Serie PROGRAMA VISIÓN
PV-02-14
Abril 2014

COSTA RICA: empleo y política salarial del sector público

Resumen

Se examina la dinámica de los salarios y el empleo público en Costa Rica, ante una crítica situación fiscal en donde la masa salarial aparece como uno de los disparadores automáticos del gasto público. La situación es muy compleja debido a un sector público fragmentado, una autonomía institucional fuerte y la ausencia de un ente rector. El estudio inicia con la presentación de un marco conceptual de referencia sobre la importancia, costos y beneficios del empleo público y los regímenes de servicio civil. Se presentan seguidamente algunos casos sobre las mejores prácticas internacionales que rigen la materia, y los principales desafíos que involucra la puesta en marcha de reformas en empleo público y salarios. El estudio continúa con un análisis de la situación en Costa Rica, destacando las principales características del sistema, el marco legal e institucional y algunas experiencias llevadas a cabo en el país para romper con los esquemas tradicionales. Se examina también algunas de las reformas que han sido planteadas en el transcurso de poco más de una década para atacar los problemas identificados, y se concluye con algunas reflexiones finales.

academia DE CENTROAMERICA

Copyright © 2014. Academia de Centroamérica. Todos los derechos reservados. Ninguna parte de este documento de trabajo puede ser reproducida o utilizada de ninguna forma ni por ningún medio, ya sea electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación, o por sistema de almacenamiento o recuperación de información sin su debido permiso.

Serie PROGRAMA VISIÓN

Analistas económicos Miguel Loría
Carlos Umaña

Comité editorial Rocío Aguilar
Edna Camacho
Víctor Hugo Céspedes
Alberto Dent
Eduardo Lizano
Ronulfo Jiménez

Diagramación Luis Fernando Quirós

academia DE CENTROAMERICA

Contenido

1. Introducción 3
2. Marco conceptual de referencia 3
   - 2.1. Empleo público y regímenes de servicio civil 3
   - 2.2. Beneficios y costos del Régimen de Servicio Civil 4
   - 2.3. La experiencia internacional en la implantación del RSC 5
     - 2.3.1. Países de la OCDE 5
     - 2.3.2. Experiencia en América Latina 8
3. Empleo público y política salarial en Costa Rica 11
4. Marco legal 17
5. Marco institucional 18
6. Experiencias innovadoras: establecimiento del salario global o salario único 20
   - 6.1. Banco Central de Costa Rica 20
   - 6.2. Contraloría General de la República 22
7. ¿Qué se ha hecho y qué se puede hacer? 25
   - 7.1. Recomendaciones de la Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público 25
   - 7.2. Proyecto Ley General de la Relación Pública de Servicio y Modificación del Estatuto de Servicio Civil, Ley No. 1581 del 30 de mayo de 1953 y sus Reformas 26
   - 7.3. Documento En Ruta hacia la Consolidación Fiscal: Agenda para un diálogo nacional 26
8. Estructura por edades del empleo público 27
9. Conclusiones y reflexiones finales 28

Anexo 1 31
Anexo 2 35

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como objetivo analizar la dinámica de los salarios y el empleo público en Costa Rica. El estudio centra su atención en la parte salarial, toda vez que la misma cobra especial relevancia en la actualidad, en el contexto de una crítica situación fiscal en donde la masa salarial aparece nuevamente como uno de los *disparadores* del gasto público. Con un sector público fragmentado, con un ingrediente de autonomía institucional fuerte y con la ausencia de un ente rector en el frente de batalla, la situación es muy compleja.

El tema del empleo y salarios públicos no es nuevo, toda vez que ya desde el 2002 los diagnósticos realizados entonces resaltaban la urgencia de atender la problemática del empleo y los salarios públicos. Por otra parte, la evidencia internacional concluye que la aplicación de las mejores prácticas en sistemas de servicio civil, incluyendo el sistema de incentivos, las remuneraciones, procesos de selección, evaluación, rendición de cuentas, sanciones, derechos laborales y otros aspectos, contribuye a la generación de eficiencia en la prestación de los servicios públicos, en beneficio de la ciudadanía. Un sector público costoso, ineficiente y sin un adecuado sistema de rendición de cuentas impide un servicio de calidad para el ciudadano y perjudica la productividad del aparato productivo. Sin embargo, el presente documento no analiza estas dimensiones de los sistemas de empleo público para el caso de Costa Rica.

El estudio inicia con la presentación de un marco conceptual de referencia sobre la importancia, costos y beneficios del empleo público y los regímenes de servicio civil. Se presentan seguidamente algunos casos sobre las mejores prácticas internacionales que rigen la materia, y los principales desafíos que involucra la puesta en marcha de reformas en empleo público y salarios. El estudio continúa con un análisis de la situación en Costa Rica, destacando las principales características del sistema, el marco legal e institucional y algunas experiencias llevadas a cabo en el país para romper con los esquemas tradicionales. Se examina también algunas de las reformas que han sido planteadas en el transcurso de poco más de una década para atacar los problemas identificados, y se concluye con algunas reflexiones finales.

2. MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA

2.1. Empleo público y regímenes de servicio civil

Una mayor eficiencia del sector público, producto de su profesionalización y buen desempeño, contribuye a un mayor desarrollo económico, en la medida que facilita el desenvolvimiento de la iniciativa privada.

La gestión del empleo público, sin embargo, conlleva una serie de problemas y desafíos. Algunos de los más relevantes son:

- Clientelismo político. Se trata de un intercambio extraoficial de favores, en el cual los titulares de cargos políticos regulan la concesión de

prestaciones, obtenidas a través de su función pública o de contactos relacionados con ella, a cambio de apoyo electoral. En un sistema de clientelismo, el poder sobre las decisiones del aparato administrativo del Estado se utiliza para obtener beneficio privado; el *patrón* –sea directamente un funcionario, u otra persona dotada de suficiente poder como para influir sobre los funcionarios– toma decisiones que favorecen a sus *clientes*, y que estos compensan con la perpetuación en el poder del funcionario implicado o de su entorno. Esta práctica acarrea los ya conocidos problemas de ineficiencia derivados de rigidez, burocratización, y exceso de autonomía, entre otros (Moctezuma y Roemer, 1999).

- **Inamovilidad del mal funcionario.** Un sistema que proteja los derechos adquiridos por los funcionarios, pero que sea incapaz de crear corresponsabilidad y resultados constituye un gran obstáculo para el desarrollo eficiente de la administración pública. El gran desafío es romper con la inamovilidad del mal funcionario y garantizar la estabilidad laboral del buen funcionario.
- **Utilización del empleo público como mecanismo de distribución del ingreso.** Esta práctica puede llevar a que el número de funcionarios en la planilla sea mayor al realmente necesario, con el consiguiente incremento en el costo de las remuneraciones en comparación con el sector privado, y con respecto a la productividad del empleo público.

Para enfrentar estos problemas, en muchos países se ha establecido un Régimen de Servicio Civil (RSC), el cual busca la profesionalización del servidor público, basado en una serie de principios fundamentales:

- Evaluabilidad del rendimiento
- Rendición de cuentas
- Incentivos basados en méritos
- Remuneración basada en productividad
- Terciarización en la selección y reclutamiento
- Retención del capital humano capaz

La profesionalización del funcionario a través del RSC constituye uno de los ejes rectores de la modernización administrativa en el sector público. Un servicio civil profesionalizado busca crear incentivos claros para mejorar el desarrollo de la administración pública, disminuir la discrecionalidad en la organización de los puestos y la corrupción[1]. Pero para cumplir con estos objetivos se requiere establecer mecanismos de control que no son fáciles de monitorear, como la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas. Un servicio civil profesionalizado garantiza continuidad y memoria institucional, pero por otra parte genera cotos de poder, por lo que se requiere buscar un balance óptimo entre flexibilidad y un adecuado manejo del recurso humano. Por ello, el sistema debe proporcionar fundamentos sólidos para el despido en caso de evaluaciones de desempeño insatisfactorias. Existe evidencia de que aquellos países que cuentan con un sistema de administración de recursos humanos sustentado en el mérito, guardan una correlación significativa con un desempeño burocrático de mayor eficiencia, menor corrupción, y en general, mejor gobierno[2].

2.2. Beneficios y costos del Régimen de Servicio Civil

Un servicio civil profesionalizado, o de carrera, conlleva una serie de beneficios:

- Eliminación de una cultura de la lealtad individual, en favor de una cultura de responsabilidad e imparcialidad con orientación de servicio público.
- Seguridad de una estabilidad laboral con base en el mérito, para los evaluados con excelencia con base en su desempeño. Muchas veces la falta o inadecuada legislación en materia laboral deriva en arbitrariedades en la selección de personal con criterios ajenos al mérito.
- Preservación de la memoria institucional. La inestabilidad en el empleo de los buenos funcionarios

1 Esteban Moctezuma y Andrés Roemer (1999). *Por un gobierno con resultados*. Fondo de Cultura Económica.
2 Banco Mundial (1997). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*.

propicia que se elimine su experiencia acumulada. Esto conlleva pérdidas importantes en tiempo e información, que además obstaculiza el flujo constante de los servicios públicos.

- La capacitación continua y permanente del funcionario representa una valiosa inversión en capital humano. Genera incrementos en su productividad, le provee incentivos económicos, y motivación para superarse cuando percibe que su labor es apreciada, valorada y respetada.

Asimismo, la profesionalización del servicio civil implica costos y desafíos importantes:

- Desequilibrios en el mercado laboral causados por la **seguridad y estabilidad laboral**. Ante una determinada demanda de personeros altamente calificados para enfrentar los nuevos retos que asume la administración pública, puede producirse un exceso de oferta de funcionarios dentro del régimen que no desean salirse, y escasez de oportunidades para aquellos que están fuera de los sistemas y que desean ingresar.
- Dificultades para implantar sistemas de evaluación de los funcionarios públicos. A diferencia de lo que acontece en el sector privado, en el sector público no resulta sencillo establecer metodologías para evaluar el desempeño, el mérito y la productividad del funcionario, por la naturaleza misma de la empresa pública. Por la naturaleza de la empresa pública, la medición de su desempeño responde a parámetros distintos a los de la empresa privada. No obstante, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se aplican metodologías para medir el desempeño del empleado público, así como en Chile y Colombia en América Latina.
- Parcialidad en los sistemas de evaluación y selección. Un sistema de servicio civil excesivamente cerrado o excesivamente abierto puede ser negativo, pues se presta para nombramientos políticos o personalistas. Para mitigar este riesgo sería necesario contar con mecanismos de evaluación y desempeño del funcionario, que pueden ser costosos pero de una alta rentabilidad social que justifica la inversión.
- Especialización y problemas de agencia. La profesionalización del servicio civil puede llevar a que el funcionario termine desarrollando un grado de especialización tal que le confiere un amplio poder discrecional al convertirse en el poseedor del conocimiento, creando así un espacio de influencia y control dentro de la institución. Este hecho abre la posibilidad de que el funcionario público desarrolle programas y actividades propios con el fin de aumentar su influencia según sus propios intereses, que no necesariamente corresponden con los de sus representados. Esto es lo que se conoce como problemas de agencia[3].

2.3. La experiencia internacional en la implantación del RSC

2.3.1. Países de la OCDE

Desde mediados de la década de los ochenta, la mayoría de los países de la OCDE han llevado a cabo reformas en sus sistemas de RSC. Las razones que han llevado a estas reformas son comunes para la mayoría: restricciones fiscales que exigen eficiencia en el uso de los recursos; aumento en la demanda de servicios públicos de calidad; necesidad de rendir cuentas a la sociedad; y mayores exigencias de transparencia en el manejo del gasto público.

En los países de larga tradición en su servicio civil, como Estados Unidos y el Reino Unido, así como en aquellos con sistemas más recientes como Australia, Nueva Zelanda y Suecia, una característica común ha sido la descentralización de los procesos (selección, evaluación, determinación de salarios, etc.). Esto se ha traducido en una devolución de competencias desde el gobierno central hacia las agencias o ministerios de línea. El Reino Unido, por ejemplo, ha transferido más de dos tercios de la fuerza de trabajo en el gobierno central a entidades autónomas, para separar la definición de políticas de la ejecución de las mismas. Por otra parte, la mayoría de los países de la OCDE tiene un sistema

3 Situación que se presenta cuando los intereses de una empresa o persona (el agente), que es contratada para desarrollar cierta actividad en representación de otro actor (el principal), que implica la delegación de alguna autoridad en la toma de decisiones, se contraponen. En otras palabras, cuando los intereses del agente no corresponden a los intereses del principal.

meritocrático para la selección de sus servidores públicos. La forma mediante la cual se hace cumplir el principio de meritocracia varía desde la aplicación de exámenes regulados centralmente, como en el caso de Francia, hasta la discreción de los jefes de dependencias como en Nueva Zelanda.

En general, los principales elementos que caracterizan las reformas de los RSC en los países de la OCDE son los siguientes:

1. Descentralización de la responsabilidad en el manejo de los recursos humanos, desde el nivel central hacia dependencias e instituciones.
2. Devolución de autoridad en las dependencias e instituciones.
3. Uso de estándares básicos y guías de buenas prácticas en lugar de controles detallados.
4. Una devolución de la capacidad presupuestaria a las dependencias y entidades para consolidar salarios y otros gastos operativos en un solo presupuesto.
5. Sistemas de capacitación y desarrollo para fortalecer habilidades y competencias en la fuerza de trabajo.
6. Sistemas de pago y reclutamiento más flexibles.
7. Medidas de ahorro presupuestario, diseñadas con base en restricciones a las remuneraciones, reducciones en el nivel de empleo y presiones para generar ganancias de eficiencia.

Los diferentes tamaños, funciones y características de las distintas dependencias hicieron que en la práctica se tuvieran que seguir metas muy diferentes de evaluación. En consecuencia, se han utilizado esquemas poco estandarizados para permitir que las dependencias tengan mayor flexibilidad para adaptarlos a sus necesidades y circunstancias. Esta práctica ha tenido acogida incluso en países con RSC muy centralizados como Francia, Holanda, Dinamarca y Suecia. En el contexto de la OCDE, también se ha experimentado la necesidad de hacer los salarios más competitivos en relación con el sector privado, para mejorar la calidad de los cuadros gerenciales. En el nivel central se deciden los incrementos salariales, procurando mantener un control efectivo sobre los niveles totales de gasto. En el nivel descentralizado, se determina la distribución de los recursos asignados, entre programas de capacitación, remuneraciones con base al desempeño, provisiones para cubrir recalificaciones de puestos, etc. En Australia se ha creado un *fondo de productividad,* al que contribuyen las agencias con un tercio de los ahorros obtenidos por aumentos de eficiencia, y que sirven para mejorar otras áreas de la administración. Así, la agencia que logra ahorros con base en resultados puede retener los dos tercios restantes.

A manera ilustrativa, se resume a continuación la experiencia y mejores prácticas desarrolladas en Francia, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

Francia

El modelo francés es uno de los más centralizados y controlados. El Servicio Civil es totalmente unificado, y comprende los empleados del gobierno central, gobierno local, hospitales públicos y fuerzas armadas. Hay cinco millones de funcionarios públicos, que son empleados en 1.600 diferente grupos. Dentro de estos grupos, hay tres categorías principales de funcionario: el cuerpo A, B y C. Los puestos de mayor jerarquía están ocupados por miembros del grupo élite "A", y en gran parte provienen de la Escuela Nacional de Administración (ENA), que capacita a personas para puestos de alta dirección en un programa de dos años, y acepta 100 estudiantes por año. Los graduados de la ENA se ven obligados a laborar en la función pública por cinco años, y deben trabajar fuera del gobierno central dentro de cuatro a seis años de la graduación. El sistema es efectivo en asegurar que los principales líderes adquieren experiencias de otros departamentos y divisiones no centrales. El acceso al servicio se rige por la realización de exámenes. Dependiendo de la calificación que el solicitante tenga, se le asigna la institución correspondiente.

La naturaleza unificada de la administración pública también hace que sea fácil de diseñar y administrar programas de formación común, regímenes de ética y políticas de inducción. Sin embargo, el sistema es complejo y rígido. Es particularmente difícil para hacer los ajustes salariales a grupos específicos, ya que al hacerlo otros grupos demandarán lo mismo.

Además, aunque el sistema fomenta la movilidad, en realidad es limitada entre mandos medios, ya que la movilidad tiende a ser más para el grupo "A". Esto ha provocado que la clase élite haya establecido un virtual monopolio, por la forma en que es educada y seleccionada. Lo anterior ha devaluado la imagen del burócrata, que es visto por la opinión pública como un grupo privilegiado, ya que en épocas de desempleo sus puestos y retribuciones están garantizadas por la legislación.

Nueva Zelanda

La reforma neozelandesa no solo ha sido una de las más drásticas, sino también la que más se ha acercado al modelo de mercado. A raíz de las reformas llevadas a cabo, el país cuenta con un sistema de administración pública con características muy similares al sector privado. Hasta finales de las década de los ochenta Nueva Zelanda tenía un sistema centralizado. El *State Services Commission* (SSC) era el empleador de todos los servidores públicos, regulaba el reclutamiento, la selección, sueldos y otros aspectos. Si bien la selección se realizaba con base en el mérito, la antigüedad era considerada también como un mérito. Al entrar al servicio civil, los funcionarios tenían trabajo asegurado por 40 años. Ello generaba ineficiencia y un sentido de injusticia entre aquellos fuera del servicio civil, que mostrando mejores resultados en su desempeño obtenían menores remuneraciones, básicamente por el peso de la antigüedad y no de la eficiencia.

La crítica situación económica que enfrentó Nueva Zelanda en los ochenta hizo urgente llevar a cabo una revisión del aparato administrativo estatal. El primer paso consistió en descentralizar el servicio civil. Si bien los funcionarios seguían siendo empleados de la corona, operativamente pasaban a estar bajo la tutela de los jefes de departamento a nivel institucional, los cuales son los responsables directos del reclutamiento, selección, remuneraciones, despidos, y manejo del personal en general. Quizás la acción más radical de la reforma es que la legislación laboral que se aplica al sector privado es la misma que rige para el servidor público. La literatura reconoce una particularidad del sistema neozelandés, no fácilmente encontrada en otros países. Es una cultura de valores como ética y lealtad, que facilitaron la implementación de las reformas, aunado a un reducido tamaño de la población que facilita el ejercicio de presiones de grupo (Moctezuma y Roemer, 1999). El esquema de evaluación se basa en la rendición de cuentas. Los jefes de departamento son evaluados por el SSC de acuerdo con el logro de las metas previstas, y estos a la vez son responsables de la evaluación de sus subalternos. La evaluación del jefe ejecutivo puede trascender a instancias superiores, incluso hasta ministros de línea y el Primer Ministro. En caso de que el desempeño del jefe ejecutivo sea insatisfactorio, el SSC puede decidir no renovar su contrato laboral, o bien tomar acciones más drásticas. Cabe indicar que el SSC tiene la autoridad de despedir a un jefe ejecutivo[4].

Reino Unido

La creación del servicio civil en el Reino Unido es el resultado de un largo proceso histórico, que se remonta a finales del siglo XVIII. El objetivo principal de las reformas iniciales fue establecer gradualmente los fundamentos para una administración pública apolítica y eficaz, buscando erradicar viejas prácticas clientelistas. Las reformas llevadas a cabo se basaron en diagnósticos basados en cuatro premisas:

- Los ministros de línea no tienen tiempo para la formulación de la política pública en materia de servicio civil.
- Debe existir una separación entre la formulación de la política y la ejecución de la misma.
- Si el gobierno no es homogéneo, no debe ser administrado como si lo fuera.
- El servicio civil es resistente al cambio. Por lo tanto, las reformas deben ser conducidas desde los niveles más altos de la administración.

Sobre dichas premisas, las reformas incorporaron al servicio civil los siguientes aspectos, que hacen que el sistema británico sea hoy de los mejor calificados en el mundo, sin incrementos desproporcionados en el presupuesto:

- El sistema concede autoridad a las dependencias para manejar la administración de los recursos

4 Ver Guy Lodge y Susanna Kalitowski (2007): *Innovations in Government. International perspectives on civil service reform*. Institute for Public Policy Research, Londres.

humanos, pero sujeto a lineamientos generales emanados en el Código de Servicio Civil. Es decir, las dependencias tienen libertad de manejar a discreción aspectos específicos de evaluación, contrataciones, remuneraciones, etc.

- Para los niveles de mando más altos de servicio existe un catálogo con un reducido número de categorías y rangos de remuneración[5]. El funcionario firma un contrato formal y personal con el Estado, y el sistema de evaluación, diseñado por la Administración Central, es común para todas las categorías. El resto del personal es administrado por las dependencias, que tienen autonomía para reclutamiento, promoción, selección, etc.
- El reclutamiento y selección se basan en el mérito y la igualdad, esto es, un sistema de competencia abierta y meritocrática, salvo excepciones. La recontratación de antiguos servidores civiles se justifica cuando existe un claro beneficio para la agencia o entidad en términos de la inversión realizada en su capacitación, y cuando la antigüedad no esté por encima del mérito.
- Cada dependencia diseña su escala de remuneraciones, ajustándose a sus necesidades y a las políticas generales del Estado. Se promueve la flexibilidad en los sistemas de pago, y se aplica estrictamente el principio de correlación cercana y efectiva entre remuneración y desempeño. Sin embargo, si una entidad quiere modificar su sistema de pagos, debe someter el caso al *Cabinet Office*, un cuerpo asesor del Primer Ministro que define los principios y políticas aplicables a todas las dependencias del estado.
- El sistema permite la posibilidad de despedir a los funcionarios que sean calificados como ineficientes o limitadamente eficientes. Se califica como ineficiente aquel funcionario cuyo trabajo se haya deteriorado a un estándar inaceptable. Se califica como limitadamente eficiente aquel cuyo desempeño no sea el requerido para el puesto, sin que se le pueda calificar de ineficiente. Antes de que se proceda con un despido, el funcionario pasa por una serie de pasos, incluyendo una sugerencia de retiro voluntario y llamadas de atención a mejorar su desempeño, hasta un máximo de dos.
- Evaluación del desempeño se basa en dos pilares. Un sistema de evaluaciones periódicas, transparentes y objetivas, que brinde certidumbre al funcionario eficiente y comprometido, y la creación del programa *Citizens's Chapter,* que involucra a la ciudadanía en la evaluación del desempeño de los servidores públicos.

A manera de síntesis, en el Recuadro 1 se presentan los principales elementos que deben estar presentes en un sistema de servicio civil profesionalizado y eficiente, con base en las mejores prácticas llevadas a cabo en países desarrollados.

Recuadro 1
Principios fundamentales de un régimen de servicio civil
Mejores prácticas en países de la OCDE

- Evaluación estricta y objetiva del rendimiento
- Rendición de cuentas
- Incentivos basados en méritos (meritocracia)
- Remuneración basada en productividad
- Descentralización (devolución de autonomía)
- Retención del capital humano capaz
- Participación ciudadana en la evaluación del funcionario
- Establecimiento de contratos formales de gestión (premios y castigos)
- Definición de políticas de ingreso
- Seguridad/estabilidad laboral al funcionario eficiente
- Evitar rigideces e ineficiencias generadas por la inamovilidad

2.3.2. Experiencia en América Latina

Lamentablemente, dichas prácticas distan mucho de ser aplicadas en países pobres o en desarrollo, por varias razones:

- Los funcionarios no cooperan en el proceso de reforma: incertidumbre, pérdida de privilegios.

5 Los niveles de servicio más alto se limitan a siete cargos, con nueve rangos de remuneración.

- Hay resistencia a cooperar activamente en el proceso de planificación e implementación en la reforma (resistencia al cambio).
- Las reformas son a menudo vistas como imposiciones externas de organismos internacionales, con propósitos fiscales más que de modernización del Estado.
- Las mejores prácticas en el sector privado no aplican por ausencia de sistemas de monitoreo, control, infraestructura tecnológica o informática, etc.
- Existen marcadas diferencias socio-culturales (esquemas de valores).

Un estudio comparativo entre 18 servicios civiles en América Latina del 2010 concluye que, en general, los mismos no cumplen con el papel que están llamados a desempeñar en pro de la democracia, el estado de derecho, y el desarrollo económico de los países. Ello se explica por su falta de profesionalismo e inestabilidad, en contraste con lo observado en los países desarrollados[6]. Se identifican importantes debilidades en la aplicación del mérito y en la capacidad institucional para evaluar el desempeño de los funcionarios. La metodología diseñada para medir estos indicadores señala una gestión regional promedio de 30 por ciento, en una escala de 0 a 100 por ciento. Dentro de la clasificación realizada, Chile y Brasil destacan como los de mayor desarrollo en sus servicios civiles, y Costa Rica como un caso especial en el contexto centroamericano. Sin embargo, el documento incluye tres índices en la escala de 0 a 100 por ciento, en los cuales el nivel de gestión burocrática de Costa Rica es deficiente. El primero es el Índice de Mérito, en donde Costa Rica registró un nivel del 58 por ciento; este índice permite visualizar si el país aplica sistemas de reclutamiento, promoción, compensación y despido de funcionarios con base en criterios objetivos, técnicos y profesionales. El segundo es el Índice de Capacidad Funcional, con un resultado de 48 por ciento; este índice evalúa cómo y cuántos procedimientos y prácticas existentes de la administración pública pueden influir el comportamiento de los empleados, y si sirven para fortalecer el compromiso de los funcionarios con la institución. El tercero es el Índice de Desarrollo del Servicio Civil, con un nivel de 45 por ciento, donde Costa Rica se ubica en un grupo de países los cuales no han consolidado algunas de las herramientas de gestión que permiten la efectiva utilización de las competencias de los empleados, grupos e instituciones[7]. Es interesante destacar que si bien en el estudio referido Perú y República Dominicana no aparecen como casos exitosos, en la actualidad se registran avances importantes en el desempeño del servicio civil en ambos países.

De los intentos realizados en América Latina por llevar a cabo reformas en el servicio civil, surge una serie de lecciones aprendidas:

- Las condiciones políticas en el momento de la reforma pueden ser decisivas para su pronta aprobación, por variadas razones:
  - ~ Presiones de la sociedad civil ante un sistema corrupto.
  - ~ Incapacidad del Estado para controlar un servicio civil no profesionalizado, clientelista e ineficiente.
  - ~ Presión de organismos internacionales por impacto fiscal de la burocracia.
- Es importante definir y evaluar el alcance de la reforma:
  - ~ Evaluar si conviene un enfoque gradual o de choque.
  - ~ Con un enfoque de **gradualidad**: se logran espacios para impulsar reformas en subsistemas (selección, evaluación, remuneración, etc.), se puede tratar con distintos niveles de jerarquía, mayor margen para analizar la viabilidad política de la reforma, se limita la oposición de grupos que se benefician del sistema anterior, se restringe el número de instituciones o grupos de interés con quienes se negocian las reformas, se pueden aplicar nuevos sistemas a empleados de nuevo ingreso.

6 Laura Zuvanic, Mercedes Iacoviello y Ana R. Rodríguez: The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America, en Carlos Scartasini, Ernest Stein y Mariano Tommasi, editores: *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC, 2010.

7 Ibíd.

Recuadro 2
Reformas en empleo público y política salarial

Perú: Ley del Servicio Civil del Perú, 2013

- Integra los servidores públicos en **un solo régimen de Servicio Civil** (SC). Movilización progresiva y **voluntaria** al nuevo régimen.
- **Familias de puestos:** agrupación de puestos con funciones y propósitos similares (no solo por nivel educativo).
- **Principio del mérito:** en ingreso, permanencia, movilidad y mejoras remunerativas. Acceso a puestos mediante concursos.
- **Profesionalización del SC:** evaluación constante, capacitación y cumplimiento de metas. Contar con personal idóneo.
- Creación de **única Carrera Pública**. Línea de carrera en el Estado con posibilidad de movilidades entre niveles nacional, regional y local.
- **Transparencia y objetividad** en factores a evaluar desempeño.
- Un "**rendimiento distinguido**" podrá dar lugar a **aumento de remuneración** hasta un tope del nivel de familia de puestos en que esté ubicado el servidor, de acuerdo a disponibilidad presupuestal, si obtiene dicha calificación dos años consecutivos.
- **Bajo desempeño** recurrente en un servidor podrá dar lugar al **despido**.
- **Similar compensación para el trabajo en puesto y condiciones similares**, reduciendo inequidades al interior del sector público.
- Mayoría de ingresos de servidores (salario base), según **valorizaciones principal y específica** de un puesto.
- Procedimiento sancionador con base en **principio de razonabilidad y proporcionalidad**.
- Duración de reforma: **6 años**.

República Dominicana: Ley No. 105-13 sobre Regulación Salarial del Estado dominicano, 2013

- Componentes salariales sujetos al ámbito de aplicación de esta ley: **salario base y salario número 13**
- Ministerio de Administración Pública (MAP): **rector del empleo público** y órgano responsable del sistema remunerativo.
- **Jerarquía salarial**. Ningún servidor público del Estado podrá devengar salario mayor al del titular o titulares de los poderes del Estado, de los órganos y entes de origen constitucional, de los entes y órganos dependientes o vinculados al Poder Ejecutivo. Ningún servidor público devengará un salario mayor al que perciba el cargo inmediatamente superior.
- Escalas salariales procurarán **salario igualitario** para todos los funcionarios del mismo nivel, rango o característica dentro del sector público.
- Objetivos de política institucional deben ser **compatibles y guardar consistencia entre sí** dentro del contexto macroeconómico y financiamiento disponible y con apego a planificación de recursos humanos.
- Conceptos de **mérito e imparcialidad** en la gestión del empleo público.
- MAP con facultad para establecer programas de **incentivos** que considere pertinentes en entes y órganos del Poder Ejecutivo.

Constitución 2010 de la República Dominicana:

- Profesionalización y Carrera Administrativa.
- Principios de mérito, eficacia y transparencia.
- Estatuto de la Función Pública como base de profesionalización de los servidores públicos.

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros y Autoridad Nacional del Servicio Civil (Perú); Observatorio Judicial dominicano; Comisionado de apoyo a la reforma y modernización de la justicia, República Dominicana.

- Definir claramente el liderazgo (autoridad que lidera la reforma):
  - ~ Entidad o entidades líderes (gobierno central, entidades autónomas).
  - ~ Coaliciones o aliados: actores relevantes en la reforma que promuevan una opinión pública favorable a la reforma.
- Ubicar el estatus de la reforma:
  - ~ Si ocupa un lugar preferencial en la agenda política, si existe un compromiso político para llevar a cabo la reforma.
  - ~ Si la discusión del tema tiene un bajo perfil (ausencia de debate público).

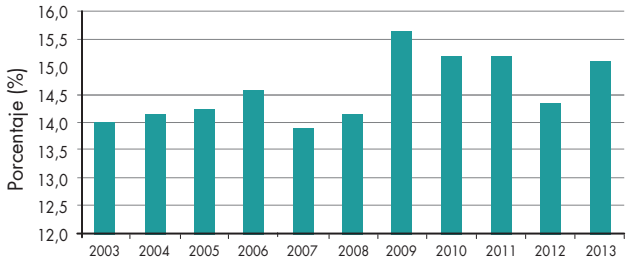
3. EMPLEO PÚBLICO Y POLÍTICA SALARIAL EN COSTA RICA

En el caso de Costa Rica el principal problema es el costo del Estado: existen mecanismos automáticos que incrementan las remuneraciones totales, más allá del salario base, sin control de las autoridades, y por ende, afectan el tamaño del déficit fiscal.

Como se puede apreciar en el Gráfico 1, en el quinquenio 2003-2008 el tamaño relativo del sector público, medido por la relación empleo público/población ocupada total, registró un crecimiento relativamente moderado, como tendencia general, con excepción del 2006. Como proporción del total de ocupados, el empleo en el sector público registró un promedio de 14,2 por ciento en el quinquenio, cifra considerada como aceptable en el contexto de los países miembros de la OCDE[8]. Con el estallido de la crisis financiera internacional en el 2008, que tuvo su impacto más fuerte en la economía en el 2009, esa tendencia se interrumpe. En el 2009 se registró una política fiscal expansiva, asociada principalmente a un gasto de carácter permanente. Ello se refleja en una activa contratación laboral y ajustes en las escalas salariales del sector público. Así, el porcentaje de ocupados en el sector público con respecto al total pasó de un promedio de 14,2 por ciento en el lapso 2003-2007 a 15,7 por ciento en el 2009.

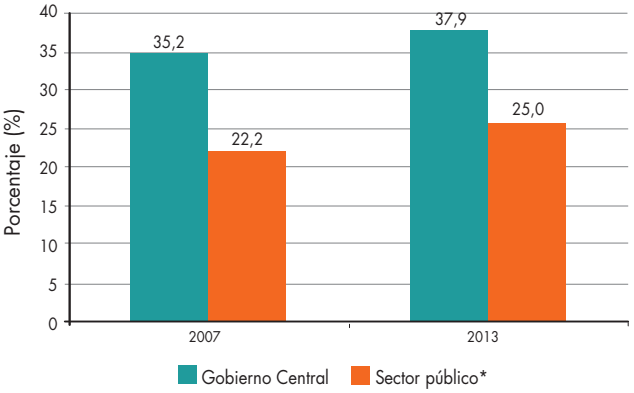
En el caso de las remuneraciones, el impacto en el gasto público es de mayor trascendencia. Mientras que en el 2007, la participación relativa de las remuneraciones dentro del gasto del Gobierno Central representó el 35,2 por ciento, en el 2013 ese porcentaje se elevó a 37,9 por ciento (ver Gráfico 2). Además, a nivel del sector público, la participación del gasto en remuneraciones en el

Gráfico 1. Importancia del sector público en la población total ocupada, en porcentaje, 2003-2013



Fuente: elaboración propia, con base en ENAHO (INEC).

Gráfico 2. Gobierno Central y sector público: peso de renumeraciones en el gasto total



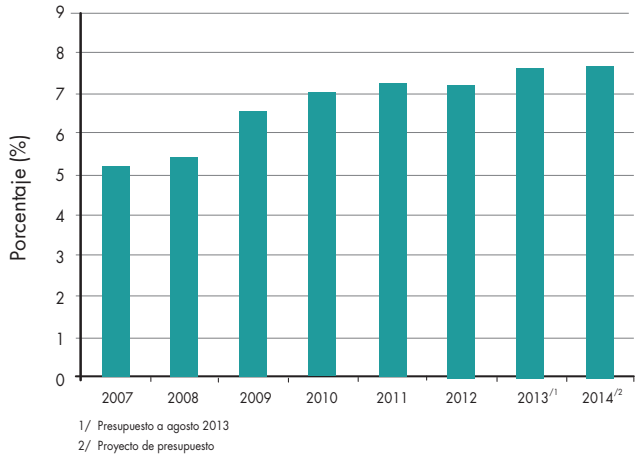
* Corresponde a egresos ejecutados

Fuente: elaboración propia, con base en CGR.

8 OECD (2011). *Government at Glance*. OECD Publishing, Paris.

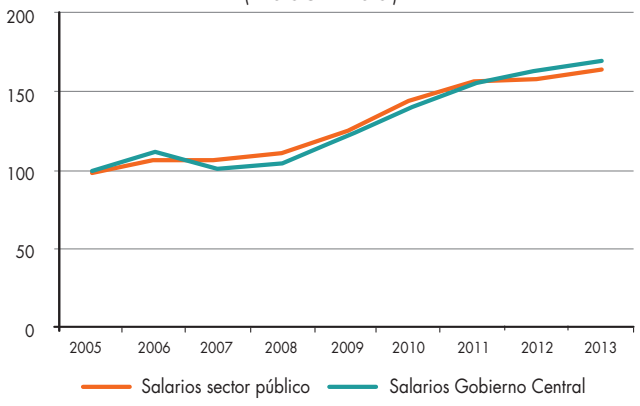
gasto total también señala una tendencia creciente, al incrementarse del 22,2 por ciento en el 2007 a 26,0 por ciento en el 2013. Por otra parte, el rubro de remuneraciones del Gobierno Central muestra una tendencia creciente como proporción del producto interno bruto, pasando de un 5,3 por ciento en el 2007 a un 7,7 por ciento en el 2013 (véase Gráfico 3), y los salarios tanto del Gobierno Central como del sector público global muestran un acelerado crecimiento en términos reales (ver Gráfico 4).

Gráfico 3. Gobierno Central: renumeraciones con respecto al PIB



Fuente: elaboración propia, con base en CGR.

Gráfico 4. Crecimiento real de salarios en sector público y Gobierno Central (2005=100)

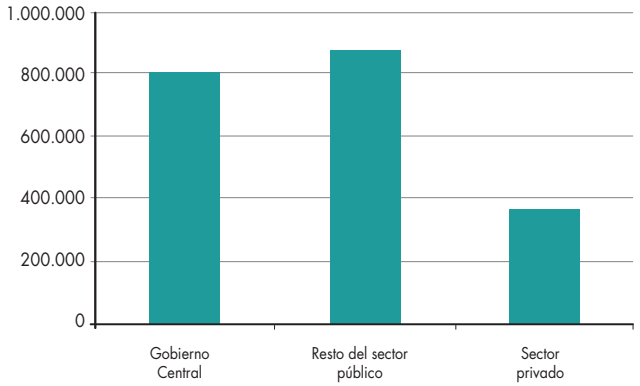


Fuente: elaboración propia, con base en cifras de INEC y BCCR.

El acelerado aumento de los salarios de los empleados públicos se debe a la aplicación de la política del percentil 50 entre el 2007 y el 2010, que consistió en equiparar los salarios de los profesionales del Gobierno Central con el percentil 50 de los salarios del Sector Público Autónomo no Financiero. Además, instituciones del resto del sector público decidieron a su vez aumentar el salario de sus empleados para mantener la brecha con respecto a los salarios de los funcionarios del Gobierno Central.

Como consecuencia de las tendencias descritas, en promedio los burócratas ganan más que quienes laboran en el sector privado. Además, el diferencial entre unos y otros se ha ido ensanchando en el tiempo. El ingreso mensual promedio del Gobierno Central y del resto del sector público más que duplicó el ingreso promedio mensual del sector privado en el 2013 (Gráfico 5). A su vez, el ingreso mensual promedio de la ocupación principal ha crecido de forma más acelerada para los empleados del Gobierno Central y del resto del sector público. Ello ha incrementado el diferencial entre los ingresos de los empleados que laboran en el sector público y el privado (Gráfico 6)[9].

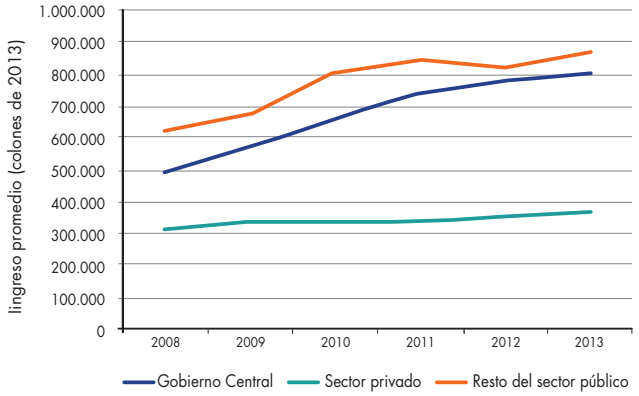
Gráfico 5. Costa Rica: ingreso mensual promedio (en colones), 2013



Fuente: elaboración propia, con base en ENAHO 2013 (INEC).

9 El ingreso en la ocupación principal consiste en el ingreso mensual que reciben las personas ocupadas (dependientes o independientes) por su ocupación principal.

Gráfico 6. Ingreso mensual promedio de la ocupación principal, colones constantes



Fuente: elaboración propia, con base en ENAHO y EHPM (INEC).

A manera ilustrativa, en el Cuadro 1 se muestra la brecha entre el salario promedio del sector público y del privado. Como se puede observar, el diferencial en favor del sector público es generalizado en todas las categorías ocupacionales, si bien el nivel varía según categoría ocupacional. En efecto, las mayores diferencias se encuentran en las ocupaciones de trabajadores de servicios y ocupaciones elementales, mientras que las menores se ubican entre los directores y profesionales. La pregunta básica que se desprende de estas comparaciones tiene que ver con los factores que explican esas brechas entre el sector público y privado. Para ello, es importante conocer la composición de las remuneraciones en el sector público en el contexto costarricense. A diferencia de lo que se observa en países desarrollados, en Costa Rica existe un salario base al que se le agrega una serie de remuneraciones adicionales conocidas como anualidades y pluses salariales, que se generan sin un total control por parte de las autoridades hacendarias.

El Cuadro 1 presenta limitaciones en la comparación que realiza debido a que los datos de salarios de las encuestas no reflejan diferencias (no consideran beneficios adicionales) en cuanto al salario efectivo por conceptos como régimen de vacaciones, estabilidad, incapacidades, entre otros, los cuales hacen que la compensación total sea mayor.

Cuadro 1. Diferencias salariales promedio, por ocupación y sector, 2013

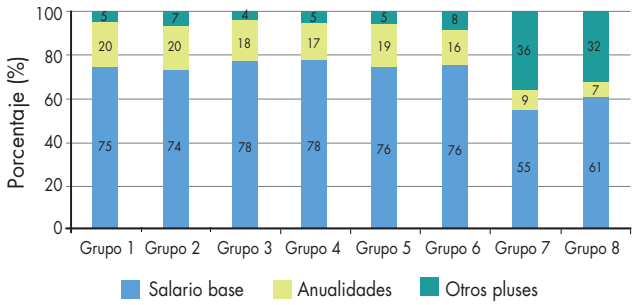
Grupo ocupacional	Salario medio por sector, en colones				
	Sector público		Sector público	Sector privado[1/]	Sector público vs. privado
	Gobierno Central	Resto sector público			
Total país	**803.270**	**870.253**	**837.801**	**355.064**	**136 por ciento**
Directores y gerentes	1.429.495	1.937.791	1.668.907	1.380.690	21 por ciento
Profesionales, científicos	1.025.963	1.346.487	1.145.240	873.045	31 por ciento
Técnicos y profesionales de nivel medio	666.094	795.327	760.111	564.352	35 por ciento
Personal de apoyo administrativo	481.523	544.164	526.519	376.660	40 por ciento
Trabajadores de servicios	472.063	622.153	509.912	261.183	95 por ciento
Operadores de instalaciones	457.047	520.215	503.462	332.927	51 por ciento
Ocupaciones elementales	305.916	351.710	335.458	195.327	72 por ciento

1/ Incluye organismos internacionales.

Fuente: elaboración propia con base en cifras de INEC (ENAHO 2013).

El *salario base* es la remuneración relacionada con el trabajo real desempeñado, y como tal varía según el tipo de puesto. La *anualidad* es un incentivo que adquiere el funcionario a lo largo de su vida de servicio público, entre un 5,5 por ciento y un 1,94 por ciento de incremento sobre el salario base por año, dependiendo de la categoría de puesto y la institución de la que se trate. Los *pluses salariales* son incentivos específicos de acuerdo con la institución y la categoría del servidor. Existe una amplia variedad de pluses salariales al interior del sector público costarricense. Los más importantes que se encuentran en la mayoría de las instituciones se explican en el Anexo 1, incluyendo la carrera profesional, dedicación exclusiva o prohibición (solo para profesionales), además del aguinaldo y salario escolar[10]. Los pluses salariales generan brechas importantes en los ingresos que reciben los funcionarios públicos, como se muestra en el Gráfico 7[11]. En un principio los pluses salariales se crearon para compensar salarios base muy bajos, pero luego se convirtieron en un mecanismo frecuente para generar beneficios que en la práctica se tornan irreversibles y no sujetos a negociación por parte de los sindicatos, por ser considerados como derechos adquiridos[12].

Gráfico 7. Salario total
(promedio de varias instituciones), por componentes



Fuente: elaboración propia, con base en cifras de la CGR. Cifras del 2013

Las anualidades y pluses salariales generan una serie de distorsiones en la estructura salarial del sector público:

1. **En los grupos ocupacionales más calificados, la participación de las remuneraciones adicionales al salario base es mayor.** En los extremos, el grupo 1 incluye a los funcionarios de menor rango, mientras que el grupo 8 incorpora puestos de alto nivel. En los grupos 7 y 8 es donde la participación de los pluses dentro del salario total es mayor, de un 36 por ciento y 32 por ciento respectivamente. Es decir, en estos niveles poco más de una tercera parte de la remuneración total proviene de los pluses[13], mientras que el salario base como tal representa alrededor de un 60 por ciento. En contraste, en los niveles de menor calificación, el salario base representa el 75 por ciento de la remuneración total, mientas que los demás pluses adicionales a las anualidades no llegan a pesar más de un 10 por ciento.

2. Otra característica del sistema imperante en el sector público es que, **en razón de los pluses y de las diferencias en el nivel del salario base, una misma ocupación puede tener diferente remuneración total dependiendo del tipo de**

10 La *dedicación exclusiva* y la *prohibición* tienen como propósito que los profesionales no ejerzan su profesión en ninguna otra institución salvo en la que se encuentran contratados, a excepción de labores de enseñanza. La carrera profesional reconoce el mérito del funcionario profesional, con base en grados académicos, publicaciones, experiencia docente, experiencia profesional en organismos internacionales y en otras instituciones. Una lista de incentivos en el RSC, instituciones autónomas y Poder Judicial se encuentra en: MIDEPLAN (2012), *Estado de situación en materia de salarios y remuneraciones del sector público costarricense*.

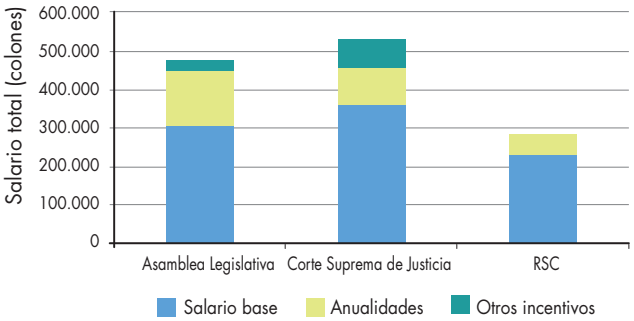
11 Nota: información del Gráfico 7 no incluye las remuneraciones de salario escolar y aguinaldo; los datos corresponden a los salarios de un empleado con diez anualidades, y es un promedio entre las siguientes instituciones: Asamblea Legislativa, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), Banco Central de Costa Rica (BCCR), Contraloría General de la República (CGR), Corte Suprema de Justicia (CSJ), Defensoría de los Habitantes, Régimen de Servicio Civil (RSC), Procuraduría General de la República (PGR) y Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Grupo 1: conductor, trabajador auxiliar, mensajero; grupo 2: oficinista, oficial de seguridad; grupo 3: secretaria, trabajador especializado 1; grupo 4: supervisor administrativo, secretaria de gerencia; grupo 5: trabajador especializado 2, secretaria de despacho; grupo 6: supervisor de seguridad; grupo 7: asistente técnico, jefe de unidad; grupo 8: gerente de área, gerente de división, auditor interno. En la sección 3, el nombre de los puestos se basa en nomenclatura utilizada por la CGR, razón por la cual la denominación de algunos puestos pueda diferir en comparación con ciertas entidades; sin embargo, la comparación se realiza para puestos equivalentes entre los entes públicos de la muestra.

12 Pagos por zonaje, doble pago por experiencia y anualidad, reconocimiento del título profesional aunque sea parte de los requisitos del puesto, son ejemplos de pluses salariales.

13 Dentro de estos grupos tiene un peso muy importante la carrera profesional y la dedicación exclusiva o prohibición.

institución en donde labore el funcionario. A manera de ejemplo, el salario total de un trabajador auxiliar en la Corte Suprema de Justicia (CSJ) devenga un salario mayor que su par en la Asamblea Legislativa o en una institución dentro del Régimen de Servicio Civil, como un ministerio. Una parte de ese diferencial se explica por los pluses salariales aplicados en cada caso, mientras que otra parte del diferencial también se originó en el salario base (ver Gráfico 8).

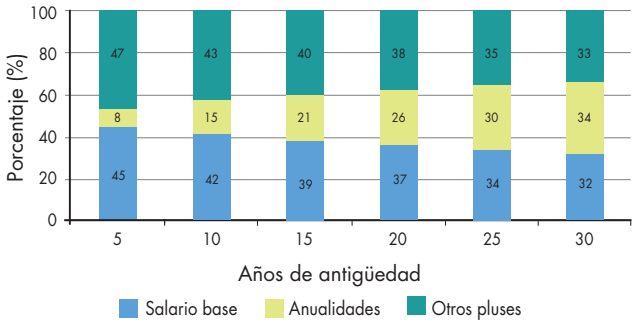
Gráfico 8. Trabajador auxiliar: estructura de la renumeración



Fuente: elaboración propia, con base en cifras de la CGR. Supuesto trabajador con 10 anualidades. Cifras del 2013.

3. **Un mismo puesto puede tener una remuneración total muy diferente dentro de una misma institución**. Conforme el empleado aumenta su antigüedad, suponiendo que los demás pluses no varían, hay una tendencia creciente en el peso de las anualidades (Gráficos 9 y 10). Para un gerente de división en la Asamblea Legislativa con cinco años de antigüedad, las anualidades representan el 8 por ciento del salario total, mientras que para el mismo gerente de división con 20 años de antigüedad, las anualidades constituyen el 26 por ciento de su salario total. En uno y otro caso las competencias profesionales son las mismas, no así la remuneración total. Bajo estas circunstancias, resulta desestimulante para un profesional calificado ingresar al servicio público, contrario al fin perseguido por el servicio civil en países desarrollados de atraer y retener personal calificado. Cabe anotar que las diferencias en las remuneraciones totales también se originan en diferencias en el salario base. Como se indicó antes, esta es una de las razones que llevaron al surgimiento de los pluses, buscando la equiparación salarial entre instituciones.

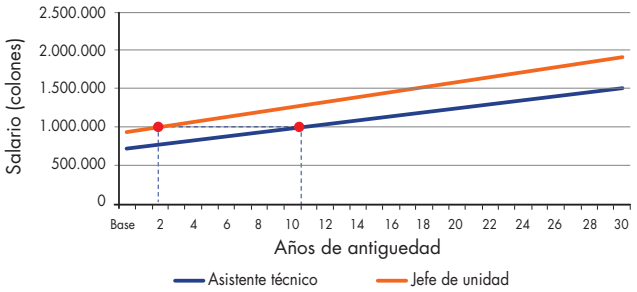
Gráfico 9. Importancia relativa de las anualidades por años de antigüedad.
Puesto: gerente de división, Asamblea Legislativa



Fuente: elaboración propia, con base en cifras de la CGR. Cifras del 2013.

4. **Otra distorsión que genera el sistema vigente de anualidades es que equipara remuneraciones para puestos de diferente calificación.** El Gráfico 10 ejemplifica el caso de un jefe de unidad en el 2013, cuyo salario base es 32 por ciento mayor que el de un asistente técnico. Sin embargo, un asistente técnico con 11 anualidades ganaría el mismo salario total que un jefe de unidad con dos anualidades: un millón de colones.

Gráfico 10. Asamblea Legislativa: comparación de anualidades para puestos de diferente calificación

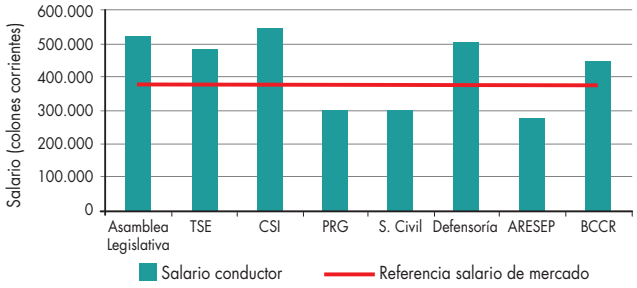


Fuente: elaboración propia, con base en cifras de la CGR. Cifras de salario base del 2013.

5. **Los efectos causados por los pluses salariales y las anualidades generan distorsiones que dificultan la comparación con los salarios de mercado.** Cuando las remuneraciones pagadas en el sector público se toman como comparadores o referentes para el salario de mercado de cierta profesión u oficio, debe tenerse en cuenta que en el sector público no existe una estructura de salarios homogénea. Esta situación se ilustra en el Gráfico 11, donde se compara el salario

de mercado de un conductor con el vigente en distintas dependencias públicas.

Gráfico 11. Comparación del salario total de un conductor en instituciones públicas con el salario de referencia del mercado



Fuente: elaboración propia, con base en cifras de la CGR. Cifras del 2013.

6. **Los efectos encadenados entre el salario base, las anualidades y los demás pluses salariales se convierten en un elevado costo para las finanzas públicas**[14]. Cada semestre, la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público se reúne para definir los incrementos salariales aplicables sobre los empleados de este sector. El criterio utilizado es la inflación acumulada (medida con la variación del Índice de Precios al Consumidor) del semestre inmediatamente anterior y sobre este criterio se aplican los incrementos tanto sobre el salario base como en los demás componentes de la remuneración. Esta dinámica conduce a que al final, el incremento salarial total recibido por el funcionario es mayor al establecido en la Comisión o vía decreto ejecutivo.

El Cuadro 2 muestra el caso hipotético de un gerente de área que labora en la Contraloría General de la República (CGR) y que se encuentra en el régimen de salario base más pluses y recibe un aumento salarial del 5 por ciento anual. El efecto encadenado entre el salario base, las anualidades y los pluses convierten el incremento oficial de un 5,0 por ciento en un aumento efectivo de 6,23 por ciento, es decir, casi un 25 por ciento más de lo negociado o decretado. Cabe resaltar que en los puestos en los cuales la anualidad representa una mayor participación relativa con respecto al salario base, la diferencia entre el porcentaje de incremento salarial efectivo y el porcentaje de incremento que anuncia el Gobierno es mayor.

Cuadro 2. Incremento salarial anual para un gerente de área en la CGR [15]

Escenario base: 10 anualidades, 152 puntos de carrera		Escenario con ajuste de 5 por ciento a salario base, un año después	
Salario base	1.057.300	Salario base	1.110.165
Anualidades	306.150	Anualidades[3]	353.603
Puntos de carrera	297.160	Puntos de carrera[3]	312.018
Prohibición[1]	687.245	Prohibición[1]	721.607
GRAF[2]	264.325	GRAF[2]	277.541
Total	2.612.180	Total	2.774.935
		Incremento anual efectivo: 6,23 por ciento	

(1) 65 por ciento de salario base.
(2) Incentivo de fiscalización, 25 por ciento de salario base.
(3) Aplica el 5 por ciento de ajuste al salario base.

Fuente: elaboración propia, con base en cifras de la CGR. Cifras en colones; cifras de escenario base corresponden al 2013.

De lo anterior resulta claro que la existencia de pluses y anualidades ha generado una serie de inequidades en instituciones públicas, entre instituciones públicas, así como incrementos automáticos de la planilla por encima de la inflación. Uno de los intentos por corregir las inequidades entre instituciones ocurrió en el 2008. En particular, dicho intento pretendía eliminar estas inequidades para profesionales y gerentes de la administración pública al establecer una nueva política salarial basada en la actualización del valor relativo de los puestos de trabajo desde el 2008 y hasta el 2010, vinculado al percentil 50 del mercado laboral. Interpretaciones jurídicas llevaron a que la nueva política fuera aplicable también a los sectores operativos y técnicos, incluyendo también docentes, con un incremento promedio del 11,3 por ciento por encima de la inflación entre el 2006 y el 2010. Como consecuencia, se amplió el alcance de la política a más de 96.000 empleados contra un total estimado inicialmente en 5.247.

14 En el caso de las anualidades y otros pluses, se trata de costos que no están vinculados a factores de eficiencia o productividad.

15 Con anterioridad al establecimiento del salario único.

La ausencia de un ente rector para todo el sector público, y la autonomía de los entes descentralizados, generaron aumentos paralelos en el sector público fuera del RSC, por medio de incrementos salariales o anualidades. Como consecuencia, se produjeron aumentos salariales de alcance masivo, los cuales diluyeron la diferenciación salarial que se pretendía lograr y la consiguiente mejora en la atracción y retención del personal profesional en el RSC. El resultado fue una masa salarial mucho mayor que, combinada con menores ingresos tributarios, ha contribuido a déficits fiscales elevados. La lección aprendida es que poco se gana con diseñar un esquema salarial técnicamente óptimo, si el mismo es susceptible de ser distorsionado por medio de interpretaciones provenientes de la esfera jurídico-institucional.

4. MARCO LEGAL

La Constitución Política establece en los numerales 191 y 192 la regulación de las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración y el nombramiento con base en idoneidad comprobada y remoción del puesto por causa justificada:

"Artículo 191. 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.

Artículo 192. Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y solo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos".

La Constitución de 1949 creó el Régimen de Servicio Civil (RSC), estableció los principios de titularidad del empleo (protección, inamovilidad) y contratación competitiva basada en méritos. A su vez, creó un solo régimen de empleo, donde el Estado es un único patrono. Sin embargo, la Sala Constitucional[16] amplió el alcance de la Constitución para aplicar los principios a otras entidades. En consecuencia, las empresas estatales no solo pueden contratar bajo el régimen de derecho privado, sino que también se acogen a los principios constitucionales aplicables al sector público, como el reconocimiento de las convenciones colectivas.

Por otra parte, en la legislación de 1953, que creó el Estatuto de Servicio Civil, se establecen relaciones concernientes al Poder Ejecutivo y sus instituciones adscritas. Contrario al espíritu del constituyente, los entes autónomos y las empresas del Estado quedaron fuera del alcance del Estatuto del Servicio Civil. En consecuencia, todas aquellas instituciones que quedaron fuera del ámbito de cobertura del Estatuto del Servicio Civil han generado sus propias leyes especiales, convenciones colectivas, entre otros, para regular la materia de empleo y salarios[17]. Como resultado, existe una heterogeneidad en los marcos legales, que provoca disparidades en los pluses e incentivos, y por ende, en las remuneraciones.

Ante esta heterogeneidad en los marcos legales, la legislación vigente faculta a la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda (AP) a elaborar la propuesta de lineamientos generales y específicos de política presupuestaria del siguiente ejercicio económico para los órganos de la Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias, la Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado[18].

16 Las interpretaciones de la Sala Constitucional en el tema de empleo público y salarios, versan sobre una variedad de temas, por ejemplo: convenciones colectivas; eliminación del tope de 30 anualidades; término de prescripción para reclamar derechos derivados del Estatuto y reglamentos; requisitos de idoneidad en puestos de confianza; el principio de igualdad salarial; incapacidades, suspensión sin goce de salario, e indemnizaciones; Estado como patrono único; derecho a la estabilidad del empleo; y generalización de aumentos salariales automáticos.

17 MIDEPLAN (2013). *Diagnóstico de situación del empleo público en Costa Rica*. Secretaría Sectorial de Empleo Público, Unidad de Estudios Especiales.

18 Una explicación más detallada sobre las potestades de la Autoridad Presupuestaria se presenta en la sección 5 sobre el marco institucional.

Sin embargo, a pesar de la existencia de entes como la AP, que define anualmente lineamientos en salarios y empleo, el sistema continúa aplicando incentivos sin el correspondiente respaldo presupuestario. Un caso especial fue la resolución sobre la eliminación del tope de 30 anualidades. La Ley de Salarios de la Administración Pública (Art. 5) originalmente definió el tope de anualidades en cinco años. Luego, se fue aumentando este tope, sin realizar ningún estudio sobre el impacto a nivel presupuestario, hasta alcanzar los 30 años. Posteriormente, en el 2008, la Sala Constitucional indicó que no existe tope de anualidades trabajadas (Voto 15460), e indicó a su vez que la frase "hasta un total de treinta" y la palabra "treinta", preexistentes en Art. 5, fueron anuladas. Esta declaratoria de inconstitucionalidad no tiene efectos retroactivos: se deben respetar las situaciones jurídicas consolidadas. Al respecto, hay que destacar que en el inicio, los cinco años tenían una especie de equilibrio con respecto al puesto siguiente, y además, la ley no establecía un porcentaje sobre el salario base, sino un monto fijo.

5. MARCO INSTITUCIONAL

La responsabilidad institucional se encuentra fragmentada debido a que no existe una rectoría en la política de empleo y salarios, sino que diversas instituciones y participantes están vinculados con este tema:

- La Dirección General de Servicio Civil (DGSC) se encarga de definir los procedimientos de selección y contratación, y recomienda la política salarial.
- El Ministerio de Hacienda se encarga del control del gasto y de evaluar la viabilidad fiscal.
- La Autoridad Presupuestaria (AP) brinda asesoría en política salarial, vinculante para las entidades bajo su jurisdicción, pero no para aquellas ajenas a la misma. La AP tiene la potestad de establecer controles para una serie de entes públicos que se encuentran dentro de su ámbito de cobertura, y que no pertenecen al RSC. Dentro del ámbito de la AP, existen tres tipos de entidades: las que se encuentran dentro del RSC, las homologadas con el Servicio Civil y aquellas que cuentan con escala salarial propia[19]. Los lineamientos establecidos por la AP son de acatamiento obligatorio para las entidades que se encuentran dentro de su ámbito de cobertura[20].

La AP cuenta con un órgano ejecutivo que se denomina Secretaría Técnica, el cual dentro de sus funciones sobresalen, entre otras, las siguientes[21]:

- ~ Verificar e informar sobre el cumplimiento de los acuerdos tomados por la AP, relacionados con la creación y utilización de plazas, metas de empleo, valoración de puestos excluidos del RSC, revaloración salarial por costo de vida, inversiones financieras y racionalización del gasto, entre otros, mediante el seguimiento y control de dichos acuerdos.
- ~ Elaborar metodologías de valoración salarial para los puestos gerenciales, de fiscalización superior, directores y subdirectores de programas presupuestarios, directores y subdirectores de órganos desconcentrados y puestos de confianza subalternos, entre otros, para presentarlas a la AP, a quien le corresponde la respectiva valoración.

19 MIDEPLAN (2012), *op. cit.*, pág. 14.

20 Al 2012, el total de instituciones que conforman el ámbito de competencia de la AP sumaban 106, en sectores como el social y lucha contra la pobreza, educativo, salud, ambiente y energía, infraestructura, entre otros. Por otra parte, la AP no tiene dentro de su ámbito a las municipalidades, universidades estatales, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y sus dependencias, y órganos auxiliares del Poder Legislativo como la Defensoría de los Habitantes, la CGR y algunas entidades cuyas leyes así lo dispongan, por ejemplo, instituciones que conforman el Grupo ICE, el cual incluye al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Radiográfica Costarricense (RACSA) y Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL); también el Instituto Nacional de Seguros (INS), la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), la Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC), la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) y Correos de Costa Rica. El sustento legal se encuentra en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley No. 8131).

21 Decreto Ejecutivo No. 36978, Reforma Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Por su parte, la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público (Ley No. 6955) y sus reformas, faculta a la AP para fijar lineamientos en materia de empleo público.

- Revisar las propuestas salariales para los puestos excluidos del RSC, contempladas en los manuales de clases de las diferentes instituciones, para posterior resolución de la AP.
- Revisar y dictaminar los manuales de clases de puestos institucionales excluidos del RSC.

Además, la AP tiene la función de conocer y aprobar propuestas de normativa sobre incentivos salariales para las entidades de su ámbito y que estén excluidas del RSC[22].

- Al Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) recientemente se le asignó el rol de coordinador de políticas de empleo y remuneraciones públicas.
- Los ministerios individuales pueden reasignar o recalificar empleados sin consentimiento de la AP, lo cual tiene implicaciones en el gasto.
- La Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, compuesta por el Gobierno y los sindicatos/gremios, establece el ajuste semestral por costo de vida.
- El sector descentralizado y las municipalidades modifican sus políticas producto de las convenciones colectivas y de lo estipulado en el Código Municipal en el caso de los gobiernos locales. Las convenciones colectivas son convenios entre sindicatos de trabajadores y patronos para reglamentar condiciones laborales.

Las convenciones colectivas son un derecho reconocido tanto constitucionalmente como en leyes y convenios internacionales suscritos por el país. Cada convención colectiva incorpora sus propias particularidades, y establece sistemas de empleo específicos para cada entidad pública. En el 2008 existían 54 convenciones colectivas vigentes en el sector público[23]. En el 2013, más de 120 mil funcionarios públicos de un total de 305 mil (equivalente a casi el 40 por ciento del total de empleados públicos) fueron cubiertos por estas convenciones, en contraste con solo 7.300 en el sector privado[24]. De acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en el 2012 hubo 17 convenciones colectivas activas en el sector privado[25].

Por su parte, existe la Comisión de Políticas para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, de la cual forma parte el Ministerio de Hacienda, y que define las políticas de negociación para los proyectos de convención colectiva, tomando en cuenta las posibilidades legales y presupuestarias. Además, de acuerdo con el Reglamento para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público, será objeto de negociación, entre otros puntos, lo siguiente[26]:

- Lo relacionado con la asignación, cálculo y pago de todo tipo de pluses salariales, tales como dedicación exclusiva, disponibilidad, desplazamiento, zonajes, peligrosidad, etc., siempre y cuando las negociaciones respeten el marco general de las leyes, los reglamentos emitidos por el Poder Ejecutivo y las directrices generales de la AP en estas materias.
- La fiscalización de la administración de los regímenes de ingreso, promoción y carrera profesional, sin perjuicio de lo que establezcan las normas legales y reglamentarias que existan en cada institución o dependencia, las cuales serán de acatamiento obligatorio.
- La elaboración interna de manuales descriptivos de puestos y la aplicación de procedimientos internos para la asignación, reasignación, recalificación y reestructuración de puestos, dentro de los límites que establezcan las directrices generales de la AP, las normas del Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento u otras normas estatutarias.

Sin embargo, a pesar de que el mandato es claro en que la Comisión en cuestión debe considerar las posibilidades presupuestarias al momento de negociar los proyectos de convención colectiva, continúa la aprobación de disposiciones que atentan contra la estabilidad y el equilibrio financiero del erario público.

22 MIDEPLAN (2012), *op. cit.*, pág. 14.

23 Organización Internacional del Trabajo (2008). International Labor Office, Application of International Labor Standards.

24 Cifras sobre número de funcionarios cubiertos por convenciones colectivas con base en la fuente:

MIDEPLAN (2013), *op. cit.*, pág. 17.

25 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2013). *Anuario Estadístico 2012*.

26 Reglamento para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público. Decreto Ejecutivo 29576 del 31 de mayo del 2001.

En resumen, el empleo público en Costa Rica cuenta con una gran diversidad de regímenes para trabajos similares, con distintas condiciones de empleo, incluyendo su remuneración. Aunque la Constitución de 1949 creó el Servicio Civil y estableció los principios de la titularidad del empleo y la contratación por medio de la competencia abierta con base en el mérito, las disposiciones de la legislación de 1953 abarcaron solo al Poder Ejecutivo (ministerios centrales), excluyendo a una gran cantidad de sectores que gozan de un alto nivel de autonomía otorgado por interpretaciones del Poder Judicial. Este tipo de autonomía carece de lineamientos, es una autonomía a la libre y, por consiguiente, no es conveniente para la adecuada gestión del empleo público. Sin embargo, el ámbito de acción de la AP le permite tener titularidad sobre asuntos de remuneración y empleo para una parte del sector público la cual no se encuentra dentro del RSC. A su vez, a pesar de que no necesariamente se acatan sus disposiciones, existe un Reglamento para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público con el propósito de garantizar, por una parte, los derechos de los servidores públicos y por la otra, las potestades públicas, la eficiencia y la continuidad de los servicios públicos y el bloque de legalidad que priva en el actuar de la Administración Pública.

6. EXPERIENCIAS INNOVADORAS: ESTABLECIMIENTO DEL SALARIO GLOBAL O SALARIO ÚNICO

Ante el desequilibrio que muestran las remuneraciones dentro del sector público, generado por el régimen de salario base más pluses y anualidades, algunas instituciones se han dado la tarea de crear un esquema de salario único, mecanismo que determina un monto salarial fijo para el puesto, que incorpore todas las condiciones de antigüedad, posición profesional o cualquier otro aspecto de diferencia entre puestos con semejante dificultad y responsabilidad. Tal esquema tiene la ventaja de que se garantiza una igualdad entre salarios, debido a que se elimina su variabilidad en un mismo puesto. Por consiguiente, con el salario único es posible obtener simultáneamente un equilibrio en las condiciones salariales de los diferentes puestos, al amparo de los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad. A continuación se presentan dos casos exitosos en la aplicación del salario único: el Banco Central de Costa Rica (BCCR) y la Contraloría General de la República (CGR).

6.1. Banco Central de Costa Rica[27]

La política salarial tiene como objetivos: 1) disponer de un sistema de remuneración que sea un medio óptimo para atraer y retener profesionales idóneos; 2) garantizar la competitividad externa mediante la definición de un percentil objetivo sobre el cual se ubicarán los salarios de la institución al compararlos con el resto del Sector Financiero Nacional (SFN); 3) el sistema deberá asegurar la equidad interna, de manera tal que a un mayor nivel de responsabilidad se perciba una mayor remuneración, y en puestos cuyas funciones sean similares o equivalentes corresponda un mismo salario; 4) contar con instrumentos técnicos idóneos para los procesos de dotación, clasificación y valoración del personal.

En abril de 1998, la Junta Directiva aprobó la creación de una nueva Escala Salarial Gerencial aplicable a todas las personas que ingresaran a partir de la vigencia del acuerdo. Luego, en diciembre de 1998, la Junta Directiva aprobó la nueva Escala Salarial Regular de salarios únicos aplicable a todas las personas que ingresen a partir de enero del año 1999. Actualmente se encuentran vigentes la escala global y la escala de básico más pluses, según la fecha de ingreso del funcionario a la institución[28], con las siguientes características:

27 Fuente: documentos varios del BCCR. En detalle: 1) presentación "Resumen ejecutivo generalidades sobre política salarial", 2) Resumen de la metodología vigente para el cálculo de los salarios de la institución y 3) Manual de políticas salariales de la institución. A su vez, entrevistas con funcionarios del Departamento Gestión del Factor Humano.

28 La escala de básico más pluses (residual) se mantiene como un derecho para aquellos funcionarios que ingresaron cuando la misma era oficial.

Las escalas salariales vigentes son: escala regular global (empleados contratados a partir de enero de 1999), escala gerencial global (empleados contratados a partir de abril de 1998), escala gerencial de básico más pluses (empleados contratados antes de abril de 1998), escala regular de

Escala global	Escala de básico más pluses
• Salario único • 15 días vacaciones (los excluidos de la Convención Colectiva gozan de 10 días) • No se reconoce salario escolar por separado. • No hay incrementos por reconocimiento al desempeño • Subsidios por enfermedad: 85 por ciento del salario de la acción de personal (para empleados excluidos de Convención Colectiva se paga 60 por ciento del salario promedio de últimos tres meses según la CCSS)	• Salario desglosado en salario básico y pluses • 15 días de vacaciones/1 (Los excluidos de la Convención Colectiva gozan de 10 días) • Salario escolar/2 • Reconocimiento por desempeño (méritos sin tope) • Subsidios por enfermedad: se paga 100 por ciento del salario (60 por ciento la CCSS, 40 por ciento el BCCR)

1/ Igual a la escala global a partir de marzo del 2002.
2/ Salario escolar se paga en enero de cada año.

Los salarios se revisan por competitividad en relación con los salarios de mercado una vez al año y se ajustan a partir del mes de enero siguiente. Sin embargo, la Junta Directiva podrá autorizar ajustes semestrales con el fin de que los salarios no pierdan su valor adquisitivo por procesos inflacionarios. Los ajustes salariales superiores en más de dos veces la inflación acumulada, deberán ser revisados con el fin de establecer las posibles causas y los posibles reajustes, para que los aumentos que se propongan no sean desmedidos ni atenten contra los principios de racionalidad y austeridad en el manejo de los recursos públicos. Un mayor detalle sobre la metodología aplicada a los ajustes, vigente desde el 2007, se incluye en el Recuadro 3.

El modelo ha resultado funcional porque ha permitido atraer a personal que anteriormente laboró en la empresa privada. Sin embargo, producto de la reforma hacia el salario único, no se visualiza el ahorro en el corto plazo por dos razones. Primero, la planilla es más costosa que antes, debido a que ha cambiado la estructura del perfil de los funcionarios; en este sentido, disminuyó la participación de los técnicos y asistentes del 45 por ciento en 1999 a un 15 por ciento en el 2012, mientras que los profesionales aumentaron del 37 por ciento en 1999 al 51 por ciento en el 2012). Segundo, no ha disminuido el número de funcionarios, ya que se han abierto nuevas plazas en los órganos desconcentrados del BCCR (superintendencias). El ahorro derivado de la aplicación del nuevo esquema salarial se vislumbra para el mediano plazo, al lograr detener el crecimiento en el costo de la planilla por concepto de pluses.

En resumen, la metodología empleada por el BCCR incluye un ajuste por inflación para dos escalas que funcionan en paralelo. Aplica una revisión de mercado para la escala global, y un ajuste personal de mercado en aquellos casos cuyo salario total sea menor que el salario global[29]. Esta metodología garantiza que todo el personal perciba un salario que como mínimo sea equivalente al de mercado para la actividad ocupacional que le corresponde. Genera ajustes por inflación para todas las categorías salariales, lo que reduce la pérdida del valor adquisitivo del salario ante el proceso inflacionario. Permite, en el mediano plazo, la posibilidad de una convergencia entre ambas escalas salariales, o por lo menos atenuar la brecha salarial. A la fecha,

básico más pluses (empleados contratados antes de enero de 1999) y escala de servicios especiales (empleados contratados a tiempo definido).

La mayoría de ingresos de personal, bajo el nuevo régimen salarial, se han dado en los órganos desconcentrados (SUGEVAL, SUPEN, SUGESE y SUGEF).

29 Ajuste personal de mercado: componente salarial variable y temporal, que permite equiparar el salario total de un funcionario de la escala regular de básico más pluses con el salario global del puesto homólogo en la escala regular global.

Recuadro 3
Banco Central de Costa Rica: metodología aplicada al ajuste salarial

El Salario Global se compone de un salario único, monto obtenido directamente de la referencia del mercado (SFN). En cuanto a los ajustes por inflación, anualmente se ajustará el salario global y salario base de las escalas de básico más pluses como mínimo en un 60 por ciento de la variación de diciembre a diciembre de la tasa de inflación (IPC). La Junta Directiva definió el posicionamiento estadístico de las escalas regulares en el percentil 50 del SFN y percentil 45 para las escalas gerenciales. La revisión de salarios debe garantizar un nivel de competitividad en relación con el mercado con el cual se comparan (ubicación salarial en el percentil de referencia). Con base en este percentil, se obtiene el salario de mercado para cada actividad ocupacional de una encuesta denominada "Sistema Empresarial de Información Salarial (SEIS)". Para obtener el salario de mercado para las escalas salariales globales del Banco, se calcula un promedio ponderado de los salarios de aquellas actividades ocupacionales de la encuesta que se equiparan con cada una de las actividades ocupacionales de la institución.

Con base en la Ley General de Control Interno (8292) y la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (8422), se estableció el rubro salarial de prohibición, que corresponde al 65 por ciento del salario básico de las escalas de básico más pluses. La prohibición para empleados de la escala regular global debe calcularse sobre el mismo salario básico del puesto equivalente en la escala de básico más pluses. En la escala gerencial global, el rubro de prohibición inicialmente se calculó como un 65 por ciento del salario base de mercado, monto que representó un 37,3 por ciento de los salarios globales de los puestos afectados por este régimen especial. En futuras revisiones se definió que el rubro de prohibición ya está incluido en el valor de mercado, lo cual equivale a un 37,3 por ciento del monto global.

Los montos que se obtengan mediante esta metodología son los que sirven de base para ajustar los salarios de las escalas que rigen para toda la institución. En el caso de la escala regular global, se toma el salario más alto entre el monto obtenido con el mecanismo de ajuste de inflación y el obtenido por revisión del mercado. En el caso de la escala regular de básico más pluses se otorga únicamente el porcentaje de ajuste equivalente al 60 por ciento de la inflación acumulada del año anterior. En cada pago salarial se revisará la diferencia entre el salario total de cada empleado ubicado en la escala regular de básico más pluses y el salario total único equivalente en la escala regular global. Este rubro se pagará en aquellos casos en que exista una diferencia positiva, es decir, el salario total del empleado es inferior al salario global.

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

un 60 por ciento del personal trabaja con salario global. El principal desafío para la institución es el manejo del clima laboral en un ambiente de sistema dual, con reglas diferentes para empleados con trabajos similares.

6.2. Contraloría General de la República

El "Estudio Salarial de la CGR" del año 2007 indicó la conveniencia de establecer un sistema de salario único para reducir la elevada dispersión salarial ocasionada por los pluses, para un mismo puesto. En agosto del 2007, la CGR emitió las Políticas de Gestión del Potencial Humano (R-CO-35-2007), buscando políticas de remuneración que tiendan al equilibrio salarial interno y externo para atraer y retener el personal adecuado, de acuerdo con la estrategia institucional vigente. Con el propósito de avanzar en un sistema más transparente y equilibrado, la institución inició el esquema de "salario único", aplicable al personal de nuevo ingreso y de manera voluntaria a quienes así lo indiquen.

La nueva política determinó que quienes desempeñen cargos de Dirección Superior, Confianza y Gerencial serán remunerados mediante un régimen de salario único, conforme los montos y actualizaciones periódicas que se dispongan. Para estos casos, el salario único incorpora el rubro de anualidad y

los beneficios contemplados en el Reglamento sobre Carrera Profesional y Prohibición para el ejercicio de profesiones liberales de los funcionarios de la CGR.

Los incrementos salariales se realizan con base en los criterios de costo de vida (al igual que en el Poder Ejecutivo) y en ajustes de mercado, los cuales se realizan aproximadamente cada dos años. La CGR realiza estudios de salarios para analizar el balance del equilibrio interno y externo de los salarios de la institución. Para el caso del equilibrio externo, se utiliza una encuesta de salarios sobre una muestra representativa de todos los niveles que son comparables con la escala de salarios de la CGR y atendiendo a criterios de similitud de puestos con las instituciones elegidas[30].

A nivel institucional se determinó como meta salarial que los puestos de nivel administrativo y técnico tiendan a ubicarse entre el percentil 40 y 60, los puestos de nivel profesional entre el percentil 60 y 80 y los puestos de nivel gerencial en un rango entre el percentil 80 y 95. Para realizar estos ajustes, la CGR goza de plena independencia en sus políticas salariales, de acuerdo con su ley orgánica. Lo anterior faculta a la institución para tomar la decisión de cambiar al esquema de salario único, sin perjuicio de reconocer los derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas que podrían afectarse con la implementación de esta medida. De acuerdo con la CGR, al mantener los sistemas de salario base más plus y salario único de forma simultánea, no hay trato desigual entre los funcionarios de uno u otro esquema por dos razones: a) la legislación vigente al momento de la contratación, y b) se respetan derechos adquiridos de los servidores amparados a la legislación reformada[31].

La implementación del salario único en la CGR ha sido exitosa y transparente. Cerca del 40 por ciento de los funcionarios cuentan con salario único, y hay una tendencia creciente en la participación de estos funcionarios debido al cambio generacional. En cuanto al ajuste presupuestario que implica esta reforma, en el 2007 la CGR determinó que no requiere de recursos adicionales para realizar los nombramientos que la institución pueda efectuar bajo la modalidad de salario único, ni para el traslado de funcionarios de puestos del sistema de salario base más pluses al salario único[32]. A hoy, la CGR ha contado con los recursos presupuestarios suficientes para hacer frente a la reforma de salarios, sin tener que recurrir a recursos adicionales. En un futuro cercano se espera la salida de una porción relevante de funcionarios del antiguo régimen, los cuales ingresaron a la Contraloría hace 30 años. Además, la reforma ha generado mejora en el clima organizacional y aceptación del modelo de gestión humano basado en competencias. El proceso, sin embargo, no estuvo exento de cierta dosis de resistencia. En el 2011, la Asociación de Profesionales de la CGR planteó una demanda por considerar que el cambio en pluses y salario único eran contrarios al ordenamiento legal. Sin embargo, el tribunal competente declaró la demanda improcedente en todos los extremos, sobre la base de los siguientes considerandos:

- El artículo 45 de la Ley Orgánica de la CGR la autoriza para aplicar su propio régimen salarial, con derogación tácita de la norma previa.
- El nuevo esquema está fundado en criterios técnicos rigurosos, que atienden al logro de un régimen adecuado a los requerimientos en materia de recursos humanos de la CGR y las justas expectativas de sus servidores, como al interés general y a la realidad económica del país.
- De acuerdo con las sentencias de la Sala Constitucional, el establecimiento del salario único y la coexistencia de dos regímenes son jurídicamente viables, asistiéndole al Estado el derecho a modificar las condiciones sin menoscabo de los derechos adquiridos por los trabajadores y de los beneficios económicos recibidos[33].

30 En el estudio de salarios del 2013 se consideraron las siguientes instituciones: Asamblea Legislativa, Tribunal Supremo de Elecciones, CSJ, Servicio Civil, Defensoría de los Habitantes, BCCR, ARESEP y Procuraduría General de la República.

31 CGR (2007). *Estudio salarial de la Contraloría General de la República*.

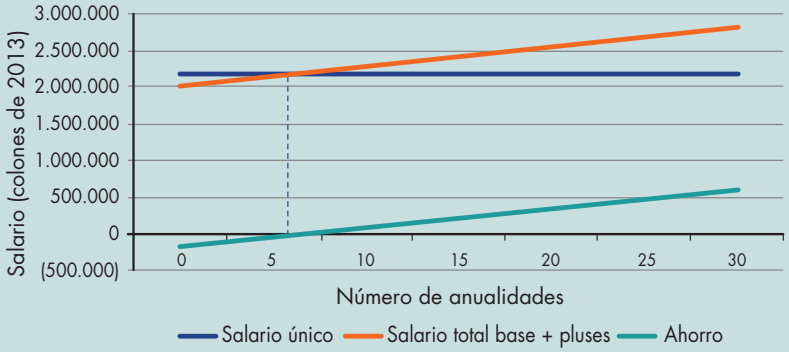
32 Ibíd.

33 Tal y como lo señaló el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (Sección Sexta), en su resolución 154-2011, *La Sala Constitucional ha reconocido la legitimidad de que haya un doble régimen salarial en una misma institución y ha indicado que la coexistencia de regímenes diferenciados no producen desigualdades que redunden en discriminación si la distinción responde a criterios objetivos, por ello no es contrario a la Constitución el establecimiento de un régimen de salario único para los nuevos funcionarios*

Recuadro 4

Ahorros presupuestarios por la aplicación del salario único en la CGR

Gráfico 12. Ahorro por aplicación de salario único: caso jefe de unidad en la CGR



Fuente: elaboración propia, con base en cifras de la CGR. Cifras de año base de 2013.

En el caso de un jefe de unidad en la CGR, los ahorros para la institución por la implementación del salario único comienzan aproximadamente a partir de la sexta anualidad, y crecen sostenidamente conforme incrementa el número de anualidades. A partir de las 25 anualidades, el ahorro mensual para la institución producto de la aplicación del nuevo esquema salarial supera los 500 mil colones[34].

En cuanto al efecto sobre las finanzas de la institución debido a la aplicación del sistema de salario único, en contraste con el sistema de salario base más pluses, el nuevo sistema conlleva a ahorros presupuestarios para la institución, los cuales son mayores conforme incrementa la antigüedad de los funcionarios que ingresaron bajo el nuevo esquema salarial (véase el Recuadro 4).

La experiencia exitosa del BCCR y de la CGR, sustentada en una demostrada base jurídica, abre la puerta para explorar la viabilidad de aplicar un régimen similar en otras dependencias del Estado. Ambas iniciativas marcan un hito en la historia del régimen salarial público costarricense, y van en la dirección recomendada por las mejores prácticas internacionales aplicadas en los países de la OCDE, para evitar ajustes automáticos no necesariamente vinculados con aumentos en la productividad y contar con un sistema transparente. Así, en Australia, Canadá, Holanda, Suecia, Suiza, Reino Unido y los Estados Unidos, el salario base constituye el 100 por ciento de la remuneración (los incentivos, cuando se otorgan, quedan integrados al salario base de manera que reflejen lo que el funcionario realmente recibe por su trabajo). Como se mencionó en la introducción, otros pilares del servicio civil como selección, competencias, régimen de sanciones, entre otros, no son abarcados en el presente documento.

que ingresen a laborar en ella (sentencias 2927-2000 y 4419-2003)

Así confirmado en Resolución: 001041-F-S1-2013 de la Sala I de Corte Suprema de Justica.

34 En este ejemplo se supone que el funcionario posee 127 puntos de carrera profesional. Además, otro supuesto radica en que el monto relativo al pago del resto de pluses salariales se mantiene constante.

7. ¿QUÉ SE HA HECHO Y QUÉ SE PUEDE HACER?

7.1. Recomendaciones de la Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público

La problemática tratada en el presente documento no es nueva. En agosto del 2002 el Gobierno de la República creó, por Decreto Ejecutivo No. 30625-H la Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público. El objetivo de la Comisión fue evaluar los resultados operacionales de toda la Administración Pública, y establecer una clara rendición de cuentas de todos los funcionarios, de conformidad con el mandato en la Constitución Política de la República en su artículo 11. En su estudio, la Comisión dedica una sección especial a la Ley de Servicio Civil, la cual señala:

"…debe ser objeto de una profunda reforma, para que abarque en forma flexible toda la Administración Pública, con el fin de que su normativa general se aplique a cada una de las dependencias y organismos del Estado…Esa Ley no debe propiciar ninguna inamovilidad y sí dar estabilidad en sus puestos, así como remuneraciones decorosas, a los funcionarios y empleados públicos que cumplan con su deber fundamental que es de dar servicio eficiente y honesto…"[35].

En su dictamen, la Comisión indica que existen una serie de aspectos particulares que inciden sobre el comportamiento del gasto en las remuneraciones, y que deben ser corregidos. Entre ellos, la autonomía de los Poderes de la República en la fijación de los aumentos por el costo de vida y sus efectos multiplicadores sobre el costo de la planilla, vía anualidades y pluses salariales. Al efecto, la Comisión plantea una serie de recomendaciones conducentes a racionalizar la Administración Pública y *lograr el ideal de que los servidores públicos disfruten de remuneraciones equivalentes a las que se dan en el sector privado*[36].

Las recomendaciones de la Comisión incluyen:

- Congelar por dos o más años, o por el plazo que sea necesario, la contratación de nuevos servidores en toda la Administración Pública.
- No aumentar semestralmente los salarios de los servidores públicos, incluidos los pluses salariales, en un porcentaje mayor que la inflación.
- Uniformar en todas las dependencias públicas el otorgamiento de los pluses salariales, de manera que ello contribuya a disminuir el otorgamiento descontrolado de esos componentes del salario, y a la vez que se reduzcan las diferencias que se han venido produciendo en beneficio injusto de algunos funcionarios y en perjuicio de otros.
- Entretanto no se eliminen las convenciones colectivas en el sector público, renegociar las que existen para eliminar cláusulas abusivas.
- Buscar incentivos transparentes para fomentar la contratación de funcionarios públicos que quieran trabajar para el sector privado.
- No pagar en el sector público más de lo que se paga en el sector privado por concepto de incapacidades y otros beneficios.
- Velar porque la Dirección General de Servicio Civil analice cada entidad pública para determinar la cantidad de personal que realmente requiere, sus funciones y justificación.
- Emitir una Ley General de Salarios en toda la Administración Pública, para implantar equidad en las remuneraciones y beneficios

Según se desprende de la lista anterior, las recomendaciones de la Comisión iban en la dirección de corregir los problemas y distorsiones en el régimen de servicio civil que se continúan observando en la actualidad. Es decir, en el transcurso de poco más de una década el diagnóstico es básicamente el mismo, sin que se hayan llevado a la práctica las recomendaciones sugeridas por la Comisión.

35 Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público: *Una hacienda pública ordenada traerá creciente desarrollo económico y social para todos*. Informe Número 1. Octubre 2002.

36 Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público, op. cit.

7.2. Proyecto Ley General de la Relación Pública de Servicio y Modificación del Estatuto de Servicio Civil, Ley No. 1581 del 30 de mayo de 1953 y sus Reformas

En diciembre del 2009 entró a la corriente este proyecto de ley, bajo el Expediente No. 17.628. En la exposición de motivos del proyecto se argumenta que el Estatuto de Servicio Civil, emitido en 1953, no llega a sentar las bases para el desarrollo de un verdadero derecho público de empleo, sino que ha funcionado más bien como una mera legislación especial. Se argumenta, además, que dicho Estatuto presenta el problema de que pese al mandato constitucional, su ámbito de cobertura se restringió básicamente al Poder Ejecutivo. Indica asimismo que la promulgación de una ley general de empleo ha caído en el vacío debido a la *"disparidad de instituciones involucradas y de regímenes, y por la multiplicidad de intereses que inevitablemente se tocan al intentar dar una regulación general"*.

El objetivo del proyecto es entonces atacar los principales problemas que se plantean en el empleo público. Se reconoce que se abordan temas complejos, que es de esperar generen una gran cantidad de reacciones por parte de los grupos que se sientan afectados. El articulado del proyecto gira alrededor de una serie de principios generales que deben reconocerse en el ámbito del empleo público, sin que se pretenda una lista exhaustiva. Se incluyen además temas de carácter institucional, así como conceptos nuevos en el contexto del empleo público costarricense como el salario único. Entre los principales cabe citar los siguientes:

- Protección del trabajador
- Derechos del trabajador
- El ejercicio del *Ius Vivendi*[37]
- Uniformidad en el régimen de salarios
- Responsabilidades del servidor público
- Requisitos de idoneidad para el ingreso al servicio público
- Traslados y reubicaciones de funcionarios
- Reformas al régimen de Servicio Civil
- Establecimiento del salario único

En el Anexo 2 se presenta una comparación entre los principales aspectos del Proyecto, y la opinión sobre el mismo que sostiene la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP).

7.3. Documento En Ruta hacia la Consolidación Fiscal: Agenda para un diálogo nacional

El diagnóstico elaborado por el Ministerio de Hacienda en el 2013, el cual plantea una serie de medidas para la formulación de la política fiscal, incluye dentro de las opciones dirigidas a reducir el gasto público, varios puntos relacionados con el empleo público y la política salarial:

- Crear rectoría del empleo público
- Congelamiento de plazas, parámetros para la creación de plazas nuevas
- Revisar políticas de incentivos salariales, automaticidades en la planilla
- Limitar los pagos por dedicación exclusiva
- Ajuste por costo de vida vinculado al salario total y no con salario base
- Limitar el número de anualidades
- Introducir y aplicar el concepto de salario único

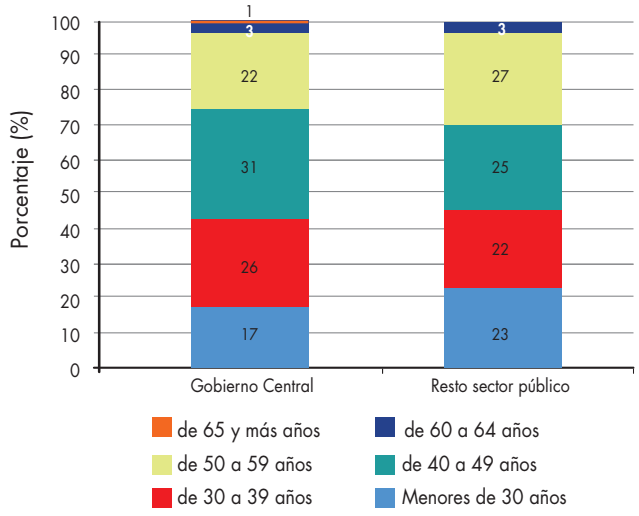
37 Cambios en las condiciones laborales por parte del patrono y sus consecuencias para el trabajador.

8. ESTRUCTURA POR EDADES DEL EMPLEO PÚBLICO

Las propuestas que han sido planteadas por la Comisión de Gasto, por el proyecto ley comentado y por la Agenda del Ministerio de Hacienda requieren acciones no solo administrativas sino también legales. Dadas las dificultades legales e institucionales para revertir prácticas generalizadas en el empleo público y las remuneraciones por el tema de los derechos adquiridos, parece existir consenso en aplicar reformas al régimen de Servicio Civil a nuevos entrantes al sistema. Para evaluar qué tan rápido podría avanzar una reforma en esos términos, y suponiendo un congelamiento de plazas (no aumenta el número de plazas), y que no son muchos los que se mueven al sector privado, se requiere conocer la estructura por edades del contingente de empleados en el sector público. En otras palabras, ¿qué tan rápido caminaría la reforma, qué tan rápido se pensionan los actuales funcionarios y qué tan rápido entran los nuevos?

