



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 24 de junio de 2019
DM-948-2019

Señor
Víctor Morales Mora
Presidente
Comisión de Gobierno y Administración
Asamblea Legislativa

Estimados(as) señores(as):

Mediante el presente oficio se emite criterio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en relación con el texto del Expediente Legislativo 21.336 que promueve una “Ley Marco de Empleo Público”. Respetuosamente se hace de su conocimiento que los cambios propuestos en este proyecto de ley responden al Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N°9635, en el cual no solo se revivió el espíritu del constituyente –estableciendo una regulación general que cubra a las y los funcionarios al servicio del Estado, tanto de la administración centralizada como descentralizada- sino que también se otorgó la rectoría en materia de empleo público a MIDEPLAN, con el fin de establecer un marco general de lineamientos y principios que tiendan a la unificación, simplificación y coherencia del empleo en el sector público no solo para disminuir las distorsiones generadas por la fragmentación normativa sino también para responder con prontitud a los retos actuales, en un contexto de eficacia y eficiencia, para asegurar la generación de valor público en toda actuación del Estado.

Asimismo, la propuesta de Ley Marco de Empleo Público obedece a una serie de recomendaciones en materia de remuneraciones, competencias y alta dirección pública, identificadas en el proceso de adhesión de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) así como a una serie de señalamientos de la Contraloría General de la República con respecto a la gestión de las remuneraciones en el sector público y las disparidades generadas entre los mismos tipos de puestos.

PRINCIPALES ELEMENTOS DE INTERÉS DEL PROYECTO DE LEY

1.- Se regulan las relaciones de empleo entre el Estado y las personas servidoras públicas, con la finalidad de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, así como la protección de los derechos laborales en el ejercicio de la función pública.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-948-2019

Pág. 2

2.- Se organiza la Gobernanza del Empleo Público de la siguiente manera: Se crea el Sistema General de Empleo Público; se establecen las competencias de MIDEPLAN como ente rector; se conforma un Consejo Técnico Consultivo de Empleo Público y se establecen sus funciones; se crea un Observatorio de Empleo Público y se establecen sus funciones, y se aclara y fortalece el rol de las oficinas, departamentos, áreas, direcciones, unidades o denominaciones homólogas de Gestión de Recursos Humanos de las instituciones.

3.- Se establecen postulados y normas generales con el fin de lograr unificación, simplificación y coherencia del empleo en el sector público en los diferentes subsistemas de la gestión de los recursos humanos, de la siguiente manera:

- **Planificación del Empleo:** Se establece con el objetivo de contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de bienes y servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, para lo cual, las dependencias públicas deberán aprobar planes de empleo público institucional de mediano y largo plazo en los que se deberán contemplar medidas mínimas como el análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, sus niveles de cualificación y sus competencias.
- **Organización del Trabajo:** Se ordena el Régimen General de Empleo Público por subrégimenes en reconocimiento de las particularidades de los bienes y servicios que brinda el Estado y de las particularidades de los perfiles de las personas servidoras públicas que cumplen con tales fines. Para tales efectos se reconoce el subrégimen de personas servidoras públicas en general; el subrégimen personas servidoras en ciencias de la salud; el subrégimen personas servidoras policiales; el subrégimen personas servidoras del sistema educativo público; el subrégimen personas servidoras de las Universidades Públicas; el subrégimen personas servidoras con dependencia del Poder Judicial; el subrégimen personas servidoras de confianza y el subrégimen personas servidoras del Servicio Exterior.
- **Gestión del Empleo:** Se establecen postulados rectores que orientan los procesos generales de reclutamiento y selección de personas servidoras públicas nuevas; se establece la designación de personal directivo aplicando principios de mérito, capacidad, competencias e idoneidad así como la implementación prioritaria de actividades de formación para el desarrollo de las capacidades de liderazgo,





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-948-2019

Pág. 3

gestión e innovación de la alta dirección pública. De igual forma se establecen causales generales para la desvinculación del cargo, incluyendo separación del cargo por obtener dos evaluaciones consecutivas del 70%, entre otros.

