



BOLETÍN ESPECIAL

Situación del Empleo Público en el contexto del COVID-19

30 de Julio, 2020

**Larissa Álvarez Lobo, Fernanda Bustamante Solano, Jonathan Coto Fernández,
Alejandro Molina Ramírez, María Jesús Sosa Segnini, Stuart Chavarría Chinchilla
-Equipo Asistente-**

**M.Sc. Eugenia Aguirre-Raftacco
Co-Coordinadora del Observatorio de la Política Nacional**

**Dr. Rotsay Rosales-Valladares
Coordinador del Observatorio de la Política Nacional**

ECP

**Escuela de
Ciencias Políticas**



Situación del Empleo Público en el contexto del COVID-19

Por: *Stuart Chavarría Chinchilla*

El empleo público se ha vuelto uno de los temas centrales en el actual Gobierno. La pandemia ha ocasionado que el interés por este tema se vea renovado. Dos proyectos de ley comprometen actualmente la situación del empleo público en el país y plantean serias reformas.

En este texto nos concentramos en elaborar un análisis de los proyectos de ley N° 21.336 y N° 22.081. En un primer momento, realizaremos una comparación, entre el texto original de la *Ley Marco de Empleo Público* y el texto sustitutivo presentado el 9 de abril del 2020; buscando resaltar los principales cambios. En un segundo instante, nos concentramos en destacar las novedades e inclusiones que presenta el texto sustitutivo. Por último, nos encargamos de analizar el proyecto de *Ley Reducción de Jornadas en el Sector Público* a la luz de sus principales cuestionamientos.

Principales cambios del proyecto de Empleo Público, expediente, 21.336.

Este proyecto de ley busca regular las relaciones de empleo entre el Estado y las personas servidoras públicas bajo el principio del Estado como patrono único y un único régimen de empleo público que sea coherente, equitativo, transparente y moderno. Entre las instituciones incluidas, según el artículo 2, resaltan los tres poderes de la República, instituciones autónomas y Municipalidades. El texto sustitutivo plantea una serie de normas generales para la unificación, simplificación y coherencia en el Empleo Público. Entre las normas incluidas, resaltan:

1. **Gobernanza del Empleo Público:** crea el Sistema General del Empleo Público, y establece las funciones del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN).
2. **Planificación del Empleo Público:** establece los postulados que orientan la planificación del empleo público, una base de datos sobre el empleo público y planes de empleo al corto y mediano plazo.
3. **Organización del Trabajo:** creación de un Régimen único, integrado por ocho familias.
4. **Gestión del Empleo:** establece los criterios para los procesos de reclutamiento y selección. Democratiza la oferta del empleo público publicándolo en una sola plataforma. Además establece criterios para el nombramiento y periodos de prueba, movilidad y desvinculación.
5. **Gestión de la Compensación:** establece las familias y los grados en que se dividirán las familias. Además especifica que es la columna salarial y su metodología, los incentivos y un régimen unificado salarial.
6. **Gestión del Desarrollo:** define los procesos de formación y capacitación, carrera administrativa y promoción interna.



7. Gestión de las Relaciones Laborales: busca conciliar la vida laboral y familiar. Estableciendo permisos de paternidad, permisos de cuidado de familiares en caso de enfermedad o discapacidad y ampliación de las licencias de maternidad.¹

Estas normas generales orientan los artículos planteados en el proyecto, hacia los objetivos deseados por el Ejecutivo. En este sentido, el principal objetivo del proyecto es buscar asegurar la eficiencia y la eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos; facilitando simultáneamente procesos de democratización en la oferta del empleo, procesos de ahorro en las finanzas estatales, así como busca lograr una conciliación de la vida laboral y familiar.

Sin embargo, el texto original fue sumamente controversial y presentaba muchas falencias; por lo cual, el Ejecutivo se vio obligado a presentar un nuevo texto sustitutivo. Los artículos más controversiales del anterior proyecto, los agrupamos en tres categorías, según los problemas que desencadenan: 1) Violentan la autonomía de otras instituciones y poderes, 2) Lesionan derechos y condiciones de los trabajadores y 3) Contienen contradicciones con los fines del proyecto. A continuación, se presenta una tabla que resume los principales cambios que presenta el texto sustitutivo con respecto al original.

Tabla 1. “Ley Marco de Empleo Público, N° 21.336”

Datos Generales	Texto Original	Texto Sustitutivo	
Fecha de inicio	16 de junio del 2020	9 de abril del 2020	
Proponente	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo	
Artículos controversiales			
Violentan la autonomía de otras instituciones y poderes			
Artículo Original	Propósito del Artículo	Artículo en el texto sustitutivo	Propósito del Artículo
Artículo 6	Define las competencias de MIDEPLAN.	Artículo 7	Define las competencias de MIDEPLAN
Artículo 7 y 8	Define la composición y funciones del Consejo Técnico Consultivo	N/A	Elimina la creación del Consejo Consultivo.

¹ Poder Ejecutivo. (2019). Ley Marco de Empleo Público, expediente n° 21.336.



Artículo 11 Establece que todas las unidades de recursos humanos de las instituciones incluidas en el artículo 2 deben seguir la aplicación de lineamientos emitidos por el MIDEPLAN.

Artículo 8 Establece que todas las unidades de recursos humanos de las instituciones incluidas en el artículo 2 deben seguir la aplicación de lineamientos emitidos por el MIDEPLAN.

Artículo 12 Toda dependencia pública deberá contar con su reglamento autónomo de servicio. Los máximos jerarcas serán responsables del cumplimiento de esta disposición.

Artículo 9 Toda dependencia pública deberá contar con su reglamento autónomo de servicio. Los máximos jerarcas serán responsables del cumplimiento de esta disposición.

Artículo 16 MIDEPLAN emitirá los lineamientos generales para que en cada subrégimen de empleo público se ordene el proceso general de organización del trabajo.

N/A No se encuentra registro de alguna acción similar en el texto sustitutivo.

Artículo 17 El reclutamiento de personas servidoras públicas nuevas se efectuará con base en su idoneidad comprobada, para lo cual MIDEPLAN emitirá lineamientos generales para cada subrégimen.

Artículo 13 Se agregaron causales en los procesos de reclutamiento y selección, para no elegir a un postulante.

Artículo 44 Define el proyecto como ley de orden público, por lo cual, deroga toda las disposiciones legales que se le opongan.

Artículo 44 Define el proyecto como ley de orden público, por lo cual, deroga toda las disposiciones legales que se le opongan.

Lesionan derechos y condiciones de los trabajadores

Artículo 14 Establece la creación de un registro centralizado con información personal de los funcionarios públicos.

Artículo 11 Mantiene la creación de un registro centralizado con información personal de los funcionarios públicos y agrega propósitos del registro centralizado.

Artículo 30 Fija los incentivos por desempeño y productividad de carácter monetarios y no monetarios.

Artículo 32 Elimina la creación del incentivo monetario.

Artículo 33 Establece el tope de vacaciones en 30 días hábiles.

Artículo 35 Se reduce el tope de vacaciones a 20 días hábiles.



Contienen contradicciones con los fines del proyecto

Artículo 15	Define ocho subregímenes en los que se dividirá el empleo.	Artículo 12	Elimina los ocho subregímenes y crea un marco único dividido por familias.
-------------	--	-------------	--

Fuente: Elaboración propia con datos de Ley Marco de Empleo Público, expediente n° 21.336, (2020).

Ahora bien, entre los principales cambios observados podemos resaltar la eliminación de la creación del Consejo Técnico Consultivo y la eliminación del Observatorio sobre el Empleo Público.² El texto original, no tenía claridad acerca de la naturaleza jurídica de ambos órganos. Por otro lado, las funciones y facultades que se les asignaba iban en contra del principio de legalidad, pues el proyecto les otorgaba a órganos adscritos de MIDEPLAN la facultad de definir lineamientos e indicadores a toda la institucionalidad pública. Además, otro cambio importante, es la eliminación de la facultad que se le asignaba al MIDEPLAN para emitir lineamientos generales sobre el empleo público, contemplado en el artículo 16.³

Estos cambios, son grandes avances para el proyecto, pues procuran solventar los conflictos que encierra sobre la independencia de poderes y la autonomía de otras instituciones. Sin embargo, otros artículos que desencadenan el mismo problema siguen sin mostrar ningún cambio. Por ejemplo, el artículo 8 del texto sustitutivo, que continúa reflejando el mismo inconveniente, pues supedita a las oficinas de recursos humanos de las distintas instituciones públicas al control del MIDEPLAN; creando una afectación en la independencia de los poderes y la autonomía. Por su parte, el artículo 13 del texto sustitutivo, nuevamente le asigna facultades al MIDEPLAN para dictar lineamientos a toda la institucionalidad pública, mientras, el artículo 44 despierta dudas ya que establece que esta ley deroga a todas las que se le opongá. Por otro lado, sucede lo mismo con el artículo 9, el cual exige la creación de reglamentos autónomos de servicio a cada institución pública; llegando, nuevamente, a afectar la división de poderes y la autonomía de muchas instituciones públicas.⁴⁵

Este proyecto de ley -como hemos visto- plantea serios problemas que afectarían la división de los tres poderes y la autonomía de varias instituciones públicas. Además, le arroja una facultad excesiva a un Ministerio para dictar la política sobre el Empleo Público⁶.

² Poder Ejecutivo. (2019). Ley Marco de Empleo Público, expediente n° 21.336.

³ Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. (2020). Informe De: Proyecto De Ley Marco De Empleo Público.

⁴ Ídem

⁵ Se debe tener presente que para la creación de reglamentos autónomos se necesitan de un Decreto Ejecutivo para su vigencia, lo cual representa un problema; ya que al establecer que toda "dependencia pública" deberá contar con estos, surge de nuevo el inconveniente de intentar hacer valer directrices del Poder Ejecutivo a los otros poderes de la República y las instituciones autónomas que gocen de autonomía administrativa. (Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, 2020)

⁶ Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. (2020). Informe De: Proyecto De Ley Marco De Empleo Público.



En otro orden de ideas, en este texto sustitutivo, continúan presentes una serie de artículos que lesionan los derechos y condiciones de los trabajadores. Por ejemplo, el artículo 11 del texto sustitutivo define la creación de una plataforma integrada de empleo público, la cual, contendrá datos relativos al perfil laboral y sociodemográfico de las personas servidoras públicas. Sin embargo, tal y como apunta el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, este artículo era demasiado vago, poco claro y ambiguo en el texto original. No se especificaba qué información debía suministrar las diferentes instituciones públicas, ni se establecen mecanismos para resguardar la información de los trabajadores, ni mucho menos se fijó qué institución se hacía cargo de la información recopilada⁷. En el texto sustitutivo, casi ninguna de estas observaciones, anteriormente mencionadas, fue atendida. El único cambio palpable es que fija al MIDEPLAN como la institución a cargo de la plataforma integrada. Sin embargo, deja sin especificar cómo se va a resguardar la intimidad y los datos de las personas. Esto resulta relevante, en especial, en un Gobierno en el cual la protección de datos ha sido un tema problemático -v. g. Caso UPAD-⁸.

La base de datos creada debe ser sometida a la fiscalización de la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (PRODHAB) acorde con el artículo 16 de Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales N° 8968, ya que la PRODHAB tiene el deber de velar por el cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos; llevando un registro de las bases de datos reguladas por esta ley, así como debe constatar si se siguieron los protocolos necesarios para el correcto manejo de datos. Por otro lado, el artículo 8 incisos e) y f) estipulan que para limitar el derecho a la autodeterminación informativa del ciudadano se debe tener una razón identificable, clara y legítima. Además, aun, a pesar de que se limite la autodeterminación informativa, las personas tiene el derecho de conocer la existencia de la base de datos y tener acceso a la información y forma con que serían tratados sus datos. La forma en que se maneje la base de datos, la finalidad de la misma, así como el acceso a los datos utilizados deben ser de conocimiento público. La ley debe de tener claro y especificar estos aspectos en el cuerpo del texto, con el propósito de asegurar el correcto uso de la información y la confidencialidad.⁹ Hasta el momento, la PRODHAB no se ha pronunciado al respecto de esta base de datos.

En esta nueva versión del proyecto de ley también se reduce el tope de vacaciones de 30 días hábiles a 20, también desaparecen los incentivos monetarios, y se sigue sin especificar cuáles serán los incentivos no monetarios que podrían obtener las y los empleados públicos.¹⁰ Estos artículos anteriormente mencionados, representan un golpe directo a las condiciones de la clase trabajadora, y entorpecen los procesos por

⁷ Ídem

⁸ Observatorio de la Política Nacional. "La Costa Rica política en tiempos del coronavirus, N° 1". Recuperado de Observatorio de la Política Nacional: https://www.opna.ucr.ac.cr/images/AdC2020/Analisis_de_Coyuntura_1_OPNA_-_2020_enero_-_marzo.pdf

⁹ Asamblea Legislativa. (2011). Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales Ley N° 8968.

¹⁰ Poder Ejecutivo. (2019). Ley Marco de Empleo Público, expediente n° 21.336.



mejorar la gestión de la compensación. Estos cambios podrían desencadenar el descontento en una fuerza laboral pública que ha sido constantemente atacada en los últimos años, y ha visto erosionadas sus condiciones laborales a lo largo de los últimos años, ejemplos de esta situación nos lo proveen proyectos de ley que ponen en riesgo las condiciones del empleo público son el capítulo de reformas laborales aprobadas dentro del plan fiscal, el proyecto de ley 21.182 que busca establecer una jornada de 12 horas, la ley recientemente aprobada para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos N° 9808 que regula el derecho a huelga en los trabajadores, entre otros.

Por otro lado, uno de los artículos más controvertidos era el artículo 15 del texto original, ya que presentaba una serie de errores que no iban acordes con los objetivos del proyecto. Pues, en primer lugar, existía una contradicción entre la creación de un Marco Único, y el establecimiento de 8 subregímenes en los que se agrupaban las diferentes ramas del empleo público. El problema era que en ningún momento se definía en qué consistían estos 8 subregímenes, ni se establecía su relación con regulaciones ya existentes como la Ley Orgánica del Poder Judicial o el Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica¹¹. En el texto sustitutivo una serie de artículos atiende algunas de las observaciones hechas a este artículo, más adelante las veremos con detalle.

Sin embargo, como podemos observar, el Ejecutivo, a pesar de presentar un texto sustitutivo para regular el empleo público, no logra resolver la mayoría de las observaciones planteadas por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. Esta situación es sumamente preocupante, pues como hemos visto, los principales errores del proyecto desencadenan problemas sumamente serios como pueden ser la violación de la independencia de los otros dos poderes de la República y la transgresión a la autonomía de muchas instituciones. De igual manera, a pesar de que se busca fijar una gestión de la compensación basada en el mérito y la excelencia, algunas medidas como la reducción del tope de vacaciones y la eliminación de los incentivos monetarios podrían entorpecer este proceso de gestión de la compensación y desincentivar al empleado público a lograr la excelencia. Además, aún quedan dudas sobre la relación de este proyecto y las regulaciones existentes como la Ley Orgánica del Poder Judicial, por mencionar un ejemplo.

Inclusiones nuevas en el texto sustitutivo

Ahora bien, este texto sustitutivo presentado por el Poder Ejecutivo contiene una serie de cambios con respecto al texto original. En este apartado, nos concentramos en ahondar en los principales cambios. A continuación, se presenta una tabla resumen con las nuevas inclusiones que aparecen en el texto sustitutivo.

¹¹ Ídem



Tabla 2. Inclusiones nuevas en el texto sustitutivo, N° 21.336

Artículos y Transitorios		
Cambios	Artículos Agregados	Descripción
Grados	Artículo 27	Cada familia laboral estará conformada por una serie de grados, cada uno de los cuales representa un grupo de puestos con perfil similar
Clasificación de las familias	Artículo 28	Todos los puestos del servicio público deberán tener un manual de puestos detallado para que el MIDEPLAN asigne cada trabajo en planilla a una familia laboral y a un grado dentro de esa familia.
Columna Salarial	Artículo 29	Introduce una columna salarial.
Salario Global	Artículo 34	Crea el salario global o único solo para nuevo personal.
Regulaciones laborales	Transitorio XII	Crea regulación para interinos
Reformas		
Reorganización institucional	Artículo 7 (Reforma a la ley de Creación de los Tribunales Administrativos del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y del Servicio Civil, Ley N.º 8777)	Traslada al Tribunal Administrativo del Servicio Civil como órgano desconcentrado de MIDEPLAN
Reorganización institucional	Artículo 7 bis (Reforma al Estatuto del Servicio Civil)	Traslada a la Dirección General del Servicio Civil como órgano desconcentrado máximo de MIDEPLAN

Fuente: Elaboración propia con datos de Texto sustitutivo de la Ley Marco de Empleo Público, expediente n° 21.336, (2019).

Entre los principales cambios, que podemos resaltar uno de ellos es la eliminación de los 8 subregímenes, y en su lugar propone la creación de 8 familias laborales. Para la elaboración de estas familias, todas las instituciones deberán facilitar información al MIDEPLAN y enviar las descripciones de todos los puestos de trabajo en su planilla. Esto para que el MIDEPLAN sea capaz de asignar a cada puesto en una familia laboral y un grado. En el nuevo texto sustitutivo se incluyen los grados dentro de las familias. Por lo tanto, cada familia laboral está compuesta por una serie de grados que representa un grupo de puestos con características similares; cada grado está compuesto por un rango de puntos. El salario se mide a través de una columna salarial única creada, a partir de una novedosa metodología de valoración del trabajo para el



servicio público.¹² Por lo tanto, la progresión salarial dentro de un grado siempre estará supeditada a un buen desempeño laboral.¹³ En este sentido, a cada grado se le asignan uno o más puntos en la escala, estos tendrán un valor financiero inicial, determinado por observaciones de la sociedad civil organizada, el estado de los fondos y la importancia de las remuneraciones.

Otro de los cambios observados en el proyecto es la creación de planes con los procedimientos necesarios que permitan realizar nombramientos en propiedad en aquellas plazas que se encuentran interinas o vacantes.

Por otro lado, el texto propone la concentración de dependencias y facultades en el MIDEPLAN para robustecer su posición como ente rector del empleo público. Se impulsa una reorganización institucional que colocaría a la Dirección General del Servicio Civil y al Tribunal Administrativo del Servicio Civil como órganos desconcentrados máximos dentro del MIDEPLAN; ocasionando la concentración de poderes y funciones en este Ministerio.¹⁴ Estas medidas de fortalecimiento del MIDEPLAN no son de extrañar, ya que este proyecto de ley es la continuación de un proceso de reforma postergado por mucho tiempo, el cual dio inicio con el título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. A partir de esta ley y reforzado por la reforma introducida a la Ley de Salarios de la Administración Pública se dispuso que toda la materia de empleo público estará bajo la tutela del MIDEPLAN.¹⁵ En virtud de ello, se debe considerar seriamente la constitucionalidad de la norma, pues se estaría estableciendo la tutela del MIDEPLAN sobre los otros dos poderes de la República. Estas nuevas inclusiones podrían llegar a tener implicaciones serias para la independencia y división de poderes.

Como hemos podido observar, las nuevas inclusiones como la creación de las ocho familias, la división por grados y la inclusión de una nueva metodología para la creación de una columna salarial brindan más claridad al proyecto. Sin embargo, la Contraloría cree que se debe avanzar en un enfoque de reglas generales uniformes que permita la convergencia de diferentes regímenes con lo cual se volvería innecesario la creación de familias. Además, el ente contralor cree que el actual esquema de remuneración que presenta el proyecto es demasiado complejo y fragmentado. Dicho esquema podría implicar que se otorgue una fijación y un tratamiento de compensación distinto dependiendo de la familia a la que pertenezca el trabajador. Por lo tanto, este esquema podría ocasionar la creación de diferentes reglas a la hora de definir la evolución de la compensación en las diferentes familias.

¹²Esquema de puntos en el que las puntuaciones se asignan a los puestos de trabajo de acuerdo a una serie de requisitos como el nivel de conocimiento, experiencia, peso relativo del trabajo, entre otros. (Ley Marco de Empleo Público, 2019)

¹³ Poder Ejecutivo. (2019). Ley Marco de Empleo Público, expediente n° 21.336.

¹⁴ Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. (2020). Informe De: Proyecto De Ley Marco De Empleo Público.

¹⁵ Contraloría General de la República. (2020). Criterio sobre el texto sustitutivo del proyecto de ley denominado "ley Marco de Empleo Público", iniciativa que se tramita bajo expediente legislativo n°. 21.336.



En lugar del esquema anteriormente descrito, la Contraloría propone reunir esfuerzos para cumplir con el establecimiento de reglas similares para la evolución de los salarios públicos estipulados en el título III de la Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas; en aras de alcanzar la simplicidad, la equidad y la sostenibilidad.¹⁶ Por otro lado, parece ser que la ampliación en los permisos de maternidad y la creación de permisos de paternidad y para cuidado de familiares se pagan con la eliminación de los incentivos monetarios y la disminución del tope de vacaciones. Es una verdadera lastima que estos avances en temas de empleo público, requiere de sacrificar condiciones anteriormente alcanzadas por los empleados públicos. Estas nuevas inclusiones, si bien es cierto le brindan más claridad al proyecto, resultan ser demasiado complejas y fragmentadas; llegando inclusive a contradecir los objetivos iniciales de unificación, simplificación y coherencia en el Empleo Público, que tenía inicialmente el Ejecutivo a la hora de presentar este proyecto.

Ley Reducción de Jornadas en el Sector Público, expediente 22.081

El Estado costarricense ha incurrido en gastos inesperados para atender la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Además, las medidas de aislamiento y distanciamiento han afectado la economía, y por ende la recaudación de impuestos comprometiendo la liquidez del Estado. Como respuesta a esta situación, para solventar la falta de recursos y el difícil panorama fiscal, el Ejecutivo presentó el proyecto de *Ley de Reducción de Jornadas en el Sector Público*, expediente 22.081, planteando que este permitirá un ahorro de 129.700 millones de colones.

Este proyecto de ley busca una reducción del 15% en las jornadas laborales de aquellos funcionarios públicos que reciban una remuneración bruta de más de ₡1.500.000. El proyecto contempla excepciones a algunas instituciones estatales como: A) Cuerpos de Policía, B) Benemérito Cuerpo de Bomberos, C) Ministerio de Salud, D) Caja Costarricense de Seguro Social, E) Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, F) Centros penitenciarios.

El proyecto también plantea que las instituciones que paguen sus planillas por medio del sistema Integra 1 y 2, el Ministerio de Hacienda les aplicará las modificaciones correspondientes sobre los salarios. Mientras, aquellas instituciones no ligadas al sistema Integra deberán depositar los excedentes producto de la rebaja salarial en la caja única del Estado. Además, el proyecto reforma el inciso d) del artículo 6 de la Ley de Protección al Trabajador, N°. 7983 el cual fija como requisito para retirar el Fondo de Capitalización Laboral (FCL) la suspensión del contrato laboral, o una reducción mínima del 20% de la jornada ordinaria de un trabajador.¹⁷

El proyecto de ley al ser presentado ante la corriente legislativa generó una serie de dudas, críticas y cuestionamientos entre estos resaltan los siguientes:

¹⁶ Ídem

¹⁷ Poder Ejecutivo. (2019). Ley de Reducción de Jornadas en el Sector Público, expediente 22.081



Tabla 3. Cuestionamientos al proyecto de Ley Reducción de Jornadas en el Sector Público 22.081

Afectación	Descripción
Funcionamiento del Poder Judicial	La exclusión del Poder Judicial de la lista de instituciones a las que se le aplica la excepción de la norma es una seria problemática, ya que puede ocasionar un atraso en la atención de juicios, causas pendientes u algún otro proceso judicial.
Consumo y endeudamiento de los hogares	La reducción de las jornadas laborales y por ende la reducción del salario en el sector público puede llegar a afectar el consumo de las familias e inclusive el PIB. Se debe determinar qué tan negativa sería la medida a comparación a las ventajas macroeconómicas ocasionadas por la reducción del déficit fiscal.
Impacto en las finanzas de la CCSS, el IMAS y Fodesaf	Si se continúa con la idea se debe pensar en una compensación financiera a instituciones como la CCSS, el IMAS o Fodesaf.
Recaudación de Impuestos	La recaudación de impuestos sobre la renta aplicado a salarios del Gobierno Central y del resto del sector público podrían experimentar una baja; lo que debería restarse de las cuentas del potencial ahorro que traería este proyecto.
Fondo de Capitalización Laboral (FCL)	En el proyecto de ley un artículo tiene el objetivo de reformar el artículo 6 de la Ley de Protección al Trabajador, Ley N°. 7983. Esta reforma impide el retiro del FCL, ya que establece un tope del 20% de reducción del salario como requisito para el retiro del mismo. Cuando la reducción que propone el Ejecutivo es del 15%.

Fuente: Elaboración propia con datos del Comunicado “Gobierno debe valorar cuidadosamente el impacto de las medidas que se están considerando en materia salarial”, Observatorio Económico y Social (2020) y criterio experto.

Este proyecto de ley acarrea una serie de consecuencias que evidencia la falta de estudios previos y de un criterio técnico a la hora de su redacción. La reducción de la jornada laboral no solo podría afectar el normal funcionamiento de nuestro sistema de justicia y de muchas otras instituciones, sino que también representa una fuerte afectación al consumo de los hogares, y compromete las finanzas de muchos otros, dados los altos niveles de endeudamiento que experimentan los hogares del país. Se deben realizar los cálculos, pero esta disminución en las jornadas laborales podría llegar a ocasionar una afectación más grave en la economía; aún más grave de lo que



representaría las ventajas macroeconómicas producto de la reducción del déficit fiscal sobre el corto plazo.¹⁸

Aunado a la afectación en el consumo de los hogares y su estabilidad financiera el proyecto de ley en el artículo 6 dificulta aún más el panorama a las familias costarricenses, al no permitir el acceso al Fondo de Capitalización Laboral. Ya que coincidentemente la reforma, establece como requisito para retirar el fondo una reducción del 20% en la jornada laboral ordinaria, mientras, el proyecto de ley tan solo plantea una reducción del 15%.

Por otro lado, es sumamente preocupante que no se tuvieran contemplados las afectaciones a otras instituciones como la CCSS, Fodesaf o el IMAS, instituciones a cargo de la atención de la emergencia nacional y que ya han visto sus ingresos reducidos producto de los gastos ocasionados por la atención de la crisis sanitaria, y la abrupta caída en la recaudación fiscal, ante el cese de la actividad económica. Es incomprensible como el Ejecutivo llega a la Asamblea Legislativa a proveer datos cuestionables y poco claros para justificar un proyecto de ley tan importante y que podría generar afectaciones muy graves a las finanzas de instituciones públicas, el consumo y la estabilidad financiera de los hogares costarricenses.¹⁹

Diferentes sectores han enviado sus propuestas para paliar los gastos producidos por la crisis sanitaria. Varias opciones han sido puestas sobre la mesa, en su mayoría propuestas que hacen recaer el coste de la crisis únicamente sobre los empleados públicos. Entre las propuestas presentadas resaltan -entre otras- la creación de un impuesto solidario entre los funcionarios públicos²⁰, un impuesto sobre la renta aplicado al salario escolar²¹; mientras los proyectos expediente 22.034 y expediente 21.883 presentados en la corriente legislativa buscan aumentar las cargas impositivas a las empresas que siguen registrando grandes ganancias²², iniciativa similar a como el sector sindical ha presentado propuestas similares para gravar a los grandes contribuyentes.

Como podemos ver el abanico de posibilidades está abierto, y constantemente diferentes actores han posicionado sus propuestas. Sin embargo, el ejecutivo ha

¹⁸ Observatorio Económico y Social, (2020). Comunicado “Gobierno debe valorar cuidadosamente el impacto de las medidas que se están considerando en materia salarial”.

¹⁹ El diputado José María Villalta acusó a la Ministra Pilar Garrido de proveer datos falsos, pues no mencionó que del ahorro de ₡129 mil millones, hay que restarle ₡32 mil millones para la CCSS, y en la comparecencia no tenía a mano la afectación financiera a Fodesaf. (Telenoticias, 2020) Recuperado de: https://www.teletica.com/politica/gobierno-no-contemplo-impacto-a-ccss-en-recorte-de-jornadas-laborales_261896

²⁰ La Nación, (2020). “Gobierno propone impuesto solidario a salarios y mantener precios de combustibles”. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/gobierno-propone-impuesto-solidario-a-salarios-y/JYRZP3V62BCZDAFBU57UJMROMY/story/>

²¹ Delfino, (2020). “Hacienda pide impuesto sobre la Renta al salario escolar, a cambio de posponer IVA a la canasta básica”. Recuperado de: <https://delfino.cr/2020/06/hacienda-pide-impuesto-sobre-la-renta-al-salario-escolar-a-cambio-de-posponer-iva-a-la-canasta-basica>

²² Amelia Rueda, (2020). “¿Aumentar impuestos a personas y empresas menos afectadas por pandemia? Esto proponen dos proyectos”. Recuperado de: <https://www.ameliarueda.com/nota/dos-proyectos-proponen-aumentar-impuestos-empresas-mas-grandes-ante-covid>



tomado el camino más empedrado, y únicamente ha hecho caso a los sectores empresariales. Resulta interesante observar que la mayoría de propuestas presentadas para resolver la falta de liquidez del Estado van en contra de los intereses de los funcionarios públicos. En tanto, el Gobierno ni siquiera ha considerado gravar a las empresas que no se han visto afectadas por la pandemia o los grandes contribuyentes que reportan cero utilidades.

Conclusiones

La crisis sanitaria producida por el COVID-19 ha comprometido enormemente la estabilidad del sistema político y las finanzas del Estado. En este contexto de crisis surgen diversas voces de diferentes sectores demandando realizar una serie de reformas al empleo público en aras de reducir el gasto público, y utilizar los recursos ahorrados para paliar los efectos adversos producidos por la pandemia. Los proyectos de ley 22.081 y 21.336 son ejemplos claros de la situación que vive el país, y de la estrategia del Gobierno.

El Poder Ejecutivo y diversos actores representantes de los grupos de poder económico más influyentes, tácitamente han intentado que los empleados públicos paguen por los gastos ocasionados por esta crisis sanitaria. Éstos han soslayado plantear una estrategia progresiva (no regresiva) sobre cómo enfrentar la crisis fiscal que se avecina y cómo los sectores más vulnerables del país -en condiciones de pobreza, desempleo, informalidad y subempleo- van a lidiar con el posible colapso económico. También han subestimado o simplemente omitido la “promesa presidencial” (Discurso del 4 de mayo) de promover un diálogo abierto con TODOS los sectores para negociar de manera seria el aporte solidario que tiene que brindar cada persona de este país.

En lugar de estar realizando estas labores, tenemos un Gobierno que se resiste a crear un impuesto a los grandes contribuyentes, que a la fecha no ha presentado un proyecto claro de reactivación económica. En su lugar presenta proyectos como la ley de empleo público, la cual, plantea serios conflictos relacionados con la división de poderes, o presenta proyectos como ley de reducción de jornadas laborales, que representa un duro golpe para los funcionarios públicos, la estabilidad financiera de muchas instituciones, y podría llegar a comprometer el consumo y afectar el ingreso de las familias costarricenses.

Siguiendo este orden de ideas, la gestión de esta crisis ha sido la excusa perfecta para presentar una serie de proyectos que atentan contra las condiciones de los funcionarios públicos. Mientras, por su parte, los grandes contribuyentes y la clase empresarial, mediante grupos de presión logran asegurar que la crisis no les llegue a afectar a ellos; llegando a evitar la responsabilidad de dar su *“aporte solidario para salir de esta situación”*.



