

COSTA RICA
Experiencia de negociación colectiva en el Sector Público
Sesión del martes 23 de junio de 2015

FERNANDO BOLAÑOS CÉSPEDES
Profesor de la Universidad de Costa Rica

Adolfo Ciudad Reynaud

Pasamos entonces al segundo tema que nos convoca el día de hoy; vamos a terminar la secuencia de los distintos países que hemos venido examinando, con el caso de Costa Rica. Para ello, tenemos el privilegio de contar con uno de sus juristas más importantes, el Dr. Fernando Bolaños, profesor de Derecho de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica, Presidente de la Asociación Costarricense del Derecho del Trabajo, ex Magistrado Suplente de la Sala de Tasación Laboral, abogado litigante, consultor externo de la OIT y autor de varias obras jurídicas publicadas en Costa Rica y España.

Para conocer el caso de la negociación colectiva en el Sector Público en Costa Rica, tenemos al Dr. Fernando Bolaños.

Fernando Bolaños

Buenas noches a todos, en primer lugar mi agradecimiento a las organizaciones convocantes de este importante seminario internacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo, especialmente a mi amigo de tantos años, Adolfo Ciudad; a la PUCP, a doña Carmen Moreno y a la OIT en su representación en América del Sur.

Me propongo hablarles básicamente de tres temas; haría primero una introducción que yo llamaría de Derecho comparado para tratar de situarnos en algunas tendencias que históricamente se han dado respecto de este tema de la negociación colectiva en el Sector Público. En un segundo momento de mi exposición quisiera hablar sobre algunos antecedentes de lo que ha sido históricamente

el tema y el desarrollo de la negociación colectiva en el Sector Público en Costa Rica, que no ha sido un camino recto, que ha tenido ires y venires porque la historia no es lineal, no creo que haya una historia lineal en nada de esto, creo que la historia nos demuestra que lo que hay son fuerzas contra fuerzas. Y en tercer lugar les hablaría de la legislación actual en Costa Rica donde creo que podemos encontrar también algunos temas interesantes para el debate.

En cuanto a lo primero, a lo que he llamado introducción de Derecho comparado, es indudable que nosotros, los países de América Latina, nos hemos visto envueltos en una influencia muy importante del Derecho Administrativo francés, del Derecho Administrativo continental europeo que sigue pesando mucho. Quiero decirles que por lo menos en Costa Rica la influencia que tienen los administrativistas o los publicistas –como nosotros los llamamos– es muy grande, quizás superior a la influencia que podamos tener los laboristas; y la única manera de poder contrarrestar eso es gracias a la fuerza que pueda tener el movimiento de los trabajadores y el movimiento sindical para inclinar la balanza en otro sentido. Pero a la posición clásica del Derecho Administrativo sobre este tema es muy clara y muy evidente, ellos no creen que haya un contrato de parte de los trabajadores del Estado respecto al Estado, Estado patrono; ellos no creen en el tema de los derechos adquiridos como parte de la doctrina *jus laboralista*; ellos creen en una especie de acto condición por el cual estos funcionarios del Estado son enganchados y desde el punto de vista de los intereses en juego, ellos consideran que el Estado represente el general y que los trabajadores organizados lo que representan son intereses sectoriales y que dentro de la balanza o el equilibrio entre ese interés general del Estado y los intereses sectoriales de los trabajadores, por supuesto que debe prevalecer el interés general del Estado.

Esa visión que tiene toda una connotación ideológica se ha visto cuestionada seriamente en el mismo país de origen, Francia, y en el Derecho continental europeo, yo diría que gracias a varias situaciones; en primer lugar, gracias a la constitucionalización de derechos fundamentales, particularmente el derecho a la libertad sindical que comprende, como lo ha dicho claramente el Tribunal Constitucional español, también el derecho a la negociación colectiva y también el derecho a la huelga; en segundo lugar, me parece que ha influido poderosamente en el cuestionamiento de las tesis administrativistas el desarrollo del derecho a la huelga en general en todo el mundo y particularmente en derecho a la huelga ejercido por los trabajadores del Sector Público; como decía un magistrado costarricense en una sentencia de hace unos años, resulta un contrasentido que mientras los trabajadores del Sector Público tengan derecho a la huelga, en cambio no tengan derecho a la negociación colectiva, cómo puede traducirse el convenio al

que se llegue después de un movimiento de huelga si no hay un receptáculo jurídico como sería la negociación colectiva para recibir el fruto de la negociación; y finalmente, los convenios de la OIT, ya citados ampliamente por don Humberto Villasmil y que también juegan un papel muy importante en este estira y encoge entre los laboristas y los administrativistas.

