



INFORME NO. DFOE-PGAA-IF-65-2009
29 de enero, 2010

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

**ÁREA DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES, AMBIENTALES Y
AGROPECUARIOS**

**INFORME SOBRE LA GESTIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO
EN PROCURA DE LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA**

2009

CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
1.1.	ORIGEN DEL ESTUDIO.	1
1.2.	OBJETIVO DEL ESTUDIO.	1
1.3.	ALCANCE DEL ESTUDIO.....	1
1.4.	COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO.....	2
1.5.	GENERALIDADES ACERCA DEL ESTUDIO.....	2
2.	RESULTADOS DEL ESTUDIO.	4
2.1.	AUSENCIA DE POLÍTICAS DE ESTADO EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO.....	4
2.1.1.	Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010 (PND) y políticas de empleo público.	4
2.1.2.	Informes sobre la inacción del Gobierno en materia de empleo público.	6
2.2.	SOBRE LA GESTIÓN DE LA COMISIÓN DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA Y REFORMA DEL ESTADO (CEARE) EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO.	7
2.2.1.	Debilidades en la conformación de la CEARE y sus subcomisiones... 7	
2.2.2.	Ausencia de orientación y debilidades en la gestión de la CEARE.	9
2.2.3.	Temas de carácter estratégico e integral en materia de empleo público pendientes de análisis.	13
2.3.	SOBRE LA EVALUACIÓN REALIZADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA A ALGUNOS COMPONENTES FUNCIONALES DEL SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO.	14
2.3.1.	Debilidades en la planificación del recurso humano en el Sector Público.	15
2.3.2.	Análisis de la gestión de las compensaciones salariales en la Administración Pública.....	20
2.3.3.	Debilidades en la evaluación del desempeño (gestión del rendimiento) en el Sector Público Costarricense.....	33
3.	CONCLUSIONES.....	39
4.	DISPOSICIONES.	40
4.1.	AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.	40
4.2.	AL MINISTRO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA.	41
5.	RECOMENDACION.	41
	AL MINISTRO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA.....	41
	ANEXOS.....	42

RESUMEN EJECUTIVO

La Contraloría General, en atención al Plan Operativo para el 2009, realizó un estudio sobre actividades y acciones llevadas a cabo por el Estado sobre el sistema de empleo público, en procura del desarrollo de una función pública más efectiva. En este marco, también se verificó el cumplimiento por parte del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, de lo previsto en el artículo No. 17 de la Ley No. 5525, respecto de la conformación de la Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE), así como la gestión de esa Comisión en materia de empleo público.

El estudio permitió determinar que la labor del Estado Costarricense en esta materia ha sido insuficiente, por cuanto no ha adoptado acciones oportunas para fortalecer el sistema de empleo público. En ese sentido, se evidenció que en el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010 (PND) no se identificó un apartado específico para abordar la problemática existente, ante la presencia de diferentes instrumentos jurídicos utilizados para administrar el recurso humano en el Sector Público, y los aspectos contenidos en dicho PND relativos al empleo público no procuran una atención integral sobre esta temática.

En punto a lo anterior, no obstante que la normativa prevista en los artículos 16 y 17 de la Ley de Planificación Nacional y Política Económica, es clara respecto de los mecanismos y aspectos a considerar para la conformación de la Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE), en procura de que los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas modernicen su organización y procedimientos, a fin de aumentar la eficiencia y productividad de sus actividades, así como el logro de los objetivos perseguidos en el Sistema Nacional de Planificación; a la fecha de este estudio no se ha reglamentado su organización y funciones, lo cual ha originado indefinición sobre la forma como debe operar tal Comisión; mecanismos establecidos para implementar las recomendaciones, lineamientos y orientaciones que ésta formule en materia de empleo público; y el rol que debe cumplir al respecto el Área de Modernización del Estado de MIDEPLAN; siendo que las propuestas que ha presentado dicha Comisión no han abordado en forma integral la problemática existente en materia de empleo público; además, que las mismas no han sido implementadas, sino que se encuentran en revisión, pese a que han transcurrido más de dos años desde que inició operaciones la CEARE.

En relación con la evaluación de tres componentes funcionales (subsistemas de la gestión de recursos humanos en el Sector Público), referidos a la planificación del recurso humano, evaluación del desempeño y gestión de las compensaciones salariales, se determinó una serie de debilidades que evidencian que en el 53% de las dependencias analizadas se da desvinculación de la planificación de recursos humanos con la planificación institucional; así como disparidades salariales irrazonables y desproporcionadas, las cuales oscilan entre 225% hasta 614% del salario total reconocido para algunos funcionarios públicos, no obstante que, según la homologación efectuada por las dependencias contenidas en la muestra, las funciones asignadas y requisitos exigidos para esos puestos son los mismos, y que las instituciones se ubican en el sector descentralizado; además se determinó inoperancia de los instrumentos de evaluación del desempeño en la función pública, por cuanto en el 76.5% de las instituciones analizadas no se utiliza en forma oportuna y adecuada esta evaluación.



En virtud de lo comentado se emitió disposición al Presidente de la República a fin de que proceda a ordenar la formulación de políticas, directrices y lineamientos en materia de empleo público que sean aplicables a toda la Administración Pública, de forma tal que se estandarice y homologue los diferentes instrumentos jurídicos utilizados en la administración de recursos humanos en el Sector Público, y para realizar un análisis de los esquemas de compensaciones salariales vigentes en la Administración Pública, a fin de establecer un modelo que elimine las disparidades que genera el esquema más utilizado en compensación, sea el de salario base más pluses.

Al Ministro de MIDEPLAN se le dispuso elaborar y gestionar la emisión del decreto ejecutivo previsto en el artículo 17 de la Ley No. 5525; establecer políticas y lineamientos para la coordinación entre la CEARE y ese Ministerio; así como elaborar el plan de trabajo de corto, mediano y largo plazo para esa Comisión, a fin de lograr la implementación de las propuestas y proyectos definidos sobre el sistema de empleo público costarricense.

INFORME SOBRE LA GESTIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO EN PROCURA DE LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo para el año 2009, en el marco del macroproyecto de empleo público que lidera el Área de Servicios Públicos Generales, Ambientales y Agropecuarios de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de esta Contraloría General.

1.2. OBJETIVO DEL ESTUDIO

El objetivo del estudio consistió en verificar la gestión del Estado en la búsqueda y logro de la integralidad y el mejoramiento del Sistema de Empleo Público Costarricense, mediante la implementación de acciones adecuadas y bajo la sujeción de un marco normativo suficiente para promover la eficiencia en la función pública, con el propósito de determinar la efectividad de dicha gestión e impulsar su mejoramiento.

1.3. ALCANCE DEL ESTUDIO

El estudio abarcó la revisión de los temas, procesos y actividades desarrollados por el Estado en relación con el sistema de empleo público, así como la verificación del cumplimiento por parte del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, de lo previsto en el artículo 17 de la Ley No. 5525, sobre la conformación de la Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE) y de la implementación por parte de ese Ministerio, de las propuestas formuladas por esa Comisión.

El examen comprendió el periodo entre el 1 de junio de 2007 y el 30 de junio de 2009, el cual se amplió en aquellos casos en que se consideró necesario, y se realizó de acuerdo con lo establecido en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.

Además, valga acotar que como parte de sus planes de fiscalización para el año 2009, la Contraloría General incluyó un estudio sobre las estructuras organizativas y la gestión del recurso humano de los gobiernos locales, cuyos resultados se exponen en el informe No DFOE-SM-IF-62-2009 del 30 de noviembre de 2009. Los hallazgos de este estudio relacionados con la gestión del recurso humano coinciden con los que se detallan en el presente informe. Las debilidades determinadas en los citados estudios podrían tener su origen en la desatención al tema de gestión pública por parte de las autoridades de Gobierno; tema que será objeto de análisis por parte de este órgano contralor durante el 2010.

1.4. COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO.

Los resultados del estudio fueron comentados en la reunión efectuada en las instalaciones de esta Contraloría General el 4 de diciembre de 2009, a la cual fueron convocados los licenciados Roberto Gallardo Núñez, Ministro de Planificación Nacional y Política Económica y Roberto Thompson Chacón, Viceministro de la Presidencia, y en la que estuvieron presentes la Licda. Maribel Sequeira Gutiérrez, en representación del primero y la Licda. Salomé Casorla Cordero, representando al Viceministro de la Presidencia. Asimismo, asistieron los licenciados, Diego Mora Valverde y Leonardo Castellón Rodríguez, funcionarios del Área de Modernización del Estado de MIDEPLAN; Jorge Mora Alfaro y Laura Fernández Delgado, Coordinador y Asistente de Coordinador de la Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE); José Joaquín Arguedas Herrera, Maricela Tapia Gutiérrez y Miriam Rojas González, de la Dirección General de Servicio Civil; y Orlando Méndez Salazar, funcionario del Ministerio de la Presidencia.

Aunado a lo anterior, mediante oficios Nos. 9079 y 9078 se remitió al Ministro de la Presidencia y al Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, respectivamente, el borrador de los resultados obtenidos en dicho estudio, a efecto de que se realizaran las observaciones que estimaren pertinentes.

En atención al oficio No. 9079, el Ministro de la Presidencia mediante nota No. DMP-0080-2010 del 25 de enero de 2010, señaló que el plazo fijado para el cumplimiento de la disposición 4.1 de este informe difiere con la fecha dispuesta para la implementación del órgano rector en materia de empleo público, según el informe No. DFOE-PGAA-4-2009 de esta Contraloría General, aspecto que se toma en consideración en el aparte de disposiciones; además adjuntó nota No. DG-041-2010 de fecha 22 de enero del presente año, elaborada por el Lic. José Joaquín Arguedas Herrera, Director General de Servicio Civil, en la cual manifestó su aceptación de los hallazgos contenidos en este informe. No obstante, expuso que no se valoró en este documento la necesidad de que la planificación estratégica de recursos humanos en las organizaciones esté concatenada con la planificación estratégica institucional, ni su asociación con el Plan Nacional de Desarrollo. Sobre este último punto, se debe señalar que en el aparte 2.3.1, inciso a) de este informe se efectuó un análisis de la vinculación de la planificación de recursos humanos con la planificación institucional en las dependencias analizadas; por lo que no podría este órgano contralor realizar comentarios sobre un tema no considerado en el alcance estudio. Ello no es óbice para que la administración activa abandone el análisis del punto tratado por el Lic. Arguedas Herrera.

1.5. GENERALIDADES ACERCA DEL ESTUDIO

En el campo normativo, la Constitución Política en sus artículos Nos. 191 y 192 establece los principios conductores del empleo público; señalando que un Estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y todos los servidores públicos, en procura de garantizar la eficiencia en la Administración. No obstante tal mandato constitucional, el citado Estatuto en su artículo No. 1 se preceptúa que regulará las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública, y proteger a dichos servidores, con lo cual se dejó fuera de su ámbito de competencia a aquellos servidores que brindan servicios en otros Poderes del Estado e instituciones públicas descentralizadas, tales como funcionarios de elección popular, servidores de confianza, así como oficiales mayores, choferes y subordinados directos de Ministros, Tesorero y Subtesorero Nacional, entre otros, según se señala en los artículos Nos. 3 a 5 del citado Estatuto.

En virtud de esta situación, se generó en la Administración Pública una gran cantidad de instrumentos jurídicos para regular la relación entre el Estado y los funcionarios públicos, de forma tal que para varios servidores se aplica el supracitado Estatuto, mientras que otros, regulan su relación contractual mediante leyes especiales, reglamentos autónomos de trabajo o estatutos de personal, los cuales en ciertos casos incorporan normas propias del derecho laboral; además que algunas instituciones han recurrido a las convenciones colectivas para regularlas.

Al respecto, en opinión jurídica No. OJ-100-2002, la Procuraduría General de la República, con base en sentencias de la Sala Constitucional, señala que cuando la mencionada Constitución se refirió a un Estatuto, no exige que las relaciones entre el Estado y los servidores deban estar reguladas en un único instrumento jurídico, sino que pueden existir varios instrumentos, siempre y cuando exista uniformidad de principios y garantías que regulen la protección de los derechos laborales del servidor público. En síntesis, en Costa Rica existe un solo régimen de empleo público con diversos instrumentos legales o estatutos especiales, donde se norman las relaciones entre los funcionarios públicos y el Estado, todo en procura de la eficiencia en la función pública.

En punto a lo expuesto en los párrafos previos, la Resolución No. 1696-92 de la Sala Constitucional¹, señaló:

“Por una parte, la Ley que se emitió (Estatuto del Servicio Civil) tiene alcances parciales, ya que la iniciativa tomada por el Poder Ejecutivo al respecto solamente tuvo como propósito regular las relaciones con sus servidores, esto es, dentro de su ámbito competencial. Desde este ángulo de enfoque, se ha dejado por fuera la regulación de las relaciones de servicio entre los entes públicos menores, pues era algo en lo que no tenía interés el Ejecutivo, o simplemente no era lo que consideraba más urgente. (...).

Respecto de la temática salarial, específicamente del principio de igualdad salarial, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ha señalado que la igualdad salarial es un concepto relativo y que tratar igual a desiguales precisamente conlleva un rompimiento de lo estipulado en el artículo 57 de la Constitución Política. Los votos señalan en lo que interesa:

“No resulta posible la equiparación, indiscriminada de remuneraciones entre los miembros de los poderes públicos, pues el imponer un tratamiento igual a situaciones o funcionarios que se encuentran objetivamente en circunstancias de desigualdad, quebrantaría el principio de la igualdad y específicamente en materia de salarios y condiciones de trabajo, artículo 57 de la Constitución, habida cuenta de no ser los mismos requisitos, limitaciones, prohibiciones o condiciones del ejercicio del cargo de funcionarios o empleados del Ejecutivo, con los de los miembros de los demás poderes u órganos constitucionales”. Voto 1462-94.

¹ Sala Constitucional, Resolución Nro. 1696-92 de las quince horas treinta minutos del veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y dos.

Asimismo, señala el Tribunal Constitucional en sus votos Nos. 1770-94 y 1045-94², en lo que interesa:

“El principio de igualdad, contenido en el Artículo 33 de la Constitución Política, no implica que en todos los casos, se deba dar un tratamiento igual prescindiendo de los posibles elementos diferenciadores de relevancia jurídica que puedan existir; o lo que es lo mismo, no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación. La igualdad, como lo ha dicho esta Sala, sólo es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable. Pero además, la causa de justificación del acto considerado desigual, debe ser evaluada en relación con la finalidad y sus efectos, de tal forma que debe existir, necesariamente, una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad propiamente dicha. Es decir, que la igualdad debe entenderse en función de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto en el que se invoca, de tal forma que la aplicación universal de la ley, no prohíbe que se contemplen soluciones distintas ante situaciones distintas, con tratamiento diverso. Todo lo expresado quiere decir, que la igualdad ante la ley no puede implicar una igualdad material o igualdad económica real y efectiva”.

En relación con el tema objeto de estudio, en la memoria anual para el año 2007, este órgano contralor señaló el interés que reviste la comprensión sistémica de la situación del empleo público en Costa Rica. Asimismo, este órgano contralor ha considerado relevante, aparte de los temas referidos al impacto de las remuneraciones salariales en el gasto público, que se aborden otros temas que también inciden en la eficiencia del servicio que se brinde a los ciudadanos; como son la necesidad de tener una rectoría y políticas que ordenen y orienten dicha materia, lo que ya ha sido señalado por esta Contraloría General en otro informe³, o la importancia de la debida planificación del recurso humano, para evitar un crecimiento innecesario y desordenado del Estado, y el establecimiento y aplicación de mecanismos adecuados para la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos, temas que son insoslayables para cualquier gestión de gobierno que pretenda hacer un Estado más eficiente.

2. RESULTADOS DEL ESTUDIO.

2.1. AUSENCIA DE POLÍTICAS DE ESTADO EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO.

2.1.1. Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010 (PND) y políticas de empleo público.

En revisión efectuada al Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010 (PND), para identificar políticas en materia de empleo público establecidas por el Estado costarricense, se determinó que no obstante que en dicho Plan se señala la incidencia del peso económico del sector público en las finanzas del país, así como a la gran cantidad de regímenes de empleo existentes, y la limitada cobertura del Régimen de Servicio Civil, el cual está circunscrito al Poder Ejecutivo y sus dependencias, no se identificó un apartado específico que abordara el tema de empleo público; sin embargo, se determinó una serie de acciones en el Eje de Reforma

² Sala Constitucional, Resolución Nro. 1770-94 de las nueve horas con dieciocho minutos del quince de abril de mil novecientos noventa y cuatro.

³ Informe No. DFOE-PGAA-4-2009 del 6 de marzo, 2009.

Institucional, específicamente en la acción estratégica No. 4.1.4 “Mejoramiento del soporte técnico y administración para agilizar y simplificar los procesos en la gestión pública”.

En dicha acción estratégica se señala que el objetivo de ésta es modernizar el régimen de empleo público vigente, a fin de ponerlo a tono con las necesidades de recurso humano de la Administración Pública.