En el Gobierno Central, el mayor número de ocupados tiene entre 40 y 49 años (31 por ciento), seguido por quienes tienen entre 30 a 39 años (26 por ciento). Por su parte, en el resto del sector público se presenta una mayor antigüedad relativa de los empleados, dado que los grupos etarios más numerosos son los de 50 a 59 años (27 por ciento) y de 40 a 49 años (25 por ciento).

Gráfico 13. Número de ocupados, por grupos de edad, en porcentajes



Fuente: elaboración propia, con base en ENAHO 2013 (INEC).

Otra manera de visualizar la misma información es desde la perspectiva del número de salientes que se esperaría en los próximos años, suponiendo que la edad de retiro se mantiene en 65 años. En el resto del sector público se esperaría que un 30,5 por ciento de la salida de los ocupados ocurra en 15 años o menos, porcentaje superior al 25,8 por ciento correspondiente al Gobierno Central. Por lo tanto, se vislumbra con mayor prontitud un cambio generacional en el empleo del resto del sector público, por lo que una reforma en el empleo en este segmento tendría un efecto a más corto plazo en comparación con el Gobierno Central. Como se ha visto a lo largo de este estudio, es en el resto del sector público donde se identifican los mayores impactos generados por el sistema actual de incentivos sobre el costo de la planilla del Estado. De ahí que una reforma que se concentre en este sector generaría un beneficio importante, sin dejar de avanzar a su vez en una reforma en el Gobierno Central, la cual es igualmente necesaria.

Cuadro 3. Número de salientes del empleo público,según fecha proyectada de salida

Años para la salida	Número de salientes			
	Gobierno Central	Porcentaje	Resto sector público**	Porcentaje
Más de 35 años	24.762	16,7	35.877	22,9
35 a 26 años	38.874	26,3	34.638	22,1
25 a 16 años	46.167	31,2	38.457	24,5
15 a 6 años	33.134	22,4	42.541	27,2
5 años o menos*	5.020	3,4	5.167	3,3
Total	147.957	100,0	156.680	100,0

* Se incluyó dentro de este grupo a los ocupados con edad de 65 y más años.

** Se eliminaron las observaciones en las cuales la edad se ignoró.

Fuente elaboración propia, con base en ENAHO 2013 (INEC).

9. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Del estudio presentado se extraen varias conclusiones:

1. En este documento se presenta evidencia internacional la cual concluye que la aplicación de las mejores prácticas en sistemas de servicio civil, incluyendo el sistema de incentivos, las remuneraciones, procesos de selección, evaluación, rendición de cuentas, sanciones, derechos laborales y otros aspectos, contribuye a la generación de eficiencia en la prestación de los servicios públicos, en beneficio de la ciudadanía. Un sector público costoso, ineficiente y sin un adecuado sistema de rendición de cuentas impide un servicio de calidad para el ciudadano y perjudica la productividad del aparato productivo. Esta temática no fue abordada a profundidad en el presente estudio, toda vez que el énfasis se concentró los temas de salarios y remuneraciones.

2. La masa salarial exhibe un crecimiento automático. Dicho crecimiento en un contexto de ingresos fiscales con lento crecimiento contribuye a ensanchar el desequilibrio en las finanzas públicas. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, ese crecimiento automático es un tema crítico que debe atenderse con urgencia, a fin de no caer en una situación de insostenibilidad financiera en el sector público en pocos años, cuya corrección requerirá fuertes medidas de ajuste que afectarían desfavorablemente el consumo, la inversión y la producción, y por el ende el empleo.

3. La ausencia de un organismo rector en materia de empleo y salarios públicos ha derivado en el surgimiento de una serie de incentivos en el Gobierno Central y en las entidades descentralizadas, que se han consolidado como derechos adquiridos, sin una vinculación directa con el trabajo realizado. Si bien el costo de la planilla descentralizada no incide en el déficit del Gobierno Central, tiene importantes implicaciones sobre el precio de los servicios públicos. Además, salarios altos en el sector descentralizado son puntos de referencia para negociaciones en Gobierno Central.

4. A lo largo de los años el sistema actual de empleo y salarios públicos ha generado una serie de distorsiones e ineficiencias en el manejo del recurso humano. Si bien existen diferencias en los salarios base según el puesto y la institución, la raíz del problema se focaliza en los pluses salariales, los cuales se generan en gran medida al amparo de convenciones de trabajo y que son consideradas como derechos adquiridos e irrevocables por los sindicatos.

5. La aplicación de los pluses se manifiesta en salarios públicos que presentan niveles superiores a los del sector privado, diferencias en remuneraciones entre instituciones para un mismo puesto, niveles de salarios que no guardan relación con la calificación del funcionario sino con sus años de servicios, por citar algunos casos documentados en el estudio.

6. Algunas instituciones públicas como el Banco Central de Costa Rica (BCCR) y la Contraloría General de la República (CGR), han sido exitosas en introducir el esquema de salario único como herramienta para ir eliminando el desequilibrio en las remuneraciones dentro del sector público, generado por el régimen de salario base más pluses y anualidades. El salario único elimina la variabilidad para salarios en un mismo puesto, al amparo de los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad. A su vez, permite atraer y retener profesionales idóneos provenientes del sector privado.

7. La problemática tratada no es nueva, ya que el país ha realizado varios intentos de reforma sobre el empleo público. Durante poco más de una década el diagnóstico es básicamente el mismo, sin que se hayan ejecutado las recomendaciones indicadas.

Bajo el contexto referido, varios temas merecen especial atención:

1. La ausencia de rectoría institucional en empleo y política salarial y la inexistencia de sistemas para controlar aumentos salariales en sector descentralizado.

2. El alcance y cobertura institucional que puede o debe tener una reforma en el Régimen de Servicio Civil.
3. Los mecanismos de automaticidad en la aplicación del sistema de remuneraciones de salario base, anualidades y pluses, que no responden a mejoras en el desempeño o en la productividad.
4. La factibilidad de replicar esquemas exitosos de salario único al interior del sector público (efecto demostración).
5. La aplicación de las mejores prácticas internacionales en el servicio civil: evaluación del desempeño, esquemas sancionatorios, esquemas de incentivos y promociones basados en el mérito, racionalidad en el otorgamiento de bonificaciones salariales, rendición de cuentas y otros aspectos.
6. La importancia de las mediciones de eficiencia, en cuanto al número adecuado de empleados que se requiere.
7. La necesidad de replantear el concepto de autonomía, malinterpretado en Costa Rica al dar vía libre a un sistema sin controles ni lineamientos para una serie de instituciones públicas.
8. El plazo en el que se proyectan los efectos de una reforma al Servicio Civil, derivados de la salida de los funcionarios que se encuentran en el régimen anterior, y de la entrada de nuevos funcionarios los cuales integrarían el nuevo régimen.

Para el caso de una reforma al servicio civil de Costa Rica surgen varias interrogantes que el país debe definir:

¿Cuál es el alcance que se quiere o se puede? ¿Abarcar el sistema en su conjunto, o por segmentos específicos?

¿Cuál es el enfoque apropiado? ¿De choque o gradualidad?

¿El tema está en el debate público? ¿Existe suficiente capital político para impulsar la reforma?

¿Son posibles las alianzas en pro de la reforma?

El costo-beneficio de las reformas en el empleo público y la política salarial luce positivo en términos del bienestar social, por sus impactos en el déficit fiscal, la gobernabilidad y el desarrollo económico. Pero al mismo tiempo ello implica un gran desafío para las autoridades, en términos de los arreglos institucionales, políticos, económicos y sociales que serán necesarios para poner en marcha las reformas. El tema es altamente sensible, toca una gran cantidad de intereses y genera resistencias al cambio, como bien lo ha evidenciado la experiencia internacional, sobre todo cuando existen posiciones encontradas con respecto al efecto del empleo público y el costo de la planilla estatal en la sostenibilidad de las finanzas públicas. A manera de ilustración, en el Recuadro 5 se transcriben los planteamientos de una organización sindical y de la Dirección General de Servicio Civil sobre dichos temas.

Recuadro 5
Posiciones en el tema de empleo público y salarios

Rerum Novarum

- Se han creado algunos pluses, pero no son el detonante que se ha querido vender a la opinión pública, de que esto está ocasionando el problema fiscal.
- Hay deficiencias de gestión de las autoridades, que se encubren mediante la mención a los pluses.
- Tiene que haber estímulos que permitan a empleados rendir al máximo. Eso son los salarios y tienen que ser decentes.
- No defendemos un concepto, sino al trabajador que se le debe remunerar como corresponde.
- Si la base salarial no se ajusta, la otra alternativa son los incentivos. Los pluses no se han establecido por irresponsabilidad de los sindicatos sino por negociaciones con el Ejecutivo.
- No hay razón para pretender justificar o no justificar todos los pluses. Lo cierto es que el país que tenemos y la diferencia entre Costa Rica y los demás países, es producto del trabajo de los costarricenses. Si queremos un país bello como el que tenemos, los trabajadores deben ganar bien.

Dirección General de Servicio Civil

- Ley de empleo público crearía nuevas condiciones para los nuevos nombramientos.
- En la mayoría de entidades, el promedio de edad supera los 45 años y en algunos los 50. A 10 o 15 años, los empleados públicos no estarán ahí.
- Se haría gran favor al Estado si desde ya se toman medidas para frenar el crecimiento de la planilla.
- Derechos adquiridos es un concepto. Los principios del derecho laboral no son los mismos del derecho administrativo. En derecho administrativo ni siquiera se habla de contrato, como sí existe en el laboral. En el Servicio Civil se puede rebajar un salario, algo que no se puede hacer en el sector privado.
- Artículo 192 de Constitución Política permite hacer muchas cosas, pero políticamente difícil de sostener.
- Personal del Gobierno Central es el que menos gana, el que tiene sistema de selección más estricto, un mecanismo de evaluación de desempeño y es el que más se despide.
- Circunstancias actuales de empleo público insostenibles a mediano plazo.

Fuente: periódico La Nación, 14 de marzo del 2014

Anexo 1

Definición principales pluses salariales

Existen tres incentivos que son comunes a todas las instituciones: anualidades, carrera profesional, dedicación exclusiva o prohibición (solo para profesionales). El resto son específicos de acuerdo con la institución y la categoría del servidor.

1. **Anualidades:** incentivo que adquiere el funcionario a lo largo de su vida de servicio público, la cual ronda en el RSC entre un 5,5 por ciento y un 1,94 por ciento de incremento sobre el salario base por año, dependiendo de la categoría de puesto y la institución de la que se trate[38].

   El artículo 5 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, establece que de conformidad a la escala de sueldos que se defina, cada categoría de puestos tendrá aumentos o pasos, de acuerdo con los montos establecidos en esta escala de sueldos, hasta llegar al sueldo máximo, que será la suma del salario base más los pasos o aumentos anuales de la correspondiente categoría.

   Todo servidor comenzará devengando el mínimo de la categoría que le corresponde al puesto, salvo en casos de inopia a juicio del Ministro respectivo y de la DGSC. Los aumentos anuales serán concedidos por méritos a aquellos servidores que hayan obtenido calificación por lo menos de "bueno", en el año anterior, otorgándoseles un paso adicional, dentro de la misma categoría, hasta llegar al sueldo máximo.

2. **Dedicación exclusiva**[39]**:** la DGSC entiende por "Dedicación Exclusiva" el ejercicio profesional del funcionario únicamente para el órgano público que contrata sus servicios, lo cual demanda del mismo ostentar una carrera universitaria con el correspondiente grado académico y que se encuentre debidamente acreditada.

   Este incentivo tiene como propósito que los profesionales no ejerzan su profesión en ninguna otra institución salvo en la que se encuentra contratado, a excepción de labores de enseñanza. Bajo el RSC, se reconoce un 20 por ciento para bachilleres y un 55 por ciento para los que ostenten el grado de licenciatura u otro superior[40]. Para acogerse y continuar disfrutando del Régimen de Dedicación Exclusiva, el servidor debe cumplir con los siguientes requisitos:

   a) Ser profesional, con el grado académico de Bachiller Universitario como mínimo. En casos de títulos de universidades extranjeras, el servidor debe aportar certificación donde conste su reconocimiento y equiparación por parte de una universidad o institución educativa costarricense autorizada para ello.

   b) Estar nombrado o propuesto para desempeñar un puesto cuyo requisito de ocupación exija como mínimo el grado académico que se indica en el inciso anterior, siempre que el funcionario demuestre que cuenta con dicho requisito.

   c) Haber sido nombrado para laborar jornada completa[41].

   d) Poseer la incorporación al Colegio Profesional respectivo, cuando exista esta entidad en el área correspondiente.

   e) Firmar el contrato de dedicación exclusiva, prórroga o addendum respectivo con el máximo jerarca o con quien éste delegue.

38 MIDEPLAN (2012), *op. cit.*, pág. 14.
39 Dirección General de Servicio Civil, Resolución DG-254-2009.
40 MIDEPLAN (2012), *op. cit.*, pág. 14.
41 Con la excepción que se establece en la Resolución DG-254-2009.

f) Aportar justificación escrita del Jerarca o de quien este delegue, de que en razón de la naturaleza del puesto, quien lo ocupe, sea declarado afecto a la Dedicación Exclusiva.

3. **Prohibición**[42]: el pago de una compensación económica por concepto de prohibición, consiste en el reconocimiento de un porcentaje sobre el salario base del puesto que ocupa la persona.

   Respecto a cuánto es el porcentaje, la Sala Segunda de la CSJ en Sentencia del 17 de abril de 1999 ha dispuesto sobre el porcentaje lo siguiente: "será de acuerdo al grado académico, conocimientos y experiencia, que se le pagará el porcentaje que fija la ley, por concepto del plus salarial".

   Los puestos con prohibición, son reglados única y exclusivamente por ley, por ejemplo, en la Ley de compensación por pago de Prohibición (Ley 5867), en leyes presupuestarias, y la Ley de Control Interno o Ley de Enriquecimiento Ilícito. Al respecto, así lo expresa el Decreto Ejecutivo 22614 Reglamento por concepto de Prohibición, Articulo 5:

   "Procede el pago de la compensación económica por concepto de prohibición, únicamente cuando exista ley expresa o resolución judicial que lo autorice, aún cuando haya funcionarios que tengan prohibición para ejercer liberalmente funciones inherentes a las actividades propias de la institución a que pertenecen."

   El analista o responsable conforme a la organización funcional interna, determina la norma que sustenta la obligación por prohibición que corresponde y el porcentaje a otorgar, conforme lo establecen, a saber:

   Ley 5867: 65 por ciento para licenciados u otro grado académico superior; 45 por ciento para egresados de programas de licenciatura o maestría; 30 por ciento para bachilleres universitarios o quienes hayan aprobado el cuarto año de carrera universitaria; 25 por ciento para quienes hayan aprobado el tercer año universitario o cuenten con una preparación equivalente.

   Decreto Ejecutivo 22614-H: Asignación del porcentaje de prohibición correspondiente de acuerdo al requisito primario del puesto, Artículo 9 inciso d) del Reglamento a la Ley de Prohibición.

   La **Ley de Control Interno** No. 8292 y la **Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública** No. 8422: establece 65 por ciento para quienes ocupen los cargos que en forma específica se detallan en los Artículos 34 y 14 respectivamente.

