

Costa Rica: Ley del Régimen de la Función Pública**

Delegación de Costa Rica*

CONSIDERANDO QUE EL ESTADO DEBE ACTUAR DE LA MISMA MANERA ANTE SIMILARES CIRCUNSTANCIAS, Y DEBIDO A LA NECESIDAD DE CONTAR CON FUNCIONARIOS QUE SEAN TOMADORES DE DECISIONES, ESTE PROYECTO PRETENDE LUCHAR CONTRA LOS PRIVILEGIOS E INAMOVILIDAD DE ALGUNOS FUNCIONARIOS, PERMITIENDO AL MISMO TIEMPO ELIMINAR LAS DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE UNA INSTITUCION Y OTRA.

Introducción

El Estado Moderno es la expresión más amplia del orden social. Dentro de éste las personas y los diversos grupos sociales se comportan racionalmente. El enjambre de problemas

que se discuten y decisiones que se toman entre las personas o los grupos que lo conforman, no tendría el carácter de orden social sino fuere porque dichos grupos y personas se congregan en torno al Estado, bajo la inequívoca fuerza de las normas jurídicas que le dan sentido de existencia.

El Estado costarricense es, indudablemente, uno de los Estados modernos sólidamente constituidos por las normas jurídicas. Está fundamentado en el Derecho, del cual deriva su carácter único e indivisible.

Su forma de organización y fundamentos filosóficos pueden variarse tantas veces como la circunstancia socio-políticas, económicas y culturales lo sugieran, pero su unidad, establecida en las normas jurídicas, es inque-

* **Miembros de la Delegación Oficial:** Joaquín Arguedas, Juan Otárola, German Villalobos, Dirección General de Servicio Civil, DGSC.

** **Documento presentado a la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público", organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, ONSEC, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996 en ciudad de Guatemala, Guatemala.**

brantable. Esta es la premisa básica sobre la cual se cimenta el proyecto de Ley del Régimen de la Función Pública que se adjunta para su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Nuestra Constitución Política, en su artículo 191 establece que "Un estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración".¹ Evidentemente, lo que dicta nuestra Ley Fundamental es que las relaciones Estado-servidores deben regularse por un estatuto de servicio civil, o de la función pública, de carácter general. Esta es una tesis que en los años recientes ha sido defendida por diferentes instancias jurídicas del Estado. En último término, lo que la Constitución Política establece, con la creación del estatuto de servicio civil, es la unidad del Estado en torno a la relación de empleo con sus servidores y la subyacente relación de servicio con el usuario.

Entonces, no se trata de que para regular dicha relación de empleo, el Estado costarricense debe tener un solo estatuto, sino que varios estatutos particulares por institución pueden coexistir al amparo de lo que dicen las normas del estatuto general.

En las dos últimas décadas Costa Rica ha experimentado cambios sustanciales, especialmente en el campo

socioeconómico. Estas transformaciones han puesto de relieve debilidades estructurales del Estado que lo han obligado paulatina, pero cada vez más aceleradamente, a modernizarse. Una de esas debilidades la constituyen precisamente la fragmentación que viene sufriendo en materia de empleo y servicio público.

Adoptando la tesis del Estado como un sistema uniforme e integrado, éste debe actuar siempre de la misma manera ante similares circunstancias, cualquiera que sea la institución pública responsable de los respectivos actos.

Partimos de que la Administración Pública es el elemento visible o tangible del Estado sin la cual éste sería sólo una abstracción, entonces tiene que aceptarse que las instituciones públicas son el Estado mismo; y que este último se manifiesta en cada una de aquellas, como el orden social, dinámico e indivisible que es. Lo contrario sería aceptar que cada institución pública representa un orden diferente entre sí y que cada uno de éstos órdenes son expresión propia del Estado; lo cual significaría aceptar su fragmentación y, por tanto, la existencia de diferentes órdenes sociales dentro de un mismo Estado.

Esto último es lo que parece haber sucedido en Costa Rica, particularmente en lo que corresponde a la regulación de la relación del Estado y sus servidores.

