



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

San José, 20 de julio de 2020

*Señores y Señoras*

*Diputados y Diputadas*

*Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración*

*Asamblea Legislativa*

Quien suscribe, **Zaray Esquivel Molina**, 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 el Expediente Número 21.336 denominado “**Ley Marco de Empleo Público**”.

## 1. Introducción

Como lo expresamos hace cerca de un año a la luz de la primera versión de este Proyecto de Ley de Empleo Público, nuestro sindicato reconoce 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. Condiciones donde, 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. Por lo tanto, lo que aquí proponemos en el marco de discusión de este proyecto de ley es abrir un espacio de diálogo crítico y constructivo que permita realmente mejorar la gestión del empleo público.

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, del déficit fiscal, bajo la falacia por generalización precipitada, donde en función de algunas subestructuras

---

<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))



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

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 diferentes 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 producen las instancias públicas, desconociendo la realidad interna y el contexto sobre el cual se generan y producen tales servicios. Una realidad históricamente manoseada por los altos mandos políticos 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, ¿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.

En síntesis, el análisis del alcance del Proyecto de Ley en cuestión debe hacerse, en primera instancia, desmitificando 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



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

el congelamiento de los salarios públicos. En este sentido, si se quiere analizar y proponer mejoras en el empleo público se debe reconocer sus diferencias entre 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.

A partir de estas consideraciones iniciales, procederé a realizar un conjunto de valoraciones primarias sobre el alcance general del proyecto de ley y denotaré, en una sección subsiguiente, los artículos sobre los cuales se presentan nuestras observaciones específicas. Posteriormente, emitiré la valoración final del proyecto de Ley bajo el criterio de nuestro Sindicato.

## 2. Valoración general

En primer término, es preciso señalar que el proyecto de ley presenta problemas importantes desde el punto de vista constitucional. Estos problemas tienen que ver con la inobservancia del régimen de autonomía política, de administración y organización del que gozan algunas instituciones autónomas, en detrimento y violación de la autonomía administrativa, propia de las Municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, del régimen de independencia de administración, organización y gobierno exclusivo de las universidades públicas estatales.

En segundo término, pretende someter y concentrar la gobernanza de todo el sistema de empleo público: reclutamiento, selección, movilidad, traslados, carrera administrativa, promoción, capacitación y administración del régimen salarial de los servidores públicos, entre otros, en un super ente rector, como lo es el Ministerio de Planificación y Política Económica ( MIDEPLAN), para cuyos efectos 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, es decir, de desarrollar en la práctica las disposiciones de la Constitución Política y del Estatuto de Servicio Civil.



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

Y finalmente, el proyecto 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 en el Código de Trabajo

A continuación, se profundiza sobre estos temas y se detallan algunos otros relacionados que implican violaciones al régimen constitucional que deben ser eliminados y otros que ameritan un replanteamiento para su regulación.

## 2.1. Unificación del empleo en el sector público:

Una de las principales justificaciones del Proyecto, según se consigna en su exposición de motivos, es atender el mandato constitucional de la existencia de un solo régimen de empleo público.

Ciertamente nuestra Constitución Política establece en el artículo 191, que **“un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos”**. Sin embargo, esta norma constitucional ha sido interpretada por la Sala Constitucional en el tiempo a través de su jurisprudencia. Efectivamente en un inicio, la Sala Constitucional sostuvo que un único cuerpo legal debía regular el servicio público y señaló que:

**“El artículo 191 emplea el término “estatuto” de servicio civil en vez de “régimen” de servicio civil, lo cual tuvo su sentido, pues sobre el criterio minoritario que propugnaba por una regulación dispersa, prevaleció la tesis de que fuera un estatuto, un solo cuerpo legal el que regulara el servicio público, desarrollando las garantías mínimas establecidas por la Constitución.”** (Sala Constitucional, No. 1119-90 de las 14 horas del 18 de setiembre de 1990).

Este criterio fue reiterado por el máximo tribunal constitucional, al señalar que:

**“... sí debe quedar claro que constitucionalmente el Estatuto de Servicio Civil debe ser único para todos los servidores estatales, en los términos que el propio artículo 192 Constitucional establece.”** (Sala Constitucional, No. 1588-91 de las 9:30 horas del 16 de agosto de 1991).



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

Sin embargo, posteriormente y recientemente, la Sala Constitucional fue transformando la idea del mandato constitucional de un estatuto único en la idea de un régimen de servicio civil aplicable a todo el sector público:

**“El legislador derivado, optó sin embargo, por regular el servicio no de modo general, sino por sectores, promulgando así el Estatuto de Servicio Civil (que se aplica a los servidores del Poder Ejecutivo) y posteriormente, otros estatutos para regular la prestación de servicios en los restantes poderes del Estado y en algunas instituciones descentralizadas. No obstante, 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.”** Sala Constitucional, voto no. 14298-2005 de las 14:57 horas del 19 de octubre del 2005.

Es decir, que, si bien es cierto el Estatuto de Servicio Civil como cuerpo normativo no se aplica en todo el Estado costarricense, el régimen del servicio civil y las políticas adoptadas por la Dirección General de Servicio Civil, en muchos aspectos orientan la gestión pública y representan el modelo a seguir o, al menos, el modelo del que se debe partir para adoptar decisiones en administración de personal en todo el Estado costarricense.

## **2.2. Desconcentración del reclutamiento y selección**

El proyecto de ley dispone de una variación significativa en el proceso de reclutamiento y selección vigente en lo que al Gobierno Central concierne y propone 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 para que las distintas Instituciones cobijas por su Estatuto realicen el proceso selección correspondiente. Esto permite homologar, estandarizar, centralizar y disminuir la injerencia política del proceso de reclutamiento, por



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

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, este proyecto de ley plantea en los Capítulos II “*Gobernanza del Empleo Público*” y V “*Gestión del Empleo*” como tesis una descentralización del proceso de reclutamiento y selección, trasladando las competencias de reclutamiento de la Dirección General de Servicio Civil a cada Institución cubierta por este proyecto (es importante señalar que aquellas Dependencias externas del Régimen de Servicio Civil hoy cuentan con proceso descentralizado de reclutamiento y selección). Para ello dispone en el artículo 8, 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***”.

Alcance que 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, en un índole técnico, 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



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

medición de las distintas pruebas requeridas para el reclutamiento, por lo que para un misma clase de puesto y especialidad existirán tantas pruebas como Instituciones.

Desde el punto de vista técnico como político, la descentralización significa un retroceso en el proceso, un incremento en los costos por la necesidad aumentar la capacidad de las Unidades de Recursos Humanos de cada Institución y la multiplicidad del mismo proceso, la desestandarización 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 en diferentes espacios de discusión. Empero, esto representa una falacia del consecuente 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. Siendo así es una mejor opción velar por el fortalecimiento de la DGSC, velando por su autonomía y garante de un proceso técnico de reclutamiento.

Actualmente, la administración del Régimen de Servicio Civil está a cargo de la Dirección General de Servicio Civil y de las Oficinas de Recursos Humanos de las instituciones cubiertas por dicho régimen. Tales oficinas, junto con la Dirección General de Servicio Civil, forman el Sistema de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil. La Dirección General de Servicio Civil es la institución rectora del Régimen de Servicio Civil, encargada de orientar la aplicación de la doctrina, los principios, las normas estatutarias y las políticas de Servicio Civil, en los diferentes organismos del Poder Ejecutivo, así como, de asesorar, controlar y mantener una posición de liderazgo técnico en la administración de personal de cada uno de ellos. En sentido más general, podemos decir que la Dirección General de Servicio Civil es la institución administradora del Régimen de Servicio Civil, en la medida que es la responsable de que sus principios doctrinarios, filosóficos, técnicos y jurídicos se desarrollen efectivamente en la práctica administrativa. De suerte que, es la institución adjudicataria del Régimen de Servicio Civil y, como tal, le corresponde garantizar el correcto cumplimiento de lo estipulado por el artículo 1° del Estatuto de Servicio Civil, el cual dispone:



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

**"Este Estatuto y sus Reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública y proteger a dichos servidores"**

Sin duda alguna, desde su nacimiento en el año 1953, la Dirección General de Servicio Civil ha venido cumpliendo y jugando un papel trascendental en el sector público costarricense.

**"La Dirección General de Servicio Civil es la institución responsable de conducir y orientar la aplicación del Estatuto de Servicio Civil en los distintos organismos de la Administración Pública. Esta labor es fundamental para el mantenimiento, consolidación y perfeccionamiento del Régimen de Servicio Civil. La Dirección General de Servicio Civil se encarga de realizar materialmente el Servicio Civil en Costa Rica, es decir, de desarrollar en la práctica las disposiciones de la Constitución Política y del Estatuto de Servicio Civil. Igualmente, contribuye para que este régimen se perfeccione y se adapte a las necesidades y exigencias del entorno y el tiempo. La Dirección General de Servicio Civil ha logrado consolidar un régimen de empleo público fundamentado en el mérito y la idoneidad comprobada de los servidores públicos. Por esta razón, en su emblema encontramos la siguiente frase en latín: "Palmam qui meruitferat". Traducida al castellano, esta frase puede interpretarse como: "La palma para quien haga méritos". En honor a esta frase, la Dirección General de Servicio Civil se ha preocupado por mantener un sistema de administración de personal basado en criterios científicos, jurídicos y éticos, procurando con ello que el espíritu de este lema sea una realidad en los organismos del Régimen de Servicio Civil y, consecuentemente, que la relación de empleo público no sea condicionada por preferencias de carácter político, racial, familiar o ideológico". (EL SERVICIO CIVIL EN COSTA RICA. Conceptos. Naturaleza. Antecedentes. Preparado por: Juvenal Ramírez Artavia SAN JOSE, COSTA RICA Edición revisada octubre 2008)**

Que un proyecto de ley, como este, pretenda concentrar un poder desproporcionado, en MIDEPLAN, a cuyos mandatos imperativos quedan subordinadas todas las instituciones reguladas bajo el Estatuto de Servicio Civil, Poder Legislativo, Poder Judicial y prácticamente todas las instituciones autónomas, nos conduce a un retroceso histórico en materia de:

◆ Democratización de las vías de



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

acceso a los cargos de la función pública, mediante la aplicación de principios y métodos científicos de administración de recursos humanos.

◆ 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.

## 2.3. Compensación salarial

### 2.3.1. Salario Global

Uno de los principales pilares del Proyecto de Ley 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- Definiciones) y para el cual se despliega el Capítulo VII 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”*.



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

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 en curso 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% (fuente: <https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%201911>)

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 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 ésta misma línea de análisis, específicamente para el sector educativo, el Ministerio de Educación Pública concentra cerca 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



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

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?

Aunado a ello, se adiciona como factor a considerar las “*observaciones de las organizaciones de la sociedad civil*” (artículo 31- Política de remuneración), pero se excluye como principio rector (artículo 4- Principios rectores) la negociación colectiva y, por consiguiente, la representación sindical (vale señalar que en la versión del Proyecto de Ley presentada el año anterior el Principio de negociación colectiva si se incluyó).

Este factor aunado al 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, el proyecto dispone de forma etérea que las revaloraciones salariales “*se ajustarán al menos por costo de vida*” 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 del proyecto la representatividad sindical y se suprime tácitamente la Comisión Negociadora de



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

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 propuesta del Salario Global, evidencia los 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. Empleo público y ahorro**

Como organización sindical, la interpretación y análisis del alcance del Capítulo VII del proyecto de 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, en los pocos espacios de discusión que tuvimos para esta nueva versión del proyecto de ley, se nos informó por parte de la Ministra de Planificación, que el Gobierno carece 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 del proyecto de ley, 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 arrojar las estimaciones del “ahorro” que puede generar este proyecto de ley? ¿A qué componentes o aristas del proyecto aduce 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?



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

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 este proyecto de ley.

## 2.3.4. Derecho a la negociación colectiva y salario global

Uno de los argumentos que se ha utilizado 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. El proyecto de ley busca establecer el salario único y con ello alcanzar una sola masa salarial que pueda ser manejada por el gobierno central, congelándola o disminuyéndola, cuando así lo requiera la política económica seguida por el 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 el proyecto, 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 en 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



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

**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. Por lo tanto, qué sucede si se establece el salario global, y luego, por negociación colectiva se negocian pluses o incentivos salariales complementarios. El voto de la Sala señala que esto no se podría prohibir ya que sería inconstitucional excluir del derecho a la negociación colectiva o a percibir los beneficios establecidos en las convenciones colectivas a un segmento de la población laboral. Esta omisión hace que este Proyecto de 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. Modificación del Estatuto de Servicio Civil:**

Resulta necesario destacar, que la afiliación que represento, está constituida por personas trabajadoras al servicio del Ministerio de Educación Pública y por ende regulada por el Estatuto de Servicio Civil, en su Título I y II.

Esta situación hace que dentro de la conformación de las ocho familias que propone el Proyecto, en el artículo 12, parte de las personas trabajadoras reguladas por el Título I del Estatuto, conformarán la primera familia y otra parte de las personas trabajadoras, cubiertas por el Título II del Estatuto de Servicio Civil, conformarían la cuarta familia.

Esta situación provoca una serie de inconvenientes en el tratamiento que se dará a cada una de las familias propuestas, (vacaciones, régimen disciplinario, entre otros) pese a que, en el caso concreto, se trata de personas funcionarias que laboran para un mismo sector y un mismo Ministerio.



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

Adicionalmente, no obstante que reconocemos en este Proyecto de Ley, algunas reformas importantes y ventajosas al Título II del Estatuto de Servicio Civil, nos encontramos con normas que se contradicen entre sí, mal redactadas y carentes de toda técnica y diseño jurídico, como lo detallaremos más adelante. Igualmente, consideramos que cualquier reforma al Estatuto de Servicio Civil, Título II, por más beneficiosa que parezca, resulta inaceptable, en el tanto forma parte de un Proyecto de Ley de Empleo Público, que como lo mencionamos anteriormente, contiene una serie de propuestas que violentan el marco constitucional y legal de nuestro país.

## 4. Análisis del articulado

A continuación, se presentan los principales cuestionamiento u observaciones entorno al proyecto de Ley de Empleo Público presentado por el Ministerio de Planificación el pasado 18 de mayo del año en curso

### 1) Artículo 3 – Principios rectores

Desde los primeros espacios de discusión sobre un posible proyecto de ley de Empleo Público, las organizaciones sindicales hemos sido exhaustivas en señalar la necesidad de incluir dentro de los principios rectores, el **principio de la negociación colectiva**, tal y cual estaba incluido en el Proyecto de Ley No. 21336, original del 2019, que decía:

*“Principio de negociación colectiva: El derecho de negociación colectiva corresponde a empleadores y sus organizaciones por una parte y a las organizaciones de personas trabajadoras por otra (sindicatos, federaciones y confederaciones), de conformidad con el artículo 688 y siguientes del Código de Trabajo”.*

Vale señalar que este principio es irrenunciable para las organizaciones sindicales.

### 2) Artículo 5 – Definiciones, inciso b) Continuidad Laboral



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

Esta definición debe revisarse, a efecto de hacer una aclaración, en relación con la modalidad de relación laboral que rige las clases de puesto de quienes laboran para el Ministerio de Educación Pública, en centros educativos de enseñanza.

Lo anterior, por cuánto por las particularidades propias del curso lectivo, que culmina a fines del mes de diciembre e inicia cada año nuevamente en el mes de febrero, no existe una continuidad en el nombramiento de los puestos interinos de un curso lectivo al otro, provocando que múltiples oportunidades, las personas trabajadoras en condición de interinos, deban esperar más de un mes para que les llegue su nombramiento y por ende habrían interrumpido su relación laboral.

En la línea del Proyecto y en atención a la definición del Continuidad Laboral, estaríamos provocando que funcionarios que ingresaron a laborar en fecha anterior a la entrada en vigencia de esta ley, puedan ser considerados nuevos para todos los efectos y deban regirse por las nuevas disposiciones.

### **3) Artículo 12– Régimen General de empleo público**

De forma similar al enunciado anterior, desde la presentación de la primera versión del proyecto de ley sobre Empleo Público, se propuso incluir dentro de la “Familia de Personas servidoras del sistema educativo” no solo los funcionarios de Título II, sino también todos aquellos trabajadores de Título I que laboran en los Centros Educativos.

Hay que recalcar que esta propuesta nace del reconocimiento de las características propias que enfrentan todos los trabajadores que laboran en centros educativos, tales como la estructura salarial, los períodos de vacaciones, las relaciones jerárquicas y de supervisión, entre otras.

La exclusión de los funcionarios de Título I a la “Familia de Personas servidoras del sistema educativo” dispone en riesgo sus condiciones laborales al dejar vacíos técnicos como sus períodos de vacaciones en contraposición con el ciclo lectivo y los lapsos de vacaciones que ostentan los trabajadores de Título II. De forma similar, para los nuevos trabajadores, conceptos como los recargos administrativos –que pueden ostentar clases de puestos de Título I no profesionales- quedan implícitamente eliminados.

### **4) Artículo 25 – Postulados rectores que orientan la gestión de la compensación**

El inciso f) expresa únicamente que *“los salarios se ajustarán al menos por costo de vida”*, dejando vacíos técnicos y políticos en aspectos medulares como la periodicidad de las revaloraciones salariales,



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

las condiciones y responsables para determinar posibles ajustes adicionales al costo de vida y la participación sindical en dicho proceso.

En esa misma línea de ideas, se elimina tácitamente la Comisión Negociadora de Salarios, dejando a la representación sindical excluida de todo de negociación salarial.

Vale señalar que el inciso e) indica que: *“En caso de requerir ajustes o modificaciones a la escala salarial, cuya motivación sea distinta al costo de vida, MIDEPLAN de previo a emitir su decisión, deberá contar con el dictamen técnico del Ministerio de Hacienda sobre la conveniencia de dicho ajuste para el estado de las finanzas públicas”*; lo cual –parece- determina el proceso de ajustes salariales adicionales al costo de vida, pero así mismo, evidencia la orientación política del proyecto de eliminar la participación sindical de todo proceso de negociación salarial.

## 5) Artículo 31 – Política de remuneración

De acuerdo al alcance del enunciado la política de remuneración excluye a las organizaciones sindicales y ratifica la eliminación de la Comisión Negociadora de Salarios, aspectos ambos que fueron propuestos a ser incluidos desde las versiones previas a este proyecto de ley. Esto atenta contra los fines de la representación de todos los trabajadores que ejercen los sindicatos.

Aunado a ello, señalar como parte de la política de remuneración, entre otros aspectos, la competitividad de los salarios con respecto a los privados, en lo que concierne al sector educativo, representa un desconocimiento de las características del mercado; pues como tal, el sector público mediante el Ministerio de Educación Pública es un monopsonio, siendo por tanto incompatible la “valoración del mercado” o la “competitividad de los salarios”.

## 6) Artículo 35 – Tope de vacaciones

La redacción de este artículo es confuso, específicamente en lo referente a las vacaciones que pueden ostentar las personas trabajadoras del Título II, en lo que corresponde a puestos Administrativo-docentes y Técnico-docentes, así como a los funcionarios de Título I que laboran en Centros Educativos.



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

En el caso de los puestos Título II, el enunciado señala que el período de vacaciones de los puestos propiamente docentes es *“extensivo a todo el personal Administrativos-docentes y Técnico-docentes, que aun estando regulado en el Título Primero del Estatuto del Servicio Civil imparten lecciones”*; dicha descripción deja un vacío técnico para aquellos puestos de dicha estrato que no imparten lecciones como tal.

De igual forma, manteniendo el problema histórico de las vacaciones del Título I que laboran en los Centros Educativos, el artículo propuesto plantea un período de vacaciones no mayor a 20 días anuales. Esta propuesta, por consiguiente, perpetúa la contrariedad laboral del proceso de supervisión y asignación de funciones a dicho estrato laboral en los períodos en los cuales los centros educativos están cerrados. Este aspecto, como tal, ejemplifica la necesidad de incorporar los puestos del Título I que laboran en los centros educativos dentro de la “Familia de funcionarios de los Centros Educativos”, como se propone en el artículo 15.

Por último, es criterio sindical que la reducción al número máximo de días posibles a ostentar por vacaciones atenta la gestión pública y el período de descanso de los trabajadores.

## **7) Artículo 37 – Ampliación de la licencia de maternidad hasta por dos meses adicionales en casos especiales**

Se propone ampliar de forma generalizada la licencia de maternidad a dos meses adicionales, más allá de los casos expuestos en el enunciado. Lo anterior como parte de una política pública orientada a fortalecer el proceso de maternidad y acompañamiento del recién nacido.

## **8) Artículo 42 – Reformas**

Se solicita aclaración a la reforma al artículo 12 de la Ley No. 2166 Ley de Salarios de la Administración Pública, en los siguientes aspectos:



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

- a) Se vuelve a la versión anterior, antes de la reforma introducida por la Ley 9635, “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” que señala que :***“El incentivo por anualidad se reconocerá en la primera quincena del mes de junio de cada año”***.
- b) inciso b) ***“Si el servidor fuere ascendido, comenzará a percibir el mínimo de anualidades de la nueva categoría; bajo ningún supuesto se revalorizarán los incentivos ya reconocidos”***. ¿A qué se refiere con “comenzará a percibir el mínimo de anualidad de la nueva categoría”?

- c) Art. 42- inciso B) Reforma art. 14 inc a), 43 del Título I y 190 del Título III .

Sobre Procedimiento administrativo de Despido, nos oponemos por las siguientes razones:

1.- Con estas modificaciones se elimina la participación de la Dirección General de Servicio Civil en los procesos de despido de funcionarios del Título I del Estatuto de Servicio Civil, cuya instrucción estará ahora a cargo de cada Ministerio y el Jerarca deberá emitir resolución en el plazo de un mes, a partir de su iniciación.

2.- Se establece un procedimiento administrativo sumario de despido, en concordancia con los artículos 229 y 367 inciso 2 de la Ley General de la Administración Pública, que consideramos violenta el derecho de defensa.

3.- Se elimina posibilidad de que el Tribunal Administrativo de Servicio Civil conozca los recursos de apelación contra resoluciones del Tribunal de Servicio Civil en materia de despidos.

- d) Art. 42- inciso c) Reforma de art. 7,8, 9 y 10 Ley de Creación de Tribunales Administrativos del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y del Servicio Civil, Ley 8777 (7/10/09)

*Llama la atención la reforma que pretende introducirse al Art 9., cuando dispone:*

***El Tribunal conocerá y resolverá en el plazo de dos meses los recursos de apelación, que sean interpuestos contra las resoluciones del Tribunal de Servicio Civil, excluyendo la materia de despidos. Asimismo, el Tribunal conocerá de los demás asuntos que por ley o reglamento le correspondan.”***



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

*Como vemos, ya el Tribunal Administrativo no verá recurso de apelación en materia de despidos, con lo cual se consuma la pérdida de una instancia de impugnación, todo para posibilitar los despidos de los funcionarios públicos en forma expedita.*

e) “Artículo 55.-Para ingresar o reingresar a la carrera docente se requiere:

a) *No estar ligado por parentesco de consanguinidad o afinidad en línea directa o colateral hasta el tercer grado inclusive, entre funcionarios, ya sea de forma ascendente o descendente; en donde exista subordinación directa con el jefe inmediato.*

**No obstante, cuando se compruebe mayor idoneidad para un puesto determinado y así lo amerite la necesidad del servicio público, a juicio de quien se desempeñe como Ministro o jerarca nominador, el Tribunal podrá excepcionalmente, dispensar al interesado de este requisito.”**

*Se trata de la introducción de una peligrosa excepción, que resulta inaceptable*

Por otra parte, en el inciso b) se dispone:

b) *Poseer aptitud física, psíquica y moral idónea para el desempeño docente, para lo cual la Dirección de Recursos Humanos del MEP establecerá los instrumentos técnicos o pruebas necesarias para su verificación. No tener juzgamientos por delitos sexuales en perjuicio de menores, o sanciones disciplinarias por relaciones impropias, faltas de acoso sexual, o de abuso sexual en perjuicio de personas menores de edad o estudiantes”.*

\* Sobre este inciso, debemos mencionar que recientemente en la Asamblea Legislativa, fue aprobada la Ley que modificó el artículo 55 del Estatuto de Servicio Civil, Título II, que incorporó las pruebas de idoneidad en un inciso d), que dispone: **“d) Aprobar el examen de idoneidad que al efecto establezca el Ministerio de Educación Pública (MEP), en coordinación con la Dirección General de Servicio Civil, el cual será el encargado de aplicar dicho examen, de acuerdo con la reglamentación que para tal fin se establezca.”**



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

## PRESIDENCIA

Entonces nos preguntamos, cómo se va dar cumplimiento a esta modificación, si en este Proyecto de Ley Marco, se elimina esa potestad de aplicación de las pruebas de idoneidad a la Dirección General de Servicio Civil.

- f) Se debe corregir reforma al artículo 57

*“Son deberes del Personal Docente: [...]”*

***“j) Dar por escrito al superior inmediato, en caso de pensión o renuncia, un preaviso no menor de un mes si ha trabajado continuamente un año o más; de quince días si ha trabajado continuamente entre seis meses y menos de un año; de una semana, si ha trabajado continuamente más de tres meses, pero menos de un año”.***

Siendo lo correcto:

***“j) Dar por escrito al superior inmediato, en caso de pensión o renuncia, un preaviso no menor de un mes si ha trabajado continuamente un año o más; de quince días si ha trabajado continuamente entre seis meses y menos de un año; de una semana, si ha trabajado continuamente más de tres meses, pero menos de 6 meses”.***

- g) Se agrega un párrafo final al artículo 83:

***“...Las personas funcionarias que sean objeto de la aplicación de lo normado en este artículo, no podrán renunciar a las lecciones asignadas, hasta que la Dirección de Recursos Humanos designe un o una profesional que le sustituya en la atención de los grupos de estudiantes asignados.”***

Esta reforma imposibilita renuncia de lecciones a educadores en propiedad y entonces contraviene lo indicado en la reforma el artículo 57 del Estatuto del Servicio Civil, pues allí se definen los plazos requeridos de preaviso en caso de renuncia.



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

## PRESIDENCIA

- h) Artículo 84.- *“Las ofertas de servicio y los atestados de estudios y experiencia requeridos, deben presentarse a la Dirección de Recursos Humanos del MEP, en el formato que esa dependencia establezca.*

*La Dirección de Recursos Humanos podrá determinar la calificación mínima exigible, en cada caso, tomando en cuenta el lugar donde ocurre la vacante y sus particulares características”.*

Aquí vemos el cercenamiento de las funciones de la Dirección General de Servicio Civil

- i) Artículo 85.- *“Con las excepciones previstas en esta ley, las plazas vacantes deberá llenarlas el Ministerio de Educación Pública, conforme a lo establecido en el inciso c) del artículo 83. Para ello confeccionará y mantendrá actualizadas las nóminas de elegibles para las diferentes clases de puestos”.*

Se elimina la función de la DGSC de elaborar y actualizar las nóminas de elegibles para los concursos por Oposición, en estricto orden de calificación, lo cual resulta un retroceso en el Régimen de Servicio Civil.

- j) El ajuste al artículo 96 párrafo segundo, es una clara apertura a la injerencia política y el clientelismo en la asignación de los nombramientos docentes, esto por cuanto indica que: *“Cuando una plaza del personal propiamente docente quedare libre con fecha 01 de febrero y posterior, el Ministerio de Educación Pública nombrará, en forma interina al servidor que ostente mayor categoría profesional y cumplan factores asociados al lugar de la vacante, que garanticen una prestación efectiva del servicio educativo”*; lo que elimina en todos sus extremos el registro de elegibles y, por ende, la calificación de los oferentes. Esto permite la selección de docentes a partir de criterios subjetivos, oportunistas y políticos.

Vale señalar que, si bien la Dirección de Recursos Humanos ha expresado en diversos espacios de discusión la complejidad de nombrar docentes mediante el registro de elegibles,



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

## PRESIDENCIA

eliminarlo más que una solución al problema, representa el manejo clientelista de los nombramientos, afectando directamente la calidad educativa.

Hay que enfatizar que en ausencia del registro de elegibles es sencillamente imposible evidenciar que el personal nombrado sea el poseedor de las mejores características docentes, afectando el derecho de otros postulantes y la calidad del servicio que recibirán los estudiantes.

- k) Artículo 114- ***“Para efectos de selección, movimientos de personal, traslados y valoración, la Oficina de Recursos Humanos determinará los factores requeridos que considerará más idóneos a fin de garantizar la calidad, continuidad, eficiencia y eficacia en el servicio público, respetando el orden de grupos que establece esta ley”.***

Esta reforma es absolutamente peligrosa e inaceptable, al eliminar paraefectos de selección, movimientos de personal, traslados y valoración, el mayor grupo profesional como factor de selección principal. Actualmente el factor que se utiliza es el de orden de grupos que establece la ley (grupo profesional)

- l) Artículo 176.- No obstante que con la reforma propuesta a este artículo, se resuelve la problemática del régimen de vacaciones de personal título I ( Oficinistas, Profesionales de Equipos Interdisciplinarios, personal de comedores escolares,( siempre que no se brinde el servicio de alimentación), que laboran en centros educativos, otorgando el disfrute de un mes de vacaciones al final del curso lectivo; se genera una gran contradicción con lo dispuesto en el artículo 35 párrafo Segundo de este Proyecto: “ Tope de Vacaciones” , lo cual sin duda debe aclararse y corregirse en la línea que regula este artículo 176.



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

## - **Transitorio IV – Sistema Integrado de Empleo Público**

Se establece un plazo de tres meses para que el Ministerio de Planificación disponga del Sistema Integrado de Empleo Público, empero, una herramienta tecnológica de esta naturaleza, por su alcance y complejidad es sencillamente imposible de desarrollar en dicho plazo. Esto llama la atención considerando que es el mismo Ministerio el creador del proyecto de ley y, por ende, el definidor del plazo establecido.

A esto se le suma el hecho durante el año 2019 el Ministerio de Planificación presentó a lo interno de su Institución el sistema de Evaluación del Desempeño, desarrollado por una empresa privada (agosto 2019), aún sin haber 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 anticipada a la promulgación de las normas requeridas.

¿Acaso será que MIDEPLAN ya tiene la empresa y el sistema que incluye en este proyecto de Ley?

## - **Transitorio V – Procedimiento de reclutamiento y selección**

Se establece que cada Unidad de Recursos Humanos de todas las Instituciones Públicas cubiertas por este proyecto deben implementar el procedimiento de reclutamiento y selección “a las personas servidoras públicas nuevas que ingresen a laborar por primera vez en la 12 meses después de la entrada en vigencia de la presente ley”, así mismo señala 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 sujetos a los procedimientos de reclutamiento y selección derivados de la presente ley”.

Ahora bien, 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. Es decir, ante la necesidad de un nombramiento interino o en propiedad: ¿cuál es el registro de elegibles de priva? Al no ser comparables los registros de elegibles: ¿cuál es el criterio de selección?



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

Este vacío evidencia una norma creada para sin criterio funcional y que, por lo tanto, implica un alto riesgo de manipulación política e interpretación oportunista.

## - **Transitorio VI – Elaboración de pruebas técnicas**

Es criterio del 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 desestandarización 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.

## 5. **Apartado Tercero: Conclusiones**

Conforme lo expuesto, resulta claro que el proyecto de ley presenta serios vicios de inconstitucionalidad y de legalidad, que deben ser eliminados y otros que ameritan un replanteamiento para su regulación.

**1.-**La inobservancia del régimen de autonomía política, de administración y organización del que gozan algunas instituciones autónomas.

**2.-**La concentración de la gobernanza de todo el sistema de empleo público, en un super ente rector, como lo es (MIDEPLAN), genera roces con la independencia de las instituciones descentralizadas.

**3.-**La eliminación y despojo de las competencias propias de la Dirección General de Servicio Civil, para dejarla únicamente como una instancia de *“asesoría, capacitación y acompañamiento técnico”* del sistema de Empleo Público, 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



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

## PRESIDENCIA

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.

**4.-**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

**5.-**El proyecto de ley carece de ciertos componentes sustantivos para un plan que, según expone, buscar mejorar la gestión pública en lo que a empleo público concierne

En lo que concierne al Poder Ejecutivo, que a través de MIDEPLAN, se fortalece como instancia rectora de la materia, por diversos factores como la injerencia política, la limitación de recursos financieros y falta de personal, entre otros, ha sido históricamente incompetente e ineficiencia en procesos tales como el reclutamiento, la selección de personal, la evaluación de desempeño, entre otros. Siendo así, su omisión dentro de la estructura de la propuesta representa un grave error y limitante para el alcance esperado.

**6.-**De igual forma, la propuesta carece de una articulación operativa que explique la vinculación jerárquica, política y técnica entre las diferentes instancias y, aún más, de la definición rectora en diferentes ámbitos, como la estimación salarial para instancias públicas como el nivel municipal o las universidades públicas. Precisamente, en familias como el de las universidades o el municipal ni siquiera se refleja cómo se proyecta estimar el denominado salario global.

**7.-**Por otra parte, como se señala en el articulado, 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.



# ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA

PRESIDENCIA

8.-No obstante que reconocemos en este Proyecto de Ley, algunas reformas importantes y ventajosas al Título II del Estatuto de Servicio Civil, nos encontramos con normas que se contradicen entre sí, mal redactadas y carentes de toda técnica y diseño jurídico. Igualmente, consideramos que cualquier reforma al Estatuto de Servicio Civil, Título II, por más beneficiosa que resulte, la consideramos inaceptable, en el tanto forma parte de un Proyecto de Ley de Empleo Público, que como lo mencionamos anteriormente, contiene una serie de propuestas que violentan el marco constitucional y legal de nuestro país.

Así, bajo este contexto, no se visualiza este proyecto como una solución estructural y articulada de lo que debe ser la política pública sobre empleo público. Por el contrario, parece una carrera contra reloj en aras de presentar un proyecto de cara a cumplir un compromiso político, en menoscabo de una solución integral, consensuada y armónica.

Por estas razones, entre otras, expresamos nuestro rotundo rechazo al Proyecto de Ley No. 21336 y alertamos los riesgos de aprobar una propuesta parcial y desarticulada para todo el sector público costarricense.

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

Atentamente,

Zaray Esquivel Molina

Presidenta

Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza