

## Cambios estructurales en un contexto de emergencia: Reforma al Empleo Público

- La pandemia nos presenta un panorama en el cual parecen impostergables las reformas estructurales, tanto a nivel de gasto como en los ingresos, destacando el empleo público como uno de ellos.
- La reforma al empleo público necesita de enfoques integrales y simples, a partir de reglas de alcance general para todas las instituciones que promuevan la eficiencia, la transparencia y la sostenibilidad.
- El país requiere la definición clara y el fortalecimiento de la planificación estratégica y de la gestión del empleo público, que permitan contar con recurso humano motivado, efectivo y eficiente.

### Relevancia

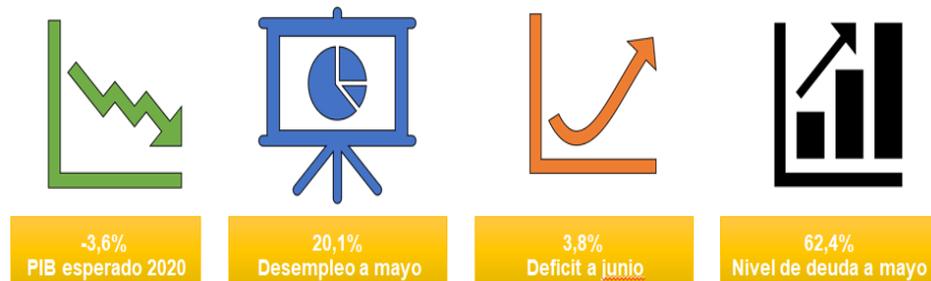
La pandemia del COVID-19 ha generado afectaciones a nivel social y económico, en términos fiscales el deterioro de las finanzas públicas se ha acelerado. Ante esta situación, los cambios estructurales parecen necesarios, siendo el empleo público uno de ellos, dada la necesidad de contar con un sistema robusto y moderno, que permita tener el recurso humano idóneo, motivado, capacitado y generador de valor público y que vaya de la mano con el equilibrio de las finanzas públicas, del entorno macroeconómico y las condiciones sociales existentes. Esta reflexión forma parte de un conjunto de reflexiones que abordan cambios estructurales en el ámbito de la Hacienda Pública que toman relevancia en este contexto de emergencia.

### Reformas estructurales ante el COVID-19

La pandemia del COVID-19 ha generado afectaciones a nivel social y económico en todo el mundo, en nuestro país para este 2020, según información del Banco Central de Costa Rica (BCCR), se espera una caída en la producción (PIB) de alrededor del -3,6%, con una tasa de desempleo que ronda a mayo un 20,1%<sup>1</sup>. Además, el deterioro de las finanzas públicas se acrecenta, a junio los ingresos tributarios presentan una disminución del -11,63% respecto al mismo periodo del año pasado, con un déficit financiero de 3,8%, así como un nivel de deuda que a mayo ya alcanzaba un 62,4% del PIB (ver imagen siguiente) .

Figura N.º 1

### Resultados Fiscales y Macroeconómicos



Fuente: Elaboración CGR, julio 2020.

<sup>1</sup> Promedio Móvil meses marzo abril y mayo. INEC, 2020.

---

Ante este contexto, la emergencia sanitaria, no ha permitido consolidar los avances en materia fiscal que implicaban las reformas en 2018, en un entorno de déficit fiscal insostenible, deuda pública en niveles muy peligrosos en relación con la producción nacional, desempleo y niveles de informalidad y de desigualdad altos y crecientes. Sin duda, la pandemia ha obligado a atender las urgencias y tomar medidas paliativas ante sus efectos, sin embargo, nos presenta un panorama en el cual hoy más que nunca parecen impostergables las reformas estructurales, tanto a nivel de gasto como en los ingresos.

Particularmente, el empleo público destaca, pues constituye un tema de primer orden en el ámbito de la Administración Pública, tanto por su participación del gasto estatal como por el rol fundamental de los recursos humanos en la prestación de los servicios públicos. Al I trimestre de 2020, el empleo público en Costa Rica representa un 14% de la población ocupada y el gasto en remuneraciones representa en promedio, para el periodo 2014-2019, un 25% del gasto total, lo cual denota la importancia relativa de este rubro dentro del gasto público.

Al respecto, la Contraloría General a lo largo de varios años ha llevado a cabo diversas acciones de fiscalización referentes a la materia<sup>2</sup>; en las cuales se ha indicado la necesidad de disponer de un marco general de alcance para todo el sector público, que considere la definición de las relaciones del Estado con sus servidores, pues lo que ha existido hasta ahora es un conjunto de normas dispersas y complejas que -en su mayoría- regulan aspectos puntuales relacionados con algunos sectores y que, en muchos casos, se han enfocado en el establecimiento de incentivos o reconocimientos salariales diferenciados que generan múltiples disparidades en cuanto a la generalidad de los funcionarios públicos.

---

**Enfoques de abordaje para una imperativa reforma del empleo público**

La modernización e imperativa reforma del empleo en el Sector Público, plantea retos en cuanto su abordaje, con el objeto de contar con recurso humano idóneo, motivado, capacitado y generador de valor público, en equilibrio con las finanzas públicas. Bajo esa línea, cualquier reforma de empleo público, requiere considerar algunos enfoques (ver imagen siguiente) que en conjunto van a permitir alcanzar dichos objetivos.

---

<sup>2</sup> En ese sentido pueden consultarse las opiniones y sugerencias vertidas en las Memorias Anuales correspondientes a los años 2007, 2016, 2017 y 2018 así como los informes DFOE-PG-IF-4-2009, DFOE-PGAA-IF-65-2009, DFOE-SAF-OS-00001-2018, DFOE-PG-SGP-00001-2018, DFOE-PG-IF-00010-2019, DFOE-DL-IF-00014-2019, DFOE-AE-IF-00001-2020, DFOE-DL-IF-00015-2019, DFOE-DL-IF-00016-2019, DFOE-DL-IF-00017-2019, DFOE-EC-IF-00027-2019, DFOE-EC-IF-00009-2020, DFOE-PG-IF-00001-2020.

Figura N.º 2

Enfoques a considerar en la reforma de empleo



Fuente: Elaboración CGR, julio 2020.

Particularmente, la comprensión global del empleo público obliga a conceptualizarlo como un sistema conformado por componentes orgánicos y funcionales, de manera integral, no circunscrito únicamente a aspectos salariales. También, es importante considerar una visión amplia que permita la valoración de resultados constante, objetiva, medible, transparente y de simple gestión. Además, partir de un abordaje general con reglas, parámetros y límites comunes para que sean aplicados por todas las instituciones públicas con el objetivo de contar con recurso humano motivado, efectivo y eficiente.

A su vez, es primordial considerar la sostenibilidad como un principio rector en la materia de empleo público bajo la visión del artículo 176 constitucional, el cual establece que la gestión pública debe conducirse de forma sostenible, transparente y responsable, aspectos particularmente relevantes en la gestión del empleo público pues como ya se indicó, las remuneraciones tienen una alta participación en el gasto estatal. Lo anterior, con la finalidad de garantizar un equilibrio fiscal razonable, y que permita un ordenamiento de la materia de remuneraciones y un uso racional de los recursos públicos.

Adicionalmente, ante cualquier reforma de empleo público, es relevante que tome como punto de partida los avances en la materia, principalmente aquellos contenidos en el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º 9635, pues se establecen un conjunto de reglas que constituyen las primeras reformas con orientación a la transformación del mismo, bajo objetivos de estandarización de componentes salariales en pro de la estabilidad de las finanzas públicas. Esta regulación es necesario se constituya como el

punto de partida de un proceso de reforma que considere el nivel de cobertura, la definición de una rectoría en esa materia, la introducción de regulaciones generales para fortalecer la evaluación del desempeño y la simplificación del sistema de compensación relacionado con incentivos que busque la eliminación de las disparidades existentes.

**Temas  
esenciales a  
considerar en  
una reforma del  
empleo público**

Alcanzar los objetivos de una reforma de empleo, que contemple los enfoques antes mencionados requiere la incorporación de algunos elementos esenciales. Dichos elementos, permiten mantener el equilibrio entre los objetivos del empleo público y las finanzas públicas, acorde con el entorno macroeconómico y las condiciones sociales.

Como punto central considerar la integralidad del esquema de empleo público a partir de sus subsistemas<sup>3</sup> (ver imagen siguiente), como son la organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación y gestión del desarrollo, vinculados todos a reglas éticas orientadas por valores institucionales.

**Figura N.º 3**

**Subsistemas de Empleo Público**



Fuente: x Elaboración CGR, julio 2020.

Particularmente, en cuanto al esquema de gestión de la compensación o esquema salarial, se requiere de un modelo que promueva mayor eficacia y eficiencia de la gestión pública, basado en principios generales orientadores. Estos principios se fundamentan en la promoción de la equidad, competitividad y en su valoración técnica, que permitan propiciar la atracción del talento idóneo que requiere el país bajo un marco de sostenibilidad en el mediano plazo. En esa línea, toman relevancia los principios de simplicidad, equidad interna y externa, y actualización, y la definición de los parámetros para tales efectos. En este contexto por ejemplo un esquema de salario global permitiría la

<sup>3</sup> Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. BID, 2002.

reducción de disparidades sectoriales e institucionales, además de un efecto positivo en la sostenibilidad.

Adicionalmente, se requiere de la existencia de una planificación estratégica del recurso humano, tanto desde el punto de vista del sector público en general como de cada entidad. Este es el mecanismo que permitirá identificar y gestionar los requerimientos actuales y futuros del personal y el desarrollo de competencias conforme a la visión, misión y estrategia institucional, lo cual permitirá priorizar los recursos disponibles y adaptarse con facilidad ante cambios no previstos para responder a las necesidades del entorno, que en contextos de emergencia es un elemento esencial.

Bajo esa línea la introducción de una gestión por competencias requiere, por ejemplo, identificar de acuerdo con su propósito organizacional el tipo de personas necesarias para operar de manera óptima y eficiente, para ello deberá determinar los conocimientos, habilidades y actitudes requeridas en un aplicante que comprueben su idoneidad como colaborador. De igual forma, efectuar un diagnóstico inicial de las características con que cuenta la organización. Esto debe permear todos los procesos relacionados con el potencial humano, iniciando por la atracción del talento idóneo para desempeñar los cargos, la capacidad y orientación que tiene la institución para poder retribuir salarialmente este personal, de manera equitativa y competitiva, además de articular los mecanismos internos para lograr retener estos talentos y proveer los sistemas de reforzamiento de esas competencias que conducirán al logro de los resultados requeridos. Todo esto, de la mano del robustecimiento de una cultura proclive a la excelencia y al servicio público, que se refuerce en las competencias de la organización y en el gerenciamiento del desempeño enfocado en metas de alto nivel, medibles, cuantificables y susceptibles de mejora.

Los elementos antes descritos sumado a los enfoques ya mencionados, son esenciales en la consolidación de una reforma estructural del esquema de Empleo Público, además, representan un punto de partida y marco orientador. Finalmente, la Contraloría General insta a las autoridades públicas a considerar dentro su propia planificación estos elementos de forma que se garantice, la consecución de sus objetivos y a la vez el poder contar con recurso humano idóneo, motivado, capacitado y generador de valor público.

---

## Conclusión

En un contexto de poca holgura fiscal y ante la emergencia provocada por la pandemia COVID- 19, resalta la importancia y trascendencia de que el país se direcciona hacia las reformas estructurales, por lo que contar con un marco regulatorio en materia de empleo público, que incorpore los elementos esenciales para favorecer un modelo que promueva mayor eficacia y eficiencia de la gestión pública, así como un empleo público justo, equilibrado y vigoroso. En esa línea es necesario avanzar en la evolución del esquema remunerativo, que busque la sostenibilidad de mediano plazo a partir del establecimiento de reglas generales uniformes que permitan la convergencia de diferentes regímenes, asegurando que todos ellos operen bajo una misma lógica y marco general orientado hacia mantener aquellos equilibrios internos y externos, incorporando aspectos que inciden en la gestión integral del recurso humano.

---