

documentos

La función pública y sus reformas: el Proyecto de Ley de Empleo

Justo Aguilar Fong*

Público de Costa Rica

ANALIZA LOS PROBLEMAS RELEVANTES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE 1993 CON LA LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE 1998, EN EL MARCO DE LA MODERNIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL DE COSTA RICA.

Antecedentes de la Reforma de la Función Pública

Durante la Administración Calderón Fournier (1990-1994) se planteó la necesidad de modificar el Régimen de Servicio Civil y establecer un marco legal claro y definido de gestión de la función pública para el sector descentralizado. Como elemento central de las reformas se

consideró que la restricción a resolver era el principio de la inamovilidad del funcionario que solo puede removerse por falta de fondos o de reorganización institucional. Se diseñaron dos componentes en esta reforma:

- La formulación de un proyecto de ley de reforma al Régimen de Servicio Civil para incorporar los lineamientos que sobre función pública había planteado la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado, COREC; y la inclusión de un conjunto de indicadores de eficiencia laboral que sirvieran de base a la determinación de aumentos salariales y de eventuales sanciones a los funcionarios públicos.

* **Doctor en Economía con especialidad en Finanzas Públicas y Organización Industrial. Ex-Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Costa Rica. Director del Instituto de Investigación en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.**

- La incorporación y operabilidad del concepto de “estabilidad” del funcionario, propia de un sistema de méritos, en sustitución del concepto de “inamovilidad”.

El programa se propuso el logro de tres productos: un proyecto de ley sobre el empleo público; una revisión integral de las bases del empleo público para reducir los excesos de personal; y finalmente, un diagnóstico detallado sobre la situación de los recursos humanos en el sector público y una propuesta de reforma para el Régimen de Servicio Civil.

La función pública y sus problemas relevantes

El Sistema de Administración de Recursos Humanos del sector público se inició con la creación de la Dirección General de Servicio Civil (Acuerdo Ejecutivo No 41), en 1953. Sin embargo, su cobertura fue limitada únicamente a las instituciones del Poder Ejecutivo; situación que obligó a los entes del sector descentralizado a desarrollar sus propias unidades de recursos humanos y procedimientos conexos de la gestión de personal.

El estudio de la Comisión de Reforma del Estado Costarricense, COREC, señaló en su diagnóstico que la Administración del Estado comprendía seis administraciones de personal en 1987 (Gobierno Central, instituciones de servicio, empresas públicas no financieras, financieras,

sociedades anónimas y gobiernos locales), las cuales emplearon 159.411 funcionarios, es decir, un 16,4% de la fuerza laboral del país. El empleo del Gobierno Central representó un 42% del empleo público, en ese mismo año.

Los problemas relevantes y áreas críticas del Régimen de Servicio Civil apuntados por la COREC, todavía se mantienen y pueden resumirse de la siguiente forma:

- Mayor atención de factores que favorecen la estabilidad del funcionario y su eficiencia en el desempeño.
- La fijación de salarios e incentivos no considera el rendimiento del funcionario al adolecer de una efectiva evaluación de su desempeño.
- No hay criterios claros y precisos para la movilidad del personal al interior de la administración centralizada o hacia la administración descentralizada.
- La subordinación del Director General de Servicio Civil al Presidente de la República ha influido negativamente en la toma de decisiones del Régimen.
- El Régimen no ha mostrado el dinamismo esperado para aumentar su cobertura al resto de las administraciones de personal.
- El marco multilateral que define las políticas salariales del sector

público ha impedido un uso significativo de los criterios técnicos bajo la responsabilidad del Servicio Civil.

