

PODER LEGISLATIVO

PROYECTOS

PROYECTO DE LEY

LEY SOBRE LA PROMOCIÓN DEL BUEN DESEMPEÑO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA DE CALIDAD

Expediente N.º 19.787

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La presente iniciativa de ley tiene como propósito incentivar el buen desempeño de los funcionarios públicos para lograr una gestión pública de calidad que atienda las necesidades y las demandas de la ciudadanía costarricense.

En toda sociedad democrática, es fundamental el papel del Estado no solo como garante de derechos sino también como prestador de servicios. En el caso costarricense, ha sido el Estado a través de la educación pública, la seguridad social, la provisión de agua, electricidad, y otros servicios, el que ha potenciado el crecimiento económico y el desarrollo humano.

El esfuerzo realizado durante más de 50 años ha permitido al país alcanzar niveles altos de cobertura en los servicios básicos esenciales mencionados. Sin embargo, en la actualidad la demanda ciudadana se orienta principalmente a la mejora en la calidad, oportunidad y eficiencia de tales servicios.

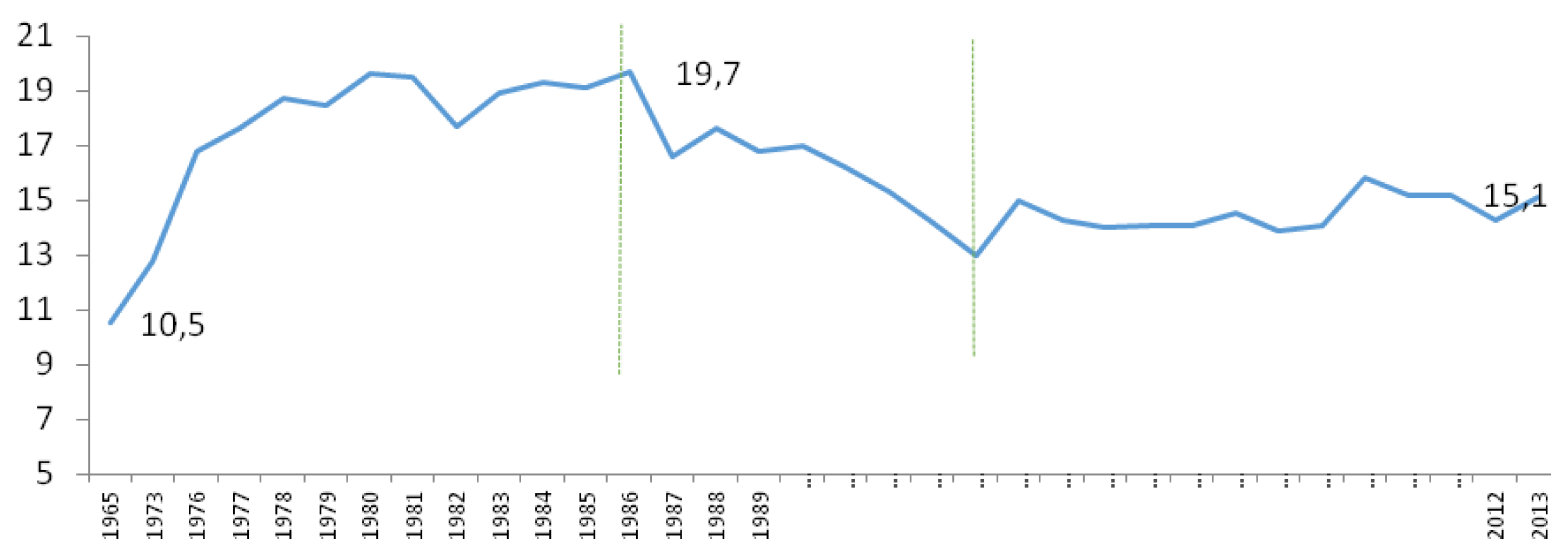
Lograr una gestión pública eficiente y de calidad, con una orientación de resultados y que coloque al ciudadano en el centro de su quehacer, es la tarea que tenemos al frente. Para lograrlo, se requieren servidores públicos profesionales, competentes, motivados enfocados en la solución de los problemas de las y los ciudadanos.

