



R/ Laura F. D.  
6 junio, 2022

San José, 6 de junio de 2022

Señora  
Laura Fernández Delgado  
Ministra  
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

**Asunto:** Valoración del APSE a la luz de la convocatoria de la Mesa técnica de escucha y análisis sobre las implicaciones jurídicas de la Ley Marco de Empleo Público.

Quien suscribe, **Ana Doris González González**, Presidenta de la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), comparezco en el tiempo que oportunamente se nos otorgó, a manifestar nuestro criterio en relación con la **Ley Marco de Empleo Público N°10159** y su implementación.

## 1. Introducción

Acorde con lo expresado por nuestro Sindicato durante el proceso de valoración y aprobación de la Ley de marras, se impone la necesidad de discutir, analizar y proponer mejoras en lo concerniente a la gestión del empleo público, especialmente considerando las condiciones socioeconómicas y políticas que enfrentamos. Empero, aun reconociendo que el empleo público es "*uno de los principales motores que incide directamente en la generación del valor público*"<sup>1</sup>, se le atribuye directamente la responsabilidad primaria sobre el déficit fiscal y la ingobernabilidad del aparato estatal; promovida generalmente de afirmaciones y conclusiones carentes de sustento técnico y científico.

---

<sup>1</sup> Presentación del Proyecto de Ley: "Ley Marco de Empleo Público", expediente No. 21.336. Pág. 1.  
([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_informacion/Consultas\\_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx))



En línea de ello, es importante recordar la denuncia que hemos señalado en diversos espacios de discusión, sobre la retórica de imputar a la estructura salarial del sector público, como un todo, como responsable del déficit fiscal, bajo la falacia por generalización precipitada; donde, en función de algunas subestructuras salariales públicas, se afirma que todos los salarios del sector público son excesivamente altos y desproporcionados en comparación al sector privado. Esta afirmación, sin duda alguna desconoce las diferencias sistemáticas entre los diversos regímenes de empleo público vigentes y las mismas divergencias salariales que tiene el sector privado.

A la par de esto, también se asegura que la solución del déficit fiscal recae en una reforma integral del empleo público, como mecanismo para retener el “excesivo” incremento del gasto público o que la evaluación del desempeño debe servirse como mecanismo de exclusión del trabajador “ineficiente”. Empero, la mayoría de estas afirmaciones nacen a partir de estigmas sociales y económicos que se han construido sobre un imaginario social que dibuja un sector público ineficiente, caro y burocrático. Un imaginario que, como tal, se reproduce a partir de exploraciones superficiales que los ciudadanos, desde sus diferentes roles, perciben de los servicios y productos finales que generan las instancias públicas, desconociendo la realidad interna y el contexto sobre el cual se producen tales servicios. Una realidad históricamente manoseada por los altos mandos políticos y grupos de poder que, de diferentes formas, inciden sobre la adecuada gestión de las Instituciones Públicas.

Es una realidad que la gestión pública actual carece de múltiples componentes para una adecuada producción de bienes y servicios y, por consiguiente, su resultado final es altamente cuestionable por el usuario final. Acaso, por ejemplo, en el caso del sector educativo público ¿no es conocida la anteposición de criterios políticos para la asignación de los fondos públicos para la construcción de las escuelas y colegios, conllevando un estado deficitario de la infraestructura y equipamiento educativo? ¿No es también reconocida la intromisión política para





realizar nombramientos de puestos estratégicos del sector educativo, como, por ejemplo, los directores de los centros educativos, en menoscabo de las competencias técnicas requeridas? Evidentemente, factores de esta naturaleza inciden sobre la adecuada gestión pública y promueven, al final de cuentas, percepciones adversas del servicio público.

Así las cosas, enfatizo dos pilares que son medulares para entender y explicar nuestra valoración sobre el alcance e implementación de la Ley Marco de Empleo Público, a la luz de este espacio de diálogo convocado por MIDEPLAN.

En primera instancia, es indispensable desmitificar la exclusiva responsabilidad del empleo público como disparador del gasto público y, por consiguiente, del déficit fiscal; o que, en consecuencia, una solución del problema fiscal subyace en el congelamiento de los salarios públicos. En este sentido, si se quiere analizar y proponer mejoras en el empleo público se debe reconocer las diferencias existentes entre los subregímenes y los diversos factores que exógena y endógenamente inciden sobre su correcto desarrollo, de forma que la propuesta aspire, de manera integral, a optimizar la gestión pública.

En segundo lugar, en palabras del abogado laboral Manuel Hernández, esta Ley:

*“... junto con la aprobada Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635, a finales de 2018, y la contrarreforma del Código de Trabajo, contenida en la Ley N° 9808, del 21 de enero de 2020, que en términos generales prohibió la huelga de los servicios públicos, constituye la nueva superestructura política normativa, que el bloque de poder hegemónico requiere para metabolizar y consolidar el modelo económico neoliberal”<sup>2</sup>.*

Considerando como eje central estos dos pilares, procederé a realizar una valoración general de la ley enfocada en varios ejes centrales de su alcance, a

---

<sup>2</sup> “Cuaderno acerca del Proyecto de Empleo Público”. Pág. 1. <https://surcosdigital.com/wp-content/uploads/2021/02/Proyecto-de-Empleo-P%C3%BAblico.-Derecho-de-la-funci%C3%B3n-p%C3%BAblica-del-enemigo.pdf>.



partir de lo cual plantearé una serie de valoraciones específicas señalando las principales interrogantes asociadas a la implementación de la ley.

## 2. Valoración general

Es preciso señalar, que resulta evidente la ausencia de una interpretación constitucional consistente y clara, sobre los fines, objetivos y contenido de la Ley N.º 10159, situación que permite la violación constitucional directa, por interpretación o por reglamentación de sus efectos normativos.

La ley viene a alterar nuestro diseño constitucional, porque fortalece y concentra el poder en el Gobierno (Poder Ejecutivo), menoscabando la independencia del Poder Judicial y sacrificando la autonomía de gobierno de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), las universidades públicas y las municipalidades.

Esa inobservancia del régimen de autonomía política, de gobierno y administración del que gozan algunas instituciones autónomas, marca una barrera constitucional infranqueable, que impide que queden sometidas a la dirección política del Gobierno. Esto aún en los términos establecidos por la misma Ley, que excluye de la rectoría de MIDEPLAN, de aquellos puestos que ***“sean exclusivos y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a los entes públicos con autonomía de gobierno u organizativa, según la determinación que realice la respectiva institución”***.

Sobre este tema, debemos recordar que tras la sentencia de la Sala Constitucional, en la cual se declararon 35 inconstitucionalidades al entonces proyecto de Ley Marco de Empleo Público (21.336), los diputados optaron por remendar el proyecto, creando dos clases de trabajadores en las instituciones con autonomía constitucional, como la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) o el Poder Judicial, entre otros. Como producto de esto, una considerable cantidad





de funcionarios de las instituciones autónomas tendrá su relación de empleo regulada por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), con la consecuente lesión a la autonomía de esas instituciones, afectando la unicidad, organización y funcionamiento de los servicios públicos que se brinden y creando prácticamente dos gobiernos dentro de cada entidad.

Lo contradictorio de esto es que la ley fue justificada bajo el argumento que era necesario estandarizar todo el régimen de empleo público, y finalmente se están acentuando esas diferencias.

Por otro lado, la Ley centraliza la gobernanza política y normativa del empleo público, exclusivamente en el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), así como todos los componentes del sistema de empleo: reclutamiento, selección, movilidad, traslados, carrera administrativa, promoción, capacitación y administración del régimen salarial de los servidores públicos, entre otros; erigiéndose en un súper ente rector o súper ministerio, para cuyos efectos además, se eliminan las competencias propias de la Dirección General de Servicio Civil, que hoy día es la institución responsable de conducir y orientar la aplicación del Estatuto de Servicio Civil en los distintos organismos de la Administración Pública y cuya labor es fundamental para el mantenimiento, consolidación y perfeccionamiento del Régimen de Servicio Civil.

En el tema de la gestión de la compensación, se crea el salario global para todo el sector público, pese a que la ley fue aprobada sin que éste fuera definido, es decir se convierte en el producto más inacabado de esta ley. Pero a su vez es el producto más lesivo, porque tiende a precarizar y congelar las condiciones laborales y salariales de las personas trabajadoras del sector público.

En términos técnicos, es una pérdida de poder adquisitivo. En términos sociales, eso se llama empobrecimiento de la clase trabajadora.

Y finalmente la Ley vulnera, limita e impide el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva en materia salarial y minimiza (por no decir que suprime)



la participación sindical en diversos espacios de negociación y construcción de la política pública en materia de empleo, vulnerándose el artículo 62 de la Constitución Política, así como en el convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Costa Rica, el Código de Trabajo y Votos de la Sala Constitucional.

## 2.1. Desconcentración del reclutamiento y selección

La ley dispone de una variación significativa en el proceso de reclutamiento y selección vigente en lo que al Gobierno Central concierne, al establecer la eliminación de las funciones propias de la Dirección General de Servicio Civil, la cual deja de ser el ente rector o coordinador central para las 47 entidades adscritas al Régimen de Servicio Civil.

Actualmente es la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) el ente encargado de realizar el proceso de reclutamiento del personal, disponiendo de un registro de elegibles único para que las distintas Instituciones cobijadas por su Estatuto realicen el proceso selección correspondiente. Esto permite homologar, estandarizar, centralizar y disminuir la injerencia política del proceso de reclutamiento, por cuanto todo oferente, independientemente de la Institución donde vaya a laborar, debe llevar a cabo un proceso único y estandarizado de reclutamiento, ajeno de la intervención de la Institución donde puede llegar a laborar y, por consiguiente, externo a la manipulación política o clientelista que se puede dar desde donde está la necesidad de personal.

Además, permite que la elaboración de las pruebas (hasta ahora, solo vigentes las pruebas psicométricas) también sea estándar para cualquier ofertante, según la clase de puesto y especialidad en gestión.

Sin embargo, la ley plantea en los Capítulos II **“Gobernanza del Empleo Público”** y V **“Gestión del Empleo”** una descentralización del proceso de reclutamiento y selección, trasladando las competencias de reclutamiento de la





Dirección General de Servicio Civil a cada Institución (es importante señalar que aquellas Dependencias externas del Régimen de Servicio Civil hoy cuentan con un proceso descentralizado de reclutamiento y selección). Para ello dispone en el artículo 9, sobre las funciones de las administraciones activas (Unidades de Recursos Humanos), entre otras, la responsabilidad **“elaborar y aplicar las pruebas de conocimientos, competencias y psicométricas, para efectos de los procesos de reclutamiento y selección de personal, efectuar los concursos internos y externos por oposición y méritos”**. Este alcance se complementa con el inciso c) de dicho artículo que establece a la Dirección General de Servicio Civil como una instancia de **“asesoría, capacitación y acompañamiento técnico”**.

Esto representa una antítesis del modelo de gestión pública que se construyó desde la promulgación de la Constitución Política de 1949, donde se visualizó un régimen de servicio civil apolítico, técnico y sólido, donde los criterios de idoneidad, mérito y oportunidad prevalecieron por encima de factores electorales y políticos; puesto que la descentralización del reclutamiento abre las puertas para procesos manipulables desde las altas gerencias de cada Institución, propiciando el clientelismo y la manipulación política.

Además, desde un punto de vista técnico, esto representa una duplicidad de funciones y un aumento de los costos operativos del Estado, por cuanto cada institución debe velar por el desarrollo, implementación y medición de las distintas pruebas requeridas para el reclutamiento, por lo que para una misma clase de puesto y especialidad existirán tantas pruebas como instituciones.

La descentralización significa un retroceso en el proceso de reclutamiento y selección, un incremento en los costos por la necesidad de aumentar la capacidad de las Unidades de Recursos Humanos de cada institución y la multiplicidad del mismo proceso, la des estandarización de las pruebas, el aumento en el riesgo de la discrecionalidad política, entre otros efectos.



Es importante recalcar que, como posible contraargumento se puede alegar la ineficiencia que como tal tiene la Dirección General de Servicio Civil, ampliamente reconocida. Empero, esto representa una falacia, al asumir que por cuanto la DGSC es ineficiente, la contrapropuesta (Unidades de Recursos Humanos) serán eficientes. Por el contrario, la descentralización abre el espacio para demandar desde cada institución la necesidad de fortalecer sus instancias de personal para lograr abarcar las nuevas responsabilidades establecidas.

Estamos por consiguiente, en un contexto que implica un retroceso histórico en materia de:

- Democratización de las vías de acceso a los cargos de la función pública, mediante la aplicación de principios y métodos científicos de administración de recursos humanos, centralizados en un ente rector e imparcial (DGSC)
- Superación del subjetivismo y la impericia en la administración de personal al servicio de la función pública, facilitando un desarrollo ordenado de la carrera de los funcionarios públicos.
- Imparcialidad en el reclutamiento, selección, y nombramiento de los funcionarios públicos, evitando la arbitrariedad, la impericia, el favoritismo y las preferencias por razones políticas, familiares, ideológicas o de amistad que, antes de la creación del Régimen de Servicio Civil, prevalecían, como criterios para seleccionar y nombrar a los funcionarios públicos.

## 2.2. Compensación salarial

### 2.3.1. Salario Global

Uno de los principales pilares de la Ley Marco de Empleo Público es la creación de un salario global definido como *“la remuneración o monto único, que percibirá una persona servidora pública por la prestación de sus servicios, de conformidad con los postulados establecidos en la presente ley”* (Artículo 5- inciso v,





Definiciones) y para el cual se despliega el Capítulo VIII denominado “*Gestión de la Compensación*” orientado a establecer los postulados rectores del modelo y la estructura metodológica de estimación.

En este sentido, si bien se puede discutir la estrategia metodológica propuesta, el punto central de este pilar no yace ahí, sino en las condiciones establecidas en la estructura de valoración y revaloración salarial y en la falta de transparencia e información por parte del Gobierno Central.

En lo que concierne a la estructura de valoración salarial, complementariamente a la propuesta de valoración del trabajo, se señala que la política de remuneración será estrictamente competencia del Gobierno Central, representado por los Ministerios de Planificación y Hacienda, para lo cual considerarán la disponibilidad de recursos públicos, la comparabilidad con el sector privado y “observaciones de las organizaciones de la sociedad civil”.

En primera instancia, la denominada “competitividad” remunerativa del sector público en referencia al sector privado representa un alto riesgo tanto por una incorrecta gestión técnica como por una manipulada interpretación política.

Al comparar los datos de la fuerza de trabajo por sector institucional para el primer trimestre del año 2021, se extrae que la población ocupada total de la economía fue de 2.208.175 personas, de las cuales 260.609 laboraron en el Gobierno Central, lo que representa poco menos del 12% de toda la población ocupada; aún más, si se compara con la fuerza de trabajo total (2.522.328 personas) la relación desciende al 10,3%<sup>3</sup>.

Siendo así, comparar el sector público con el sector privado implica contrastar realidades diametralmente diversas, con un sector privado muy amplio, heterogéneo, con una importante masa laboral no profesional, una pluralidad desigual de opciones para el subgrupo profesional y con sectores sumamente

---

<sup>3</sup><https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/fmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%201911>



dispares; en contraposición con un sector público con un altísimo porcentaje de funcionarios profesionales y una desigualdad salarial menor en el ámbito profesional en comparación con el sector privado. Conlleva, por consiguiente, que al generar indicadores como los promedios salariales por nivel ocupacional en el sector privado, se obtenga como resultado promedios bajos y con una alta desviación, precisamente producto de envolver en un solo análisis sectores tan diversos como el Financiero Privado o el de Alta Tecnología (ambos con niveles remunerativos altos) con otros como el parque empresarial de las Mipymes (principal composición del sector privado nacional), mayoritariamente familiares y de emprendedurismo jóvenes, donde las estructuras salariales son bajas, enfocadas en una manutención básica familiar.

Bajo esta misma línea de análisis, específicamente para el sector educativo, el Ministerio de Educación Pública concentra más del 90% del cuerpo docente de todo el sistema educativo nacional, lo que lo convierte en un monopsonio en el mercado laboral docente. A la par de ello, el sector privado educativo está conformado, por un lado, de un pequeño grupo de instituciones educativas de alto nivel con estructuras salariales competitivas y por otro, una amplia mayoría de instituciones que, en muchos casos, no cumplen ni siquiera con las condiciones mínimas labores (contratos por 9 o 10 meses del curso lectivo, sin derecho a aguinaldo, ni seguridad social y con salarios por debajo de los mínimos reconocidos). Nuevamente, al generar los promedios salariales del sector privado se obtiene resultados bajos con importantes niveles desviación.

Entonces, ¿es real y correcto una comparación de la “competitividad” salarial del sector público con respecto al sector privado? ¿No es acaso sujeto de errores técnicos en la medición y análisis y, aún más peligroso, sujeto a una manipulación política de acuerdo al contexto e intereses del momento? ¿Se comparará el sector público con respecto a los promedios macros del sector privado o con respecto a los sectores de más alto nivel salarial?





El riesgo señalado en los párrafos anteriores representa una importante vulnerabilidad al derecho de un salario justo como medio de “mayor bienestar a todos los habitantes del país”, así como el “más adecuado reparto de la riqueza”, como lo establece la Constitución Política en su artículo 50, ajeno de la discrecionalidad política como variable macroeconómica (por ejemplo, ajustes salariales como parte de una política de ajustes fiscales o de control inflacionario) y política (por ejemplo, ajustes extraordinarios asociados a los procesos electorales y post-electorales).

