



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
COMISIÓN PARA EL ANÁLISIS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE SALARIOS

PRIMER INFORME

**EL PAGO DEL INCENTIVO DE ANUALIDADES EN LA UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA: ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES**

Integrantes de la Comisión

Dr. Carlos Araya Leandro (Coordinador)
Licda. Carolina Calderón Morales
Lic. Juan Diego Rojas Jiménez
MBA. Pablo Marín Salazar
Dr. Luis Baudrit Carillo
Dr. Miguel Guzmán Stein
Dr. Antonio Leoni de León
Dr. Adolfo Rodríguez Herrera
M.Sc. Max Alberto Soto Jiménez

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio
Agosto, 2015

1. Introducción

La *Comisión para el Análisis del Sistema de Administración de Salarios* fue conformada por el señor Rector de la Universidad de Costa Rica con el fin de analizar el sistema de administración de salarios de la Institución y hacer propuestas encaminadas a generar un equilibrio financiero que garantice la sostenibilidad de la actividad sustantiva institucional, presenta a consideración de las autoridades universitarias este primer informe, en el cual se realiza un análisis detallado de incentivo salarial de anualidad.

Se rinde este primer informe sobre anualidades por ser este incentivo el más representativo, desde el punto de vista de costo, en la globalidad de la composición del salario de los funcionarios universitarios. En informes posteriores se analizarán el resto de componentes del sistema de salarial.

El informe tiene por objetivo el análisis de este incentivo, el cual incluye entre otros, su regulación jurídica, forma de cálculo, derechos adquiridos, impacto financiero general y particularmente el efecto que ha tenido sobre el sistema salarial, el incremento del porcentaje de este incentivo y el rompimiento en el tope de anualidades pagadas a los funcionarios universitarios. Con base en el análisis se plantean dos recomendaciones; de un lado, el disminuir el porcentaje de pago por este concepto al 3% y, de otro lado, establecer 30 anualidades como máximo de pago.

Para tal efecto, en la primera parte del informe se analiza la situación actual de las finanzas institucionales en general y del sistema de administración de salarios en particular; posteriormente, se detallan los principales aspectos relacionados con el incentivo de anualidad, a partir del cual se plantea la propuesta de ajuste al reconocimiento por este concepto.

2. Antecedentes

A partir del segundo semestre del año 2012 la administración universitaria ha venido analizando la estructura y comportamiento de los egresos por concepto de masa salarial. Así, en el año 2013 se conformó un grupo de trabajo que rindió un informe sobre el estado del Sistema de Administración de Salarios de la Universidad de Costa Rica.

Producto de ese informe se desarrollaron dos estudios que permitieron llegar a importantes conclusiones sobre la necesidad de tomar acciones encaminadas a disminuir las tasas de crecimiento de la masa salarial (entendida como todos los diferentes componentes de pagos y compensación a los funcionarios más sus respectivos aportes a la seguridad social), de manera que el sistema sea sostenible desde el punto de vista financiero y sobre todo que no atente en ninguna medida contra el desarrollo adecuado de la actividad sustantiva institucional.

El primer análisis consistió en un estudio actuarial que permita proyectar las finanzas institucionales en el corto, mediano y largo plazo¹. El mismo fue desarrollado por profesionales del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, el Observatorio del Desarrollo y la Escuela de Matemática. Entre sus principales conclusiones resalta el hecho de que, de no tomar acciones en materia de contención del gasto por concepto de salarios, la institución enfrentará problemas de sostenibilidad financiera en el corto plazo, situación que se agravaría a mediano plazo a niveles totalmente insostenibles.

En el segundo estudio, elaborado por un equipo de especialistas del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, se realizó una comparación de los salarios devengados por funcionarios de diferentes instituciones públicas. Dentro de las conclusiones más relevantes destaca una caracterización del sistema salarial de la Universidad de Costa Rica, en el cual los salarios de contratación se encuentran, en general, por debajo de los ofrecidos por otras instituciones; no obstante, producto de los incentivos salariales otorgados, en el mediano plazo se convierten en salarios muy competitivos respecto a las instituciones incluidas en el estudio, al punto de que en buena parte de las diferentes categorías salariales, al cabo de cinco o diez años de servicio los salarios devengados por los funcionarios de la Universidad de Costa Rica son los que alcanzan los umbrales más altos.

¹ "Modelo de proyección de ingresos y gastos para determinar la sostenibilidad financiera de la Universidad de Costa Rica", noviembre 2014.

Producto de los diversos estudios y análisis desarrollados en esta materia, en el mes de noviembre del año 2014, el Señor Rector anunció, en un Consejo de Rectoría Ampliado, una serie de medidas de contención de gasto que la administración universitaria, a esa fecha, había puesto en marcha y otras que se determinaron como necesarias para hacer un uso más racional del gasto. Entre las medidas señaladas por el Señor Rector se encuentran: la aplicación irrestricta del Reglamento que regula los llamados cuartos de tiempo adicional, la revisión de los criterios para otorgar el Incentivo Salarial por Mérito Académico, la valoración de la pertinencia del pago de remuneraciones extraordinarias, la restricción del otorgamiento de dedicaciones exclusivas a aquellos casos en que prive el interés institucional, limitar la aprobación de suplencias solo a casos calificados, limitar el crecimiento del salario base a lo establecido en la Convención Colectiva de trabajo -es decir, que los salarios base crezcan de acuerdo con el índice de inflación- y la reducción del gasto por información institucional.

De igual forma, en la misma sesión de Consejo de Rectoría Ampliado, el Señor Rector conformó una Comisión con el encargo de analizar, a la luz de los informes emitidos a la fecha, el sistema de administración de salarios de la Universidad de Costa Rica, con el propósito de emitir recomendaciones de corto, mediano y largo plazo que vengán a garantizar la sostenibilidad financiera de la institución y la competitividad salarial que la Universidad requiere para atraer recurso humano idóneo y calificado, como lo ha hecho hasta el momento.

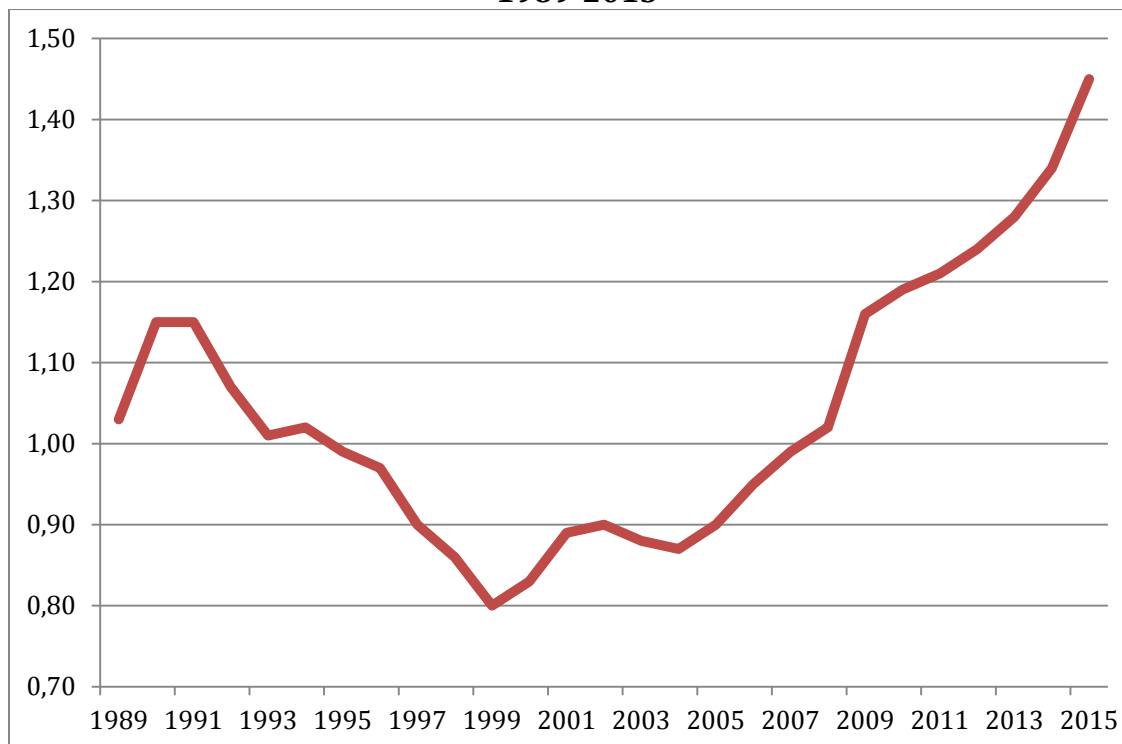
En atención al llamado del señor Rector, la comisión se dedicó, durante el primer semestre del año 2015, al análisis detallado del sistema de administración de salarios de la Universidad de Costa Rica. El trabajo se enfocó en el análisis técnico, jurídico y financiero de un conjunto de medidas, de las cuales, en esta primera parte del informe, se hará referencia exclusivamente al tema de anualidades por considerarse uno de los elementos que genera mayores distorsiones en el sistema y sobre los cuales es fundamental tomar decisiones en el muy corto plazo.

3. Situación de las finanzas institucionales

Tal y como lo señala el gráfico N° 1, en los últimos años la inversión estatal en educación superior se ha visto incrementada de forma significativa y sostenida, al

pasar del 0,80% del Producto Interior Bruto (PIB) en 1999 al 1,45%² en 2015. Sin lugar a dudas esa mejora en los ingresos ha permitido a las universidades estatales en general, y a la Universidad de Costa Rica en particular, contar con mejores condiciones para el desarrollo de su actividad sustantiva.

