

22 de septiembre de 2021
OF-0615-DGO-2021

8000 273737 (ARESEP)
T +506 2506-3210
F +506 2215.6052

Correo electrónico
alvaradobq@aresep.go.cr

Apartado 936-1000
San José – Costa Rica

www.aresep.go.cr

Señora
Erika Ugalde Camacho
Jefe Área
Comisiones Legislativas III
Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración
COMISION-GOBIERNO@asamblea.go.cr

PROYECTO DE LEY N° 21.365 “DEROGATORIA DEL INCISO Ñ DEL ARTÍCULO 53 DE LA LEY DE LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS”

Estimada señora:

Siguiendo instrucciones del Regulador General, por tratarse de un tema técnico relacionado con recursos humanos y su relación con la institucionalidad regulatoria, doy respuesta a su consulta sobre el Proyecto de ley que se conoce en el expediente legislativo número 21.365, sobre “DEROGATORIA DEL INCISO Ñ DEL ARTÍCULO 53 DE LA LEY DE LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS” y otros. En concordancia, expreso la preocupación de la Institución por la iniciativa, dado que de aprobarse esta ley constituirá un menoscabo de la competitividad en el mercado laboral, pérdida de especialización técnica, debilitamiento del funcionamiento técnico de la Aressep y, por ese camino, afectación de la independencia y autonomía que se expresa en decisiones apegadas a la ciencia y a la técnica ajustadas a buenas prácticas internacionales para lo que cuenta con personal muy bien capacitado. Además, el personal de la Aressep es remunerado, de forma moderada y prudente (95% del percentil 45 del mercado laboral de atracción).

En definitiva, de conformidad con la disposición legal que pretenden eliminar, Aressep cuenta, desde hace varios años, con un sistema de remuneración por salario global que de forma progresiva ha venido sustituyendo el de salario base más componentes (o pluses) anterior. Para la elaboración de los estudios de mercado laboral que sirven para la definición de la política salarial, con apego a lo dispuesto por la Ley 7593, se toman en cuenta las siguientes empresas e instituciones que conforman el grupo de referencia para la encuesta salarial que sirve de base a las decisiones de la Junta Directiva sobre remuneraciones del personal. Las empresas e instituciones son las siguientes:

Sector Energía:

- Refinadora Costarricense de Petróleo
- Instituto Costarricense de Electricidad
- Compañía Nacional de Fuerza y Luz
- Empresa de Servicios Públicos de Heredia

Sector Agua:

- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
- Empresa de Servicios Públicos de Heredia

Sector Transporte:

- Junta Administrativa Portuaria de la Vertiente Atlántica

Sector de telecomunicaciones:

- Instituto Costarricense de Electricidad.

Similares a la ARESEP y la SUTEL:

- Contraloría General de la República
- Banco Central de Costa Rica
- SUGEF
- SUPEN
- SUGESE
- SUGEVAL

Como se observa, esas instituciones constituyen la zona de atracción del personal de la Aresep, algunas de ellas pertenecen al Régimen del Servicio Civil otras no. Específicamente, las que ejercen competencias de regulación, fiscalización y control no pertenecen al Régimen de Servicio Civil y, se debe, a una razón fundamental: el fortalecimiento de la independencia técnica de los entes u organismos reguladores está asociada directamente a la calidad del talento humano que posee, ese hecho guarda relación directa no solo con la calidad técnica de sus actuaciones; sino también con la independencia del ente regulador, llámese Banco Central, SUGEF, SUGEVAL o Aresep.

En efecto, los organismos reguladores requieren como garantías institucionales y materiales de su independencia, contar con los recursos financieros suficientes y razonables de fuentes independientes de aquellos que podrían presionar por su "captura" (afectar o presionar por decisiones acordes a intereses ajenos a los queridos por la ley de creación, aunque sean otros fines o intereses públicos); así mismo, recurso humano idóneo, especializado y debidamente capacitado y una política de remuneración razonable que reduzca la fuga de personal capacitado a las instituciones del área de atracción. Si estos tres supuestos no se dan, se debilita su autonomía e independencia técnica del regulador y con ello, la institucionalidad país, en la medida de que las instituciones técnicas garantizan decisiones apegadas a la ciencia y a la técnica, fuera de injerencias políticas indebidas, eso rige tanto para el Banco Central, la SUGEF o la Aresep. No es por casualidad, que los reguladores están fuera del Régimen del Servicio Civil, de lo contrario, el Poder Ejecutivo tendría vía nombramiento de personal, política remuneratoria, etc., un mecanismo de presión y control sobre los reguladores. Para garantizar esos principios de independencia y autonomía de los entes reguladores es que el legislador, con buen tino, ha sometido estas instituciones al control de la Contraloría General de la República y no del Poder Ejecutivo (MIDEPLAN, Autoridad presupuestaria, etc.).

¿Qué consecuencia podría tener un cambio de régimen para la competitividad en el mercado laboral de personal especializado en regulación? De afectarse la competitividad de los salarios de las personas funcionarias de la Aresep se corre el riesgo de “pérdida del conocimiento regulatorio” el cual es producto de una importante inversión en capacitación especializada combinada con la experiencia en el quehacer regulatorio. Previo a la promulgación de la Ley 7593 que transformó al Servicio Nacional de Electricidad en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el citado riesgo se materializó, el SNE se convirtió en una especie de ente formativo en el especializado campo de la regulación de los servicios públicos, con el problema de que durante la década de los ochenta y mitad de los noventa, funcionarios con conocimientos y experiencia regulatorios del SNE eran reclutados por las instituciones reguladas con condiciones salariales más atractivas, por ejemplo Recope, ICE, AyA y algunas cooperativas de electrificación rural. Para enfrentar ese problema, se establecieron las normas legales que hoy se pretenden derogar o reformar.

Actualmente, la Aresep cuenta con 333 plazas de cargos fijos. El 77% de las personas funcionarias pertenecen al régimen de salario global y el 23% al régimen de salario por componentes, relación que se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 1**Cantidad y porcentaje de personas funcionarias según régimen salarial**

Régimen salarial	Cantidad	Porcentaje
Global	255	77
Por componentes	78	23
Total	333	100

La Junta Directiva de la Aresep estableció la Política Salarial, la cual tiene una posición conservadora con respecto al mercado, por lo que es menos costosa que otras empresas e instituciones con las que se compara (lista anterior), las cuales están sobre el percentil 50.

En el cuadro siguiente se muestran los percentiles vigentes en la Aresep:

Cuadro 2
Política salarial

Grupo Ocupacional	Percentil
Gerencial	P50
Fiscalización	95% del P45
Profesional	
Apoyo	

En el cuadro siguiente se muestra la distribución de la cantidad de personas funcionarias por grupo ocupacional y régimen salarial.

Cuadro 3
Distribución del personal por grupo ocupacional
y régimen salarial

Grupo ocupacional	Salario global		Salario componentes	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Apoyo	43	17	19	24
Fiscalización	2	1	0	0
Gerencial	16	6	2	3
Profesional	194	76	57	73
Total	255	100	78	100

Como se observa, la Aresep tiene aprobada y vigente una política salarial conservadora, prudente, razonable comparada con el área o zona de atracción en el mercado laboral; remunerando el percentil 50 para los puestos gerenciales y de 95% del percentil 45 del resto del personal.

Eso significa, que muchas categorías salariales de varias instituciones que participan en la encuesta salarial ganan el doble que sus homólogos en Aresep.

Ahora bien, hoy día, la tendencia es al salario global, eso es lo que pretende la ley de empleo público. Hay que explicar que nosotros tenemos esa política desde hace años, la cual sigue ahora el país, así que nos adelantamos a nuestro tiempo, mediante una decisión institucional en ejercicio de su autonomía y en el marco de la independencia que le asigna la ley. En efecto, la Aresep en el ejercicio de la potestad legal del inciso ñ) del artículo 53 de la Ley Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N.º 7593, hace más de cinco años incorporó el salario global dentro de su esquema remunerativo como otras pocas instituciones públicas, tales como la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica y el Banco Popular, entre otras. Lo anterior, no es más que un adelanto a la tendencia hacia el esquema remunerativo global.

Es conveniente transcribir aquí un extracto de la exposición de motivos del proyecto de ley de empleo público, expediente 19431 relacionado y concordante con la política salarial de la Aresep; donde, además, se nos cita, junto a otras, como una institución ejemplo en la aplicación de ese tipo de política.

EXP. N.º 19.431 DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

4.1 Experiencias innovadores: el establecimiento del salario global o único Ante el desequilibrio que muestran las remuneraciones dentro del sector público, generado por el régimen de salario base más pluses y anualidades, algunas instituciones se han dado a la tarea de crear un esquema de salario único. Este mecanismo determina un monto salarial fijo para el puesto, que incorpora todas las condiciones de antigüedad, posición profesional o cualquier otro aspecto de diferencia entre puestos con semejante dificultad y responsabilidad. Tal esquema tiene la ventaja de que se garantiza una igualdad entre salarios, debido a que se elimina su variabilidad en un mismo puesto. Por consiguiente, con el salario único es posible obtener simultáneamente un equilibrio en las condiciones salariales de los diferentes puestos, al amparo de los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad. En Costa Rica se aplica este esquema en el Banco Central de

Costa Rica (BCCR), en la Contraloría General de la República (CGR), la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), el Banco Nacional, el Banco Popular y el Instituto Nacional de Seguros (INS) creó una sociedad llamada Insurance Services que contrata personal bajo este esquema. A grosso modo estos salarios se calculan basados en un estudio de mercado del sector respectivo y procuran ubicarlo cerca del percentil 50 (50% de los trabajadores gana más que eso y 50% de los trabajadores gana menos que eso) de ese mercado, evitando el efecto multiplicador de los sobresueldos, también crea salarios más competitivos y atractivos para trabajadores nuevos o sin experiencia que ingresan al sector público y se reducen los trámites ya que no hay que realizar estudios individuales de los trabajadores entre otros.

4.1.1 Entre las principales características del caso del salario global o único en el BCCR se encuentran: salario único, 15 días vacaciones (los excluidos de la Convención Colectiva gozan de 10 días), no se reconoce salario escolar por separado, no hay incrementos por reconocimiento al desempeño, subsidios por enfermedad: 85% del salario de la acción de personal (para empleados excluidos de Convención Colectiva se paga 60 por ciento del salario promedio de últimos tres meses según la CCSS). La metodología empleada por el BCCR incluye un ajuste por inflación para dos escalas que funcionan en paralelo (salario único y el salario con pluses). Aplica una revisión de mercado para la escala global, y un ajuste personal de mercado en aquellos casos cuyo salario total sea menor que el salario global. Esta metodología garantiza que todo el personal perciba un salario que como mínimo sea equivalente al de mercado para la actividad ocupacional que le corresponde. Genera ajustes por inflación para todas las categorías salariales, lo que reduce la pérdida del valor adquisitivo del salario ante el proceso inflacionario. Permite, en el mediano plazo, la posibilidad de una convergencia entre ambas escalas salariales, o por lo menos atenuar la brecha salarial.

4.1.2 En el caso de la CGR, el “Estudio Salarial de la CGR” del año 2007 indicó la conveniencia de establecer un sistema de salario único para reducir la elevada dispersión salarial ocasionada por los pluses, para un mismo puesto. En agosto de 2007, la CGR emitió las Políticas de Gestión del Potencial Humano (R-Co-35-2007), buscando políticas de remuneración que tiendan al equilibrio salarial interno y externo para atraer y retener el personal adecuado, de acuerdo con la estrategia institucional vigente. Con el propósito de avanzar en un sistema más transparente y equilibrado, la institución inició el esquema de “salario único”, aplicable al personal de nuevo ingreso y de manera voluntaria a quienes así lo indiquen. La nueva política determinó que quienes desempeñen cargos de dirección superior, confianza y gerencial serán remunerados mediante un régimen de salario único, conforme los montos y actualizaciones periódicas que se dispongan. Para estos casos, el salario único incorpora el rubro de anualidad y los beneficios contemplados en el Reglamento sobre Carrera Profesional y Prohibición para el Ejercicio de Profesiones Liberales de los funcionarios de la CGR. Los incrementos salariales se realizan con base en los criterios de costo de vida (al igual que en el Poder Ejecutivo) y en ajustes de mercado, los cuales se realizan aproximadamente cada dos años. La CGR realiza estudios de salarios para analizar el balance del equilibrio interno y externo de los salarios de la institución. Para el caso del equilibrio externo, se utiliza una encuesta de salarios sobre una muestra representativa de todos los niveles que son comparables con la escala de salarios de la CGR y atendiendo a criterios de similitud de puestos con las instituciones elegidas. Lo anterior faculta a la institución para tomar la decisión de cambiar al esquema de salario único, sin perjuicio de reconocer los derechos

adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas que podrían afectarse con la implementación de esta medida. De acuerdo con la CGR, al mantener los sistemas de salario base más pluses y salario único de forma simultánea, no hay trato desigual entre los funcionarios de uno u otro esquema por dos razones: a) la legislación vigente al momento de la contratación, y b) se respetan derechos adquiridos de los servidores amparados a la legislación reformada. La implementación del salario único en la CGR ha sido exitosa y transparente. Cerca del 40% de los funcionarios cuentan con salario único, y hay una tendencia creciente en la participación de estos funcionarios debido al cambio generacional. En el estudio de salarios de 2013 se consideraron las siguientes instituciones: Asamblea Legislativa, Tribunal Supremo de Elecciones, CSJ, Servicio Civil, Defensoría de los Habitantes, BCCR, Aresep y Procuraduría General de la República, CGR. En el 2007 la CGR determinó que no requiere de recursos adicionales para realizar los nombramientos que la institución pueda efectuar bajo la modalidad de salario único, ni para el traslado de funcionarios de puestos del sistema de salario base más pluses al salario único. A hoy, la CGR ha contado con los recursos presupuestarios suficientes para hacer frente a la reforma de salarios, sin tener que recurrir a recursos adicionales. En un futuro cercano se espera la salida de una porción relevante de funcionarios del antiguo régimen, los cuales ingresaron a la Contraloría hace alrededor de 30 años. Además, la reforma ha generado mejora en el clima organizacional y aceptación del modelo de gestión humano basado en competencias. De acuerdo con sentencias de la Sala Constitucional, el establecimiento del salario único y la coexistencia de dos regímenes son jurídicamente viables, asistiéndole al Estado el derecho a modificar las condiciones sin menoscabo de los derechos adquiridos por los trabajadores y de los beneficios económicos recibidos. En cuanto al efecto sobre las finanzas de la institución debido a la aplicación del sistema de salario único, en contraste con el sistema de salario base más pluses, el nuevo sistema conlleva a ahorros presupuestarios para la institución, los cuales son mayores conforme incrementa la antigüedad de los funcionarios que ingresaron bajo el nuevo esquema salarial. La experiencia exitosa del BCCR y de la CGR, sustentada en una demostrada base jurídica, abre la puerta para explorar la viabilidad de aplicar un régimen similar en otras dependencias del Estado. Ambas iniciativas marcan un hito en la historia del régimen salarial público costarricense, y van en la dirección recomendada por las mejores prácticas internacionales aplicadas en los países de la OCDE, para evitar ajustes automáticos no necesariamente vinculados con aumentos en la productividad y contar con un sistema transparente. Así, en Australia, Canadá, Holanda, Suecia, Suiza, Reino Unido y los Estados Unidos, el salario base constituye el 100% de la remuneración (los incentivos, cuando se otorgan, quedan integrados al salario base de manera que reflejen lo que el funcionario realmente recibe por su trabajo).

En concordancia con lo anteriormente transcribo y demostrada la responsabilidad comedida con que la Junta Directiva de la Aresep ha ejercido la atribución que le confió el legislador mediante el inciso ñ) del artículo 53 de la Ley Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N.º 7593, resulta incomprensible la derogatoria pretendida con el expediente 21365, con el que no solo se cercena dicha atribución sino que también vulnera la naturaleza y el equilibrio que el legislador plasmó en la Ley 7593 en cuanto a los mecanismos para la definición de los salarios, a saber por medio de encuestas de mercado tal y como se menciona

en los artículos 54 y 71 de la ley de cita. Para mayor abundamiento se adjunta el Dictamen C-224-2013

La Aresep como ente especializado en regulación requiere contar con elementos de administración de personal que le permita atraer los mejores profesionales posibles mediante salarios atractivos con respecto al mercado laboral relacionado con los servicios públicos y la regulación de estos. Como ya la experiencia indica, el personal calificado que no cuenta con remuneraciones competitivas se convierte en un riesgo al sistema de regulación, ya que no se logra tener condiciones para retenerlo y esto atenta contra la independencia de la institución y una posible captura del ente regulador por actores de mayor poder socioeconómico.

Por lo anterior, es necesario fortalecer la autonomía del organismo regulador de los servicios públicos para preservar la independencia de los criterios reguladores frente a cambios de gobierno y a los intereses particulares, y en muchos casos poderosos, de los prestadores de los servicios públicos.

Este aspecto ha sido analizado en diferentes latitudes y se ha llegado a la conclusión que parte del aseguramiento de la autonomía es asegurar la independencia organizativa del regulador. Dentro de los elementos fundamentales es que la institución cuente con los mecanismos administrativos necesarios, como el establecimiento de su escala salarial, así como sus posibilidades de crecimiento y condiciones laborales.

La OCDE, organización de que formamos parte como país, ha desarrollado ampliamente los principios y políticas que deben implementarse, según las mejores prácticas internacionales, para garantizar la independencia de los entes reguladores. La iniciativa que se propone constituye un debilitamiento de la independencia regulatoria actual, y transita por la dirección opuesta a la sugerida por la OCDE y a la definida por las buenas prácticas internacionales.

Con fundamento en lo anterior, la Aresep se opone a la iniciativa Legislativa consultada.

Atentamente,

DIRECCIÓN GENERAL DE OPERACIONES

Gerardo Alvarado Blanco
Director General a.i.

C. Roberto Jiménez Gómez, Regulador General