**INFOGRAFÍAS
RESUMEN GRÁFICO EJECUTIVO
BOLETÍN ESPECIAL**

30 de Julio, 2020

**Larissa Álvarez Lobo, Fernanda Bustamante Solano, Jonathan Coto Fernández,
Alejandro Molina Ramírez, María Jesús Sosa Segnini, Stuart Chavarría Chinchilla
-Equipo Asistente-**

**M.Sc. Eugenia Aguirre-Raftacco
Co-Coordinadora del Observatorio de la Política Nacional**

**Dr. Rotsay Rosales-Valladares
Coordinador del Observatorio de la Política Nacional**



Situación del Empleo Público en el contexto del COVID-19

El empleo público se ha vuelto uno de los temas centrales en el actual Gobierno. La pandemia, ha ocasionado que el interés por este tema se vea renovado. Dos proyectos de ley comprometen actualmente la situación del empleo público en el país, y plantean serias reformas del mismo. En este boletín se elabora un análisis en **tres etapas**, de los proyectos de ley n° 21.336 y n° 22.081:

- En primera instancia se realiza una **comparación** entre el texto original de la Ley Marco de Empleo Público y el texto sustitutivo presentado el 9 de abril del 2020; buscando resaltar los principales cambios.
- Seguidamente, se destacan las **novedades e inclusiones** que presenta el texto sustitutivo.
- Por último, se analiza el proyecto de **Ley Reducción de Jornadas en el Sector Público** a la luz de sus principales cuestionamientos.





Principales cambios del proyecto de Empleo Público, expediente, 21.336. Serie de normas generales para la unificación, simplificación y coherencia en el Empleo Público:

- **Gobernanza del Empleo Público:** crea el Sistema General del Empleo Público, y establece las funciones del MIDEPLAN.
- **Planificación del Empleo Público:** establece los postulados que orientan la planificación del empleo público, una base de datos sobre el empleo público y planes de empleo al corto y mediano plazo.
- **Organización del Trabajo:** creación de un Régimen único, integrado por ocho familias.
- **Gestión del Empleo:** establece los criterios para los procesos de reclutamiento y selección.
- **Gestión de la Compensación:** establece las familias y los grados en que se dividirán las familias.
- **Gestión del Desarrollo:** define los procesos de formación y capacitación, carrera administrativa y promoción interna.
- **Gestión de las Relaciones Laborales:** busca conciliar la vida laboral y familiar. Estableciendo permisos de paternidad, permisos de cuidado de familiares en caso de enfermedad o discapacidad y ampliación de las licencias de maternidad.



Situación del Empleo Público en el contexto del
COVID-19. Inclusiones nuevas en el texto
sustitutivo:

BOLETÍN ESPECIAL

Tabla 2. Inclusiones nuevas en el texto sustitutivo, N° 21.336		
Artículos y Transitorios nuevos		
Cambios	Artículos reformados	Descripción
Grados	Artículo 27	Cada familia laboral estará conformada por una serie de grados, cada uno de los cuales representa un grupo de puestos con perfil similar
Clasificación de las familias	Artículo 28	Todos los puestos del servicio público deberán tener un manual de puestos detallado para que el MIDEPLAN asigne cada trabajo en planilla a una familia laboral y a un grado dentro de esa familia.
Columna Salarial	Artículo 29	Introduce de una columna salarial.
Salario Global	Artículo 34	Crea el salario global solo para nuevo personal.
Regulaciones laborales	Transitorio XII	Crea regulación para interinos
Reformas		
Reorganización institucional	Artículo 7 (Reforma a la ley de Creación de los Tribunales Administrativos del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y del Servicio Civil, Ley N.° 8777)	Traslada al Tribunal Administrativo del Servicio Civil como órgano desconcentrado al MIDEPLAN
Reorganización institucional	Artículo 7 bis (Reforma al Estatuto del Servicio Civil)	Traslada a la Dirección General del Servicio como órgano desconcentrado máximo al Civil al MIDEPLAN

Fuente: Elaboración propia con datos de Texto sustitutivo de la Ley Marco de Empleo Público, expediente n° 21.336, (2019).



Situación del Empleo Público en el contexto del
COVID-19. Ley Reducción de Jornadas en el
Sector Público, expediente 22.081:

BOLETÍN ESPECIAL

El Estado costarricense ha incurrido en gastos inesperados para atender la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Con el fin de solventar la falta de recursos y el difícil panorama fiscal el Ejecutivo presenta el proyecto de Ley de Reducción de Jornadas en el Sector Público, expediente 22.081, el cual permitirá un ahorro de 129.700 millones de colones.

La reducción de la jornada laboral no solo podría afectar el normal funcionamiento de nuestro sistema de justicia, sino también representa una fuerte afectación al consumo de los hogares, y compromete las finanzas de muchos otros dados los altos niveles de endeudamiento que experimenta el país.