### 2.3.2. Ajustes salariales

De forma complementaria a la imposición del llamado Salario Global, la ley dispone de forma etérea que **“Los salarios se ajustarán según las reglas contenidas en la Ley N°2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, 9 de octubre 1957 y la Ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre de 2018”** sin definir condiciones básicas como la temporalidad o periodicidad mínima del ajuste y los criterios para aplicar factores adicionales al costo de vida. Así mismo, como se señala previamente, se excluye dentro del alcance de la ley la representatividad sindical y se suprime tácitamente la Comisión Negociadora de los Salarios, lo que significa una dimisión de la representación sindical como institución política encargada de velar por los derechos de los trabajadores y, consiguientemente, por un salario justo.

La ausencia de estos factores (periodicidad de ajuste, criterios de ajustes adicionales o representación sindical) es inadmisibles desde cualquier punto de vista y representa un vacío fundamental para su respectiva valoración técnica y política. Además, en conjunto con las debilidades señaladas en la conceptualización del Salario Global, se evidencian portillos que se están previendo para la imposición de criterios políticos en la determinación de la estructura salarial de todo el sector público y los reajustes salariales subsiguientes.



### 2.3.3. Salario Global, Empleo Público y Ahorro

Como organización sindical, la interpretación y análisis del alcance del Capítulo VIII de la ley requiere una aproximación de los escenarios remunerativos proyectados por la Administración, en aras de transparentar la información y completar la valoración técnica y política que hemos intentado desarrollar. Empero, el tema del salario global no ha sido debidamente regulado en esta Ley, en cuanto a su estimación y posibles incrementos o reajustes en el tiempo, lo cual representa un problema de seguridad jurídica. No hay claridad, en el sentido si se tratará de un salario competitivo con niveles salariales consistentes, adaptados a las particularidades de cada familia de puestos, entre otros aspectos fundamentales.

En los pocos espacios de discusión que se desarrollaron durante la anterior administración, el Gobierno fue enfático en señalar la carencia de estimaciones preliminares de la columna salarial, acorde a lo establecido en el marco metodológico. No obstante, en diversos medios de comunicación se informó que el Gobierno estima un ahorro de  $\$70.000$  millones anuales con la reforma al empleo público (La Nación, 18 de mayo de 2020). Específicamente, *“la ministra de Planificación estimó que el nuevo proyecto generaría un ahorro de  $\$70.000$  millones anuales, equivalente a un 0,7% del producto interno bruto (PIB)”*.

Entonces, si se informó a las agrupaciones sindicales que no se cuenta con estimaciones preliminares de la estructura salarial acorde al alcance de la ley y si se expuso que solo se cuenta con un modelo conceptual sobre el cual la Administración no ha realizado ejercicio técnico alguno: ¿cómo es posible que se arrojarán estimaciones del “ahorro” que esperan genere esta ley? ¿A qué componentes o aristas de la ley adujo la Administración para informar tal ahorro? ¿Acaso ya se cuenta con estimaciones del salario global y sus reajustes en





contraposición al salario compuesto que permitan estimar el “ahorro” para el Gobierno?

La ausencia de respuestas a esas consultas y el evidente ocultamiento de la información representa una grave falta a la democratización de la información y a la transparencia del diálogo político entre los diferentes actores involucrados en esta ley.

### **2.3. Negociación colectiva**

Uno de los argumentos que se utilizó para impulsar modificaciones en el empleo público, es el de la existencia de diferencias salariales entre entes públicos para puestos similares. No obstante, debe mantener como principio general, que cualquier modificación que se proponga debe respetar los derechos humanos, individuales y sociales y los patrimoniales adquiridos. Esta ley establece el salario único como medio para alcanzar una sola masa salarial que pueda ser manejada por el gobierno central, congelándola o disminuyéndola, cuando así lo requiera la política económica del gobierno de turno. Esto convierte a los salarios en una variable de ajuste macroeconómico y no en un elemento central para procurar “el mayor bienestar a todos los habitantes del país”, así como el “más adecuado reparto de la riqueza”, como lo establece la Constitución Política en su artículo 50. Este tema es absolutamente relevante en la ley, en la medida en que vulnera, limita o impide el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva establecido en el artículo 62 de la Constitución Política, así como en el convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Costa Rica, y el Código de Trabajo. Recordemos que con ocasión de la Consulta Facultativa de Constitucionalidad del Proyecto de Ley No 20.580, que luego resultó en la aprobación de la Ley No 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, respecto del artículo 55, que establece una reserva de ley en la creación de incentivos y compensaciones salariales, la Sala Constitucional en el Voto 19511-2018 señaló:



*“... una disposición que obligue a denunciar las convenciones colectivas, y, por otro lado, impida, por medio de estas, lograr mejorar las condiciones, sin modulación de ningún tipo, resultaría contraria al Derecho de la Constitución; de manera que el legislador no podría, de antemano restringir la posibilidad de celebrar convenciones colectivas entre patronos y trabajadores, en el sector público en el que resulta constitucionalmente posible la aplicación de esta institución, sin violar la libertad sindical. En consecuencia, debe entenderse, que el artículo 55 de la Ley No. 2166 (Ley de Salarios de la Administración Pública), tal como lo adiciona el proyecto consultado, no es inconstitucional, siempre y cuando se entienda que no se aplica a los empleados del Sector Público que válidamente puedan celebrar convenciones colectivas de acuerdo con la Constitución y la ley; sin perjuicio de los controles de legalidad y de constitucionalidad sobre el resultado de la negociación, en atención a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y el buen uso y manejo de los fondos públicos.”*

Resulta claro entonces, que la ley no puede prohibir o impedir que se negocien pluses salariales o los salarios por medio de la negociación colectiva. Esta omisión hace que esta ley sea inconstitucional, en el tanto limita el ejercicio del derecho a la negociación colectiva para todas las personas que tengan un salario global y a su vez representa un vaciamiento del contenido de la negociación colectiva, excediendo los límites que han definido la Sala Constitucional y el Código de Trabajo.

### **3. Valoración específica**

A continuación, se presentan los principales cuestionamiento u observaciones entorno a la implementación de la Ley Marco de Empleo Público:





## i. Capítulo III: Planificación del Empleo Público

Se define, como parte del proceso de planificación del empleo público, el análisis de disponibilidades, necesidades, concursos y previsiones de la gestión del recurso humano, para lo cual se establece el desarrollo de una la Plataforma Integrada de Empleo Público; al respecto:

- ¿Cuál es el vínculo de la Plataforma Integrada de Empleo Público y los procesos de reclutamiento y selección? ¿Se contempla que mediante esta plataforma una persona interesada pueda reclutarse o, en su defecto, debe realizar el proceso de forma independiente en cada institución donde esté interesada de laborar?
- ¿Cuál es el estado actual de dicha plataforma?

Con respecto al segundo cuestionamiento, durante el año 2019 el Ministerio de Planificación presentó, a lo interno de su institución, un sistema de Evaluación del Desempeño, desarrollado por una empresa privada (agosto 2019), aún sin haber sido publicado el Decreto No. 42087-MP-Plan "*Lineamientos Generales de Gestión del Desempeño de las Personas Servidoras Públicas*", promulgado el 4 de diciembre del 2019; lo que genera un conjunto de suspicacias sobre la democratización de la información y la posible contratación de una empresa de forma anticipada a la promulgación de las normas requeridas, entonces:

- ¿Cuenta MIDEPLAN en este momento con la empresa y el sistema que señala este capítulo?
- Si es afirmativo, ¿cuál fue el proceso de contratación que lo sustenta?, o en su defecto, ¿cuál es la expectativa del Ministerio para el desarrollo de este sistema?

## ii. Capítulo V: Gestión del Empleo

En lo que concierne al nuevo proceso de despido único y uniforme para todo el sector público dispuesto en la Ley: ¿qué sucede con el Tribunal de Carrera Docente, regulado en el Título II del Estatuto de Servicio Civil, cuyos artículos no fueron expresamente derogados por la Ley de Empleo



Público y la fase recursiva que atiende actualmente para los funcionarios docentes regulados de Título II?

### iii. Capítulo VI: Gestión del Desempeño

Se establece la vinculación de la planificación institucional con el proceso de evaluación del desempeño, situación que conlleva, a todas luces, la implementación de herramientas y procesos que articulen diferentes instrumentos, tales como la planificación estratégica, operativa, formulación del presupuesto, su seguimiento y la evaluación del desempeño, por consiguiente, nacen las siguientes consultas:

- ¿Cuál es la participación de los sindicatos en la definición y medición de las competencias con las cuales serán evaluadas las personas servidoras públicas?
- ¿Se contempla una plataforma única de evaluación del desempeño o instrumentos diferenciados para cada institución?
- ¿Cuál es el estado de este sistema, considerando que MIDEPLAN desarrolló un sistema previo a la promulgación de las normas asociadas y sobre el cual no se ha encontrado proceso de licitación asociado?
- ¿Cómo se integrarán los procesos y su información de la planificación estratégica nacional hasta la elaboración de los Planes Anuales de Trabajo (PAT) de los centros educativos, con la evaluación de cada persona servidora pública que labora en dichos centros educativos, de manera que se asegure la objetividad y consistencia en el proceso?