- **Gestión del Desarrollo:** Se establecen postulados rectores que orientan los procesos de formación y capacitación destinados a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de los objetivos institucionales de las dependencias públicas, desarrollando las competencias de las personas servidoras públicas y estimulando su progresión profesional. Asimismo, se establece una formación diferenciada para la Alta Dirección Pública.
- **Gestión de la Compensación:** Se establecen postulados rectores que orientan la gestión de la remuneración y el reconocimiento de incentivos monetarios y no monetarios por competitividad, productividad y desempeño. Adicionalmente, se acogen las recomendaciones de la Contraloría General de la República y la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica, las cuales van en la línea de reducir las distorsiones salariales tanto verticales como horizontales, mediante la introducción del salario global para las nuevas personas servidoras públicas, así como aquellas que opten por trasladarse, y para los jefes institucionales.
- **Gestión de las Relaciones Laborales:** Se establecen disposiciones para conciliar la vida laboral y familiar en el empleo público.

4.- Entre las reformas promovidas destacan las de los artículos 14 inciso a), 43 y 190 del Estatuto de Servicio Civil, Ley N°1581 de 30 de mayo de 1953, con el fin de que en cada Ministerio se aplique un procedimiento sumario de despido, en concordancia con los artículos 229 y 367 inciso 2.e) de la Ley General de la Administración Pública, con el fin de remediar los retrasos propios de este tipo de procedimientos, cuya “etapa de instrucción” se concentra actualmente en la Dirección General de Servicio Civil.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-948-2019

Pág. 4

OBSERVACIONES GENERALES

1.- El Proyecto de Ley Marco de Empleo Público resulta coherente con el Plan de Gobierno al haber sido construido en el marco de un diálogo sectorial y proponer disposiciones para:

- Vincular los incentivos por buen desempeño al cumplimiento de objetivos institucionales.
- Establecer un registro único centralizado que contenga la información ya disponible de forma dispersa en manos de la administración, en un solo sitio.
- Crear una única ley que regule el tema del empleo público, con posibilidad de crear sub-regímenes que respondan a particularidades de los bienes y servicios que se prestan y de los perfiles de puestos que se requieren.
- Seleccionar a las personas, para los puestos en mandos superiores y medios, bajo los criterios de idoneidad técnica y probidad.
- Reducir la preponderancia que tiene la antigüedad del funcionario dentro del régimen general de empleo público para acceder a los ascensos en la Administración Pública.

2.- Retoma como principios rectores del empleo público los siguientes: Legalidad; Estado como patrono único; carrera administrativa; igual de oportunidad, trato y no discriminación; debido proceso; eficacia; eficiencia; equidad salarial; estabilidad; excelencia en el servicio; idoneidad; imparcialidad; mérito, capacidad y competencias; modernidad; probidad; responsabilidad; transparencia y publicidad; libertad y participación sindical; negociación colectiva y supletoriamente los principios de la legislación laboral.

3.- El artículo 46 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N° 9635, dispone: *“Toda la materia de empleo del sector público estará bajo la rectoría del ministro o la ministra de Planificación Nacional y Política Económica, quien deberá establecer, dirigir y coordinar las políticas generales, la coordinación, la asesoría y el apoyo a todas las instituciones públicas, y definir los lineamientos y las normativas administrativas que tienda a la unificación, simplificación y*





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-948-2019

Pág. 5

coherencia del empleo en el sector público, velando que instituciones del sector público respondan adecuadamente a los objetivos, las metas y las acciones definidas."

En concordancia con la rectoría asignada, se creó el Sistema General de Empleo Público compuesto por un Órgano asesor que es el Consejo Consultivo, un proceso de trabajo permanente a cargo del Observatorio del Empleo Público y los órganos ejecutores de las políticas y los lineamientos generales que emita MIDEPLAN que son las oficinas, departamentos, áreas, direcciones, unidades o denominaciones homólogas de Gestión de Recursos Humanos de las distintas dependencias públicas.

4.- La Constitución Política en sus artículos 57, 191 y 192 establece:

"ARTÍCULO 57.- Todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna. **El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia.**

(...)"

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

"ARTÍCULO 192.- Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, **los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y 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." (el destacado es suplido)

Las normas constitucionales citadas establecen principios generales del empleo público, al indicar que debe haber un salario igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia, y un estatuto de servicio civil que regule las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración pública. Sin embargo, ésta no ha sido la práctica en nuestro país, pues existen diferentes instrumentos jurídicos que regulan las relaciones entre el Estado y las personas servidoras públicas, generando un conjunto de distorsiones de diferentes tipos que han sido señaladas en distintos informes de la Contraloría General de la República. Asimismo, es importante señalar que *"a pesar de que el legislador no recogió la idea del constituyente y reguló sólo parcialmente el servicio público, es lo cierto que los principios básicos del régimen (escogencia por idoneidad, estabilidad en el empleo) cubren a todos los funcionarios al servicio del Estado, tanto de la administración central, como de los entes descentralizados. Mas, esto en principio, porque el artículo 192 constitucional introduce otros elementos importantes al disponer al inicio "con las*





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-948-2019

Pág. 6

excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen", frase que obliga a matizar las conclusiones anteriores, respecto al ámbito de aplicación del régimen o estatuto de servicio civil. Es obvio que en la mente del constituyente estaba la idea de que no todos los servidores públicos podían estar cubiertos por el régimen especial, pues la forma de escogencia, las especiales capacidades, las funciones de cada cargo, las relaciones de confianza y dependencia no son iguales en todos los casos, de ahí que los principios derivados del artículo 192 son aplicables a ciertos funcionarios -la mayoría- no a todos. La Constitución misma señaló varios casos de funcionarios de libre escogencia y remoción como son los ministros de gobierno, los miembros de la fuerza pública, los directores de instituciones autónomas, representantes diplomáticos, y en general, "los empleados y funcionarios que ocupen cargos de confianza" (art. 140 inciso 1), dejando a la ley (Ley de Servicio Civil dice el artículo 140) la determinación de otros funcionarios, que en casos muy calificados, pudieran ser excluidos del régimen general. Esta posibilidad de excluir ciertos funcionarios la reitera el artículo 192. Se repite que la intención del constituyente fue la de que existiera una sola ley, un Estatuto, que regulara todo el servicio público. No obstante, lo importante es que se dejó al legislador ordinario, por medio de la ley, la regulación en detalle de la cobertura del régimen especial, lo cual podía hacer, como lo hizo, en leyes separadas, sin detrimento del mandato constitucional. Por vía de ley el legislador ha excluido varios casos del régimen común. El Estatuto de Servicio Civil en sus artículos 3, 4 y 5, menciona un buen número de funcionarios que no se consideran dentro del régimen. También por ley especial se han excluido los presidentes ejecutivos de las instituciones autónomas, que son de nombramiento del ejecutivo, y en general, una serie de funcionarios, nombrados casi siempre a plazo fijo, y cuyo denominador común es encontrarse en una relación de servicio no típicamente laboral, bajo un régimen de subordinación jerárquica, sino más bien de dirección o colaboración, donde no median órdenes, sino más bien directrices, en unos casos; o bien, en una relación de confianza que obliga a otorgar una mayor libertad para el nombramiento y la eventual remoción del funcionario; ello independientemente de la naturaleza permanente de la función." (Sentencia Voto N° 1119-90 de las 14 horas de 18 de setiembre de 1990 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia)

En virtud de lo expuesto, en el Proyecto de Ley Marco se propone un Régimen General de Empleo Público ordenado a su vez en ocho subregímenes, acordes con las particularidades no solo de los bienes y servicios que brindan las instituciones sino también con las particularidades de los perfiles de las personas servidoras públicas que se requieren.

2.- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) en el Estudio de Gobernanza Pública Costa Rica, Buena Gobernanza: De Procesos a Resultados (2015) señaló lo siguiente:

"La actual gestión de recursos humanos en el sector público carece de datos confiables sobre la fuerza laboral. La contratación basada en desempeño ha sido adoptada ampliamente, pero el sistema de compensación es excesivamente complejo, llevando a distorsiones en los salarios. El actual





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-948-2019

Pág. 7

Régimen de Servicio Civil no cuenta con herramientas efectivas de planificación de la fuerza laboral y la gestión de competencias no ha sido adoptada aún en todo el sector público. "

Para apoyar la gestión de los recursos humanos, el Estudio recomendó:

" • Mejorar la calidad y la consistencia de los datos de la fuerza laboral para mejorar la transparencia y permitir una toma de decisiones más informada.

• Evolucionar hacia un sistema de compensación más simplificado y financieramente sostenible, basado en desempeño, incluyendo incentivos no monetarios.

• Introducir la gestión de competencias para permitir una efectiva y coherente planificación de la fuerza laboral, su reclutamiento y selección, movilidad y desarrollo de empleados.

• Fortalecer la gestión del desempeño, para vincular la inversión en personal con mejores resultados de servicio.

• Construir el liderazgo institucional e individual."

En orden con las recomendaciones de la OCDE el Proyecto de Ley propone:

• La Planificación del Empleo Público en todas las dependencias públicas mediante planes de empleo público que deberán contemplar, las siguientes medidas mínimas:

a) Análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de personas, perfiles profesionales y no profesionales, sus niveles de cualificación y sus competencias.

b) Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.

c) Reforzamiento de personal en ámbitos prioritarios.

d) Medidas de promoción interna y de formación del personal.

e) La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la oferta de empleo público.

f) La asignación presupuestaria requerida para la materialización de estos planes de empleo público contemplando las disposiciones financieras vigentes.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-948-2019

Pág. 8

- La creación de la Plataforma Integrada de Empleo Público como registro centralizado de información estadística cualitativa y cuantitativa que permita conocer en tiempo real la situación del Empleo Público en Costa Rica.
- La aplicación de procedimientos de reclutamiento y selección con base en méritos y competencias, por concurso de oposición, que aseguren la contratación por idoneidad comprobada en cada Subrégimen de empleo público.
- Utilizar una oferta de empleo público anual que deberá publicarse en una plataforma digital para facilitar la participación de todas las personas interesadas en concursar.
- Dotar al Estado de personal de alta dirección pública con integridad, probada capacidad de gestión, innovación y liderazgo para procurar el mejoramiento de la gestión pública. La alta dirección pública estará sujeta a procedimientos de nombramiento y de evaluación del desempeño más riguroso y a procesos de capacitación formal diferenciada para potenciar las competencias directivas.
- Establecer dos tipos de incentivos por desempeño y productividad: Los incentivos no monetarios para aquellas personas servidoras públicas que alcancen una calificación de Muy Bueno y el incentivo monetario con el fin de reconocer una vez al año hasta un 10% adicional del salario global o bien del salario base para aquellas personas servidoras públicas que alcancen una calificación de Excelente. Solo se otorgará a un 30% de la planilla institucional.
- Habilitar los traslados intra e inter dependencias públicas, atendiendo el interés público y procurando el arraigo de las personas servidoras públicas.
- Establecer entre las causales de desvinculación o despido el obtener dos evaluaciones del desempeño consecutivas inferiores a una calificación del 70% que se encuentre en firme, previa impugnación de la calificación.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-948-2019

Pág. 9

3.- En Informe acerca de los Esquemas Remunerativos del Sector Público Nro. DFOE-PG-SGP-00001-2018 de 17 de diciembre de 2018, la Contraloría General de la República en resumen detectó lo siguiente:

“En el eje de disparidades en los esquemas remunerativos del Sector Público, la Contraloría General según reportes institucionales identificó que el marco regulatorio para la gestión de los incentivos salariales en el país abarca gran cantidad de instrumentos jurídicos que dieron origen a 260 incentivos diferentes, provenientes de leyes, reglamentos, acuerdos de junta directiva, decretos, convenciones colectivas, laudos arbitrales, resoluciones de la Dirección General del Servicio Civil, acuerdos de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, entre otros. Se determinó una amplia variabilidad en los montos de los incentivos que buscan retribuir conceptos similares, entre ellos: anualidad, quinquenio, retribución por riesgo, carrera profesional, entre otros. Por ejemplo las anualidades; incentivo de mayor costo en las instituciones analizadas; los porcentajes oscilan entre 1% y 9,99%, aplicados en su mayoría al salario base. Además, en 24 instituciones los montos pagados en incentivos salariales son superiores a las remuneraciones básicas. Existiendo instituciones cuyos montos en incentivos salariales casi representan más de dos veces las remuneraciones básicas, por ejemplo Junta de Protección Social, el Instituto Costarricense de Turismo y la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. - 5 - Contraloría General de la República T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr <http://www.cgr.go.cr/> Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica En cuanto al eje de simplicidad y sostenibilidad en los esquemas remunerativos, en 83 instituciones de las 189 analizadas, los gastos en remuneraciones promedio por funcionario, son superiores a los promedios de sus sectores institucionales, en 9 de ellas superan en 1.5 veces el promedio de su sector. Además, en las instituciones objeto de estudio, en promedio se pagan 6 incentivos salariales diferentes por institución, en un rango que oscila entre 88 incentivos salariales (Ministerio de Educación) y 1 incentivo (Municipalidad de Alvarado y Consejo Nacional de Cooperativas). Finalmente en el eje de transparencia y rendición de cuentas, del total de 260 incentivos salariales, sólo 7 de estos están ligados a la evaluación del desempeño, los cuales se otorgan prácticamente a la totalidad de funcionarios sin que garantice la sostenibilidad del esquema remunerativo. En 11 instituciones no se realiza una evaluación del desempeño a nivel institucional, tampoco se ha definido parámetros básicos que permita llevarla a cabo. En 166 instituciones de las 189 no contaban con la información de forma oportuna, desagregada o congruente con la información presupuestaria reportada en sistemas de información nacionales. Además, 84 instituciones no publican en sus páginas web información relativa al índice salarial, complementos salariales de los esquemas remunerativos, ni la evaluación general del desempeño del personal.”

Si bien el título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 del 3 de diciembre de 2018, “Modificación de la Ley N° 2166, Ley de salarios de la Administración Pública, de 09 de octubre de 1957”, establece medidas en materia de empleo público, entre ellas la reducción del porcentaje de dedicación exclusiva y de prohibición, restricciones al reconocimiento de la carrera profesional, límites en las





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-948-2019

Pág. 10

remuneraciones en el nivel jerárquico superior, titulares subordinados y miembros de juntas directivas, conversión de incentivos a montos nominales fijos y la restricción de creación incentivos salariales únicamente mediante leyes, para los funcionarios de la Administración Central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios; el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos; así como a los servidores de la Administración descentralizada: autónomas y semiautónomas, empresas públicas del Estado y municipalidades, lo cierto es que también en orden con lo señalado por el Órgano Contralor en el Informe citado supra, *“corresponde analizar y evaluar la pertinencia de los esquemas remunerativos actuales, caracterizados por la coexistencia de múltiples regímenes salariales, e incentivos, o bien esquemas remunerativos mucho más ordenados y simples; orientados a atender las necesidades del aparato público con miras a la consecución de objetivos, metas y resultados para atender las necesidades ciudadanas.”*

En este sentido, el proyecto propone que el salario será siempre igual para igual trabajo en idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones; el establecimiento de un salario global para jerarcas, siendo el salario del Presidente de la República el más alto, un salario global para las personas servidoras públicas nuevas, que resulte facultativo para las personas servidoras públicas activas al momento en que se publique la ley, para tales fines, se establece una norma transitoria para tener gradualidad de quienes se trasladen de salario compuesto a salario global.

Asimismo, se establece que el salario global o compuesto se ajustará por costo de vida al menos dos veces al año en el marco de la Comisión Negociadora de Salarios y que la Autoridad Presupuestaria garantizará que las escalas salariales de las dependencias sujetas a su competencia respeten los postulados rectores que orientan la gestión de la compensación.

Adicionalmente, aunque el Proyecto de Ley Marco de Empleo Público no fue concebido con un objetivo fiscal, en el largo plazo la migración al salario global tendrá efectos positivos importantes tanto en las finanzas para el Estado, como en una mayor igualdad salarial entre empleados públicos. Se estima que el proyecto de Ley Marco de Empleo Público, en conjunto con el efecto de la Ley N°9635 Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, puede tener un ahorro acumulado estimado entre los 5 y los 9.4 billones de colones, en los diferentes escenarios planteados, a lo largo de un plazo de 35 años. Por otro lado, se estima que el coeficiente de Gini de los empleados públicos podría pasar de 0.513 (actual) a 0.318, con solo migrar del esquema del salario compuesto a uno de salario global. Se adjunta un documento Anexo que contiene el impacto económico de la Ley





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-948-2019

Pág. 11

Marco de Empleo Público a largo plazo, en los diferentes escenarios modelados, así como el impacto en la igualdad del salario de los funcionarios.

En virtud de los fundamentos y consideraciones precedentes, se solicita respetuosamente a las señoras diputadas y señores diputados dar tramitación y aprobación en debido tiempo y forma a este proyecto de Ley Marco de Empleo Público para regular y fortalecer las relaciones de empleo entre el Estado y las personas servidoras públicas de conformidad con el imperativo constitucional de contar con un régimen de empleo público coherente, equitativo, transparente y moderno que asegure eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos en beneficio de las y los ciudadanos.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

- C. Sra. Ivania García Cascante, Jefa de Despacho MIDEPLAN.
Sra. María José Zamora Ramírez, Jefa Asesoría Jurídica, MIDEPLAN.
Archivo