A pesar de que Costa Rica ha logrado institucionalizar un régimen de empleo público que destaca en América Latina por su sistema de reclutamiento basado en el mérito, existen ciertamente deficiencias en la gestión del talento humano que ya trabaja en la institucionalidad pública para sacar el máximo potencial y lograr servicios públicos con calidad y oportunidad.

Generalidades sobre el empleo público

Según datos de Instituto Nacional de Estadística y Censos, en Costa Rica existen aproximadamente 305.000 empleados públicos. El gráfico 1 muestra varias tendencias. Entre 1965 y finales de los ochenta hay un incremento en la proporción de servidores públicos. Posteriormente hay un período de estabilidad que se interrumpe en 1986, cuando empieza a decaer hasta estancarse en un 15%, hasta la fecha.

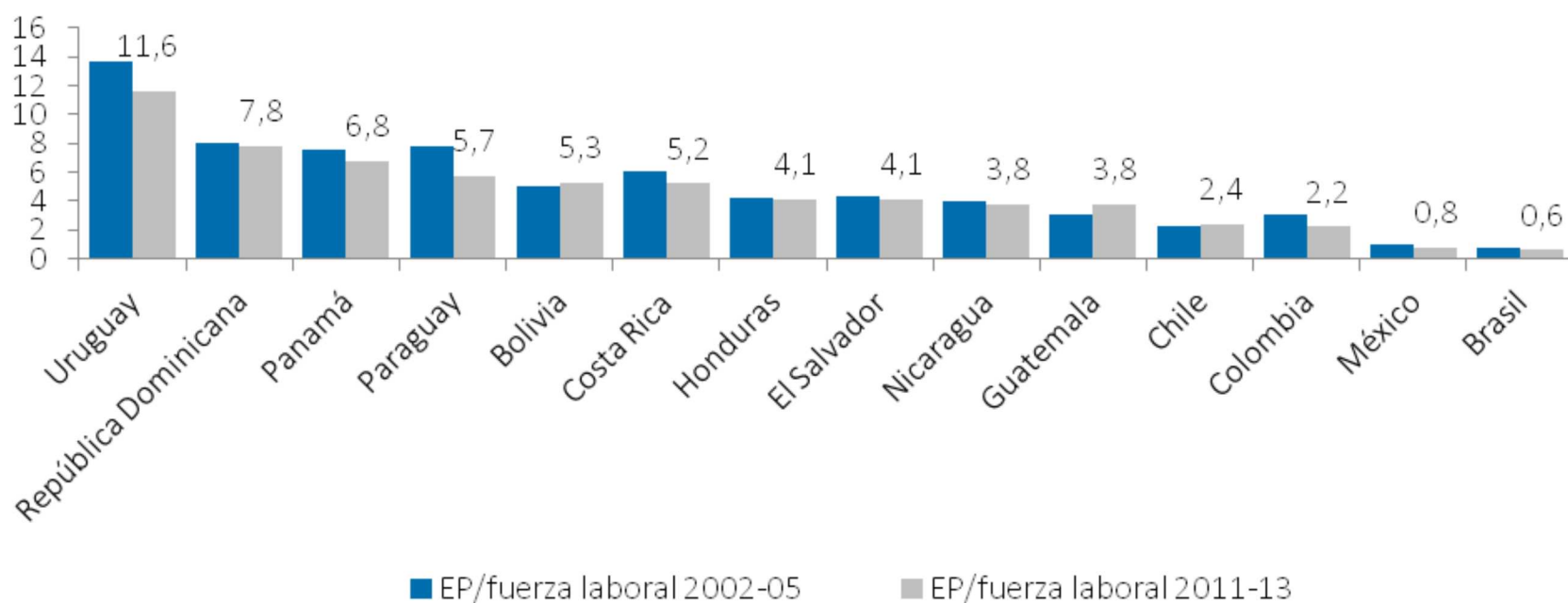
Gráfico 1. Costa Rica: asalariados del Sector Público como porcentaje de los ocupados



Una comparación internacional entre países de América Latina evidencia que la proporción de trabajadores del Gobierno central como porcentaje de la fuerza laboral se ha reducido entre el período 2002-2005 y el 2011-2013. Solo en Bolivia y Guatemala dicho indicador aumentó.