### iv. Capítulo VI: Gestión de la Compensación

Como se expresó en el apartado 2.2, nacen muchas interrogantes sobre la medición e implementación general del salario global y de la participación sindical en dicho proceso. Pero a todo ello se suma el desconocimiento a las particularidades propias del sistema educativo nacional, que ya se vio fuertemente afectado al implementarse los alcances de la Ley de Fortalecimiento de las





Finanzas Públicas de forma general, amén del desconocimiento de las singularidades que tiene el Título II del Régimen de Servicio Civil

Como referencia, actualmente un docente de primaria cuenta con una remuneración valorada de forma fraccionada, pues sus primeras 30 lecciones son reconocidas al valor del salario base actual, sin embargo, lecciones adicionales se definen como un "sobresueldo", lo que conlleva a un congelamiento de su valor monetario (producto de los alcances establecido en la Ley No. 9635) y, por consiguiente, se remuneran como un valor fijo referenciado al salario base del 2018. Es decir, se considera que lecciones adicionales por atender al estudiantado, por encima de las primeras 30 lecciones iniciales, valen menos que las primeras (¿¿acaso significa que ese tiempo adicional es menos importante o menos complejo?!

En contraposición a ello, un docente de secundaria que labora las mismas lecciones que el docente de primaria, al ser pagado en su totalidad mediante lecciones, todas ellas se reconocen al valor actual del salario base. Lo que evidencia un detrimento salarial a un grupo de docentes específicamente en preescolar y primaria, producto de la generalización de una norma que desconoció las características propias del sector educativo.

En este sentido:

- ¿Cómo se valora la definición del salario global bajo el modelo remunerativo docente?
- ¿Cómo se contempla la remuneración docente en preescolar y primaria, remunerados por plazas, en contraposición a secundaria, remunerado mediante lecciones?
- ¿Se entiende y reconocen las condiciones del sistema educativo que ha demandado la creación de diversos sobresueldos para remunerar labores propiamente docentes y como éstas se verán reflejadas en la estimación del llamado salario global?



## v. Disposiciones Transitorias

El transitorio V define que “las personas servidoras públicas que, antes de la entrada en vigencia de la presente ley, formen parte de registros de elegibles con nombramientos de forma interina, no serán sujetas a los procedimientos de reclutamiento y selección derivados de la presente ley”. Esta disposición deja un vacío técnico inaceptable pues no expresa como se integran los dos registros de elegibles ni las condiciones para su empleabilidad en el proceso de selección; lo que evidencia una norma creada sin criterio funcional y que, por lo tanto, implica un alto riesgo de manipulación política e interpretación oportunista. Por consiguiente:

- ¿Cómo se van a integrar dos registros de elegibles evaluados sobre metodología diferentes (personas reclutadas y evaluadas antes de la vigencia de la ley y posterior a su vigencia)?
- ¿Se habilitarán actualizaciones de atestados a aquellas personas que se reclutaron previo a la vigencia de la ley para concursar en iguales condiciones que quienes lo harán una vez entrada en vigencia la ley?
- ¿Tiene el MEP las condiciones necesarias para, en un plazo de 12 meses una vez aprobada la ley, realizar las pruebas técnicas y de conocimiento requeridas para el proceso de reclutamiento y selección? ¿Cuál es el estado de las mismas?

Es importante enfatizar, como se expresa párrafos previos, que es criterio de la APSE, que la descentralización del proceso de pruebas y reclutamiento es un retroceso significativo sobre la estandarización y despolitización de dichos procesos; aparte de representar una duplicidad de procesos y funciones entre las diversas instituciones públicas.

Por un lado, para iguales clases de puestos y especialidades, cada institución pública deberá elaborar pruebas técnicas, lo que repercute en una multiplicidad de labores para un idéntico proceso y la des estandarización de la evaluación.





Así mismo, descentralizar el proceso abre portillos para una gestión arbitraria, oportunista y clientelista de cada institución, permitiendo que la administración en curso aplique pruebas de forma discrecional y con una clara orientación política.

Por último, con respecto al transitorio XI, la inclusión de las personas servidoras públicas actuales, en el régimen salarial unificado, no solamente es retroactivo, sino que afecta situaciones jurídicas consolidadas de los funcionarios públicos, porque deroga el esquema salarial actual, de base más pluses. Y, en su lugar, impone unilateralmente, a las personas funcionarias actuales, el esquema de salario único. Por tanto, el proyecto violenta el artículo 34 de la Constitución Política, que consagra el principio de irretroactividad de la ley. Además se afectan los derechos adquiridos de las personas trabajadoras del sector público, situación suficientemente discutida por el máximo tribunal laboral de nuestro país, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, que con absoluta claridad ha señalado que, un cambio en el sistema de retribución solo puede ser para futuras contrataciones, o bien de carácter voluntario para quienes ya tiene tal contratación. Advertimos que la implementación de este transitorio dará como resultado miles de demandas laborales, por pago de prestaciones legales e indemnizaciones, con un alto costo para el Estado costarricense.

#### **4. Conclusiones**

Conforme lo expuesto, resulta claro que esta ley contiene serios vicios de inconstitucionalidad y de legalidad, que deben ser corregidos previo a su implementación, así como otros que ameritan un replanteamiento para su regulación, a saber:

- Se violentan las autonomías de Gobierno de que gozan algunas instituciones autónomas (con grados segundo y tercero, conforme a la Ley General de Administración Pública), así como autonomías con rango constitucional.



- La concentración de la gobernanza de todo el sistema de empleo público en un super ente rector o superministerio (MIDEPLAN), implica darle al Poder Ejecutivo una potestad que configura un modelo autoritario de relaciones laborales entre el Estado como patrono y las 280 mil personas que laboran en el sector público.
- Se violenta el sistema de méritos establecido en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, al desnaturalizar y desconcentrar las competencias propias de la Dirección General de Servicio Civil, en cuanto a los procesos de reclutamiento y selección vigentes en el Gobierno central, y cuya labor es fundamental para el mantenimiento, consolidación y perfeccionamiento del Régimen de Servicio Civil, al convertirlo en un ente asesor de las Oficinas de Recursos Humanos de las instituciones públicas que regula la ley.

Esto representa una antítesis del modelo de gestión pública que se construyó desde la promulgación de la Constitución Política de 1949, donde se visualizó un régimen de servicio civil apolítico, técnico y sólido, donde los criterios de idoneidad, mérito y oportunidad prevalecieron por encima de factores electorales y políticos.

Se limita e impide el ejercicio de la **NEGOCIACIÓN COLECTIVA** en el sector público, al establecerse una prohibición absoluta para la negociación en materia salarial, que es uno de los elementos esenciales del contrato de trabajo, con la consecuente violación de la norma constitucional establecida en el artículo 62 de la Constitución Política y votos de la Sala Constitucional.

- La implementación de un salario global, conlleva la vulneración y limitación del ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva establecido en el artículo 62 de la Constitución Política, así como en el convenio 98 de





la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Costa Rica, y en el Código de Trabajo

Adicionalmente todos los temas de interés para las personas trabajadoras, como lo es el eventual ajuste por costo de vida, si las condiciones presupuestarias lo permiten, serán establecidos de forma unilateral por el Gobierno de la República.

- La ley carece de ciertos componentes sustantivos para un plan que, según expone, buscar mejorar la gestión pública en lo que a empleo público se refiere.
- Se parte de una premisa de emular la estructura de los dos principales sistemas que administra MIDEPLAN (Sistema Nacional de Planificación y Sistema Nacional de Evaluación), ambos de forma deficitaria; lo que enciende las luces de emergencia de estar reproduciendo aparatos burocráticos lentos, débiles y desarticulados.
- No representa esta Ley una solución estructural y articulada de lo que debe ser la política general de empleo público. Por el contrario, su acelerada aprobación, en una especie de carrera contra reloj, evidenció más el interés de contar con una ley de cara a cumplir un compromiso políticos con organismos internacionales, menoscabándose la posibilidad de elaborar una solución integral, consensuada y armónica.

Adicional a estas valoraciones, nuestro sindicato espera con vehemencia contar con otros espacios de diálogo sobre las cuales se logren evacuar las consultas aquí planteadas y se definan acciones correctivas necesarias para asegurar una verdadera reforma del empleo público, en total respeto a los derechos laborales y constitucionales, al bloque de legalidad y división de poderes, orientado a ofrecer las condiciones necesarias para el adecuado desempeño laboral de todas las personas trabajadoras y, por consiguiente, el desarrollo eficiente de los servicios públicos que requiere nuestro país.

Por lo demás, quedamos atentos a cualquier ampliación que se requiera.



PRESIDENCIA

Atentamente,



Ana Doris González González

Presidenta

Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza