

Posición del CONARE ante proyecto de ley de empleo público

3 de febrero del 2021. El expediente legislativo 21.336, denominado proyecto de Ley Marco de Empleo Público debería partir de un análisis con enfoque prospectivo del recurso humano que el Estado costarricense requiere a mediano y largo plazo para consolidar su especialización, su profesionalización y plena respuesta al nuevo contexto del mundo laboral. Debería también garantizar la incorporación al servicio público de las personas profesionales mejor preparadas, que estén en capacidad de liderar con espíritu de solidaridad social, excelencia y calidad, la prestación de los servicios fundamentales que el Estado debe procurar a la ciudadanía. Es imperativo de justicia que los intereses colectivos de los y las contribuyentes sean atendidos y administrados por el recurso humano mejor capacitado que el Estado pueda brindarles, como retribución a las importantes y constantes sumas de impuestos y contribuciones que pagan puntualmente.

El Estado podrá ser redimensionado o reestructurado con miras a una mayor eficiencia y eficacia, pero nunca podrá alcanzar los mejores estándares de la institucionalidad pública a los que se aspiran, si sólo promueve la contratación y conservación de personal poco o mediocremente capacitado, resultado de un sistema de salarios que no posee poder competitivo ni adquisitivo a futuro y que no responde a los principios de trabajo decente y sostenible según la Organización Internacional del Trabajo. En este contexto la imposición de límites como los que contiene el proyecto de ley 21.336, condenarán al Estado costarricense a una gran pérdida de potencial profesional en su recurso humano. El contribuyente seguirá esforzándose por pagar cada día más impuestos directos e indirectos, pero será atendido por un Estado cada vez más débil en su gobernanza, menos eficiente en la prestación de sus servicios y con personal limitado para el ejercicio de sus competencias profesionales.

En la exposición de motivos del texto sustitutivo del proyecto de ley Marco de Empleo Público presentado por la Ministra de Planificación a la Asamblea Legislativa se indica que en su elaboración se consideró:

- La estructura conceptual de la gestión de recursos humanos del autor Francisco Longo (“Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional del Servicio Civil, Diálogo Regional de Políticas, Banco Interamericano de Desarrollo”, ESADE, Instituto de Dirección y Gestión Pública, Barcelona, abril de 2002) y los catorce principios para un servicio público adecuado propuestos por el Comité de Gobernanza de la OCDE (“Recomendación del Consejo sobre Liderazgo y Capacidad en el Servicio Público” de 17/01/2019), y
- Recomendaciones de la Contraloría General de la República.

Sin embargo, de su lectura detallada, se concluye que esta propuesta más bien contradice por su fondo lo enunciado en dichos documentos de referencia, especialmente los relacionados con:

- Las competencias y habilidades necesarias para transformar la visión política en servicios que proporcionen a la sociedad;
- Atraer y retener a los empleados con habilidades y competencias que el mercado de trabajo requiere;
- Desarrollar las habilidades y competencias necesarias creando una cultura y entorno de aprendizaje en el servicio público;
- Desarrollar sistemas de empleo público que fomente un servicio receptivo y adaptable que sea capaz de solucionar los retos actuales y futuros y las circunstancias cambiantes;
- Fijar y ofrecer condiciones de empleo transparentes que se adecuen a las funciones del puesto teniendo en cuenta los mercados de trabajo externos e internos; y
- Asegurar que los empleados tengan oportunidades de contribuir a la mejora del desempeño público que se sean incluidos como socios en los asuntos de la gestión del servicio público.

En el caso particular de las instituciones de educación superior, la misma OCDE en el documento “Benchmarking Higher Education System Performance” (Higher Education OCDE Publishing, París, 2019), afirma:

“La educación requiere necesariamente grandes volúmenes de mano de obra altamente calificada entre sus recursos de producción. Los salarios de los trabajadores altamente calificados en educación superior deben seguir el ritmo de los de otros sectores de la economía para retener a los trabajadores altamente calificados en el sector de la educación”.

En esta línea, las universidades públicas costarricenses han procurado generar condiciones que les permita competir en la atracción, sostenibilidad y relevo de las personas docentes, científicas, técnicas y de apoyo a la academia, con el fin de que las nuevas generaciones de profesionales sean formados por el mejor recurso humano posible y que la ciudadanía cuente con los mejores institutos de investigación y transferencia de conocimientos, centros de producción cultural y artística, cuya presencia y respuesta ha sido puesta en evidencia en cada crisis nacional vivida en distintos ámbitos, siendo la actual pandemia la última de ellas.

Preocupa al CONARE constatar que la eventual aprobación del proyecto de ley número 21.336 implicará:

- Quebrantar el régimen de institucionalidad democrática costarricense contenido en el orden constitucional,
- Atentar contra la descentralización de servicios estatales esenciales,
- Revertir la despolitización del sistema del Servicio Civil defendida en nuestra Constitución Política al trasladar a la Asamblea Legislativa la potestad de nombramiento de su Director General,
- Atentar contra la garantía de independencia entre poderes de la República,

- Desalentar la educación pública, entendida como la más importante inversión social,
- Violentar el régimen de independencia que en materia de administración, organización, planificación, gobierno y patrimonio establecen y garantizan los artículos 84, 85 y 87 de la Constitución Política, y
- Someter a las instituciones descentralizadas al poder centralizado del Poder Ejecutivo mediante la rectoría que en materia de empleo público se les pretende imponer.

Las naciones no deben escatimar la inversión en capital humano capacitado para el desarrollo de la institucionalidad pública que se requiere para la debida atención de las necesidades de su propio desarrollo.

Cualquier reforma en materia de empleo público debe respetar los principios constitucionales de igualdad salarial en igualdad de condiciones, de idoneidad comprobada, de rendición de cuentas, transparencia, responsabilidad y de control de legalidad y constitucionalidad de la gestión administrativa; todo lo anterior dentro de la concepción misma del Estado Social de Derecho y su institucionalidad, que igualmente poseen rango constitucional. Compete a cada uno de los sectores de la Administración Pública velar por su observancia, sin que para ello sea necesario sustituirlos en el ejercicio de sus competencias de administración y gobierno.

Por voluntad directa de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 nuestra Constitución Política incorpora en sus artículos 84, 85 y 87 un régimen de autonomía universitaria que comprende una independencia plena de administración, organización, gobierno, política y patrimonial en favor de las universidades estatales que implica:

- a) Estar fuera de la dirección del Poder Ejecutivo, de su jerarquía y poseer su propio Plan Nacional de Desarrollo de la Educación Superior;
- b) Contar con plenas competencias administrativas y poderes de gobierno para cumplir sus fines;
- c) Gozar de plena potestad de autodeterminación para establecer sus planes, programas, presupuestos, servicios y organización internas;
- d) Tener plena potestad para emitir reglamentos, autónomos y de ejecución, regulando el servicio que prestan;
- e) Ejercer potestad plena para contratar y organizar directa y libremente todos los recursos humanos requeridos para el adecuado cumplimiento de su misión superior de cultura, educación, ciencia, tecnología y demás áreas del conocimiento humano;
- f) Garantizar y regular por medio de su potestad de gobierno el ejercicio de la libertad de cátedra, competencia exclusiva de las autoridades universitarias.

Para crear y regular sus regímenes de empleo, las universidades estatales ejercen la capacidad jurídica plena para adquirir y conferir derechos y contraer obligaciones contra su propio patrimonio, que literalmente estipulan los artículos 84 y 85 constitucionales, sin requerir de autorizaciones ni

aprobaciones externas al ámbito de su propio gobierno. El régimen de empleo de los funcionarios universitarios no puede quedar sometido al Servicio Civil ni a la rectoría del Ministerio de Planificación y Política Económica sin que ello implique la inconstitucionalidad derivada de la afectación al pleno ejercicio de su independencia de gobierno, planificación, libre disposición patrimonial, la organización y la administración, exclusivas de las universidades estatales.

El CONARE se opone y se opondrá a un proyecto de ley como el que se pretende aprobar por el Poder Legislativo en cuanto:

- Se aparte e ignore las necesidades del desarrollo de la institucionalidad pública nacional y los propósitos fundamentales que inspiraron nuestra Constitución Política,
- Implique un desmantelamiento del Estado Social de Derecho,
- Pretenda generar un simple ahorro económico y contable de las finanzas públicas sin valorar su impacto en la calidad y la inversión permanente que requieren los servicios públicos,
- Debilite la gobernanza del país en cada uno de los ámbitos del servicio público que han sido descentralizados por disposición constitucional,
- Atente contra los principios que deben inspirar la concepción, desarrollo y aseguramiento del personal requerido para la existencia de un servicio público altamente capacitado y profesionalizado para poder alcanzar las metas de la agenda nacional en desarrollo sostenible,
- Atente contra el régimen de independencia y autonomía constitucionales conferido a las universidades estatales, y
- No resulte de procesos de diálogo social entre los sectores de gobierno y de las organizaciones de funcionarios públicos que genere la convicción nacional en cuanto a la necesidad de cualquier reforma y de sus alcances, sin perder las oportunidades ni los valores propios del ser costarricense.



Dado en San José, Costa Rica, el segundo día del mes de febrero del dos mil veintiuno.

M.Ed. Francisco González Alvarado
Presidente CONARE
Rector Universidad Nacional

Dr. Gustavo Gutiérrez Espeleta
Rector
Universidad de Costa Rica

Ing. Luis Paulino Méndez Badilla
Rector
Instituto Tecnológico de Costa Rica

M.B.A. Rodrigo Arias Camacho
Rector
Universidad Estatal a Distancia

Dr. Emmanuel González Alvarado
Rector
Universidad Técnica Nacional