4. **Puntos Carrera Profesional**[43]: en el RSC, denomínese Carrera Profesional al incentivo económico por medio del cual se reconoce el mérito del funcionario profesional, que presta sus servicios en las instituciones del Poder Ejecutivo, que cumpla con los siguientes requisitos:

   a) Ocupar un puesto, en propiedad o interino, con una jornada no inferior al medio tiempo.

   b) Ocupar un puesto que exija el grado académico de Bachiller universitario, como mínimo y desempeñar labores profesionales acordes con la respectiva clasificación.

   c) Poseer, al menos, el grado de Bachiller Universitario que lo faculte para el desempeño del puesto, en una carrera propia o afín al área de actividad de dicho puesto.

   d) Cuando se trate de servidores provenientes de instituciones públicas, haber obtenido en la evaluación del año anterior al vigente, una nota igual o superior a "Muy Bueno" (o su equivalente). Se eximirá de este requisito a quienes, de conformidad con la ley, no requieren de evaluación del desempeño, así como aquellos que, por circunstancias legalmente justificadas, no hayan sido evaluados.

   El incentivo se concederá con base en grados y posgrados académicos; actividades de capacitación recibida o impartida; publicaciones realizadas; experiencia laboral de carácter profesional en las instituciones públicas nacionales, o en organismos internacionales; y experiencia docente en centros de enseñanza universitarios o parauniversitarios públicos o privados.

42 Dirección General de Servicio Civil (2011). *Manual de procedimientos: reconocimiento de la compensación salarial por Prohibición*. Código DGSC-GRH-GC-AIB-001-2011.

43 DGSC (2011). *Compendio Normativo de la Dirección General de Servicio Civil*.

Son objetivos básicos de la Carrera Profesional: reconocer por medio de un estímulo económico la superación académica y laboral de los profesionales al servicio de la Administración Pública; coadyuvar en el reclutamiento y retención de los profesionales mejor calificados en cada área de actividad, para un adecuado desempeño; incrementar la productividad de los profesionales.

5. Aguinaldo: es un estipendio de naturaleza salarial[44] que se otorga una vez al año como un ingreso adicional tanto para los servidores como para los empleados de los sectores público y privado. La regulación normativa del Aguinaldo para el sector público lo encontramos en las Leyes N° 1581 de 1953 (Estatuto de Servicio Civil), para los servidores del Poder Ejecutivo, y N° 1835 de 1954 y sus reformas, que lo dispuso como el "derecho a un sueldo adicional en el mes de diciembre de cada año", para los servidores, ex-servidores y pensionados del sector público, descritos en el numeral segundo de esa ley, norma que no incluyó a los directivos de las diversas instituciones autónomas, semiautónomas y de las corporaciones municipales[45].

   De acuerdo con la Ley N° 1835, artículo 2, para efectos de calcular el sueldo adicional a que tienen derecho los servidores del gobierno, el año para el cómputo de las sumas recibidas y tiempo servido, será el comprendido entre el 1° de noviembre del año anterior y el 31 de octubre del año respectivo. En cuanto a los trabajadores pagados por el sistema de jornales o planillas, el Ministerio de Hacienda podrá adoptar el procedimiento que estime más apropiado al caso. El aguinaldo será calculado con base en el promedio de los sueldos ordinarios y extraordinarios devengados durante el período indicado previamente en este párrafo. A los propósitos de este artículo 2, se tiene por ampliado y modificado el inciso h) del artículo 37 del Estatuto de Servicio Civil[46], en donde se menciona también que el aguinaldo no puede ser objeto de venta, traspaso o gravamen de ninguna especie ni puede ser perseguido por acreedores, excepto para el pago de pensiones alimenticias.

   El Artículo 1 de la Ley N° 1835 establece que si los servidores y exservidores han servido menos de un año, les corresponderá una suma proporcional al tiempo que hayan trabajado.

   Para las instituciones autónomas –y las que se dirán- se promulgó la Ley N° 1981, de noviembre de 1955, en cuyo numeral quinto se dispuso: "Cuando las circunstancias económicas de cada institución lo permitan, se podrán conceder los beneficios de esta ley a los miembros de las respectivas Juntas Directivas". Las instituciones a las que se hace referencia en este numeral son tanto las autónomas, como las semiautónomas y las corporaciones municipales, en razón de lo dispuesto en el artículo 1 de esa Ley, reformado por el artículo único de la Ley N° 2110 de 2 de abril de 1957, que otorgó el beneficio del aguinaldo a todos los servidores o empleados, de "Todas las instituciones autónomas y semiautónomas del Estado y las Corporaciones Municipales (…). Asimismo tendrán derecho a este beneficio todos los exservidores de estas instituciones y corporaciones del Estado y municipales que reciban pensión o jubilación." [47] El aguinaldo será calculado con base en el promedio de los sueldos ordinarios y extraordinarios devengados durante los doce meses anteriores al primero de diciembre del año de que se trate (Artículo 2 Ley N° 1981).

6. Salario escolar[48]: figura salarial que se entrega todos los meses de enero. El salario escolar del sector público se compone de una deducción sobre los salarios de cada mes de 8,19 por ciento. Estos montos se retienen desde enero a diciembre, y se paga a los trabajadores en enero. No debe confundirse con el aguinaldo, figura salarial a la que no se pueden aplicar rebajos ni retenciones, excepto por concepto de pensión alimenticia.

44 Entre otros, Voto Constitucional N°3933-95.
45 Opinión Jurídica: 052-J del 27/03/2003, Sistema Costarricense de Información Jurídica.
46 Así reformado por ley N° de 8 de agosto de 1967.
47 Opinión Jurídica: 052-J del 27/03/2003.
48 Con base en información disponible en la página web: http://secnoticias.blogspot.com/2013/01/salario-escolar-del-sector-publico.html

Al salario escolar se le aplican todas las rebajas de ley correspondientes del salario nominal, debido a que se conforma con tractos del sueldo mensual. Se rebajan cuotas obrero-patronales, deducciones porcentuales de cooperativas, fondos de ahorro, sindicatos, asociaciones solidaristas, entre otras. Esto no implica un doble rebajo debido a que el trabajador percibe mensualmente solo un 91,81 por ciento del salario (el resto se retiene para devolverlo en enero), y los porcentajes de rebajos de ley se aplican también sólo sobre ese 91,81 por ciento, por lo que los montos deducidos son menores. Al aplicar el rebajo en el salario escolar, se compensa esa diferencia, sin que implique en ningún momento una reducción adicional. Sin embargo, el salario escolar sí está exento del pago del impuesto sobre la renta, por ley 8665.

El salario escolar del sector público nació por vía Decreto Ejecutivo 23907-H, publicado en La Gaceta del 27 de diciembre de 1994, en donde "se adiciona a la partida de Servicios Personales el rubro Salario Escolar, para identificar el gasto por ajuste adicional, para los servidores activos, el aumento de salario otorgado a partir del 1° de julio de 1994, que consiste en un porcentaje del salario nominal de dichos servidores, para que sea pagado en forma acumulativa en el mes de enero de cada año" (Artículo 1). Rige a partir del 1° de julio de 1994 (Artículo 2).

Disfrutan del derecho al Salario Escolar, todas las personas trabajadoras asalariadas del sector público, estén en propiedad o en forma interina. Por otra parte, el viático fijo, auxilio económico, aguinaldo, asignaciones, subsidios u otras bonificaciones que no se consideran parte del salario, no se toman en cuenta para el cálculo[49].

49 Salario Escolar, ANEP. Artículo del 14 de octubre del 2008.

Anexo 2

Comparación entre el Proyecto Ley General de la Relación Pública de Servicio y Modificación del Estatuto de Servicio Civil, Ley No. 1581 del 30 de mayo de 1953 y sus Reformas y la posición respectiva de la ANEP

Tema	Proyecto Ley	Comentarios de la ANEP[1]
Cobertura	Cubre a todos los empleados públicos del Gobierno Central y las instituciones autónomas, incluyendo empresas públicas constituidas bajo modelos de derecho privado (art.3). Aplica un concepto de razonabilidad.	La razonabilidad crea discrecionalidad administrativa para que órganos definan lo que es razonable o no.
Interpretación normativa	Las relaciones estarán normadas bajo las reglas y principios generales del Derecho Administrativo (art.5).	Las relaciones laborales ya no estarán regidas bajo el Código de Trabajo.
Derechos adquiridos	No habrá derechos adquiridos respecto de disposiciones generales hacia el futuro, pero la modificación de esas no perjudicará los derechos y situaciones ya consolidados a la fecha de su variación o derogatoria (art.67).	Tanto por la ley de empleo público como por normas futuras se pueden eliminar derechos adquiridos.
	Se declaran inmodificables en perjuicio del servidor el salario base y el derecho a anualidades por antigüedad, así como cualquier otro derecho o beneficio otorgado directamente por ley en tanto la ley se mantenga (art.59).	Se interpreta que no se puede disminuir el salario base, pero otros componentes salariales no establecidos por ley sí, lo cual podría afectar pluses salariales establecidos por convención colectiva.
	Disposiciones reglamentarias vigentes que otorguen mayores derechos que los contemplados en esta Ley continuarán aplicándose únicamente a los actuales servidores y por cinco años, improrrogable (Transitorio III).	Si un trabajador se niega a recibir el Salario Único, después de 5 años pierde todos sus derechos adquiridos.
Régimen de salarios	El salario total comprenderá el salario base, las anualidades, el aguinaldo, y demás pluses salariales creados por ley o conforme a la ley.	
	No podrá crearse o aumentarse ningún beneficio salarial, ni disponerse acto alguno con consecuencias salariales, si no se cuenta con el debido respaldo presupuestario, salvo el caso de reclamos procedentes.	A diferencia de lo que sucede con las negociaciones colectivas, en las que se analiza el impacto financiero y se establece obligación que deberá ser reconocida en presupuestos siguientes, el proyecto prohíbe cualquier negociación al respecto si antes no se cuenta con el respaldo presupuestario. Implicaría la virtual imposibilidad de negociar salarios o pluses que no se hayan presupuestado de previo la entidad.

1 ANEP. *Sobre el proyecto de ley de empleo público elaborado por la administración Arias Sánchez.* Documento elaborado por el Lic. Mauricio Castro Méndez.

Tema	Proyecto Ley	Comentarios de la ANEP[1]
	Cualquiera que fuere el sistema, semestralmente los salarios deberán reajustarse de acuerdo con el aumento por costo de vida que disponga el Poder Ejecutivo (art.68).	Excluye la negociación salarial y la discusión sobre la revisión del esquema de aumentos salariales por pérdida del poder adquisitivo al reconocer solo la inflación sufrida y no la futura.
	En ningún caso los salarios totales que reconozca el sector público serán inferiores a los determinados como mínimos para el sector privado (art.69).	
	Cuando por razones especiales se requiera contar con personal altamente especializado a nivel asesor, ejecutivo o profesional, se podrá establecer mediante decreto un régimen salarial especial para dichos funcionarios, tomando en cuenta los salarios de la empresa privada en labores similares. Se excluyen a estos funcionarios de las disposiciones de Ley de Salarios de la Administración Pública.	El enfoque salarial del proyecto es de contención de salarios, salvo para los puestos de asesor, ejecutivo o profesional que bien pueden tener vinculaciones políticas fundamentales.
Salario único	Cuando así lo disponga un patrono único, podrá acogerse al sistema de salario total único. El sistema podrá acordarse únicamente para servidores de nuevo ingreso. Para servidores ya ingresados, ello solo podrá acordarse con la anuencia del funcionario e indemnizándolo con 12 años de antigüedad como máximo[2]. El salario único se fijará anualmente y comprenderá un pago doble mensual en diciembre cada año (art.70).	
	Se considera el derecho a aguinaldo, anualidades y otros pluses salariales cuando no se estableciere un salario único (art.43, b).	El salario único convierte en salario lo que hasta ahora era aguinaldo. Con tal modificación ese pago doble en el mes de diciembre estará sujeto a todas las cargas sociales, impuesto sobre el salario y demás deducciones al salario.
Libertad sindical	Las convenciones colectivas y otros convenios similares vigentes y que se opongan a esta Ley continuarán rigiendo por un año más, improrrogable (Transitorio II).	El Proyecto aborda tesis restrictiva de la negociación colectiva en empleo público, ello contradice lo negociado en el proyecto Reforma Procesal Laboral y viola los convenios de la OIT. Tesis restrictiva que limita negociaciones en sector público, que causará conflicticos laboral por eliminación de convenciones de trabajo.
	Utilizar los bienes y facilidades patronales solo para los fines públicos que debe atender (art. 44,d).	Artículo podría ser interpretado en el sentido de limitar las facilidades sindicales convenios internacionales.
	Para la promulgación de normas patronales generales, se establece la consulta a las personas servidoras, pero solo se establece la consulta a las organizaciones de las personas servidoras en el Poder Ejecutivo (art. 85).	El Proyecto plantea problemas por el no reconocimiento de organizaciones sindicales como legítimas representantes de los intereses colectivos.

2 El salario único cubre toda la administración pública, obligatorio para los que entran al Servicio Civil por primera vez. Para los que ya están se les aplica si están de acuerdo (es voluntario) y se les reconoce una indemnización. Al aceptar el salario único el trabajador deja de percibir anualidades y pluses salariales

Tema	Proyecto Ley	Comentarios de la ANEP[1]
Ius Variandi	El patrono público tendrá potestad para modificar las condiciones de las relaciones de empleo, con las limitaciones que le impone esta ley. Se declaran inmodificables en perjuicio del servidor el salario base y el derecho a anualidades por antigüedad, así como cualquier otro derecho o beneficio otorgado directamente por ley en tanto la ley se mantenga. En los casos de salario único, este será inmodificable en perjuicio del servidor (art.57, art.59).	La delimitación del *ius variandi* establece puntos de conflicto. No se puede disminuir el salario base, pero otros componentes salariales no establecidos por ley sí (art. 59), lo cual incluso puede afectar pluses salariales establecidos por convención colectiva. No incorpora la jurisprudencia en torno al *ius variandi*, por lo que claramente se aumenta la discrecionalidad administrativa en esta materia.
Traslados y reubicaciones	Los servidores podrán ser trasladados a puestos iguales o bien reubicados conservando el puesto (art. 60).	Se limita la reubicación geográfica con perjuicio al trabajador. Sin embargo, permite traslados y reubicaciones con perjuicio para la persona si por urgencia se requiera, aumentando la discrecionalidad administrativa.
Anualidades	Cada año de servicio que se complete en el sector público, con arrastre de antigüedad aun respecto de patronos de empresa pública, dará derecho al 3 por ciento de incremento en el salario base, salvo que el servidor fuere calificado negativamente en su desempeño (art.46).	Aquellas entidades que tengan una anualidad superior al 3 por ciento anual entrarían en contradicción con esta norma.
Disminución de jornadas y salarios.	Podrá convenirse con el servidor reducir temporalmente su jornada de trabajo y consiguiente remuneración, cuando así convenga al interés público. Esta norma regirá para todo el sector público (art. 66).	Norma sumamente vaga; la disminución de jornadas por interés público conlleva la reducción salarial. Recoge una de las propuestas para flexibilizar y disminuir costos de producción en el marco de la crisis. Remite, en principio, al acuerdo con la persona.
Responsabilidades y sanciones	Todo servidor público será responsable de sus actuaciones u omisiones, con responsabilidad administrativa, civil o penal (art.9).	
	Faltas sancionables, disciplinaria y civilmente, son todas las que constituyan violación a esta Ley, a los principios y en general a la normativa que rige la administración de empleo (art. 74). Se definen las faltas gravísimas, que autorizan el despido, según las leyes o reglamentos.	Permite que se creen causales de despido por medio de reglamentos, lo que es inconstitucional: art. 192 de la Constitución Política establece que servidores públicos "…sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos."
Terminación de la relación laboral	Incapacidad permanente sin poder ser reubicado en otro puesto, jubilación, concesión o privatización de servicios (art.104).	Aparte del despido por causa justa, reestructuración y renuncia el Proyecto abre un margen de discrecionalidad no existente hasta ahora.