Gráfico N°1
Participación del FEES respecto del PIB
1989-2015



En este sentido, el convenio del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) vigente hasta el año 2015 establece como meta de financiamiento para el último año, alcanzar el 1,5% del PIB como inversión estatal en educación superior, esto en el marco del incremento a un 8% del PIB destinado a la educación, según lo estipulado en la reforma del artículo 78 de la Constitución Política. La condición establecida para lograr esa meta es que la recaudación tributaria con respecto al PIB alcance el 15,9%, meta que no se ha logrado, ya que la recaudación fiscal para los últimos cinco años ha promediado el 13,3%³ respecto al PIB.

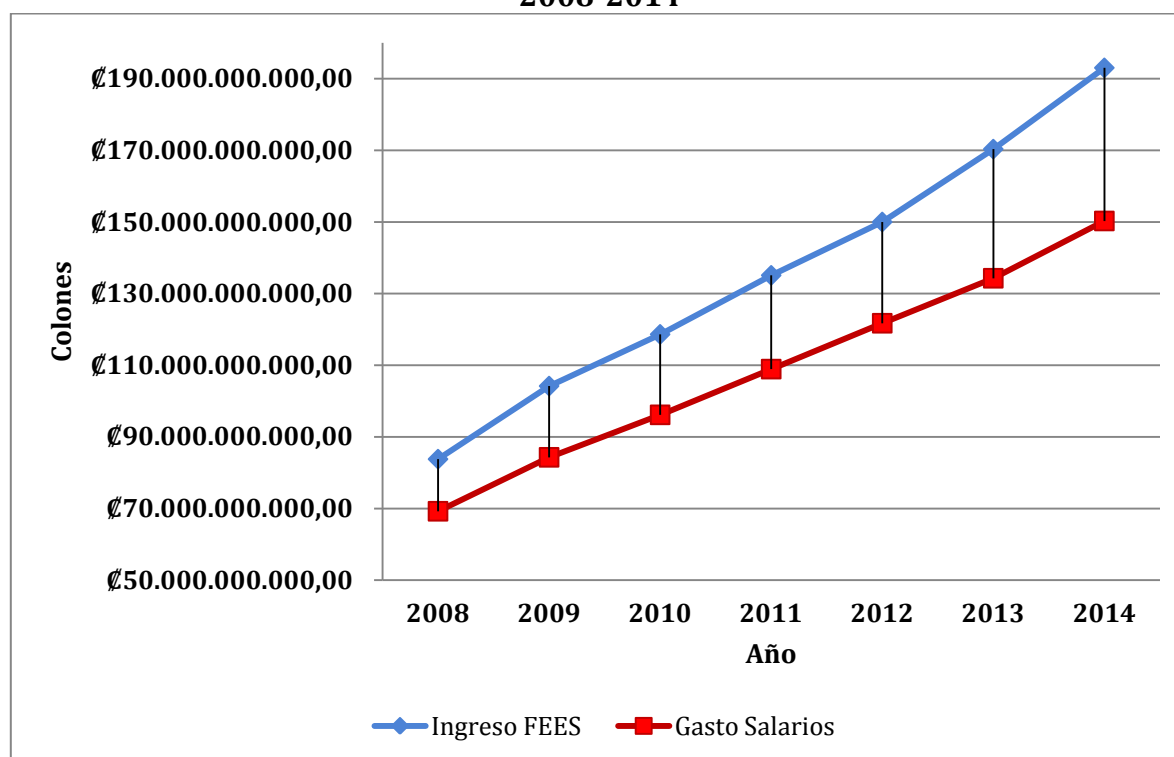
² Con base en datos de la última revisión del Programa Macroeconómico del BCCR al primer semestre de 2015.

³ Según BCCR

Así las cosas, el Gobierno de la República ha reiterado su intención de alcanzar la meta de inversión en educación pero, alega, la situación fiscal le impide hacerlo en el año 2015.

En este contexto de inversión creciente en educación, el FEES ha mostrado incrementos promedio superiores al 13% anual, lo que ha permitido sostener sin mayor inconveniente los aumentos en masa salarial y, más aún, contar con mayores recursos para la operación y la inversión, tal y como lo muestra el gráfico N° 2.

Gráfico N° 2
Ingresos FEES vs. Gasto por Masa Salarial
2008-2014



Ahora bien, a pesar de que, al año 2015, la situación financiera muestra un sano equilibrio, lo cierto del caso es que la Institución se enfrenta a un escenario que variará de forma drástica una vez que los ingresos por concepto de FEES alcancen el 1,5% del PIB como inversión en educación superior. A partir de ese momento es de esperar que las transferencias financieras del Estado crezcan al mismo ritmo que el PIB nominal (crecimiento del PIB a precios corrientes).

En los últimos cinco años el PIB nominal en el país creció a una tasa anual promedio del 9,6%, con tendencia a desacelerarse⁴. En un escenario de crecimiento de ingresos por el FEES del 9,6% anual y de incrementos en la masa salarial cercanos al 11% (como se analizará más adelante), cada año se dispondría de menos recursos para operar e invertir en la institución. Ello hace prever que las finanzas institucionales mostrarán un deterioro significativo de no tomarse decisiones que varíen el comportamiento de los egresos por masa salarial.

Lo anterior es confirmado por el “Modelo de proyección de ingresos y gastos para determinar la sostenibilidad financiera de la Universidad de Costa Rica” (conocido como “Estudio Actuarial”) al que se hizo referencia anteriormente. Allí se concluye que “*seguir haciendo lo mismo*” en materia de gasto resulta en déficits operativos a corto plazo, lo cual exige acciones inmediatas si se pretende lograr la sostenibilidad financiera de la Universidad. Señala el estudio que dado lo inminente de los déficits operativos y lo inviable de incrementos del FEES por encima de 1,5% del PIB, es necesario actuar sobre el gasto, para lo cual, por la magnitud del desequilibrio proyectado, su solución requiere una combinación de medidas que deben ser adoptadas en un plazo relativamente corto.

En este contexto, el estudio recomienda lo siguiente:

“Por la enorme importancia del rubro remuneraciones dentro del gasto total, es necesario actuar en dos sentidos. En primer lugar definir una política de empleo de mediano y largo plazo, que tome en cuenta las nuevas inversiones realizadas en infraestructura, pero también los cambios en la tasa de crecimiento poblacional -especialmente de la población típicamente en edad universitaria- así como la oferta y demanda globales de educación universitaria. En segundo lugar, en el corto plazo, revisar la política de remuneraciones, analizando la importancia de cada uno de los diferentes rubros salariales, su automatismo, etc.”

4. El sistema de administración de salarios

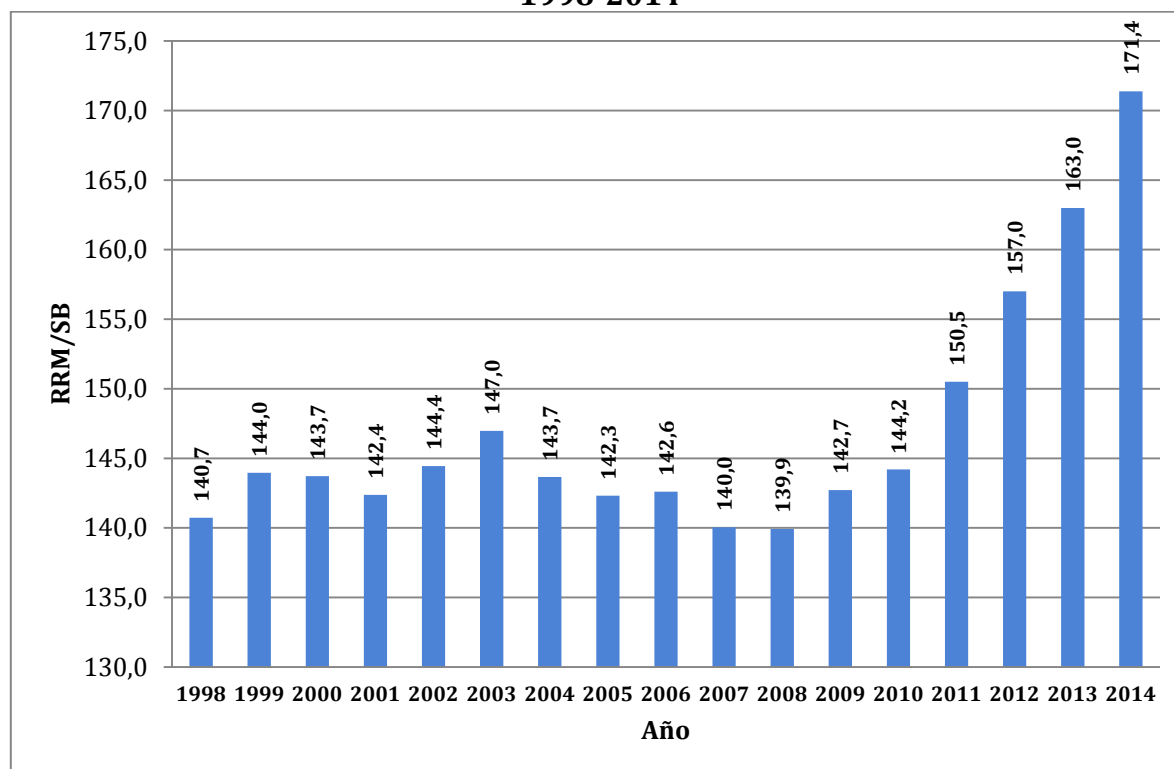
Según lo establecido en el artículo 6 de la Convención Colectiva de Trabajo vigente, los ajustes de salario por costo de vida deberán aplicarse al salario base y el mismo debe cubrir al menos el porcentaje de inflación determinado por el IPC calculado por el

⁴Según BCCR

Instituto Nacional de Estadística y Censos. Ahora bien, sobre el salario base se calculan una serie de incentivos como los siguientes: la anualidad, escalafón, dedicación exclusiva, remuneración extraordinaria, incentivo por mérito académico, recargos por dirección y régimen académico, entre otros. El conjunto de estos incentivos es conocido institucionalmente como “*Régimen de Méritos*” y para efectos prácticos se hace una relación entre ellos y el salario base, de lo cual resulta la denominada “*razón de régimen de méritos*” (RRM). Esta razón indica el porcentaje en que se incrementa la totalidad de la masa salarial (incluye salarios y garantías sociales) a partir de un incremento en la base salarial.

Esta forma de calcular los diferentes componentes del salario provoca un efecto amplificador que enciende señales de alerta. Como puede observarse en el gráfico N° 3, esta razón se mantuvo muy estable en el período comprendido entre los años 1998 y 2009. Durante ese periodo sus valores oscilaron alrededor de un promedio de 142,8%, lo cual significa que por cada 1.000 colones que se incrementa al salario base, el efecto en masa salarial para esos años era en promedio de 2.428 colones.

Gráfico N° 3
Razón Régimen de Mérito (RRM)
1998-2014



A partir del año 2010, sin embargo, esta razón crece de manera desproporcionada, alcanzando en el año 2014 el 171,4% de la base salarial, lo cual afecta seriamente las finanzas institucionales. Este aumento en la razón de régimen de méritos se origina en dos hechos, ambos relacionados con el pago de anualidad: en primer lugar, el acuerdo del Consejo Universitario, en sesión 5390, de incrementar el porcentaje por concepto de anualidad de un 3% a un 5,5% a partir del año 2010; en segundo lugar, el acuerdo del Consejo Universitario, en sesión 5367, de derogar el tope máximo de pago de treinta anualidades.

Al respecto, es necesario señalar que ya en el año 2009, la Contraloría Universitaria, mediante oficio OCU-R-229-2009 llamaba la atención al Consejo Universitario acerca de las consecuencias que estas dos medidas tendrían a futuro sobre el sistema de administración de salarios en particular y sobre las finanzas institucionales en general. No obstante, esas claras advertencias al parecer no fueron consideradas.

El Cuadro N° 1 detalla la composición porcentual de los componentes más significativos de la partida de salarios. Allí se ve que efectivamente la anualidad tiene un peso relativo creciente a partir de las dos decisiones mencionadas.

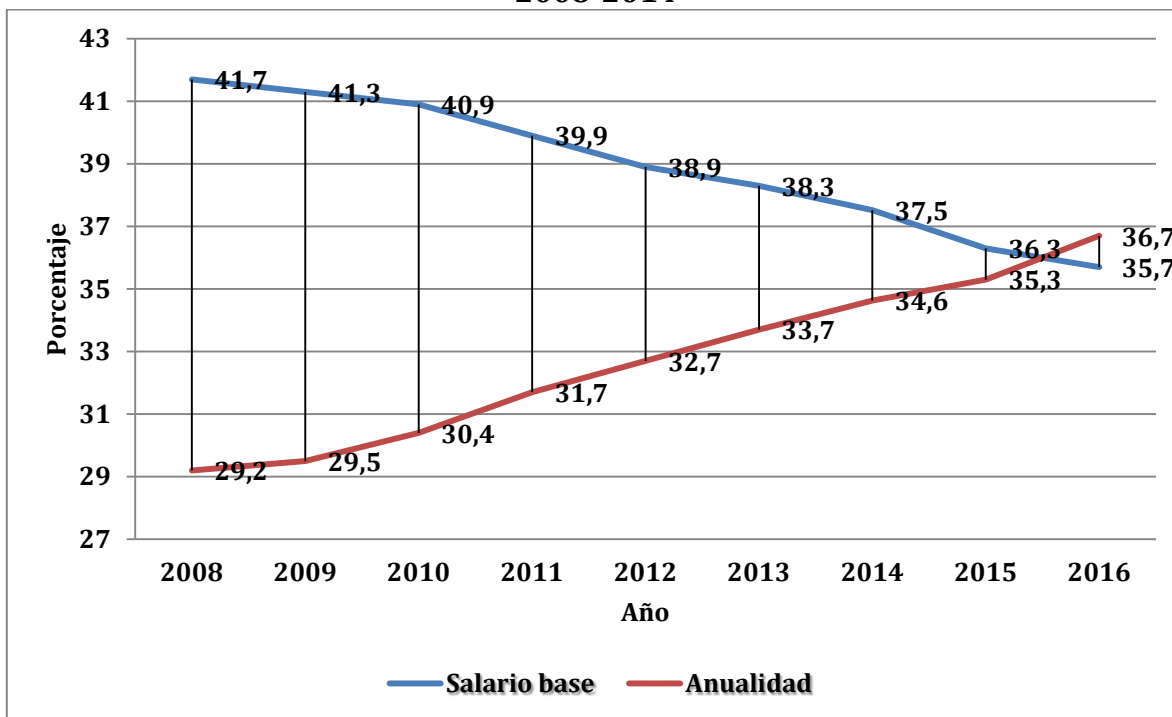
Cuadro N° 1
Conformación de los sueldos al personal permanente
2008-2014

Rubro	Años						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Salario base	41,7	41,3	40,9	39,9	38,9	38,3	37,5
Escalafón	11,1	11,1	10,9	10,8	10,6	10,5	10,5
Anualidad	29,2	29,5	30,4	31,7	32,7	33,7	34,6
Régimen Académico	9,0	8,8	8,7	8,5	8,5	8,5	8,4
Otros rubros	9,0	9,2	9,1	9,1	9,2	9,1	9,0

Fuente: Informes Gerenciales de los años respectivos

En el cuadro se observa que la anualidad pasó de representar el 29,5%, de la conformación salarial, en 2009 al 34,6% en 2014. Por otra parte, el salario base pasó en ese mismo periodo de 41,3% a 37,5%. El peso de los demás componentes se mantiene estable. No obstante, dada esta evolución, la anualidad pasará a tener un peso relativo mayor al del salario base en un periodo de un año, tal y como muestra la tendencia señalada en el gráfico N° 4.

Gráfico N° 4
Importancia relativa del salario base y la anualidad
2008-2014



El Cuadro N° 1 muestra un elemento adicional: el sistema de incentivos de la institución premia los incrementos vegetativos, como es el caso de la anualidad o el escalafón, en detrimento del mérito académico, que se ha mantenido estable o con una tendencia leve hacia la baja. Esto provoca el efecto indeseado de que no necesariamente son las y los docentes con mayor productividad académica quienes tienen una mejor retribución salarial, sino más bien aquellos con mayor antigüedad de laborar en la Universidad. Esta situación llama a la reflexión y hace ver la necesidad de identificar un sistema de remuneración que privilegie el reconocimiento de la producción académica frente a los años de servicio.

Debe mencionarse una circunstancia adicional que agravará la situación en el corto plazo. Como resultado de los cambios en los regímenes de pensión, se puede prever que el promedio de edad de jubilación de los funcionarios universitarios aumentará en los próximos años. Con el sistema de pago actual de anualidad, esto provocaría un incremento considerable en la razón régimen de mérito, lo que aceleraría y profundizaría la amenaza sobre la sostenibilidad financiera de la institución, además de que incrementaría las brechas salariales entre personas que realizan una misma labor, por el simple hecho de que algunas de ellas cuentan con un mayor número de

años laborando para la institución. El gran peso de la anualidad, combinado con los cambios en los regímenes de pensiones, tiene otro efecto negativo: se incentiva a los docentes y administrativos a postergar su retiro, pues la brecha entre lo que recibirían como pensión y lo que reciben como salario se va incrementando con los años, lo cual dificulta la renovación del cuerpo docente y amarra al personal a la Universidad cuando en otro caso hubieran preferido jubilarse.

5. Incentivo salarial por anualidad

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 de la Convención Colectiva vigente, la Universidad de Costa Rica reconoce y paga un 3% de aumento anual a sus servidores, incentivo que se conoce como anualidad. La mitad de ese aumento anual se paga en el mes de enero, para todos los trabajadores universitarios, y la otra mitad cuando cada trabajador adquiere el derecho; es decir, cuando cada uno complete un año más de servicios laborales.

5.1 Forma de cálculo de la anualidad

Un primer elemento que llama la atención respecto al tema de anualidad es su forma de cálculo. En efecto, el artículo 11 de la Convención Colectiva establece el porcentaje de pago anual, pero no indica sobre qué monto se debe hacer esa determinación. Por la forma de cálculo de otros incentivos salariales en la institución, sería razonable pensar que se realice sobre el salario base; no obstante, al salario base se le agregan otros componentes, previo a multiplicar el porcentaje acumulado de anualidad correspondiente, como lo son el escalafón, el fondo consolidado, el reconocimiento por elección y los pasos académicos (estos dos últimos en caso de personal docente).

Como lo señaló la Contraloría Universitaria en el informe OCU-R-107-2013, dirigido al Consejo Universitario, lo anterior genera que, para el cálculo del salario bruto o total de un funcionario, un mismo plus salarial sea considerado varias veces -como por ejemplo el porcentaje de anualidad, para la determinación parcial o final de un segundo o tercer concepto de pago- provocando con ello una duplicidad de procesos dentro del sistema de salarios de la Universidad de Costa Rica. Así, por ejemplo, para el cálculo del monto correspondiente a anualidad de un profesor catedrático que sea director de una Unidad Académica, se realiza el siguiente cálculo:

*(Salario Base + Escalafón + Fondo Consolidado + Reconocimiento por Elección + Pasos Académicos) * Porcentaje de Anualidad = **Incentivo por Anualidad***

A su vez, para la determinación del Reconocimiento por Elección se realiza el cálculo siguiente:

*(Salario Base + Escalafón + Pasos Académicos) * Porcentaje de Reconocimiento por Elección = **Reconocimiento por Elección***

Finalmente, la determinación del Escalafón se efectúa de la siguiente manera:

*(Salario Base + Pasos Académicos) * Porcentaje de Escalafón = **Incentivo por Escalafón***

El ejemplo anterior permite determinar cómo varios conceptos de pago deben ser considerados hasta tres veces (escalafón y pasos académicos), para la determinación parcial o final de otro concepto o rubro específico. Sin duda, esta diversidad de interrelaciones dispuestas para la determinación del salario final de un funcionario es producto de un sistema salarial altamente complejo en su forma y operación.

Ahora bien, desde el punto de vista normativo, el cálculo del monto de la anualidad de esta forma, según lo señalado por funcionarios de la Oficina de Recursos Humanos, encuentra como única referencia documental el hecho de que en el Artículo 69 del Reglamento Interno de Trabajo se refiere a que dicho porcentaje se calcula sobre el “sueldo” y, teóricamente, el “sueldo” es toda retribución que percibe a cambio de un servicio derivado de un contrato de trabajo, compuesta de una parte denominada *salario base*, fijada en función de la actividad y categoría asignada, y otra denominada *pluses*, que varían según condiciones personales del trabajador, del trabajo realizado, y la situación o resultados de la organización. De esta razón se obtiene que el cálculo de la anualidad se efectúe sobre escalafones, recargo electivo y otros, que son componentes del *sueldo universitario*.

Este mecanismo de cálculo de la anualidad hace que la institución pague por este concepto un costo aproximado a un 27% adicional a si la determinación se efectuara sobre el salario base. En la parte final del documento se retomará este aspecto.

5.2 Acuerdo de aumento en porcentaje de anualidad

A pesar de lo anterior, en la sesión extraordinaria número 5390, celebrada por el Consejo Universitario el 29 de setiembre de 2009, que tenía como punto único la

aprobación del Plan Presupuesto de la Universidad de Costa Rica para el año 2010, se aprobó por nueve votos a favor y uno en contra lo siguiente:

“Aumentar el tres por ciento de incremento salarial anual establecido por la Convención Colectiva de Trabajo para todos los trabajadores universitarios, docentes y administrativos, en un dos y medio por ciento adicional, para completar un total de incremento anual de cinco y medio por ciento. Es entendido que este aumento del incremento anual queda comprendido y absorbido en el cinco y medio por ciento anual dispuesto por la Ley de incentivos a los profesionales en Ciencias Médicas del que ya disfrutaban algunos servidores universitarios, quienes, en consecuencia, no disfrutarán de ningún beneficio salarial adicional, por este concepto. El cinco y medio por ciento de incremento salarial anual será pagado en la forma y oportunidades señaladas por el artículo 11 de la Convención Colectiva de Trabajo, y será reconocido por la Universidad de Costa Rica a partir del 1° de enero de 2010”.

Sobre el particular, es importante resaltar que la Convención Colectiva de Trabajo vigente establece el pago de anualidad en un 3%. El incremento al 5,5% se da por el mencionado acuerdo del Consejo, pero dicho acuerdo no modifica en ningún extremo lo acordado por la Convención. Es decir, el porcentaje de incremento salarial por anualidad decretado por el Consejo Universitario aumentó el establecido por la Convención Colectiva, pero no lo reformó. Como lo señala la Oficina Jurídica (OJ-367-2015), la modificación del porcentaje no fue resultado de una negociación entre la Universidad de Costa Rica y el Sindicato de Empleados Universitarios (SINDEU) sino el resultado de la decisión unilateral del Consejo Universitario, sin intervención alguna del Sindicato. La fuente formal del incremento anual del 2.5%, adicional al 3% de la Convención Colectiva, fue el acuerdo del Consejo Universitario.

5.3 Interpretación jurídica del incremento de anualidad

Dada su relevancia, se transcribe en extensión lo que señala la Oficina Jurídica en su oficio OJ-367-2015:

"La razón fundamental en la que se basó ese acuerdo del Consejo Universitario consistió en que varias resoluciones judiciales habían obligado a la Universidad de Costa Rica a aplicar —a favor de algunos de sus profesores— la Ley de incentivos a los profesionales en ciencias médicas. La sentencia judicial de mayor importancia, del conjunto mencionado en el párrafo c) del indicado acuerdo, fue dictada por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia a las 11:25 horas del

10 de octubre de 2007 y corresponde a la resolución número 760 del año 2007. Un grupo de profesores de la Facultad de Odontología había reclamado el pago de todos los beneficios establecidos por la indicada Ley, calculados a partir de la vigencia de esa Ley, en el mes de diciembre de 1982.

Dentro de los beneficios demandados se encontraban un incremento anual del 5.5% sobre el salario base, un incentivo del 1.5% por cada hora de consulta externa laborada, que luego debía incrementarse a un 4.44%, el reconocimiento de un 11% por dedicación hospitalaria o administrativa, que también después debía incrementarse a un 16% e incluso a un 19.05% por equiparación con los profesionales de la Caja Costarricense de Seguro Social. También reclamaron el pago de intereses legales sobre todas esas sumas de dinero.

La Sala Segunda, en el fallo citado, denegó los extremos solicitados por cuanto los profesores de Odontología no prestaban consulta externa, ni dedicación hospitalaria ni administrativa y, sin otra consideración que la única de ser profesionales en ciencias médicas, sí les reconoció el derecho a un incremento salarial anual del 5.5% sobre su salario base, con el pago de intereses.

El reconocimiento del derecho al incremento anual del 5.5%, conforme a las consideraciones contenidas en ese fallo judicial, se fundamentó solo en la interpretación de que la Ley no restringía su aplicación a los profesionales en ciencias médicas, únicamente adscritos a instituciones dedicadas a la prestación de servicios en salud, sino que resultaban beneficiados todos los que laboraran para instituciones públicas”.

La aplicación de los incentivos médicos al conjunto de la población docente de la Universidad, es declarada sin base legal por la Sala Segunda, que mediante la sentencia número 2011 – 655 , de las 14:50 horas del 12 de agosto de 2011 concluye que “*para poder acceder a esa clase de pluses salariales es necesario que el profesional además de serlo en ciencias médicas realice sus labores en un ente dedicado a la prestación de servicios hospitalarios...*”.

Este mismo razonamiento fue reiterado luego por la Sala Segunda en otra sentencia dictada a las 14:55 horas del 12 de agosto de 2011.

Al no ser aplicable a los docentes universitarios, la ley de incentivos a los profesionales en ciencias médicas, desapareció la razón por la cual se había justificado y acordado el aumento de un 2.5% al incremento salarial anual de todos los

trabajadores universitarios. Como resultado de ello, este aumento en el incremento anual pasó a tener una causa gratuita, es decir, adquirió un carácter similar al de una donación periódica a sus trabajadores por parte del patrono.

5.4 Escasas proyecciones financieras que sustentaran el aumento de la anualidad

Poco antes de que del Consejo Universitario tomara el acuerdo de aumento en el porcentaje de la anualidad, la Contraloría Universitaria, mediante oficio OCU-R-229-2009, advirtió sobre los riesgos financieros de esta medida. Así lo manifiesta la Oficina de Contraloría:

“... como hemos insistido en diversas oportunidades ante ese Órgano Colegiado y la Rectoría, el sistema salarial sobredimensiona en nuestro criterio los incentivos relacionados con la antigüedad y contribuyen a generar un alto crecimiento vegetativo automático”.

Continúa indicando la Contraloría Universitaria:

“...hemos llamado la atención sobre la poca proporción que representa el salario base en relación con el Régimen de Méritos, donde para el 2010 se proyecta que el salario base únicamente alcanzaría un 43% y, si tomamos en consideración las proyecciones que aporta la Oficina de Planificación Universitaria, se observa que para el año 2020 el salario base alcanzaría un 32% del salario total... Sobre esta relación, hemos indicado que genera brechas importantes entre funcionarios que realizan labores similares, tiende a generar problemas de contratación de funcionarios nuevos, sobre estimula la antigüedad lo cual debilita la posibilidad de que se incentiven en mayor medida la productividad y el buen desempeño y hace menos administrable y más rígido el sistema salarial....”.

La Oficina de Contraloría sugiere al Consejo Universitario “revisar el punto dos del acuerdo único de la Sesión 5390 del 29 de setiembre de 2009 para efectos de valorar la opción de adicionar una condición de ejecución al incremento en la anualidad hasta se garantice en mayor medida su sostenibilidad financiera en el largo plazo...”. Los estudios financieros solicitados por la Contraloría se realizaron tiempo después y hoy la Universidad se enfrenta a la situación que la Oficina de Contraloría Universitaria había advertido, una situación en que la masa salarial crece de forma desproporcionada por el aumento en la razón régimen de mérito y atenta contra la

sostenibilidad financiera de la institución en el corto plazo, lo cual amenaza la ejecución de la actividad sustantiva de la Universidad.

5.5 Rompimiento del tope en el pago de anualidades

La Convención Colectiva de Trabajo vigente no establece un tope al pago de anualidades. No obstante, el Consejo Universitario, mediante una interpretación al artículo 69 del Reglamento Interno de Trabajo, hecha en sesión número 2400-10 del 13 de junio de 1977, acordó que *“todos los funcionarios y los empleados cuya fijación de salario no esté regulada por un régimen propio o por un contrato especial, tendrán derecho a un aumento del 2% anual de su sueldo. Se reconocerá hasta un máximo de treinta años”*.

Posteriormente, en sesión 4486 del 05 de octubre de 1999, el Consejo Universitario dispuso *“reconocer un máximo de un 90% por concepto de anualidades a todos los funcionarios de la Institución”*.

La Oficina Jurídica, mediante oficio OJ-1330-2008 del 13 de octubre de 2008, señaló al Consejo Universitario:

“En primer lugar, que la Ley General de Salarios de la Administración Pública se aplica a los funcionarios del Régimen del Estatuto Civil. En segundo lugar, la aplicación extensiva que la Sala Segunda hace de los beneficios de esta ley a aquellos servidores que no integran ese régimen estatutario, obedeció primordialmente a razones básicas de igualdad y prohibición de discriminaciones dentro de este sector laboral. Se trata de una aplicación extensiva basada en razones de derechos fundamentales. Luego, es importante concluir que dicha Ley, al margen de la jurisprudencia indicada, no siendo aplicable, en tesis de principio, a la Universidad de Costa Rica, no es efectivamente el fundamento legal del pago de anualidades, toda vez que la Universidad ha emitido su propia ley (a saber el texto convencional) que es el que rige la aplicación de ese beneficio. Por último, también es claro que la Convención no establece un tope para el pago de las anualidades ...”

Dos días después de ese dictamen, la Sala Constitucional resolvió una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra el límite máximo de treinta anualidades establecido por el artículo 5 de la Ley de Salarios de la Administración Pública. Tal acción fue declarada con lugar por sentencia número 15460 – 2008 de las 15:06 horas del 15 de octubre de 2008 y fue eliminado el límite a este incremento salarial en la

Administración Pública. El Tribunal Constitucional consideró que la norma impugnada no vulneraba el principio de igualdad ni la prohibición de discriminación. Sin embargo, estimó que sí infringía el principio de intangibilidad relativa del patrimonio (artículos 45 y 57 de la Constitución Política), el principio de razonabilidad y la protección a las personas adultas mayores (artículo 51), y por ello anuló el límite al número de anualidades.

La Sala Constitucional argumentó que ese límite de treinta a las anualidades se correspondía con la edad establecida para la jubilación de los empleados públicos en la época en que cobró vigencia la ley. Con posterioridad se ha aumentado la edad de retiro, que supera el tope establecido al número de anualidades. Estimó que:

“... el empleado público se ve compelido a laborar más años sin que, consecuentemente, le sea reconocido el correspondiente pago de las anualidades –aquellas que superan el tope de los treinta años-. Situación anterior que, en criterio de esta jurisdicción, supone un desapoderamiento ilegítimo de un derecho patrimonial - sobresueldo-, que le corresponde a todo funcionario público por el hecho de prestar efectivamente sus servicios, lo que hace que la norma, entonces, devenga en inconstitucional por quebrantar, como se dijo, el principio de intangibilidad relativa del patrimonio...”

Con respecto a la infracción al principio de razonabilidad, expresó que:

“... constituye igualmente un claro quebranto al principio de proporcionalidad, en el tanto contiene una limitación no sólo injustificada, sino, también, que no se encuentra acorde con las circunstancias actuales -concretamente la edad de jubilación o retiro-, de los servidores públicos. El precepto bajo estudio es, evidentemente, desproporcionado, ya que, sin duda alguna, la restricción -tope de treinta anualidades-, supera la finalidad de la norma, al imponerle al servidor público que ha prestado sus servicios por más de ese límite una detracción que repercute en su salario y eventual jubilación...”

Y, con respecto a la protección de los ancianos, agregó que la norma cuestionada:

“... no busca proteger, como así lo dispone, expresamente, el texto constitucional, este sector vulnerable de la población costarricense como lo es el grupo de las personas adultas mayores y, por el contrario, le impone a éste una limitación irrazonable que merma uno de sus derechos patrimoniales, como lo es el de recibir -según sus años de servicio-, el rubro por concepto de las

llamadas anualidades, una vez superado el tope de los treinta años de servicio...”

Los magistrados de la Sala consideraron que:

“... la norma impugnada, para todas aquellas personas que exceden los 60 años de edad, resulta contraria a la función tuitiva especial que los poderes públicos deben brindarles, a promover su permanencia en la función pública y a aprovechar sus conocimientos y experiencia...”

La función tuitiva no significa que en el sector público los trabajadores con mayor antigüedad tengan derecho a percibir incrementos salariales automáticos por plazo indefinido. La permanencia en la función pública de trabajadores con antigüedad no siempre resulta beneficiosa, ni para la función desempeñada, ni para los propios trabajadores. El aprovechamiento de conocimientos y experiencia tiene un límite y en los tiempos actuales la velocidad del conocimiento supera con facilidad la de la capacidad intelectual de una persona mayor. A todo esto debe agregarse el considerable aumento de la duración de la vida en Costa Rica y la modificación de la pirámide poblacional: cada vez va siendo mayor el segmento de población constituido por personas de la tercera edad. Los integrantes de la fuerza laboral se envejecen cada vez más, restringiendo las posibilidades laborales de los sectores integrados por jóvenes. El salario de un antiguo trabajador, que ha acumulado anualidades sin restricción, supera en mucho de una persona joven que inicie la prestación del trabajo en ese mismo puesto. No es cierto que con la limitación del número de anualidades se esté violando la protección a las personas adultas. No puede ser razonable la desmedida protección a los adultos en demérito del derecho al trabajo de los jóvenes. Los recursos económicos o financieros de las instituciones públicas son limitados y debe ser administrados razonablemente.

En la misma resolución que se comenta, la Sala Constitucional mencionó una sentencia suya anterior, número 1309-99 de 16:36 horas. del 23 de febrero de 1999, en la que estimó que *“... El pago de anualidades no es un pago por el trabajo realizado, sino una retribución que tiene su origen en la capacitación en el trabajo ...”*

Tal afirmación de la Sala Constitucional es confusa. La causa original de la obligación de pagar la anualidad estriba en la buena calificación obtenida por el trabajo desempeñado. Desde hace mucho tiempo en la Administración Pública se abandonó la evaluación del desempeño de los trabajadores. Lo mismo ocurrió en la Universidad de Costa Rica. La anualidad pasó a constituir un aumento automático —en el salario—

como consecuencia del simple transcurso de un año. No es cierto que la anualidad retribuya la “capacitación” en el trabajo. Tal capacitación no es objeto de valoración alguna. La anualidad no es en la actualidad retribución por un mejor desempeño, ni por acumulación de experiencia valiosa, ni por poseerse una mejor preparación. ¿Capacitación en qué? ¿Cuál? ¿Adquirida dónde? La anualidad en el sector público y la anualidad proveniente de la Convención Colectiva de la Universidad de Costa Rica no tienen otra causa que la decisión gratuita del patrono. La limitación a atribuciones patrimoniales de carácter gratuito no debe ser interpretada como una infracción a la intangibilidad relativa del patrimonio de los trabajadores.

Como la anualidad no constituye salario propiamente dicho, su existencia y su disfrute están condicionados a las posibilidades presupuestarias reales que tenga la Universidad de Costa Rica. Dejando a salvo los derechos adquiridos en cuanto a los montos acumulados de anualidades y a las anualidades percibidas, la Universidad de Costa Rica —con razones motivadas— puede disminuir el monto de la anualidad, respetando lo establecido al respecto por la Convención Colectiva mientras esta se encuentre en vigencia. Igualmente —con razones motivadas— puede establecer un número máximo de acumulación de anualidades.

Aunque la Ley de Salarios de la Administración Pública no obliga a la Universidad de Costa Rica, tal resolución de la Sala Constitucional fue motivo, algunos meses después, para que el Consejo Universitario, en sesión número 5367 celebrada el 1º de julio de 2009, también acordara eliminar el tope de las anualidades en la Institución. De igual forma la Oficina de Contraloría Universitaria en el oficio OCU-R-187-2008, indica: *“....considerando lo anterior, para el caso en análisis, donde la señora María Isabel González Lutz, catedrática de la Escuela de Estadística, solicita suprimir el tope máximo de 90% por concepto de anualidad, es criterio de esta Contraloría Universitaria que el Consejo Universitario tiene la exclusividad de modificar o no el tope de anualidades, a la luz de los nuevos elementos como un extremo propio del ámbito de la política institucional.”*

Los criterios de ambas oficinas son claros en el sentido de que la resolución de marras, emitida por la Sala Constitucional, no genera obligatoriedad alguna de parte de la Universidad de Costa Rica a romper el tope en el pago de anualidades.

6. Propuesta de ajuste al reconocimiento por concepto de anualidad

En este contexto, la Comisión de Análisis del Sistema Salarial de la Universidad de Costa Rica propone al señor Rector valorar la posibilidad de tomar dos medidas en relación con el reconocimiento del incentivo salarial de anualidad. De un lado, disminuir el porcentaje de este incentivo, a partir del 01 de enero de 2016, a un 3% tal según lo estipula el artículo 11 de la Convención Colectiva de Trabajo vigente. De otro lado, establecer como tope de pago máximo por este concepto un total de 30 anualidades tal como funcionaba hasta el año 2009.

Esta recomendación se sustenta en lo siguiente:

- 1) En la sesión número 5390 del 29 de setiembre del año 2009, el Consejo Universitario acordó aumentar el porcentaje de pago de anualidad de un 3% a un 5,5%. Asimismo, en la sesión número 5367 del 01 de julio de 2009, dicho órgano colegiado aprobó eliminar el tope máximo de pago de 30 anualidades.
- 2) Aunque se reconoce la importancia de estos acuerdos en el mejoramiento de los salarios que la Universidad de Costa Rica otorga a sus colaboradores, no puede desconocerse que es de interés de esos mismos trabajadores que se garantice la sostenibilidad financiera de la Universidad y que la búsqueda de dicha sostenibilidad debe estar presente en el sistema de administración de salarios.
- 3) A partir de la entrada en vigencia de los acuerdos en cuestión, la Relación Régimen de Mérito empezó a mostrar un crecimiento sostenido que compromete el equilibrio financiero de la institución en el corto plazo.
- 4) El señor Rector ha advertido de esta situación a la comunidad universitaria en general y, en particular, al Consejo Universitario y Consejo de Rectoría Ampliado.
- 5) El Estudio Actuarial realizado por profesionales de la Escuela de Matemática, el Observatorio del Desarrollo y el Instituto de Investigaciones Económicas demuestra que, de no tomarse acciones para contener el crecimiento del costo de la masa salarial, la estabilidad financiera de la Universidad de Costa Rica se puede ver severamente amenazada. Como lo demuestran los resultados de ese estudio, las medidas que más contribuirían con el equilibrio en el sistema de administración de salarios son aquellas relacionadas con el pago de anualidad.

- 6) Mediante el informe OCU-R-107-2013, dirigido a la Dirección del Consejo Universitario, la Oficina de Contraloría Universitaria señala la necesidad de iniciar un proceso de estudio y reflexión sobre la estructura el sistema salarial de la Universidad de Costa Rica, particularmente en lo relacionado con la reducción de las tasas de crecimiento vegetativo de dicho sistema.
- 7) Se han realizado estudios económicos de parte de la Oficina de Planificación Universitaria que determinan la magnitud de la disminución del costo de masa salarial que generaría la decisión de derogar los dos acuerdos tomados por el Consejo Universitario en materia de anualidad durante el año 2009 y citados ampliamente en este documento, lo cual respeta el ordenamiento jurídico según lo ha manifestado la Oficina Jurídica mediante un criterio legal.

6.1 Disminución del porcentaje de reconocimiento al 3%

Como se mencionó anteriormente, la Convención Colectiva de Trabajo establece en su artículo 11 el reconocimiento de un incremento anual equivalente al 3% del salario base; no obstante, el Consejo Universitario en la sesión 5390 acordó aumentar este porcentaje en un 2,5% a partir del 1º de enero de 2010. Sin lugar a dudas, esta decisión ha generado una revalorización importante del salario del funcionario universitario, pero también ha provocado un incremento en el costo de la masa salarial, al punto de atentar contra el sano equilibrio financiero de la institución. En este marco, se propone plantear al Consejo Universitario una revisión del citado acuerdo, de manera que a partir del 1º enero de 2016 el porcentaje de anualidad sea de un 3%.

En caso de que se avale esta propuesta, debe considerarse el tema de derechos adquiridos por los funcionarios universitarios con respecto al porcentaje de anualidad. Sobre el particular, la Oficina Jurídica ha señalado lo siguiente:

“No pueden ser cuestionados los derechos adquiridos por los trabajadores sobre su salario, incluyendo la totalidad de los aumentos ya percibidos durante todos los años en que hubieran estado laborando para la Institución. Es decir, en el evento de que la Universidad de Costa Rica acordara disminuir el aumento salarial anual del 5.5%, tal decisión no podría tener efectos retroactivos. Los trabajadores conservarían todos los aumentos que ya hubiesen percibido —no tendrían que devolver suma alguna— y continuarían recibiendo el salario —en el futuro— con la totalidad de los porcentajes acumulados, a los que llegaron a

tener derecho hasta el momento en que la Institución no fijara un nuevo porcentaje.

Al establecerse un incremento salarial inferior al 5.5% anual, tal decisión tendría efectos hacia el futuro, a partir del momento de su vigencia. A los trabajadores no se les estaría rebajando su salario. A los trabajadores se les continuaría aumentando anualmente su salario, pero conforme a un porcentaje distinto, establecido por el órgano competente de la Universidad de Costa Rica”.

Con base en lo anterior, es claro que los funcionarios que han devengado anualidades a razón de un 5,5% ostentan el derecho de seguir recibiendo ese porcentaje de incentivo por los años en que ha estado en vigencia el acuerdo. Así, por ejemplo, bajo el supuesto de que a partir del 1º de enero de 2016 se modificara el acuerdo de la sesión 5390 y la anualidad volviera a ser tal como lo estipula el artículo 11 de la Convención Colectiva (3%), un funcionario que ingresó a laborar en la institución en 1994, devengaría 15 anualidades del 3% (de 1994 a 2009), 6 anualidades del 5,5% (de 2010 al 2015) y a partir del 2016 las anualidades que acumule se reconocerían a razón del 3%.

6.2 Establecimiento de tope al número de anualidades reconocidas

Teniendo en consideración lo señalado en el punto 4.4 de este documento, en el cual se argumenta que la Universidad de Costa Rica, gracias al precepto constitucional que le garantiza autonomía plena y, por ende, absoluta capacidad jurídica para darse su propio gobierno y organización, no está en la obligación de acogerse a una Resolución de Sala Constitucional que declara con lugar una acción de inconstitucionalidad contra un articulado de una ley que no se aplica a sus funcionarios, a saber, Ley General de Salarios de la Administración Pública que se aplica a los funcionarios del Régimen del Servicio Civil.

Aunado a lo anterior, como bien lo señala el modelo de proyección de ingresos y gastos para determinar la sostenibilidad financiera de la Universidad de Costa Rica, la magnitud del desequilibrio financiero proyectado es tal que para corregirlo se requiere una combinación de medidas que deben ser adoptadas en un plazo relativamente corto. Por esa razón es criterio de esta comisión que, en relación con el pago de anualidad, además de disminuir el porcentaje al 3%, debe establecerse como tope de pago un total de 30 anualidades, tal y como se había establecido hasta el año 2009.

En la eventualidad de que la Universidad de Costa Rica llegara a establecer un límite máximo al número de anualidades que podrían percibir sus trabajadores, como el de las treinta anualidades mencionado, también sería necesario respetar los derechos adquiridos que se hubieran generado hasta el momento de la vigencia de un acuerdo tal. Es decir, si alguna persona hubiera llegado a disfrutar más de treinta anualidades acumuladas tendría derecho a continuar percibiendo un monto correspondiente a ese número de anualidades, pero no tendría derecho a que se incrementara. La acumulación de anualidades quedaría establecida en ese número fijo máximo, de treinta y cuatro o treinta y cinco anualidades, por ejemplo, pero no podría crecer más. Desde luego que en tales casos el número de anualidades acumuladas y disfrutadas hasta ese momento no podría ser disminuido, ni el trabajador podría quedar obligado a reintegrar los montos percibidos por él sobre el límite de las treinta anualidades establecido.

En la interpretación de las normas laborales y de los acuerdos adoptados en aplicación de ellas, debe tomarse en cuenta, no solo el interés exclusivo de los trabajadores, sino también la conveniencia social (artículo 17 del Código de Trabajo). Resulta muy conveniente —e incluso indispensable— una sana administración de los recursos universitarios. El interés exclusivo e individual de los trabajadores no puede prevalecer sobre el interés institucional, no puede eliminar ni reducir drásticamente los objetivos propios de la Universidad de Costa Rica, institución estatal de cultura superior. El interés institucional no es un fin en sí mismo, sino que está orientado hacia el bien común. Conveniencia social y bien común se encuentran estrechamente vinculados. La institucionalidad universitaria se encuentra al servicio del interés general, del interés social, del interés nacional e incluso trasciende las fronteras: está al servicio del interés de la persona humana, del interés de la humanidad, de la búsqueda inagotable de la verdad, del bien, de la belleza, de la justicia.

La relación entre retroactividad e irretroactividad de las normas, la existencia o inexistencia de derechos adquiridos, dependen en buena parte de la posición individual o social que se tenga en una colectividad y en un tiempo determinados. Cuanto más prevalezcan las ideas comunitarias, habrá mayor tendencia a dejar en segundo plano los intereses puramente particulares, para tener en cuenta sobre todo lo que se considere de interés social.

La decisión que llegue a tomarse respecto al establecimiento de un tope o máximo de anualidades debe tener una sólida fundamentación de sus motivos. No puede ser una decisión antojadiza. Debe estar basada en razones objetivas, convincentes, que impidan considerarla como lesiva de la intangibilidad relativa del patrimonio, de la

razonabilidad y de la protección a las personas adultas mayores, que son principios constitucionales como lo ha considerado el alto Tribunal de esta materia.

7. Análisis del efecto financiero de la propuesta

Un elemento fundamental a tener en consideración en el momento de valorar esta propuesta es el impacto financiero de estas medidas en el corto, mediano y largo plazo. Para tal efecto, con base en datos generados por la Oficina de Planificación Universitaria, se presentan las proyecciones respectivas.

Metodología

La información base de análisis se obtuvo de la Oficina de Recursos Humanos. Corresponde a la planilla real del registro del pago realizado al mes de octubre de 2014. Esta información incluye además, información adicional de cada funcionario, tal como la siguiente: los derechos laborales, tiempo servido a la Institución, edad, fecha de nacimiento e ingreso a la Universidad y los derechos laborales acumulados.

Esa información se constituyó en el elemento esencial, para la construcción de la base de datos que permite calcular el monto devengado de anualidad de cada empleado, a partir de la condición particular de su nombramiento. Además, se recopilaron datos históricos de las plazas nuevas asignadas, con el propósito de establecer la cantidad promedio de tiempos completos que se asigna anualmente y se realizó un análisis de los aumentos salariales, así como los ajustes por concepto de inflación, registrados en el periodo 2004 - 2015.

Con esa información, se desarrolló una herramienta compleja, que permite realizar una serie de simulaciones sobre el impacto financiero que generaría la aplicación de la modificación del porcentaje de reconocimiento de las anualidades a partir del 2015, de acuerdo con los siguientes escenarios:

- ✓ Escenario 1: Reconocimiento del 5,5% de anualidad, con el tope de 30 años de servicio.
- ✓ Escenario 2: Modificar el porcentaje de anualidad al 3%, para todos los funcionarios de la Institución, a partir del 2015, sin tope de años de servicio.

- ✓ Escenario 3: Cambiar anualidad al 3%, con el tope de 30 años de servicio.

Bajo esta misma metodología se analizaron otros escenarios, como por ejemplo los siguientes: (i) reconocer un 5,5% de anualidad para los primeros 5 años de servicio y un 3% de los 6 años hasta los 30 años, y poner tope de anualidades a partir de los 31 años; (ii) reconocer un 5,5% de anualidad para los primeros 5 años de servicio, un 3% de los 6 años hasta los 30 años y un 1%, a partir del año 31, sin tope de años; (iii) reconocer un 5,5% de anualidad para los primeros 5 años de servicio, un 3% de los 6 años hasta los 30 años y un 0,5%, a partir del año 31, sin tope de años; y, finalmente, (iv) reconocer un 5,5% de anualidad, sin tope de años de servicio, calculado solo sobre el salario base. No obstante, la Comisión acordó que el escenario óptimo es una combinación entre los primeros dos escenarios consistente en el tercer escenario.

Supuestos

- ✓ Se utiliza la base de datos correspondiente a la planilla del mes de octubre 2014, ya que se considera un mes representativo, en la cual está incluida la mayor parte de la población de funcionarios universitarios de ese año.
- ✓ Se consideran docentes interinos, aquellos docentes con categoría docente de: Interino Licenciado, Interino sin título y Profesor Interino Bachiller.
- ✓ La vigencia del nombramiento de los docentes interinos en el primer y segundo ciclo de cada año, es la definida por la Vicerrectoría de Docencia en la circular VD-28-2014⁵.
- ✓ Se consideran únicamente los nombramientos cargados al presupuesto de fondos corrientes, se excluyen los nombramientos con cargo a la partida de servicios especiales y vínculo externo.
- ✓ Se aplica un incremento salarial por ajuste de inflación de un 5% en el periodo 2015 a 2021.

⁵ Circular VD-28-2014, en el punto 6, establece las fechas que rigen, para los nombramientos interinos en el 2015, las cuales son las siguientes: I CICLO Del 9 de marzo de 2015 al 19 de julio de 2015 y II CICLO Del 10 de agosto de 2015 al 20 de diciembre de 2015.

- ✓ Con el propósito de crear una simulación que permita acercarnos al crecimiento real de la planilla de cada año, a partir de 2015, se incluirán 310,5 tiempos completos⁶ y se excluirán 203,5 tiempos completos⁷.
- ✓ Se considera un crecimiento constante de 120 tiempos completos completos, de acuerdo con el promedio de crecimiento de los últimos 10 años.
- ✓ Se concederá un año de servicio, cuando el funcionario acumule 365 días por año.
- ✓ Se reconoce al personal docente, el porcentaje de escalafón y el tope establecido de acuerdo con la categoría en régimen académico, según Art.11 de las Regulaciones del Régimen Salarial Académico.
- ✓ Se reconoce al personal administrativo, el porcentaje de escalafón y el tope de escalafón establecido de acuerdo con la escala salarial vigente.
- ✓ Para el cálculo del monto devengado por anualidad⁸, se realiza conforme a las prácticas ya establecidas por la Institución.
- ✓ Se estima el salario escolar en un 8,19%, para todo el periodo.
- ✓ Las cargas patronales aplicadas en el periodo corresponden a las siguientes: 2015 un 30,333%, 2016 un 30,833%, 2017 y 2018 un 31,333%, 2019 y 2020 un 31,833% y 2021 un 32,333%.

⁶ De los cuales 190.5 tiempos completos corresponden a los funcionarios con cero años identificados en los datos de la planilla de octubre de 2014, más 120 tiempos completos de acuerdo con el crecimiento promedio de los últimos 10 años.

⁷ De acuerdo con la información suministrada por la Oficina de Recursos Humanos, sobre los ceses y pensiones pagadas en el periodo 2008-2014, para el 2014, se liquidaron 464 funcionarios entre personal docente y administrativo, los cuales equivalen a 203.5 tiempos completos. Esta cantidad de tiempos completos se establece con cantidad base de salida de plazas, que se aplicará al cálculo cada año a partir del 2015.

⁸ Para el cálculo del monto de anualidad, se considera la suma de salario base, escalafones y fondo consolidado. En el caso de los docentes, la categoría en régimen académico es parte del salario base y si esta categoría en régimen es la de catedrático, se debe sumar los pasos académicos. Además, a los docentes con cargos de dirección académica, sobre el monto pagado por este concepto, se les reconoce anualidad adicional.

Aclaraciones

La herramienta desarrollada permite calcular el costo del reconocimiento de la anualidad, a partir de la aplicación de una serie de variables⁹ a los datos reales¹⁰ aportados por la Oficina de Recursos Humanos.

Debido a la complejidad que representa el cálculo del monto devengado por anualidad, gracias a la serie de combinaciones de elementos¹¹ que se pueden presentar, se definieron cuatro categorías de cálculo: dirección superior, dirección académica, docencia y administrativa.

La categoría dirección superior, agrupa a todos los miembros del Consejo Universitario, el Rector y los Vicerrectores. La siguiente categoría, corresponde a dirección académica y reúne a los Decanos, Directores de Sedes Regionales, Directores de Escuelas y Directores de Centros e Institutos de Investigación. Las dos últimas categorías, se conforman por los demás funcionarios docentes y administrativos, respectivamente.

La aplicación de la herramienta desarrollada simuló el costo de la anualidad, a partir la combinación de variables, como: porcentaje de la anualidad, su vigencia, aumentos salariales, y la inclusión y exclusión de plazas por ceses, pensiones y plazas nuevas.

Estimaciones

Antes de realizar las simulaciones de impacto, primeramente fue necesario estimar el costo que representa el reconocimiento del 5,5% de anualidad, en el periodo 2015–

⁹ Variables que permiten pronosticar el crecimiento real de la planilla institucional cada año, tanto en plazas (inclusión de plazas y funcionarios nuevos, y exclusión de plazas por ceses y pensiones), como en costo (aumentos salariales anuales, y el acumulado por el derecho de escalafones y anualidades de cada funcionario).

¹⁰ Los datos reales, corresponden a los datos del pago devengado, de cada uno de los funcionarios de la Institución, incluidos en la planilla del mes de octubre 2014, desglosados de la siguiente manera: derechos laborales acumulados, nombramientos, puestos, conceptos de pago y su respectivo monto devengado.

¹¹ Por ejemplo, para el cálculo del monto devengado de anualidad de un profesor catedrático, se debe, multiplicar el porcentaje acumulado de anualidad, por el total de la sumatoria de los conceptos de pago afectan el cálculo del monto de anualidad, y que componen su salario, entre los cuales tenemos el salario base, el reconocimiento en régimen académico, el escalafón docente, los pasos académicos, el fondo consolidado, el recargo por dirección, entre otros. Cada uno de estos conceptos de pago, tienen designada una forma específica de cálculo, que se verá afectada, por los derechos laborales acumulados, según la condición particular de cada funcionario en la institución.

2021, de acuerdo con las condiciones actuales, con el propósito de obtener un punto de comparación y a partir de ello, calcular el impacto posible, al aplicar una variación en el porcentaje o en el tope de la anualidad (ver Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2
Escenario Actual: Reconocimiento de un 5,5% de anualidad, sin tope de años de servicio.

Año	Con 5,5% sin tope de años de servicio.	% de Crec. Gasto en anualidad	Gasto adicional por año en anualidad.	Gasto adicional por año en cargas patronales y salario escolar.	Gasto total adicional por año por reconocimiento de anualidad con cargas patronales y salario escolar.
2014	34.854.534.907,39				
2015	39.339.412.172,33	12,87%	4.484.877.264,94	1.360.397.820,78	5.845.275.085,72
2016	44.023.011.830,27	11,91%	4.683.599.657,93	1.924.658.869,29	6.608.258.527,22
2017	49.221.163.732,66	11,81%	5.198.151.902,40	2.132.513.003,36	7.330.664.905,76
2018	54.937.170.216,78	11,61%	5.716.006.484,12	2.350.118.507,50	8.066.124.991,62
2019	61.279.584.890,23	11,54%	6.342.414.673,45	2.636.145.096,63	8.978.559.770,09
2020	68.175.336.812,34	11,25%	6.895.751.922,10	2.879.923.003,80	9.775.674.925,90
2021	75.537.522.503,92	10,80%	7.362.185.691,58	3.127.782.106,19	10.489.967.797,77

Fuente: OPLAU-2015.

De acuerdo con el Cuadro N° 2, para sostener el reconocimiento de 5,5% de anualidad, se deberá incrementar el presupuesto del concepto de anualidad (y sus equivalentes en cargas patronales) en promedio un 11,48%, durante el periodo 2015-2021.