- Anquilosamiento del Régimen ante la pérdida de su misión frente a la expansión y aumento de la complejidad del desarrollo institucional público costarricense. Fracaso de la desconcentración promovida por el Servicio Civil en los años ochentas.
- Se adolece de una estructura salarial uniforme en las diferentes administraciones de personal. Los funcionarios devengan remuneraciones irregulares que no dependen de una base salarial, sino que comprenden otros componentes (pasos, anualidades, carrera, zonajes, recargos de funciones, sobresueldos y otros reconocimientos) que se aplican sin criterios comunes y que presentan problemas de claridad en las normas. No existe una legislación única que provea criterios uniformes en la fijación de los salarios públicos.
- La dificultad que tiene la administración para negociar conflictos colectivos, y que se resuelven por la vía judicial, para lo cual, los Tribunales de Justicia de Trabajo ignoran la normativa administrativa vigente, así como las políticas y directrices públicas.

Las preocupaciones para mejorar la gestión de la función pública

fueron relacionadas con el mejor desempeño de la gerencia pública, la eficiencia en la actuación de los funcionarios, métodos flexibles para compensar un mejor desempeño en el cumplimiento de las tareas de los servidores, sistemas de evaluación de mayor equidad, el papel de la capacitación en el desarrollo institucional, un mayor incremento de los sistemas de información y el fortalecimiento del proceso de cambio en las organizaciones.

En un estudio realizado en 1994, por el Dr. Klingner (UCR/Servicio Civil) se propuso el enfoque conocido como Análisis de Dilemas Complejos (en sustitución del Enfoque de Problemas Básicos) para analizar la función pública. En ese contexto, la gestión de los recursos humanos fue analizada desde la perspectiva de la legislación, la estructura y los procedimientos, por medio del balance apropiado de tres equilibrios básicos: primero, un marco de ley único o fragmentado; segundo, una estructura responsable por la administración de los recursos humanos que puede ser centralizada o descentralizada; y finalmente, un proceso de gestión que puede ser rígido o flexible.

Las conclusiones de este estudio en relación con el marco jurídico, fueron las siguientes:

- El Estado no cuenta con una ley marco de empleo público, que provea las normas para regular las relaciones entre el Estado y sus empleados (en materia de contratación, salarios, beneficios, derechos, deberes, y nego-

ciaciones colectivas) sin hacer diferencia si se trata del nivel central o del sector descentralizado. El Estatuto de Servicio Civil, en su forma actual, regula a los funcionarios del Poder Central, pero no cubre al personal de las municipalidades o de instituciones del sector descentralizado, los cuales son cubiertos por el Código de Trabajo.

- La Dirección General de Servicio Civil es responsable por una gestión centralizada de los recursos humanos en las instituciones del Poder Ejecutivo. Sin embargo, sus competencias son fundamentalmente de trámite en las áreas de reclutamiento, selección, clasificación y valoración. A su vez, las instituciones del sector descentralizado tienen sus propias unidades de gestión de los recursos humanos, y las gerencias tienen la responsabilidad de negociar esas mismas competencias directamente con los sindicatos de sus trabajadores.
- La Dirección General de Servicio Civil, a su vez, depende de la Presidencia de la República, lo que la hace vulnerable a las influencias políticas de la administración de turno. A ello debe agregarse la ausencia de una organización única que se responsabilice por el desarrollo de funciones importantes en la gestión de la función pública, tales como la capacitación, las

investigaciones administrativas y de asesoría.

Sobre lo segundo, el estudio señala la ausencia de una organización única con la responsabilidad de orientar la selección, actuación, movilidad y eficiencia del empleo público; sino que por el contrario existen instancias en varios niveles del sector público, las cuales operan en forma fragmentaria.

El análisis de los procedimientos evalúa el grado de rigidez *versus* la flexibilidad requerida por la gestión de personal, en las siguientes áreas:

- Acerca de la ubicación de puestos y la movilidad de empleados, (esta última tanto dentro de la administración centralizada como hacia la descentralizada) es poco ágil y no obedece a políticas establecidas.
- Acerca de la valoración de puestos y la fijación de salarios, no se presenta una estructura salarial uniforme basada en la valoración de puestos, ni calificaciones de individuos.
- La desconcentración de la Dirección General del Servicio Civil ha mostrado que no existen procedimientos claros y expeditos en lo relacionado con el funcionamiento de las unidades desconcentradas. Su implementación ha sido insuficiente, en lo que a toma de decisiones se refiere, así como en su cobertura, pues no se ha dado en todos los ministerios.