El mandato constitucional de crear un estatuto de servicio civil se vio, en

1. Constitución Política de la República de Costa Rica. Imprenta Nacional, 1978. Costa Rica.

buena medida, tergiversado con la promulgación de la Ley No. 1581 del 30 de mayo de 1953, pues mientras el artículo 191 constitucional ordenaba la elaboración de un único estatuto, esta última lo creó con una competencia restringida al Poder Ejecutivo (ministerios y dependencias adscritas), con lo cual implícitamente dejó a la iniciativa de las demás instituciones públicas manejar la relación de empleo con sus servidores mediante legislaciones particulares.

Al ofrecer para su discusión y aprobación el presente proyecto de Ley, lo que deseamos es retomar el espíritu del constituyente de 1949, que en todo momento dejó claro su intención de crear un sólo estatuto de servicio civil para regular la relación del Estado y sus empleados; pero, además más allá del pensamiento visionario de quienes formularon la Constitución Política de 1949, deseamos rescatar la unidad del Estado costarricense, no con el fin de hacerlo más poderoso frente a los intereses individuales, sino, más coherente, integrador y previsorio frente a la demanda de sus usuarios; es, en último término, acabar con las respuestas disímiles que brindan sus diferentes instituciones públicas ante solicitudes y situaciones similares planteadas o generadas por sus empleados y usuarios.

El proyecto, como puede notarse, aun así no es abarcativo del Estado, pues el Régimen que propone crear sólo cubriría a las instituciones centralizadas y sus adscritas y a la mayoría de las descentralizadas (excluye a las enero-diciembre/1996

universidades estatales). También, deja por fuera a los otros poderes del Estado. La razón para ello es centrar el análisis y discusión en un solo vector del Estado (el Poder Ejecutivo y los entes descentralizados), pues en éste pueden existir menos puntos de discordia que si se integrara al proyecto las demás instancias estatales.

Ese será un aspecto que al legislador le corresponderá dirimir en el proceso de discusión y aprobación de esta propuesta de Ley.

Antecedentes de la propuesta

Los cambios que se han venido promoviendo en el sistema de empleo público conducen a la creación de un cuerpo de administradores del Estado con capacidad de análisis y respuesta a la realidad nacional, quienes se dediquen a establecer parámetros generales para la regulación de las diversas acciones que se gesten con respecto al manejo de los recursos humanos de acuerdo a la realidad y a las necesidades integrales de las organizaciones.

De esta manera, se obliga al empleado público a convertirse en un tomador de decisiones, en lugar de un sumiso seguidor de instrucciones, pretendiendo así un desarrollo exhaustivo de las organizaciones.

Aunque esta iniciativa surgió hace más de cuatro años no había logrado fructificar. No obstante, en su concep-

ción presentaba algunas "lagunas" filosóficas y conceptuales.

En el proceso de su gestación se dio una participación de todos los sectores, quienes desde un principio fueron conscientes de la necesidad de apoyar un proyecto de esta magnitud.

Dentro de otros aspectos, esta ley pretende cerrar las "brechas abismales" en el término de la movilización de trabajo creada en los diferentes sectores estatales. Esa uniformidad debe quedar plasmada en una nueva ley marco, cuyo cumplimiento estará bajo la responsabilidad de una institución apolítica, que en nuestro caso podría ser la Dirección General de Servicio Civil o un nuevo ente autónomo que coordine e integre los esfuerzos de los técnicos encargados de los recursos humanos en cada institución.

Justificación

Por medio de este nuevo proyecto de Ley del Empleo Público, el Gobierno plantea una lucha contra los privilegios y la inamovilidad que ostentan algunos funcionarios estatales quienes incluso, en algunos casos, no son lo más dignos representantes de la eficiencia y dedicación del sector laboral.

Por otra parte, esta nueva fuente normativa, permitirá contribuir a la eliminación de diferencias injustas entre los funcionarios de una institución a

otra, tanto salarialmente, como desde el punto de vista de obligaciones, compromisos y responsabilidades. Asimismo, fungirá como un mecanismo que estimulará la producción de bienes y servicios por parte del Estado, en la medida que permitirá reconocer estímulos salariales a los funcionarios públicos estrictamente sustentados en la productividad. En igual medida, contribuirá con la remoción de aquellos funcionarios que no tengan una clara conciencia de la importancia de brindar un servicio eficiente al Estado o en la movilidad horizontal de aquellos que, por razones coyunturales, han dejado de ser necesarios en sus respectivas organizaciones y pueden ser requeridos en otras donde sus servicios sean plenamente aprovechados.

En síntesis, este proyecto permitirá tener acceso a una fuente normativa en cuanto a los diferentes aspectos involucrados dentro de la contratación administrativa, de los cuales podemos mencionar las áreas de salarios, nombramientos, despidos, establecimiento de deberes y derechos, etc.

Objetivo del proyecto

Disponer de un marco jurídico integral regulador de la relación de empleo y servicio entre las diversas instituciones del Estado y sus funcionarios, que se aproxime al espíritu de los artículos 191 y 192 constitucionales.

les; sin perjuicio de la existencia de Estatutos particulares subordinados a este marco jurídico.

apartado de “Disposiciones finales y transitorias”, los cuales se detallan a continuación:

Descripción de la propuesta

Este proyecto se estructura a partir de dos iniciativas. Una elaborada durante el año 1993 y parte de 1994, con participación de miembros del gobierno y representantes de las asociaciones gremiales y otra desarrollada a partir de mayo de 1994 con la participación exclusiva de funcionarios del Gobierno. Ello explica por qué la estructura inicial, excepto algún capítulo o ciertos artículos, requerían mayor tratamiento. No obstante, se mantiene casi intacta la propuesta original contenida en el denominado “Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público”. Una de las modificaciones que se le hacen es el cambio del nombre del proyecto que pasaría a denominarse “Ley del Régimen de la Función Pública”, cuyo fin es introducir también un cambio de enfoque para que el énfasis no sea sólo la relación de empleo, sino también la relación de servicio; de manera que no se pierda de vista que las instituciones existen porque hay usuarios que requieren y solicitan sus servicios y es la satisfacción de sus necesidades lo que debe marcar la pauta de actuación de las primeras.

Volviendo a su estructura, el proyecto en referencia se divide en trece títulos, treinta capítulos y un

Título I:

Se conforma de un sólo capítulo y ubica el ámbito de jurisdicción de esta Ley, además incluye los principios y disposiciones generales que la rigen.

En concordancia con la premisa teórica adoptada al principio de esta exposición de motivos, se mantiene el Artículo 10, que establece la continuidad de los derechos de los empleados públicos regidos por estatutos especiales aprobados por ley; siempre que no entren en conflicto con las disposiciones generales establecidas en este proyecto de Ley.

Título II:

Contiene un único capítulo y se refiere a los derechos, deberes y prohibiciones a los empleados públicos, de ahí que al título se le denomine “Garantías individuales de los empleados públicos”.

Título III:

Está conformado por tres capítulos que integran el proceso global básico de la gestión de recursos humanos, a

saber, a) el ingreso a la función pública (definido por el perfil del candidato y el sometimiento a pruebas de idoneidad); b) desarrollo de la carrera, referido al proceso de crecimiento que experimentan los empleados y que debe prevalecer mediante la creación de los respectivos sistemas de promociones o similares, y c) evaluación del desempeño, que constituye el instrumento cristalizante de la eficiencia y efectividad del empleado público en el desempeño de un cargo, a través del cual el gerente público y el mismo empleado reciben información oportuna, sistemática y precisa del trabajo asignado y ejecutado.

Se incluye dentro del citado punto "c" la evaluación del período de prueba que debe ser coherente con el período de evaluación del desempeño e integrarse, como su última etapa, al proceso de reclutamiento y selección de personal.