Posteriormente, se realizaron diferentes escenarios que simulaban algunas variantes en el reconocimiento de la anualidad y se procedió a compararlas con el escenario actual, para determinar el gasto y ahorro que significa la aplicación de cada uno de esos posibles escenarios.

Escenario 1:

El primer escenario mantiene las condiciones actuales, pero supone que el reconocimiento por concepto de anualidad se interrumpirá para cada funcionario, cuando acumule 30 años de servicio. En el Cuadro N° 3, se muestran los resultados de esta simulación:

Cuadro N° 3
Escenario 1: Reconocimiento de 5,5% de anualidad, con el tope de 30 años de servicio.

Año	Con 5,5% sin tope de años de servicio.	Con 5,5% con tope de 30 años de servicio.	% Crec.	Ahorro en anualidad.	% de Ahorro en anualidad	Ahorro en cargas patronales y salario escolar.	Ahorro total por reconocimiento de anualidad con cargas patronales y salario escolar.
2015	39.339.412.172,33	39.016.161.111,24		323.251.061,09		98.051.744,36	421.302.805,45
2016	44.023.011.830,27	42.936.886.956,56	10,05%	1.086.124.873,70	2,47%	369.521.953,39	1.455.646.827,09
2017	49.221.163.732,66	47.346.603.521,99	10,27%	1.874.560.210,67	3,81%	704.181.417,96	2.578.741.628,64
2018	54.937.170.216,78	51.847.563.600,78	9,51%	3.089.606.616,00	5,62%	1.169.697.374,62	4.259.303.990,62
2019	61.279.584.890,23	56.594.411.636,18	9,16%	4.685.173.254,05	7,65%	1.825.019.819,24	6.510.193.073,29
2020	68.175.336.812,34	61.634.534.540,25	8,91%	6.540.802.272,08	9,59%	2.587.997.492,22	9.128.799.764,30
2021	75.537.522.503,92	66.889.636.049,35	8,53%	8.647.886.454,57	11,45%	3.505.018.032,77	12.152.904.487,33

Fuente: OPLAU-2015

Como se puede observar en el Cuadro N° 3, el porcentaje de ahorro de anualidad, se incrementa conforme se van cumpliendo los años; en el 2016 el ahorro es de 2,47% y al final del periodo asciende a un 11,45%, para un ahorro aproximado en el 2016, de ¢1.086,12 millones (sin cargas patronales y salario escolar). La tasa promedio de crecimiento anual de la anualidad de este escenario es 9,40%.

Escenario 2:

En el segundo escenario se modifica el porcentaje de reconocimiento de anualidad de un 5,5% a un 3%, a partir del 2015, sin tope de años de servicio. En el Cuadro N° 4, se muestran los resultados de dicha modificación.

Cuadro N° 4
Escenario 2: Modificar el porcentaje de anualidad al 3%, para todos funcionarios de la Institución, a partir del 2015, sin tope de anualidad

Año	Con 5,5% sin tope de años de servicio.	Con un 3% sin tope de años de servicio.	% Crec.	Ahorro en anualidad.	% de Ahorro en anualidad	Ahorro en cargas patronales y salario escolar.	Ahorro total por reconocimiento de anualidad con cargas patronales y
2015	39.339.412.172,33	38.018.802.365,08		1.320.609.807,26		400.580.572,83	1.721.190.380,09
2016	44.023.011.830,27	41.296.327.771,11	8,62%	2.726.684.059,16	6,19%	982.224.777,81	3.708.908.836,96
2017	49.221.163.732,66	44.841.346.668,45	8,58%	4.379.817.064,21	8,90%	1.665.614.927,12	6.045.431.991,33
2018	54.937.170.216,78	48.680.906.627,04	8,56%	6.256.263.589,74	11,39%	2.431.375.757,94	8.687.639.347,69
2019	61.279.584.890,23	52.900.084.716,20	8,67%	8.379.500.174,03	13,67%	3.342.942.746,62	11.722.442.920,66
2020	68.175.336.812,34	57.474.256.594,40	8,65%	10.701.080.217,94	15,70%	4.311.219.781,21	15.012.299.999,15
2021	75.537.522.503,92	62.288.552.598,42	8,38%	13.248.969.905,50	17,54%	5.443.580.293,25	18.692.550.198,75

Fuente: OPLAU-2015

En este escenario, el efecto de reducir el porcentaje de la anualidad, genera un ahorro entre el 6,19% en el 2016 y un 17,54% en el 2021, para un ahorro de aproximadamente ¢2.726,68 millones en el 2016 (sin cargas patronales y salario escolar). Se estima una tasa promedio de crecimiento del monto de la anualidad de alrededor del 8,58%.

Escenario 3:

En el tercer escenario se varía el porcentaje de reconocimiento de la anualidad de un 5,5% a un 3% y se establece un tope para el cumplimiento de anualidades de 30 años de servicio. Los resultados se muestran en la siguiente Cuadro:

Cuadro Nº 5
Escenario 3: Cambiar la anualidad al 3% con el tope de 30 años de servicio.

Año	Con 5,5% sin tope de años de servicio.	Con un 3% con tope de 30 años de servicio.	% Crec.	Ahorro en anualidad.	% de Ahorro en anualidad	Ahorro en cargas patronales y salario escolar.	Ahorro total por reconocimiento de anualidad con cargas patronales y salario escolar.
2015	39.339.412.172,33	37.842.483.604,48		1.496.928.567,85		454.063.342,49	1.950.991.910,34
2016	44.023.011.830,27	40.703.896.021,82	7,56%	3.319.115.808,45	7,54%	1.183.782.206,92	4.502.898.015,38
2017	49.221.163.732,66	43.818.859.280,81	7,65%	5.402.304.451,85	10,98%	2.049.713.882,37	7.452.018.334,22
2018	54.937.170.216,78	46.995.666.654,67	7,25%	7.941.503.562,11	14,46%	3.069.392.507,74	11.010.896.069,84
2019	61.279.584.890,23	50.344.535.668,53	7,13%	10.935.049.221,70	17,84%	4.338.408.102,57	15.273.457.324,27
2020	68.175.336.812,34	53.906.546.264,17	7,08%	14.268.790.548,17	20,93%	5.722.854.776,97	19.991.645.325,14
2021	75.537.522.503,92	57.571.523.623,20	6,80%	17.965.998.880,72	23,78%	7.355.408.311,12	25.321.407.191,84

Fuente: OPLAU-2015

El crecimiento del gasto en anualidades, de acuerdo con este escenario, es de 7,24% en promedio y el ahorro es de ¢3.319,1 millones en el 2016 (sin cargas patronales y salario escolar).

De los escenarios presentados y analizados, se concluye que cualquiera de ellos conlleva un impacto importante en las finanzas de la Universidad, el cual es más representativo conforme pasan los años.

Es importante resaltar que los datos incluidos en este análisis, son proyecciones realizadas de conformidad con las variables seleccionadas y sus características en ese momento, razón por la cual, la aplicación de los mismos, según el período en que se desee realizar, deberán ser actualizados.

Finalmente, teniendo en consideración lo señalado en el punto 4.1 de este informe, se procedió a valorar un escenario en el cual el incentivo por concepto de anualidad se

realizará sobre el salario base, manteniendo un porcentaje del 5,5% y sin tope en el número de años, y no sobre el “*sueldo universitario*” como se realiza en este momento. Conforme a las estimaciones realizadas en el Cuadro N° 6, el ahorro que se obtiene en el periodo de aplicarse este escenario, significa un 28,19% con respecto al costo del reconocimiento de la anualidad que se aplica actualmente, para un ahorro en el 2016 de ¢12.244,67 millones sin cargas patronales y salario escolar.

Cuadro N° 6
Escenario con un 5,5% de reconocimiento de anualidad, sin tope de años de servicio pero aplicando el reconocimiento solo sobre el salario base

Año	Con 5,5% sin tope de años de servicio.	Con un 5,5%, sin tope de años de servicio (solo sobre el salario base).	% Crec.	Ahorro en anualidad.	% de Ahorro en anualidad	Ahorro en cargas patronales y salario escolar.	Ahorro total por reconocimiento de anualidad con cargas patronales y salario escolar.
2015	39.339.412.172,33	28.504.893.852,63		10.834.518.319,71		3.286.434.441,92	14.120.952.761,63
2016	44.023.011.830,27	31.778.345.156,55	11,48%	12.244.666.673,72	27,81%	4.936.340.841,94	17.181.007.515,66
2017	49.221.163.732,66	35.433.852.826,11	11,50%	13.787.310.906,55	28,01%	5.637.035.620,31	19.424.346.526,86
2018	54.937.170.216,78	39.495.288.675,27	11,46%	15.441.881.541,51	28,11%	6.321.391.715,20	21.763.273.256,71
2019	61.279.584.890,23	43.949.213.449,51	11,28%	17.330.371.440,72	28,28%	7.184.056.037,95	24.514.427.478,67
2020	68.175.336.812,34	48.808.927.971,31	11,06%	19.366.408.841,02	28,41%	8.036.090.395,18	27.402.499.236,21
2021	75.537.522.503,92	53.974.789.064,17	10,58%	21.562.733.439,75	28,55%	9.070.824.072,64	30.633.557.512,39

Fuente: OPLAU-2015

Este escenario, aunque financieramente implica un ahorro importante, no se considera viable desde el punto de vista jurídico por los derechos adquiridos sobre esa fórmula de cálculo; sin embargo, en una eventual renegociación de la Convención Colectiva de Trabajo o en el análisis de un nuevo sistema de administración de salarios para la institución, este elemento debe ser un aspecto prioritario de valorar.