Estado, 18 ministerios, 34 instituciones autónomas, 10 semiautónomas, 90 entes municipales, 18 empresas públicas estatales, 7 empresas públicas no estatales, 51 entes públicos no estatales y 8 con clasificación como otras).

Al simplificar en ocho familias salariales, el proyecto no atiende las particularidades del sector público ni las responsabilidades que se asumen en el servicio público. Podría esperarse que la homogeneización de entes radicalmente diversos provoque disfuncionalidad, ineficacia e ineficiencia en el empleo público.

6

Carece de una clara definición conceptual y metodológica para establecer el salario global

Propone una reforma que utiliza al salario global como mecanismo para disminuir la masa salarial y las brechas del empleo público. No obstante, el proyecto no aporta una definición de salario global ni un marco metodológico para establecerlo ni calcularlo. Frente a los derechos adquiridos, existe la imprecisión sobre la transición de un esquema salarial a otro.

Deja pendiente la conformación de las comisiones encargadas de esta función y el papel que jugaría en ello, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) referente a la coordinación.

7

Faltan estudios técnicos de conocimiento público que muestren el ahorro con la aplicación del proyecto

Se desconoce, con certeza, el ahorro final que produciría la aplicación del proyecto. La ciudadanía carece de información del impacto final del ahorro esperado, de posibles escenarios, de la reducción del poder adquisitivo de las y los empleados públicos a quienes se les aplicaría el proyecto de empleo público o bien, del efecto sobre la actividad económica del país.

8

Se estigmatiza negativamente a las y los trabajadores públicos

El proyecto alimenta un imaginario negativo en el que las demandas de trabajadoras y trabajadores públicos son tratadas como egoístas y procedentes de agrupaciones contrarias al bien común. Esa posición contribuye a una incorrecta visión de la sociedad costarricense y al estigma deshumanizador con que se visualiza a la clase trabajadora. No considera el aporte público y que también es conocedor del interés legítimo de la nación costarricense.

9

Amenaza libertades y derechos protegidos por la Constitución y convenciones internacionales

El proyecto prohíbe y limita la libertad sindical y la negociación colectiva, violentando las garantías sociales y los derechos humanos en el empleo público ya que no genera condiciones democráticas que permita las relaciones laborales negociadas.

El proyecto anula la capacidad de respuesta y de acción de los grupos organizados para oponerse o luchar por los derechos laborales. Cabe destacar que en su redacción no se incluyó al sector principalmente afectado por la reforma: las y los trabajadores del sector público. Esto convierte al proyecto en una reforma unilateral.

10

Propone peligrosa e inconstitucional concentración de funciones en el Poder Ejecutivo

La aprobación del proyecto generaría un nuevo órgano con un poder superior que rebasaría las relaciones de autonomía e independencia de los diferentes poderes estatales. El control sobre el empleo público se centralizaría en un órgano bajo tutela del Poder Ejecutivo que establecería, unilateralmente, las condiciones de remuneración y de trabajo en los demás poderes, en el Tribunal Supremo de Elecciones y en los gobiernos locales.

El proyecto desconoce el papel de instituciones públicas que redistribuyen el poder del Ejecutivo: el Servicio Civil, el Tribunal Supremo de Elecciones (fundamental para sustraer al Poder Ejecutivo del control de los procesos electorales), las municipalidades, la Caja Costarricense del Seguro Social, las universidades (para que las instituciones de cultura superior tengan mayor grado de independencia para generar conocimiento en libertad) y la Contraloría General de la República (para fiscalizar la correcta utilización de los fondos públicos).

La propuesta es inconstitucional porque invade la independencia y la gestión administrativa, organizativa, política y de gobierno de las instituciones mencionadas y su régimen autónomo de empleo.

11

Traslado inconstitucional de competencias entre instituciones

El proyecto propone que entre el Mideplan, el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Servicio Civil compartan el ámbito del empleo público. Este traslado de competencias está en contra de los objetivos de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política que busca la eficiencia, los nombramientos con base en idoneidad comprobada y la estabilidad en el empleo.

El Servicio Civil es la entidad que constitucionalmente recibe el mandato para garantizar, con autonomía, la estabilidad del empleo público frente a la persecución y utilización político-electoral; limita el poder del gobierno central, al mismo tiempo, debe potenciar la eficiencia en entes públicos autónomos, disímiles por la naturaleza o función. Su sistema de selección, reclutamiento y contratación existe para atraer y mantener al personal con mayores méritos.

12

Peliga el mejoramiento continuo, la excelencia en la función y el reconocimiento en el servicio público

La carrera profesional se vería afectada ya que el proyecto propone normas y regulaciones que no valoran la antigüedad, la acumulación de experiencia y los atestados académicos como factores que favorecen el mejoramiento continuo y la excelencia de la función pública.

La remuneración por el trabajo logrado estaría en riesgo, así como la posibilidad de tener oportunidades de crecimiento, con lo que la y el trabajador público se vería estancado y más tarde, no sería bien valorado por la sociedad costarricense, tampoco su labor ni función social.

13

Centraliza y generaliza la gestión de evaluación

El proyecto centraliza la gestión de evaluación del desempeño y lo aplicaría de forma generalizada sin prever complejidades en el quehacer de las diferentes instituciones públicas, autónomas, empresas estatales, no estatales, etc.

La gestión del desempeño es parte de las políticas propias de la autoorganización de instituciones autónomas y de las autónomas bajo regímenes específicos, por lo que aplicarles la misma evaluación, implicaría violar regímenes de autonomía constitucional.