Título IV

Se compone de tres capítulos referentes a la reubicación o disponibilidad y jornada de trabajo de los empleados públicos.

La reubicación es tratada como una acción legal válida para hacer un uso eficiente de los recursos humanos cuando las necesidades del servicio así lo exijan, sin perjuicio de los derechos adquiridos por los empleados.

Se ordena la aplicación del concepto "disponibilidad" en la práctica administrativa, para que esta sea un derecho y una obligación de los empleados públicos cualquiera que sea su ubicación en la Administración Pública regulada por esta Ley, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en ésta y sin perjuicio de los derechos existentes.

La jornada, concepto tan confusamente manejado por diversas instituciones, es definido aquí en forma genérica para toda la Administración. Igualmente se regula la aplicación y disfrute de pago de horas extraordinarias laboradas.

Título V

Se refiere al ámbito de los salarios, incentivos y beneficios, cada uno tratado en sendos capítulos (contiene tres capítulos). Esta materia es la que algunos tratadistas de la Administración de Recursos Humanos ubican dentro de la etapa de mantenimiento de dichos recursos, ya que sin un adecuado sistema salarial y de incentivos y beneficios, difícilmente se puede lograr la motivación y satisfacción de los empleados públicos.

En el Capítulo I se establece una escala de salarios común a la Administración Pública, la excepcionalidad y temporalidad el zonaje y el tope al reconocimiento de las anualidades.

Además se incorpora la oficialidad del reconocimiento de la dedicación exclusiva, prohibición obligatoria y carrera profesional, sujeto a lo que al respecto establezca la legislación correspondiente.

Se amplía el concepto de clasificación de puestos con la incorporación del de "análisis ocupacional", este último más dinámico y efectivo en cuanto al aprovechamiento de la información proveniente del análisis de procesos de trabajo. Se autoriza a cada ente público cubierto por este Régimen a disponer de su propio Subsistema de Análisis Ocupacional y Clasificación de Puestos.

En el capítulo II se establece el reconocimiento de la eficiencia de los servidores mediante estímulos económicos o sociales, vía reglamentos autónomos de Servicios y organización de las instituciones, que deben ser aprobadas por las Comisiones Administrativas Paritarias Sectoriales, creadas mediante la Ley propuesta. Asimismo, se define el procedimiento para financiar el pago de estos incentivos.

El capítulo III trata sobre las licencias, su plazo y naturaleza. Estas son consideradas como incentivos para los empleados públicos, dado el costo que tienen para el Estado, no sólo en el orden económico, sino también en el administrativo, por cuanto ellas dan lugar a reacomodos y procesos de capacitación del personal encargado de asumir las labores del beneficiario de una licencia. Por eso se exige que se

enero-diciembre/1996

autoricen sólo con base en la eficiencia y el mérito de los empleados solicitantes y las necesidades de la función pública.

Título VI

Este título está conformado por tres capítulos. Cada uno en su orden, trata a) de la salida del Régimen de la Función pública (cómo se deja de ser empleado público regulado por dicho Régimen). Incluye también el procedimiento administrativo y jurídico para la aplicación de reducciones forzosas de los servicios y las condiciones en que deben realizarse, materia ésta que se encuentra muy dispersa en la legislación actual; además, el concepto de renuncia voluntaria, tan común hoy día en el marco de las reducciones forzosas por reorganización de las instituciones públicas, b) el régimen disciplinario y c) el régimen de la impugnación judicial.

Título VII

Establece la negociación colectiva en el Sector Público y define, a través de sus tres capítulos, a) el ámbito de la negociación colectiva, b) objeto, condiciones y requisitos de ésta y c) la determinación de la representatividad y titularidad de las organizaciones sociales.

A través de este título se da forma y contenido jurídico a un procedimiento que en el Sector Público se manejaba bajo el criterio del Derecho Laboral, lo cual junto a la diversidad de instituciones públicas que venían realizando negociaciones colectivas, creaba gran incertidumbre o incoherencia en los respectivos procesos, con las agravantes que desde el punto de vista de justicia y equidad o de presupuesto, ello implicaba para los demás empleados públicos y el Estado, respectivamente.