- Acerca del rendimiento del trabajador, la fijación de salarios y otros beneficios económicos no considera factores como rendimiento del trabajador a través de la evaluación del desempeño.
- Hay dos sistemas administrativos para resolver conflictos entre la gerencia y los empleados, lo cual produce inequidades y tiende a favorecer los derechos de los empleados en vez de la actuación de la institución.
- Las funciones de capacitación, investigación y documentación son débiles y fragmentadas.

El Informe Klingner recomendó tres reformas que se integran entre sí:

1. La adopción de un marco de ley de empleo único para todos los sectores del empleo público.
2. La creación de un organismo rector de la gestión de recursos humanos para la totalidad de la administración pública (con responsabilidades de planificación, evaluación, capacitación, documentación y transferencia de tecnología administrativa).
3. Descentralizar el manejo de los recursos humanos a los ministerios, las instituciones autónomas y las municipalidades.

Tanto este informe (1994) como el diagnóstico de la COREC (1989) concurren en la necesidad de contar con una ley marco de empleo público que permita unificar las políticas y los criterios de la administración de los

recursos humanos para el Poder Central y las instituciones del sector descentralizado. Además, hay consenso en la necesidad de reestructurar la Dirección General de Servicio Civil y de descentralizar la gestión de recursos humanos en las instituciones del Estado.

El Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público de 1993

El Programa de Reforma del Estado de la Administración Calderón Fournier propuso en relación con la primera recomendación del Informe Klingner un Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público, el cual fue diseñado por un grupo de especialistas costarricenses contando con el apoyo de dos consultores externos (el Dr. Gerard Timsit, francés y el Dr. Bruce Perlman, norteamericano), bajo la coordinación de la Dra. Anabelle León, Viceministra de Trabajo y Seguridad Social (Vargas, 1994).

La propuesta fue preparada en su fase inicial a través de una consulta con las organizaciones laborales, la cual duró un poco más de un año. Ello permitió considerar los reclamos planteados por los dirigentes sindicales con relación a los vacíos de la legislación laboral costarricense; la eliminación de privilegios de ciertos grupos de funcionarios públicos en detrimento de la mayoría; así como los planteamientos institucionales de los Ministerios de Trabajo y de Plani-

ficación Nacional para ordenar las políticas laborales en el sector estatal.

El proyecto tenía el propósito de establecer las bases fundamentales de la relación del empleo público, en su carácter "administrativo laboral" tanto para la Administración Central como para las instituciones del sector descentralizado. Se excluyó bajo esta concepción a los otros poderes (Legislativo, Judicial y Electoral), así como a las municipalidades, las universidades, y aquellas empresas públicas que operan bajo el derecho común (Corporación Costarricense de Desarrollo, CODESA; Radiográfica Costarricense S.A., RACSA, y Bancos Comerciales del Estado).

El Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público consideró las siguientes orientaciones:

- Formular principios comunes y generales para toda la administración pública sin entrar en detalles operacionales para cada institución.
- Mejorar la eficiencia gubernamental en la prestación de los servicios públicos.
- Promover una implementación coherente y gradual bajo condiciones realistas impuestas por las limitantes políticas, económicas y administrativas que operan en la administración pública.
- Permitir el desarrollo de principios y reglas constitucionales de empleo público (ré-

gimen estatutario, eficiencia, idoneidad, estabilidad, equilibrio presupuestario, igualdad y garantías sociales).

- Considerar la experiencia lograda en la solución de conflictos laborales colectivos en la administración.

Un resumen de los rasgos relevantes de este Proyecto de Ley se describe a continuación, con referencia a los siete títulos que integran esta normativa (MIDEPLAN, 1994).