14

Falta claridad en cómo se desarrollará la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas

En el marco de procesos de mejora continua, el proyecto pretende evaluar el desempeño y la rendición de cuentas en instituciones autónomas. Es impreciso en cómo se evaluará el cumplimiento de metas lo que puede provocar que el desempeño sea utilizado para abusos o incumplimiento de los derechos, convirtiéndose en un arma para deshacerse de funcionarios no gratos para las jefaturas.

Ejemplo de ello es que la propuesta de ley es omisa al no regular el procedimiento ante una desvinculación laboral, ni las garantías para proteger a la persona servidora pública de posibles abusos de poder cuando la evaluación de su desempeño es negativa.

Esa peligrosa imprecisión de los procedimientos de evaluación e inadecuada estandarización se presenta, por ejemplo, dentro de un mismo sector, como es el educativo. En este hay personal de centros educativos de primaria, secundaria y universitaria; con formación académica que va de lo técnico al grado de doctorado; se trabaja desde escuelas unidocentes hasta en centros de investigación altamente especializados; en zonas urbanas del Área Metropolitana y en lejanos caseríos fronterizos que apenas cuentan con servicios básicos. Es evidente que esta multiplicidad no debe ser evaluada bajo una misma norma pues las disparidades son reales.

15

Varias versiones del proyecto y celeridad en su trámite, produce incertidumbre social

El cambio de las versiones que ha mantenido el proyecto evidencia la falta de análisis y estudios técnicos que lo fundamenten. Asimismo, la celeridad con que se le ha tramitado en la corriente legislativa crea un clima social inconveniente, malestar e incertidumbre que no contribuyen al diálogo ni a la paz social.

Por lo anterior, las Unidades Académicas del Área de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica reiteran a la comunidad costarricense:

- Su profunda preocupación porque el proyecto de Ley Marco del Empleo Público contiene elementos, conceptos y metodologías poco claros o indefinidos, asimismo, recarga el peso de las condiciones económicas y del déficit fiscal a la masa trabajadora del sector público, y considera su aplicación como de carácter regresivo.
- Que dicho proyecto, en los términos actuales, pone en peligro un modelo de país construido durante el siglo pasado que, a pesar de tener fallas, ha demostrado elementos positivos. El estado social de derecho, la participación democrática y la paz social deben prevalecer como proyecto país.
- Que las responsabilidades y las contribuciones reales al desarrollo del país y al déficit fiscal no son temas exclusivamente salariales ni de empleo público. La disminución de las brechas sociales deben ser desafíos compartidos entre los sectores público y privado, en igualdad de condiciones.
- Reconoce que una política fiscal justa y bien gestionada alienta el avance hacia una sociedad con mayor equidad cuyas sinergias conduzcan a la disminución de la pobreza y a la obtención de recursos frescos para invertir en el bienestar social.
- Manifiesta su apoyo irrestricto al estado social de derecho, al papel fundamental de las instituciones públicas y a la importancia de su autonomía e independencia en relación con el gobierno central.
- Rechaza una propuesta que refuerza un imaginario sesgado de la conformación del empleo público y sus altos salarios como norma. La revisión de la política salarial existente debe constituir una práctica, en especial de los casos ya identificados como desproporcionados por función y mérito. Vale proponer una reforma focalizada en los casos que se salen de la “normalidad” y de lo razonable, en vez de aplicar leyes que estandarizan al sector público.
- Hace un llamado a fortalecer los procesos de mejora continua en las organizaciones públicas para que los servicios y la ejecución de quehaceres se realicen con excelencia. Para eso, la evaluación del desempeño debe ser extensiva, estar acompañada de procedimientos de mejora y constituirse en una práctica común para contar con procesos de transparencia y rendición de cuentas.
- Invita a la ciudadanía a hacer eco ante las legisladoras y los legisladores, de las preocupaciones aquí mencionadas, en aras de que la afectación de la crisis económica actual no derive en un clima social inestable que atente contra nuestra reconocida democracia y paz social.

El Proyecto de Ley sobre Empleo Público surge para resolver la crisis fiscal, pero no reconoce la relevancia de las instituciones ni el aporte de las personas trabajadoras públicas	No reconoce el papel de la institucionalidad pública en el bienestar social y en su aporte al estado social de derecho	Convierte los salarios de funcionarios y funcionarias públicas en instrumentos de política macroeconómica
Más que empleo público, el proyecto se centra en el tema de salarios	Propone una homogeneización forzada de la diversidad de funciones y entrega de los servicios públicos	Carece de una clara definición conceptual y metodológica para establecer el salario global
Faltan estudios técnicos de conocimiento público que muestren el ahorro con la aplicación del proyecto	Se estigmatiza negativamente a las y los trabajadores públicos	Amenaza libertades y derechos protegidos por la Constitución y convenciones internacionales
Propone peligrosa e inconstitucional concentración de funciones en el Poder Ejecutivo	Traslado inconstitucional de competencias entre instituciones	Pelagra el mejoramiento continuo, la excelencia en la función y el reconocimiento en el servicio público
Centraliza y generaliza la gestión de evaluación	Falta claridad en cómo se desarrollará la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas	Varias versiones del proyecto y celeridad en su trámite, produce incertidumbre social

Pronunciamento de las Unidades Académicas
del Área de Ciencias Sociales de la
Universidad de Costa Rica sobre el
Proyecto Expediente Legislativo 21.336
Ley Marco de Empleo Público