Título VIII

Creará el sistema Nacional de Recursos Humanos. Se compone de siete capítulos, mediante los cuales se crean el sistema mismo, el Consejo Nacional de Recursos Humanos (como órgano técnico-determinativo superior del sistema), el Instituto Nacional de Recursos Humanos, como ente rector del sistema indicado, el Consejo técnico de Recursos Humanos, como instancia asesora y consultora del Instituto Nacional de Recursos Humanos), las Asambleas de Jefes de Oficinas de Recursos Humanos, las Comisiones Administrativas Paritarias Sectoriales, los Juzgados de la Función Pública y el Tribunal Superior de la Función Pública y se define la competencia, modo de funcionamiento y las funciones generales de las oficinas de Recursos Humanos de las instituciones.

Este es uno de los títulos más importantes de esta propuesta de Ley porque su desarrollo permitirá concebir la ley dentro de un sistema general y este a su vez, integrado por diversos subsistemas, cada uno a cargo de sus diferentes componentes, entre los cuales sobresalen el Consejo Nacional, el Instituto Nacional, las Comisiones Administrativas Paritarias Sectoriales y las instancias jurídicas del régimen propuesto.

Una Ley como la que se propone, no tendría la fuerza suficiente para ser respetada y aplicada eficazmente sino cuenta con un órgano rector que vigile y asegure tal cumplimiento. El Instituto en referencia cumpliría esa misión y reportaría al Consejo Nacional, el cual estaría compuesto por los jefes de los cuatro ministerios más ligados, desde el punto de vista político y técnico, a la gestión de recursos humanos del Estado, incluyendo también a dos de los entes descentralizados y dos representantes de las Organizaciones Sindicales del Sector.

Prevalece en esta concepción del sistema el principio democrático de amplia participación en la toma de decisiones y la necesidad administrativa de descentralizar los servicios de administración de recursos humanos en las instituciones públicas, de manera que sólo exista una entidad contralora, normativa y asesora en esa misma materia para toda la Administración Pública, la cual estaría constituida por el Instituto Nacional de Recursos Humanos.

Título IX

La huelga en los servicios públicos, materia muy delicada y que sólo en la legislación laboral se venía tratando, con este proyecto se amplía al Sector Público estableciéndose, entre otras disposiciones, el ámbito, prohibiciones para declararse en huelga, autorización y legalidad de las huelgas, modalidades de huelga prohibida y el incidente de legalidad.

Todo lo relativo de la huelga es tratado en los dos artículos que conforman este capítulo.

Título X

En el único capítulo de este título se crea el Subsistema de Capacitación de Personal. Lo básico es que se consolida el criterio de que la capacitación es un deber y a la vez un derecho de los empleados públicos. Se le da fuerza de ley a los planes y programas de capacitación y se obliga a las instituciones a brindar capacitación a sus empleados para conformar una planilla idónea.

Queda también plasmada la necesidad y obligación de las instituciones públicas cubiertas por esta propuesta de Ley de "establecer los procedimientos, requisitos y prioridades que garanticen el mejor aprovechamiento de las facilidades de capacitación disponibles", bajo las directrices de la instancia rectora del Sistema Nacional, a

saber, el Instituto Nacional de Recursos Humanos.

Título XI, XII Y XIII

Cada uno de estos títulos desarrollan un solo capítulo. El primero se refiere a la prescripción general, el siguiente, a las normas de ajuste (producto de la transmisión al nuevo ordenamiento jurídico) y derogatorias de legislación anterior y, el último, a las disposiciones especiales que tratan materia diversa que no cabe en ninguno de los títulos anteriores o que por la particularidad de las respectivas disposiciones, es conveniente tenerlas aparte para su mejor consulta y comprensión.