- *Título I:* Presenta un capítulo único con diez artículos que desarrollan los principios y disposiciones generales del régimen de empleo público, lo cual incluye el marco jurídico de regulación y su cobertura institucional.
- *Título II:* Define los derechos, deberes y prohibiciones generales de los empleados públicos. Establece un equilibrio entre los principios del Derecho Administrativo y el Derecho Laboral a fin de garantizar la eficiencia y la legalidad administrativas de consumo con las garantías sociales de los empleados públicos.
- *Título III:* Establece el régimen general de empleo público y las relaciones individuales de trabajo. Presenta como novedad, un régimen común de empleo público, sin afectar las especificidades institucionales, la estabilidad en el empleo ligada a la idoneidad, la flexibilidad del

empleo público ligado a sus movimientos entre las diferentes instituciones públicas sin demérito de la estabilidad y derechos de los empleados públicos.

- *Título IV:* Establece las regulaciones del régimen de impugnación judicial en materia de empleo público. Se fundamenta en el reconocimiento de la naturaleza jurídica especial de la relación del empleo público, en el marco del Derecho Administrativo y Laboral. Crea la Jurisdicción de la Función Pública en sustitución del actual Tribunal de Servicio Civil, como instancia obligatoria de solución de conflictos laboral-administrativos entre las instituciones públicas y sus empleados. Establece una única jurisdicción especializada, diferente a lo contencioso-administrativo y a la laboral existente.
- *Título V:* Crea por primera vez el régimen de negociación colectiva en el sector público, estableciéndose el ámbito de ampliación, las garantías en favor del funcionamiento eficiente y la continuidad de los servicios esenciales. Asimismo, define la representatividad y titularidad de las organizaciones de empleados públicos en los tres niveles (nacional, profesional e institucional) y la definición de las organizaciones más representativas con la incorporación de otras organizaciones no sindicales. Crea la Comisión

Nacional de Control en el Sector Público, así como la Comisión Nacional de Negociación Colectiva. La primera estaría compuesta por cinco ministros o sus representantes quienes aprueban las convenciones colectivas. La segunda, es una comisión bipartita y paritaria integrada por cinco representantes de cada sector (gubernamental y de los empleados públicos), la cual ratifica todas las disposiciones relativas a salarios y remuneraciones en el sector público. También se crean Comisiones Paritarias de Relaciones Laborales en todas las instituciones públicas a fin de analizar y recomendar los asuntos correspondientes a las relaciones individuales y colectivas de empleo en cada institución.

- *Título VI:* Establece las regulaciones de la huelga en los servicios públicos no esenciales que están bajo la responsabilidad del Estado.
- *Título VII:* Se refiere a la capacitación de los empleados públicos, al régimen general de prescripción, a las normas de ajuste y derogatorias así como al reconocimiento de los derechos adquiridos. Destaca la creación del Juzgado y del Tribunal Superior de la Función Pública.

El Programa de Reforma de la Función Pública formuló el Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público, propuesta que permitiría

articular para todas las instituciones de la administración pública, las bases administrativas y laborales del empleo público. Sin embargo, no consideró la reestructuración de la Dirección General de Servicio Civil, a pesar de que en el último decenio se presentaron a la Asamblea Legislativa, dos proyectos de ley para reformarla y de que hay estudios que indican que el proceso de desconcentración realizado por la Dirección en los últimos años, no mejoró la situación de deterioro de su gestión como ente tramitador.

La Ley de Empleo Público de 1998

La Asamblea Legislativa puso a discusión en 1998 el Proyecto de Ley de Empleo Público, el cual tomó como referencia el Proyecto anterior de 1993, adicionándosele elementos que habían sido discutidos durante el proceso de su discusión legislativa. Un resumen de los componentes de este proyecto se describen a continuación:

- *El Régimen de Empleo Público:* crea un régimen de empleo público, el cual será dirigido por las siguientes instituciones: el Consejo Nacional de Empleo Público, la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Empleo Público y el Juzgado de Servicio Público.
- *Los Funcionarios del Régimen del Servicio Público:* define la

pertenencia de los funcionarios al Régimen del Servicio Público y excluye del mismo a los empleados de las empresas económicas del Estado, los miembros de los Supremos Poderes y un número limitado de jerarcas públicos.

- *Los Servidores de Libre Nombramiento y Remoción:* crea un sistema de cargos de confianza de libre designación y remoción (funcionarios de la Casa Presidencial, altos niveles de los órganos del Estado y funcionarios pagados por fondos especiales).
- *Los Funcionarios de Confianza:* crea una categoría de funcionarios de confianza que pueden ser contratados para ejecutar proyectos propios del gobierno y que dejan sus cargos al terminar el período del gobierno en el poder. Señala las proporciones de empleados que pueden ser nombrados en esta categoría según ministerios y resto de órganos del Estado. Los puestos de confianza serían autorizados por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Empleo Público.
- *Los Funcionarios Interinos:* plantea que el interinazgo de los funcionarios públicos no puede sobrepasar los seis meses. La designación debe hacerse de una lista de elegibles preparada por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Empleo

Público. Establece las características de los costarricenses para acceder a un empleo público.

- *Régimen de Vacaciones:* señala que las vacaciones constituyen un derecho a ser disfrutado por el trabajador y que las mismas no pueden ser pagadas. Indica un rango de vacaciones que va de 15 a 26 días dependiendo del tiempo servido del trabajador.
- *Régimen Salarial:* instrumenta el precepto constitucional de que a igual trabajo en igualdad de condiciones, debe pagarse igual salario. Crea un régimen especial para los ejecutivos y la clase gerencial bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Empleo Público. La Asamblea Legislativa a través del Presupuesto Nacional fijará los salarios de los miembros de los Supremos Poderes.
- *Derecho de Huelga:* define las categorías de funcionarios públicos que pueden participar en huelgas, así como los que no pueden hacerlo (autoridades de la Fuerza Pública, Guardia Civil y Guardia Rural, Policía de Tránsito, Vigilantes Penitenciarios y funcionarios responsables por la salud pública. El derecho a la huelga se formaliza conforme a un plan que deben presentar con cinco días de antelación los huelguistas, en el que se garantiza la prestación de un servicio mínimo. El plan deberá

ser aprobado por el jefe inmediato y si es objetado, la decisión quedará bajo la jurisdicción del Juzgado de Servicio Público.

El Proyecto de Ley cumple con los requerimientos planteados por el Informe Klingner, en el sentido de que presenta un marco de ley comprensivo para la gestión del empleo del sector público; así como una estructura central responsable por las políticas y orientaciones técnicas de la función pública, las cuales serían ejecutadas en forma desconcentrada por las instituciones respectivamente.

Ese marco jurídico establece como fundamento del régimen de empleo público, la carrera administrativa y un sistema de méritos y desempeño de los servidores, tal como lo sugirió el Informe Klingner. El Proyecto de Ley presenta las siguientes innovaciones:

- Primero, incorpora una clase de personal especial que permite a cada administración de gobierno nombrar personal en cargos de confianza durante el período de su gestión. Este personal sería de libre remoción y tendría la responsabilidad de apoyar a los jerarcas institucionales con el fin de instrumentar el logro de los proyectos y programas estratégicos de su programa de gobierno, a la vez que percibiría remuneraciones mayores a las de la Escala de Salarios Común (a ser autorizadas por el Consejo Nacional de Empleo Público).

- Segundo, crea un régimen de evaluación de desempeño de los servidores públicos y establece que la evaluación deberá realizarse según principios de sistematicidad, imparcialidad y objetividad, asignándole al Consejo Nacional de Empleo Público en coordinación con MIDEPLAN, el establecimiento y revisión de los indicadores que permitirán realizar esta evaluación.
- Tercero, con el propósito de resolver la rigidez que plantea la actual inamovilidad de los funcio-

narios públicos en sus puestos, el Proyecto de Ley propone dotar de flexibilidad al sistema por dos vías: primero, por medio de la movilidad horizontal (las plazas vacantes y ocupadas podrán ser reubicadas en oficinas o dependencias de otros órganos o entes públicos cubiertos por el régimen de empleo público); y segundo por la potestad que tendrán los órganos y entes públicos para pagar los derechos laborales a los servidores que renuncian para trasladarse al sector privado

◇