De hecho la tesis esta tradicional de que el Estado defiende el interés público y los trabajadores intersectoriales también, ha sido cuestionada, en el sentido de decir que no solamente el Estado no tiene el monopolio del servicio público y que también sectorialmente hay un grupo de la sociedad civil que puede defender intereses públicos.

Dentro de esta evolución del derecho a la negociación colectiva versus las tesis tradicionales, es muy importante el avance que ha habido con los convenios que se han firmado de la OIT y a mí particularmente me llama mucho la atención el convenio 154, porque me parece que en el fondo nosotros los laboristas tampoco estamos en contra de la tesis de que la negociación colectiva en el Sector Público tiene modalidades propias, es decir, yo como laborista no estoy en contra de una posición que acepte que la negociación colectiva en el Sector Público, dado el tipo de empleador que tenemos al frente, no puede ser igual a la negociación colectiva que se da en el Sector Privado, en otras instancias; es una negociación que tiene particularidades que derivan precisamente de la condición que tiene el Estado como patrono y de los intereses que representa; y creo que el convenio 154 esto lo acepta también cuando en el artículo 1, inciso 3), establece que la legislación nacional de cada país puede contener específicas modulaciones de acuerdo con la práctica nacional.

Ahora, es indudable que ya por otra razones, asistimos en este momento también a una contraofensiva de los sectores más conservadores con relación a este tema, pero ahora producto de otras situaciones, producto de lo que yo llamaría las tesis fiscalistas que se están poniendo en voga en Europa y que también llegan a nuestras playas y producto yo lo llamaría también de posiciones autoritarias de nuevo tipo que se están desarrollando con mucha fuerza tanto en Europa, como en nuestro continente.

Si yo tuviera que pensar en una legislación que me parece se acerca al modelo de lo que podría ser un desarrollo del derecho a la negociación colectiva, con todos los defectos que todavía le podemos señalar, yo pensaría en la legislación española actual, concretamente en el estatuto básico del empleado público promulgado en abril de 2007. La legislación española lo que hace es dividir a los trabajadores del Sector Público en dos categorías, –de lo cual se habló también anoche– distinguiendo el personal funcionalmente, del personal laboral, de

modo que el personal funcionarial es el personal que ocupa por su posición las posiciones de más alto nivel, el personal de confianza, el personal propiamente de dirección política de Estado; y el personal laboral todo aquel que se contrata mediante una relación laboral normal; y lo que dice y la solución que da la legislación española es sencilla, respecto del personal laboral, es decir, del personal común que ocupa posiciones altas dentro de la jerarquía del Estado, que no tiene esa posición de dirección política, existen la libre negociación y los institutos de la negociación colectiva son los mismos que establece el estatuto de los trabajadores para cualquier empleado; y con relación al personal funcionarial, no es que se prohíbe la negociación colectiva, se admite la negociación colectiva aunque con algunas restricciones, sobre todo en materia presupuestaria, no porque esté prohibida la negociación salarial o la negociación económica, sino porque la negociación salarial o económica se sujeta a determinados procedimientos que exigirían, por ejemplo, que la ley de presupuesto recoja lo que se haya negociado entre las organizaciones sindicales y los ministros de Estado, pero además establecer algunas limitaciones tratándose de algunas facultades que el Estado no puede ceder, como sería, por ejemplo, la forma de ingreso a la Administración Pública, las decisiones en cuanto a las políticas propiamente de Estado, que no son negociables y alguna otras que no viene al caso mencionar ahora pero que si fuera necesario podríamos repasar.

Dicho lo anterior, voy a referirme ahora a lo que ha sucedido en Costa Rica y para compararlo también con esta visión rápida que he hecho del Derecho comparado. En Costa Rica históricamente había libre negociación colectiva, es decir, los trabajadores del Sector Público organizados en sindicatos tenían las mismas posibilidades, la misma libertad y utilizaban los mismos institutos para negociar colectivamente, y habían convenios colectivos en el Sector Privado, como los había en el Sector Público. Sin embargo, a partir del año 1979, gracias a la influencia nuevamente del Derecho Administrativo y de una nueva ley que es la Ley General de Administración Pública de ese año, se empieza a cuestionar la posibilidad de que haya libre negociación colectiva en el Sector Público. Esta ley concretamente hace un separación interesante, yo no la he visto de esa manera en otras legislaciones, pero separa a los trabajadores que realizan gestión pública, de los trabajadores del Sector Público que no realizan gestión pública, y entonces tratando de entender esa diferencia, pareciera y lo que la jurisprudencia ha ido decantando, es que los trabajadores que realizan gestión pública son aquellos que tienen competencias de Derecho Público, y los trabajadores que no realizan gestión pública pues serían todos los demás y entonces la jurisprudencia sobre la base de esta normativa ha ido delimitando también el campo de aplicación del derecho a la negociación colectiva.

Lo interesante en Costa Rica es que no ha sido propiamente la legislación la que ha definido esta bifurcación o la que ha determinado cuáles son los derechos de unos y de otros; veo que en el caso de Uruguay que se mencionó ayer y en el caso de Argentina sí hay leyes que han venido a determinar cuál es el ámbito subjetivo de la negociación colectiva y si se puede negociar y el ámbito objetivo que se puede negociar. En Costa Rica –yo digo que por miedo a legislar, por miedo a regular estos temas– hemos dejado el espacio para que sea el Tribunal Constitucional (que no es muy avanzado precisamente en el tema) el que venga a decir quiénes sí y quiénes no. Entonces, en una sentencia del año 2000, la sala constitucional definió que los trabajadores que pertenecían o que realizaban gestión pública, no podían negociar colectivamente y que el resto de trabajadores sí podían hacerlo; nuevamente el problema es definir quiénes están de un lado y quiénes están del otro lado.

De acuerdo a la jurisprudencia de la misma sala constitucional pareciera que pueden negociar libremente todos los trabajadores que pertenecen a las empresas del Estado, es decir, todos los trabajadores que laboran con empresas comerciales, industriales, por ejemplo la banca estatal, los seguros en manos del Estado, la refinadora de petróleo, las empresas industriales en manos del Estado, estos trabajadores según la tesis de la sala constitucional, sí pueden negociar colectivamente; y en el caso de los trabajadores que ocupan puestos de dirección en estas empresas públicas tendrían vedada la negociación.

A una consulta expresa que se le hace a la sala para que aclare más el tema, entonces explica que en realidad ella nunca ha dicho que haya empresas o instituciones enteras a las que les está prohibida la negociación colectiva, sino que habría que distinguir en cada institución y en cada empresa pública quiénes realizan gestión pública y quiénes no. Esto dio pie hace uno años a que la sala de casación laboral en Costa Rica, a quien le tocaba interpretar el fallo del Tribunal Constitucional, dictara una sentencia en el año 2007 bastante favorable desde el punto de vista de la interpretación jurídica de lo que el Tribunal Constitucional había dicho en el año 2000, me refiero a que la sala de casación ha hecho una interpretación muy amplia de esta sentencia y entonces ha interpretado que realmente los únicos que tienen vedado el campo de la negociación colectiva son los gerentes, los directores de las empresas e instituciones del Estado, los auditores, las personas que laboran directamente administrando ingresos y egresos del Estado, los regidores municipales –municipes, en el caso de las municipalidades– y que el resto del personal tiene libre negociación colectiva.

Esto ha significado un avance muy importante, hasta el punto que el año pasado se firmó por primera vez en Costa Rica una convención colectiva entre el

sindicato de maestros y el Poder Ejecutivo y también se han desarrollado importantes convenios colectivos en el sector salud, que eran algo así como lugares vedados para la negociación colectiva y, sin embargo, se está dando; recientemente incluso se está hablando de la posibilidad de que los policías, la guardia civil que en Costa Rica tiene libre sindicalización, puedan también negociar su convenio colectivo.

La sala constitucional, sin embargo, restringió, por otro lado, el ámbito objetivo de la negociación colectiva y quizás es allí donde yo veo el principal problema en este momento, porque si bien como les dije los tribunales comunes –no el Tribunal Constitucional– han hecho una interpretación ampliativa para que el ámbito subjetivo de la negociación llegue a muchos trabajadores, no se ha podido lograr lo mismo en cuanto al ámbito objetivo, es decir, en cuanto a qué se puede negociar, puesto que la posición del Tribunal Constitucional ha sido que no es posible negociar todas aquellas materias donde haya una previa regulación del Estado ya sea por medio de leyes, reglamentos o aun circulares y esto restringe bastante la negociación colectiva.

Ahora, históricamente en Costa Rica ha habido un instituto muy interesante y es porque aparte de toda esta discusión de lo que sí se puede y de lo que no se puede, lo cierto es que en Costa Rica por medio de un decreto ejecutivo que viene desde los años ochenta (pero que en su versión más reciente es del año 2010) existe una Comisión de Salarios del sector público que la integran los dirigentes o representantes de las más importantes organizaciones sindicales y en la que se sienta también el ministro de Hacienda y su viceministro, se sienta el ministro de Trabajo y el viceministro, se sienta el director del Servicio Civil y el ministro de la Presidencia con su viceministro, y esta comisión se reúne en Costa Rica semestralmente y negocia los salarios para todo el Sector Público, tanto para los trabajadores de la Administración Pública propiamente, es decir, del Gobierno central, sus instituciones y entidades autónomas, como también de las empresas del Estado, de lo que nosotros llamamos los servicios económicos del Estado; todo esto que conforma el llamado Sector Público, porque recuerden que sector público no es homogéneo, en el Sector Público hay distintas organizaciones y entidades, pero lo interesante de este decreto es que lo que se negocia en la comisión de salarios del Sector Público vale para todo dicho sector y para todos los trabajadores indistintamente de si son del Gobierno central o de otras instituciones o empresas.

Preguntaba el Dr. Ciudad sobre el funcionamiento de esta comisión, yo le comentaba que el tema ahí es que no siempre hay acuerdo, puede ser que no haya acuerdos, pero cuando los hay el Gobierno suele cumplir sobre lo acordado. ¿Y qué pasa cuando no hay acuerdo?: intervienen los otros factores sociológicos

—no jurídicos— y es que los trabajadores pueden en ese momento utilizar los medios de presión que tengan a mano para presionar una solución negociada; o hay acuerdo o hay medidas de presión normalmente de las organizaciones sindicales y ahí dependerá de la fuerza del movimiento sindical del Sector Público para lograr o no lograr un acuerdo más o menos progresista desde el punto de vista de los intereses de los trabajadores.

Ahora lo interesante de este mecanismo es que lo normal, lo ordinario es que haya reajustes salariales cada semestre y lo que se hace prácticamente es tomar en cuenta la inflación del semestre siguiente, se hace una proyección de la inflación del próximo año y con base en esa proyección se negocia, ya sea una tasa igual a la inflación previsible, o ya sea la inflación más uno o dos puntos, es decir, lo que las organizaciones sindicales logren en ese momento negociar y lo que el Gobierno esté dispuesto a dar de acuerdo a las condiciones económicas del momento.

Estos son más o menos los antecedentes que nos llevan a la situación actual: una nueva ley que va a entrar en vigencia el próximo año, que constituye una reforma procesal que más o menos implica una modificación al 60 % de los artículos del Código del Trabajo y que mejora en mucho la situación que nos habían dejado las sentencias del Tribunal Constitucional, a la espera de que no venga ese Tribunal y nos diga que es inconstitucional lo que se habría implementado.

Pero vamos a ver en qué se avanza concretamente con la nueva ley que va a entrar en vigencia el próximo año: se avanza en cuanto al tema del ámbito subjetivo de la negociación, porque ahora el Código del Trabajo es el que va a definir quiénes pueden negociar colectivamente y quiénes no y para ese efecto la técnica que ha utilizado es definir nominalmente, es decir, prácticamente diciendo los títulos y los puestos de quienes no pueden negociar colectivamente, y la lista empieza por el Presidente de la República, sus ministros, los diputados, el contralor y subcontralor de la República, el Defensor del Pueblo, el procurador general, el subprocurador... y nos da una lista de altos cargos que no pueden negociar colectivamente, más todas aquellas personas que intervengan directamente en la negociación, lo cual es lógico, porque no se puede ser juez y parte en una negociación colectiva.

En cuanto al ámbito objetivo de la negociación, es decir, qué se puede negociar, la ley no puede desprenderse como quisiera de la que ha sido la línea jurisprudencial de la sala constitucional pero aun así admite una serie de posibilidades incluyendo, por ejemplo, la negociación de incentivos salariales, —que era un tema que creo se tocó ayer y alguien lo preguntó—, la posibilidad de que el Estado o las empresas del Estado puedan negociar incentivos salariales de acuerdo a índices de aumento de la productividad en las empresas; concretamente en

Costa Rica en este momento en los bancos del Estado existen convenios colectivos que establecen sistemas de incentivos para los trabajadores del sector bancario de acuerdo a índices de productividad que puedan ser medidos objetivamente, pero eso ahora ya no va a ser solo en los bancos del Estado, sino que también se va a poder en otras instituciones

Se toca el tema salarial, se permite la negociación salarial bajo la condición, eso sí, de que cualquier ajuste salarial tenga que ser incorporado a las leyes de presupuesto, o en el caso de instituciones como las municipalidades, cuyo presupuesto es independiente y autónomo, que esos presupuestos sean aprobados por la Contraloría General de la República, que en Costa Rica es el órgano que aprueba los presupuestos de los Municipios. Pero además establece esta ley –que antes no lo decía el decreto que les comente anteriormente–, lo que se negocie en la comisión de salarios –que como les dije se reúnen semestralmente–, en adelante va a tener un carácter vinculante y obligatorio porque en este momento, si bien cada seis meses los sindicatos y el Poder Ejecutivo se reúnen para negociar salarios, el Poder Ejecutivo no está obligado a respetar lo que ahí se diga, e incluso tenemos una sentencia del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional una negociación argumentando que el Poder Ejecutivo no puede ceder la potestad de fijar salarios para la administración pública puesto que esta es una potestad que solo legalmente se puede regular. Ahora con la reforma al Código del Trabajo que va a entrar el año entrante, el fruto de esa negociación, o lo que se diga en esa negociación, tendrá carácter vinculante para los demás.

Por supuesto que toda esta situación jurídica que nos plantea la reforma del Código del Trabajo le plantea a su vez al Poder Ejecutivo una serie de retos interesantes; yo recuerdo hace unos años que en Italia se dio un cambio muy importante en el tema de la naturaleza del empleo público, tengo entendido que eso está cambiando en Italia y que hay todo un retroceso y ahora hay un interés de volver a reasumir posiciones por parte del Estado italiano, pero lo interesante fue lo siguiente: cuando el Estado italiano decide privatizar el empleo público –porque eso fue lo que hicieron en el año noventa– y entonces permitió la libre negociación colectiva, alguien hizo un estudio para ver si los convenios colectivos que se firmaron en Italia antes de la privatización del empleo público eran más o menos favorables para los trabajadores y resulta que el estudio demostró que con la privatización del empleo público y con la libre negociación colectiva de condiciones que se dio en Italia, los trabajadores a la larga estaban obteniendo menos beneficios, quizás porque el Estado italiano se preocupó en adelante de que sus negociadores fueran los mejores abogados y los mejores economistas que podía conseguir en el mercado y entonces el Estado se preocupó a la larga por una negociación colectiva más razonable, más racional desde el punto de vista de los intereses

del Estado; por eso en el fondo a mí no me preocupa que con la reforma del Código de Trabajo que vamos a tener el año entrante, haya posibilidades de negociación mucho más amplias que las que hasta ahora hemos tenido y no me preocupa la crítica que se hace en este momento de parte de un sector de la prensa en Costa Rica y de un sector también de los partidos políticos representados en el Congreso, cuando dicen que esto va a ser el acabose y que lo que vamos a tener es un aumento del déficit público; yo pienso que no, pienso que eso depende de la seriedad de quienes negocien, eso depende de que el Estado tenga buenos negociadores y eso depende de que el Estado sepa negociar racionalmente, porque si tenemos un Estado que sabe negociar razonable y racionalmente, y tenemos también organizaciones sindicales serias y responsables, yo diría que no habría que temerle a una negociación colectiva de este tipo.

Creo que con esto termino y les doy las gracias.

Adolfo Ciudad Reynaud

Muy agradecido Fernando por tu clara exposición que nos traslada a Costa Rica y a toda su problemática en relación con la negociación colectiva. Iniciemos, entonces, una ronda de intervenciones, comentarios, preguntas.

Estación de preguntas

1.- Alberto Rengifo, del Sindicato del Ministerio de Cultura

Mi pregunta para el Dr. Bolaños es la siguiente. A la luz de su experiencia qué nos podría indicar porque usted ha hablado del Código de Trabajo y en el Perú, por ejemplo, parece que estamos en un retroceso porque tenemos la Ley Servir que no cumple con los Convenios de la OIT, pero también creo que a la luz –como le decía– de su experiencia, en Costa Rica, usted no solamente tienen el Código de Trabajo sino que están reformando ese Código, pero en el Perú no tenemos un Código similar, nunca lo hemos tenido. Tenemos, en cambio, una legislación dispersa, especialmente en cuanto a los trabajadores o servidores públicos. Mi pregunta es en el sentido de que si constitucionalizamos el derecho laboral también en este código laboral podremos considerar lo que es libertad sindical y negociación colectiva para que esto sea perenne ya que un código es más permanente y si se quiere modificar, como usted dice, sería por consenso de todos los trabajadores con el Estado y con el empleador.

2.- Persona del público toma la palabra, sin identificarse

Agradezco por su intervención tan clara y quisiera preguntarle si en Costa Rica y en su experiencia sobre la OIT también si conoce si en otros países como

en el nuestro existen trabajadores públicos que están regulados por la ley del régimen privado; nosotros tenemos en nuestro país, por ejemplo, algo anecdótico, los inspectores de trabajo, que son funcionarios públicos, trabajadores públicos, están regulados por el llamado régimen 728 (régimen privado) y, sin embargo, también hay inspectores que están por el régimen 276 (régimen público) y eso genera dentro de los mismos trabajadores una discriminación, una diferenciación en el trato porque reciben remuneraciones muy diferentes. ¿En otros países también hay esta situación, que en realidad es muy irregular, en que existen trabajadores del Sector Público que se regulan por el régimen privado?

Luz Pacheco, profesora universitaria y asociada de la SPDTSS

Muchas gracias, también agradecer su intervención, soy profesora de la Universidad de Piura y quería que me aclarara ese punto, las remuneraciones tienen que estar dentro de la Ley de Presupuesto, imagino que también en Costa Rica, si se hace una negociación, ¿cómo van a salvar la posibilidad de una inconstitucionalidad de esa negociación si es que excede los límites del presupuesto?

Adolfo Ciudad Reynaud

Con esta intervención cerramos las preguntas y pedimos al Dr. Bolaños por favor pueda absolverlas.

Fernando Bolaños

En cuanto a la primera pregunta lo que entendería es que hay distintos modelos, no en todos los países de América existe una legislación laboral codificada; en Argentina por ejemplo no existe legislación codificada y sin embargo es una legislación que creo que desde el punto de vista social es de las más avanzadas. En el caso nuestro pues posiblemente por influencia de la ley mexicana y también de la ley del código colombiano, tenemos una legislación laboral codificada; yo no creo que para incorporar a la legislación ordinaria las garantías de la negociación colectiva o del derecho a huelga o de la libre sindicalización sea necesario tener un código. De hecho, en España también toda la regulación de la huelga está en un decreto –incluso un decreto pre constitucional– que se ha mantenido a lo largo del tiempo. El hecho de que la legislación sindical esté incorporada al Código en el caso nuestro lo que permite es organizar –digámoslo así– más esos institutos, acercarlos tal vez más al derecho laboral y separarlos de la influencia del derecho administrativo, pero no veo ningún inconveniente en que por medio de leyes ordinarias no codificadas pueda haber legislación suficiente para la materia sindical, derechos colectivos y derecho de huelga.

En relación con esta separación entre régimen público y régimen privado, esto tiene su origen en la historia de nuestras sociedades. Habría que remontarse al pasado para darse cuenta que el funcionario público en su origen era un funcionario privilegiado, ya hoy en día no lo es, pero durante mucho tiempo el funcionario público en nuestras sociedades era un trabajador con una serie de privilegios que no tenían otros trabajadores, sobre todo en materia de pensiones, por ejemplo, o incluso en materia de estabilidad laboral. La bifurcación entre trabajadores con régimen de empleo público y régimen de empleo privado se ha acrecentado de manera muy importante por la necesidad que ha tenido el Estado también de una mayor flexibilidad en la contratación, porque si yo tengo personal del Estado que lo contrato con contratos laborales, esto me permite a la larga tener más flexibilidad en el ingreso y en el despido, que es lo que está pasando en muchos países y sobre todo en Europa, en donde ya el personal laboral superó al personal funcional porque las instituciones del Estado quieren tener las manos libres para contratar libremente y para tener condiciones de trabajo distintas –seguramente discriminatorias– contra los trabajadores que laboran en régimen privado del empleo. Pero ciertamente la persona que me hacía la pregunta tiene la razón en que esto a la larga va creando toda una discriminación; ahora, lo interesante en mi país es que más bien quienes tienen un régimen privado de empleo a la larga hoy en día tienen mejores condiciones, porque se les ha permitido negociar colectivamente y han superado, gracias a la negociación colectiva, las condiciones de los trabajadores del sector digamos público tradicional, llamémoslo empleados del Poder Ejecutivo; los empleados del Poder Ejecutivo en Costa Rica en este momento están salarialmente por debajo de los empleados de otras instituciones y de las empresas del Estado porque no tienen negociación colectiva; ahora, pienso que efectivamente lo que habría que tratar es de ir unificando estos regímenes para que no se de esa separación entre trabajadores con una serie de condiciones laborales propias y otros con condiciones laborales inferiores y esto se logra permitiendo la libre negociación colectiva a todo nivel.

Finalmente, en cuanto a la pregunta que me hace la profesora sobre la Ley de Presupuesto, bueno, yo entendería que la ley de presupuesto se convierte en un requisito de eficacia de lo que ha sido negociado; indudablemente que los negociadores del Poder Ejecutivo (llamémoslos Ministros que se sientan en la mesa de negociación y que deban negociar la parte salarial) tendrán que asumir el costo político que significa llevar lo negociado luego al Parlamento para que ahí se apruebe. Perfectamente podría suceder que el Parlamento decida no aprobar o no darle contenido económico en la ley de presupuesto a lo que ha sido ya negociado. Me imagino que este es un tema más político que jurídico, pero perfectamente se podría plantear, como usted lo dice, que una vez llegado al Parlamento no

se pueda incorporar a la ley de presupuesto lo negociado, en cuyo caso me parece que habría dos situaciones interesantes: una, desde el punto de vista social. ¿Qué van a hacer las organizaciones de trabajadores cuando los partidos políticos representados en el parlamento no quieran honrar lo negociado?; y dos, que es más bien un tema de responsabilidad civil y de responsabilidad administrativa, yo me preguntaría ¿Cuál es la responsabilidad que le compete al Estado que negoció y no cumplió? ¿Habría ahí una responsabilidad desde el punto de vista del derecho público administrativo? Yo me atrevería a decir que sí.

Gracias.