En el caso de Costa Rica, cinco de cada cien personas de la fuerza de trabajo son funcionarios del Gobierno central (esto no incluye instituciones autónomas y empresas públicas), esta relación es mucho menor que países como Uruguay y República Dominicana, donde la razón es de doce y ocho a cien, respectivamente.

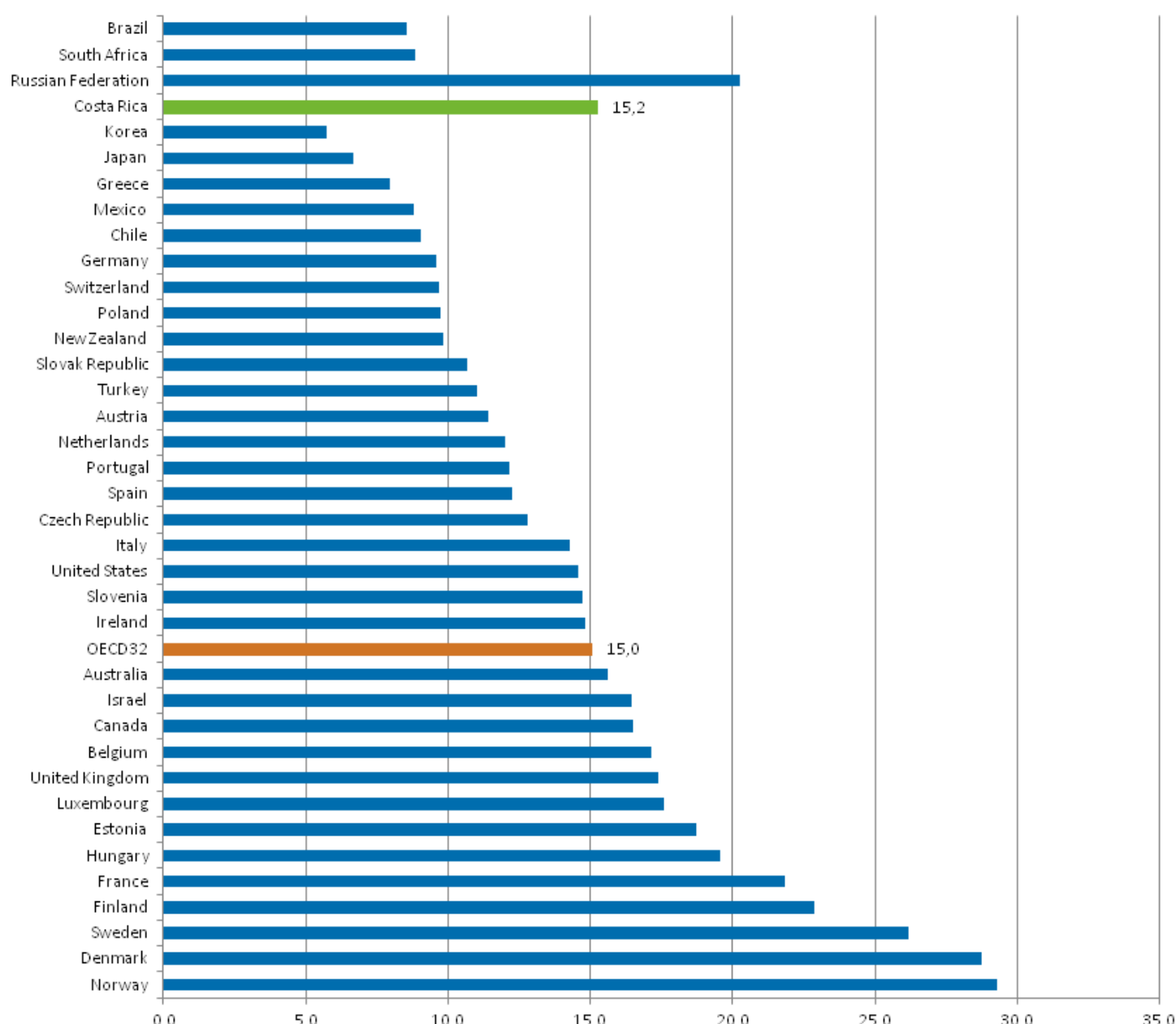
Gráfico 2. Comparación del empleo público del Gobierno Central como porcentaje de la fuerza laboral en países seleccionados (2002-05 y 2011-13)



Fuente: BID, 2014

Algunos sectores argumentan que el tamaño del sector público es excesivo, sin embargo al comparar internacionalmente el porcentaje de ocupados públicos con respecto al total, se observa un comportamiento muy similar al promedio de la OCDE.

Gráfico 3. OCDE: Porcentaje de empleados públicos en relación con el total de ocupados, 2011



Fuente: OECD Government at a Glance 2011. <http://www.oecd.org/gov/pem/publicemploymentkeyfigures.htm>

Por otra parte, es necesario considerar el grado de complejidad y desarrollo institucional de cada país. En ese sentido, resultan de gran utilidad los datos del BID del Índice de Desarrollo del Servicio Civil.

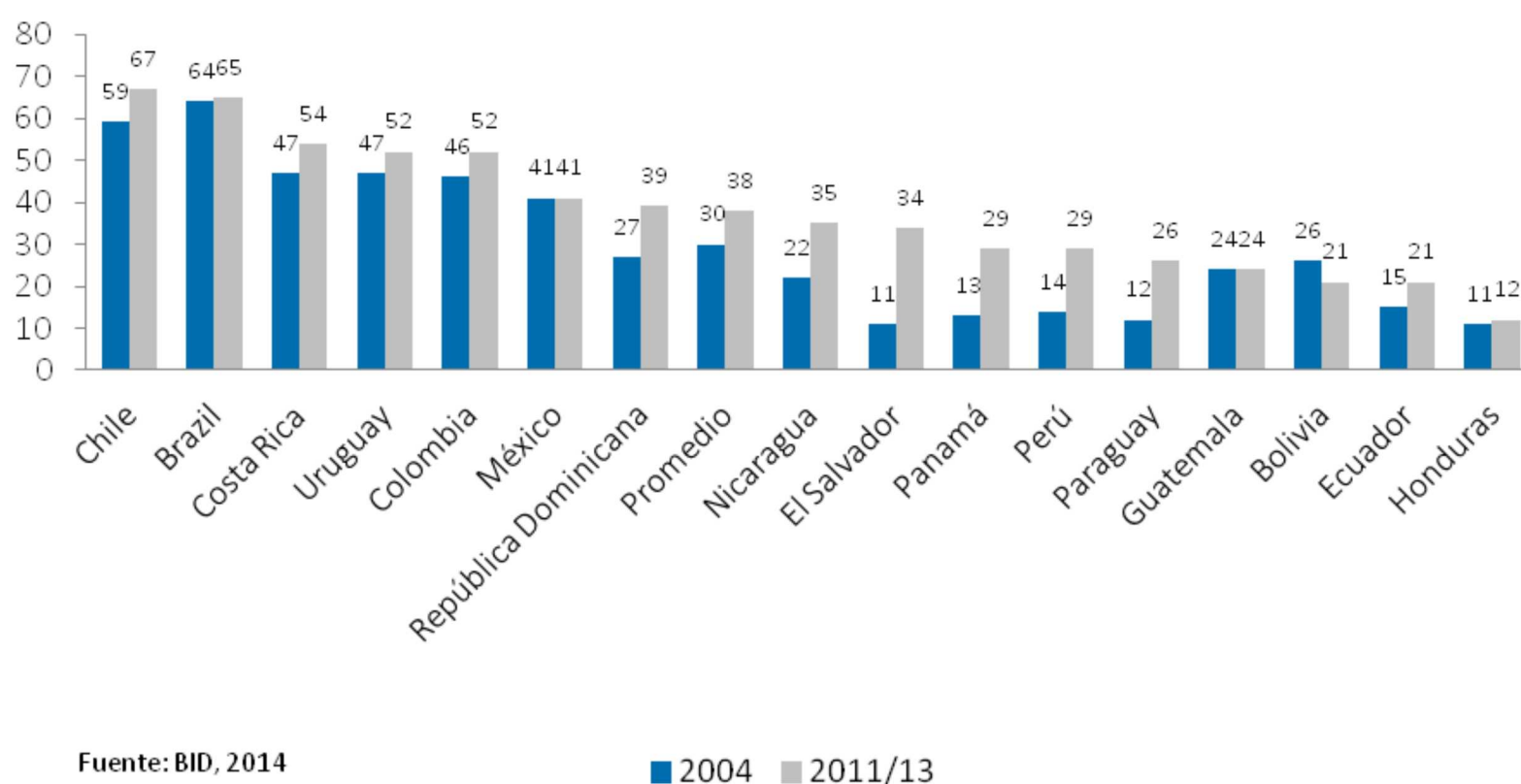
Esta comparación incluye a 16 países de América Latina. Con respecto al caso costarricense, este organismo internacional argumenta que:

“Costa Rica es otro país que logró crecer siete puntos [entre 2004 y 2013] (de 47 a 54) a partir de una línea de base media-alta (solo por detrás de Brasil y Chile). Al tratarse de un servicio civil con fuerte presencia del mérito, transparencia en los procesos y sólida institucionalidad, los avances fueron graduales pero distribuidos en varios aspectos. En su mayor parte esos progresos se concretaron gracias a nuevos instrumentos de gestión

que buscaron insertarse en prácticas ya existentes y/o cubrir debilidades. Entre esas herramientas se destacan los sistemas de información, la grilla de “percentiles” y reajustes salariales usados para reducir la inequidad salarial (que tuvieron, por otro lado, un importante impacto fiscal), el Marco Regulador Común utilizado para evaluar desempeño y las iniciativas de gestión del clima laboral. Tres factores ayudaron mucho a este crecimiento: la institucionalidad asentada, la existencia de una entidad rectora (Dirección General del Servicio Civil) con alta capacidad y legitimidad, y la presencia de una franja directiva meritocrática y estable”. (BID, 2013).

El gráfico 4 muestra el Índice de Desarrollo del Servicio Civil en perspectiva comparada 2004-2011/13, de acuerdo con el estudio realizado por el BID.

Gráfico 4. Índice de desarrollo del Servicio Civil 2004-2011/13
16 países



La dispersión en los regímenes de empleo público y los esquemas salariales

La Constitución Política de Costa Rica estableció en su artículo 191 que “Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración”.

En 1953 se crea la Dirección General del Servicio Civil con el propósito de dar operatividad a este mandato constitucional. Sin embargo, este régimen cobijó únicamente a los trabajadores del Gobierno central, dejando por fuera a los otros poderes del Estado y a las instituciones autónomas.

Ello ha dado como consecuencia no solo un gran número de sistemas distintos de empleo público sino además grandes disparidades entre ellos. En la actualidad tenemos unos 14 sistemas distintos de empleo público, a saber:

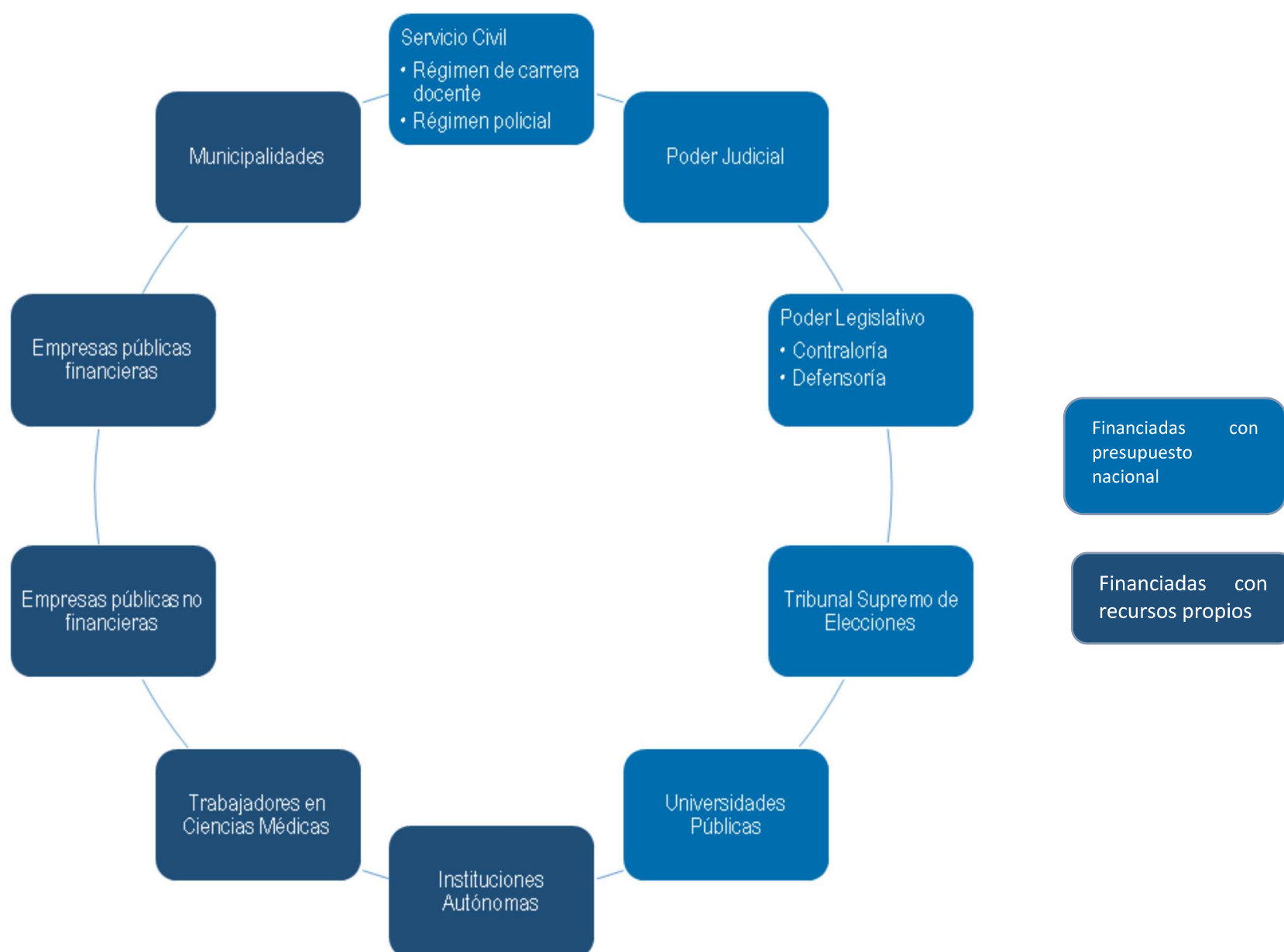
- Régimen de Servicio Civil.
 - Régimen de carrera docente.
 - Régimen policial.
- Poder Legislativo.
 - Defensoría de los Habitantes.
 - Contraloría General de la República.
- Banca Pública.
- Tribunal Supremo de Elecciones.
- Régimen municipal.
- Universidades públicas.
- Poder Judicial.
- Instituciones autónomas.
- Régimen de trabajadores de la salud.
- Empresas públicas.

Del total de las instituciones públicas registradas ante Mideplán (326), solamente un 14,4% están dentro del Régimen de Servicio Civil (47). En términos de cantidad de trabajadores, se tiene que un 48% del total de 305.000 servidores públicos se encuentran dentro del régimen (es decir, aproximadamente 146.000 trabajadores).

Cabe indicar que los regímenes de carrera docente, régimen policial, Defensoría de los Habitantes y Contraloría General de la República, se muestran separados pues, a pesar de pertenecer los dos primeros al Servicio Civil y los dos últimos al Poder Legislativo, tienen características particulares que los diferencian de las instituciones a las cuales están adscritos.

Una forma gráfica de ver la dispersión en los regímenes de empleo público en el país se puede encontrar en la Figura N.º 1.

Figura 1: Sistemas de empleo público en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia.

Esta dispersión en los regímenes de empleo público provoca que existan funcionarios en distintas instituciones públicas que realizan las mismas labores, pero obtienen retribuciones distintas.

La propuesta

Considerando todo lo anterior, la presente iniciativa propone cinco medidas de cambio en relación con la normativa actualmente vigente, y su propósito es aumentar la calidad en la gestión y la equidad en el sector público:

- Cambio de nombre de las anualidades, por “promoción del buen desempeño de los servidores públicos para una gestión pública de calidad”.
- Tope máximo de las anualidades de 2,54% para todos los trabajadores de las instituciones del sector público.

- Se pasa de 'bueno' a 'muy bueno' la calificación mínima para tener derecho a recibir el incentivo por evaluación del desempeño.
- Se hace un cambio en la metodología de la evaluación para que incluya criterios evaluativos institucionales así como individuales, estos últimos ligados a la naturaleza de la función que se desempeña. Todo ello ligado a los instrumentos de planificación institucionales que corresponda.
- Articula la promoción en carrera profesional a la obtención de al menos dos evaluaciones iguales o superiores a muy bueno.

En virtud de lo anterior, el Gobierno de la República somete a consideración de la Cámara el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY SOBRE LA PROMOCIÓN DEL BUEN DESEMPEÑO DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA DE CALIDAD**

ARTÍCULO 1.- Ámbito de aplicación

La presente ley se aplicará a:

- a) Los servidores del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, así como al personal de sus órganos auxiliares, de sus órganos adscritos y de sus órganos desconcentrados.
- b) Los servidores de los entes descentralizados y de las empresas públicas, así como al personal de sus órganos adscritos y de sus órganos desconcentrados.
- c) Los servidores de las corporaciones municipales, de sus empresas y de sus órganos adscritos.

Quedan excluidos de la aplicación de la presente ley únicamente los servidores del sector público que laboren para los bancos del Estado, para el Instituto Costarricense de Electricidad y para el Instituto Nacional de Seguros, así como cualquier otra entidad que llegue a brindar servicios en régimen de competencia.

ARTÍCULO 2.- De los criterios para establecer los mecanismos e instrumentos para la evaluación para el buen desempeño de los servidores públicos

Los mecanismos e instrumentos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos deberán contemplar las metas e indicadores institucionales generales así como por áreas de organización interna según corresponda a los respectivos planes institucionales de referencia, los cuales a su vez deben estar vinculados al Plan Nacional de Desarrollo vigente. Dicha evaluación se fundamentará en indicadores de desempeño afines a la naturaleza de los criterios considerados en la evaluación, señalados en el presente artículo.

ARTÍCULO 3.- Condiciones para recibir el incentivo al buen desempeño

El incentivo por excelencia en el desempeño se reconocerá a aquellos servidores que hayan cumplido con una calificación mínima de '*muy bueno*' o su

equivalente numérico según la escala definida, en los niveles de evaluación mencionados en el párrafo anterior.

ARTÍCULO 4.- Procedimientos y criterios técnicos para formular los instrumentos de evaluación por parte de las instituciones particulares

Los procedimientos y criterios técnicos para formular los instrumentos de evaluación por parte de las instituciones particulares serán determinados por estas según sus características particulares, en coordinación con la Dirección General del Servicio Civil y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, quienes deben emitir su aval técnico. Corresponderá además a la Dirección General del Servicio Civil llevar un registro actualizado de los instrumentos de evaluación vigentes en cada institución.

ARTÍCULO 5.- Periodicidad de la evaluación para el buen desempeño de los servidores públicos

La evaluación del desempeño se considerará como un proceso continuo orientado a mejorar la calidad del trabajo de los servidores públicos mediante la identificación de retos y oportunidades de mejora. De acuerdo con ello, cada año, la entidad respectiva otorgará una calificación al desempeño de sus servidores, en concordancia con el contenido de la presente ley.

ARTÍCULO 6.- Sobre el monto del incentivo

El incentivo otorgado por concepto de excelencia en el desempeño de los funcionarios públicos cubiertos por esta ley, no podrá en ningún caso sobrepasar el dos punto cincuenta y cuatro por ciento (2.54%) del salario base.

ARTÍCULO 7.- Otorgamiento

El jerarca o jefe autorizado concederá el incentivo dispuesto en el artículo anterior mediante acción de personal, previa evaluación satisfactoria, con sujeción a la disponibilidad de los créditos presupuestarios.

ARTÍCULO 8.- Régimen de ascensos

Los ascensos de servidores públicos en el seno de las instituciones incluidas en la presente ley, procederán únicamente cuando el servidor propuesto al efecto haya obtenido, en un mínimo de dos oportunidades la calificación mínima de “muy bueno”, de acuerdo con los parámetros establecidos en el artículo 3 de la presente ley.

ARTÍCULO 9.- Verificación de cumplimiento

Cada año, la Dirección General del Servicio Civil verificará la adecuada aplicación del incentivo. Lo hará de manera aleatoria en un conjunto de instituciones.

ARTÍCULO 10.- Disposiciones derogatorias

Deróguense los artículos 5, 7 y 12 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, N.º 2166 de 9 de octubre de 1957.

Quedan a salvo los derechos adquiridos con base en la normativa abrogada en virtud de la presente ley.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

TRANSITORIO I.- Los jefes de las instituciones cuyas regulaciones internas establezcan un procedimiento de reconocimiento u otorgamiento, o un monto mayor por concepto de anualidad, distinto al establecido en esta ley para el incentivo por excelencia en el desempeño, deberán ajustarlas a lo aquí dispuesto en el plazo de seis meses, contados a partir de la vigencia del presente cuerpo legal.

Cuando estos pormenores sean regulados en convenciones colectivas, los respectivos jefes deberán denunciar las cláusulas atinentes en el plazo indicado en el último párrafo del artículo 64 del Código de Trabajo, Ley N.º 2 de 27 de agosto de 1943. Las negociaciones ulteriores deberán sujetarse a lo establecido en la presente ley.

TRANSITORIO II.- Se otorga un plazo de dos años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para implementar la evaluación de acuerdo con los parámetros establecidos en la presente ley, a efectos de reconocer el incentivo excelencia en el desempeño aquí regulado. Para ello, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en conjunto con la Dirección General de Servicio Civil, asesorarán y acompañarán a las instituciones en la formulación de los instrumentos técnicos que se requieran para hacer efectiva dicha evaluación.

Mientras tanto, las entidades sujetas a esta ley podrán otorgar el incentivo a la excelencia en el desempeño de conformidad con su normativa interna, siempre que la misma respete las disposiciones y máximos aquí establecidos.

Rige a partir de su publicación.

Luis Guillermo Solís Rivera
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Olga Marta Sánchez Oviedo
**MINISTRA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL
Y POLÍTICA ECONÓMICA**

Víctor Manuel Morales Mora
MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Helio Fallas Venegas
MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Sergio Alfaro Salas
MINISTRO DE LA PRESIDENCIA

25 de noviembre de 2015

**NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión
Permanente de Asuntos Jurídicos.**