Disposiciones finales y transitorias

Este apartado, de rigor en cualquier ley de la naturaleza de ésta, establece las normas de transitoriedad, previendo cualquier dificultad en la creación de los órganos o instancias administrativas, jurídicas o deliberativas creadas por la ley propuesta.

Resultados esperados

Con la implementación de esta propuesta se esperan obtener resulta-

dos en el corto, mediano y largo plazo, los cuales se describen a continuación:

- El Gobierno podrá ejercer un mayor control sobre la erogación económica que hace el Estado por concepto de pago de planilla, ya que se podrán hacer proyecciones más reales al tener cubierta la planilla Estatal por una sola fuente normativa y reguladora del recurso humano.
- El Estado podrá contar con un recurso humano calificado y dispuesto a cumplir eficientemente con su labor.
- El Estado dispondrá de información oportuna, sistemática y precisa sobre las diversas actividades que ejecutan los servidores públicos.
- Los funcionarios públicos tendrán una motivación adecuada para resolver los problemas institucionales a través de la colaboración mutua e interorganizacional.
- Un Consejo Técnico Consultivo de Recursos Humanos, el cual ya está laborando, guiará las prácticas que en materia de recursos humanos se ejecuten. De hecho, gracias a este órgano se han tomado una serie de acciones correctivas dentro del sistema, las cuales han contribuido a la satisfacción de las necesidades de nuestros usuarios más inmediatos.

Impacto de los resultados

Las organizaciones estatales que queden cubiertas por esta normativa se verán notablemente beneficiadas, ya que los resultados se podrán observar en un incremento en los niveles de eficiencia de las organizaciones, la productividad será mayor, y el concepto de idoneidad se concebirá desde una perspectiva más integral. Esto debido a que la movilización de funcionarios horizontal o verticalmente será más expedita, ya que las condiciones estipuladas serán iguales en todo el sector.

Lo anterior, permitirá que el personal esté donde más se le necesita y en el momento que se le requiere, brindando además un servicio de calidad, motivado en los sistemas de pago de incentivos salariales por eficiencia.

Por otra parte, se desarrollarán conceptos de cliente, servicios, productos y necesidades, los cuales interrelacionados permitirán cambiar la percepción que tradicionalmente se ha tenido del sector público, en cuanto a la calidad y oportunidad de los servicio que brinda, así como la actitud misma de los funcionarios públicos.

Como se mencionaba anteriormente, la homogenización de los factores relacionados con el ámbito de los recursos humanos permitirán, entre otras cosas, trasladar los empleados de unas instituciones a otras, donde más se les necesiten. En la actualidad, ésto es factible, pero los cambios a

veces se complican por las diferencias en el reconocimiento de anualidades, carrera profesional y vacaciones, entre otras; máxime, si se desea movilizar funcionarios del sector descentralizado hacia algún ministerio, o viceversa.

La nueva legislación podría establecer un sólo sueldo para todos los jerarcas del sector público, fijo para los de un mismo rango (el actual comprende la base, más la antigüedad, gastos de representación y vehículo de uso discrecional, entre otros). También eliminará la concesión de prestaciones (calculadas considerando los sobresueldos) al final de los cuatro años de funciones en un puesto de carácter político.

Quienes estudian los términos de la nueva ley consideran importante pensar que la reforma del Estado involucra a todas las personas que prestan un servicio necesario para la sociedad, lo cual difiere de la empresa privada,

donde el poder está concentrado en el dueño y el objetivo central es lucrar.

Por ello, hay quienes consideran indebido que los diferendos laborales del sector público sean dilucidados por los mismos jueces a cargo de los casos del sector privado, pues tienden a defender al trabajador, sin pensar en los deberes de éste.

Viabilidad de la implementación

Este proyecto deberá regular los privilegios de los cuales gozan algunos altos funcionarios, quienes encarecen "multimillonariamente" la planilla estatal. Como es de esperarse, esto requerirá de varias negociaciones con los diferentes sectores, sin embargo, todo el cambio se llevará a cabo dentro de un marco de legalidad, y con el debido respeto de los derechos adquiridos Δ