Entre otras acciones, se propone el diseño de un esquema unificado y homologado de regímenes de empleo público, escalas salariales, beneficios, y competencias, a fin de introducir soluciones a problemas perpetuados por décadas en la Administración Pública, referidos con la escasa vinculación de la planificación del recurso humano de las diferentes instituciones con el Plan Nacional de Desarrollo, proliferación de sistemas de remuneración, evaluación del desempeño e incentivos, entre otros.

No obstante, la implementación del esquema citado, según señaló el Director General de Servicio Civil⁴, no ha tenido el avance esperado, debido a la ausencia de un órgano público que ejerza la rectoría en esta materia, la cual posibilite una concertación de los intereses de los distintos actores de los regímenes que componen la Administración Pública Costarricense.

En relación con las acciones definidas en el mencionado PND, se debe señalar que, con excepción de la propuesta de diseñar un esquema unificado y homologado de los regímenes de empleo público, el cual podría tener una incidencia a nivel de Estado; los restantes elementos del citado eje del PND, están fundamentalmente circunscritos al Poder Ejecutivo, por cuanto procuran, entre otras cosas, la creación de nuevas categorías en el escalafón de Servicio Civil para las posiciones de nivel gerencial y de nivel profesional en el gobierno central, con el objetivo de atraer cuadros altamente especializados ofreciendo remuneraciones competitivas; diseñar y poner en marcha un programa piloto en materia de incentivos salariales, basado en el cumplimiento de resultados y que no esté basado en la antigüedad del funcionario en el puesto, de acuerdo con las posibilidades que pueda ofrecer el presupuesto público; circunstancia que a todas luces limita las acciones que a nivel del Estado deben establecerse e implementarse para poder modernizar el régimen de empleo público costarricense, que contribuya, como se menciona en el citado Plan, a las mejoras tangibles en la gestión pública para la ciudadanía.

En punto a lo señalado, en las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, se evidenció que la Dirección General de Servicio Civil le ha dado énfasis en la presente Administración a la emisión de directrices, lineamientos, y acciones en materia de compensación, revaloración y disminución de la dispersión salarial, así como a cambios en la evaluación del desempeño, reestructuración de los sistemas ocupacionales, y automatización e interconectividad de los sistemas de gestión del talento humano en el Gobierno Central; acciones que por su ámbito de aplicación y por el objetivo perseguido, más que políticas de Estado en materia de empleo público, procuran solventar situaciones pendientes de resolución en las instituciones cubiertas por el mencionado Régimen.

⁴ Oficio No. DG-592-09 del 16 de setiembre de 2009.

Se debe señalar que la actual Administración se ha organizado por sectores a cargo de un Ministro Rector o varios- según sea el caso-, cuyo ámbito de acción y potestades le permiten dictar políticas, directrices o lineamientos para todo el Sector Público; sin embargo éste no ha sido el caso del empleo público; dado que no existe un rector en esta materia, el cual se constituya en un elemento fundamental de análisis y de decisión gubernamental, que dicte políticas públicas, lineamientos y directrices para toda la Administración Pública y que propicie un sistema de empleo público integrado y con mayor solidez, por lo que la labor del Estado en esta temática se considera insatisfactoria e insuficiente, tal como lo señaló esta Contraloría General en informe No. DFOE-PGAA-4-2009⁵.

Lo anterior conlleva a concluir que no se perciben políticas ni acciones estratégicas a nivel de Estado que procuren abordar en forma integral la problemática del empleo público, sino que corresponden a esfuerzos aislados que atienden un sector específico, en una gran mayoría orientados a las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil y que por tanto no tienen incidencia en el resto de la Administración Pública; situación que denota que el Gobierno no le ha dado toda la importancia que exige este tema.

2.1.2. Informes sobre la inacción del Gobierno en materia de empleo público.

Las evaluaciones o diagnósticos de los sistemas nacionales de Servicio Civil de países de Latinoamérica, impulsados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dan base al informe denominado “Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana”⁶, correspondiente al año 2009, en el cual, para el caso de Costa Rica, se señaló que en las Administraciones comprendidas en ese estudio entre 1990 y 2009, se han realizado diversas acciones que inciden en la gestión pública, tales como la creación del Ministerio de Reforma del Estado, programas de ajuste estructural (PAE’s), programas de movilidad voluntaria y forzosa, presentación de un proyecto de Ley de Empleo Público, entre otras; sin embargo, no existe evidencia que se hayan emitido e implementado políticas o lineamientos generales de Estado, en materia de empleo público.

Respecto de lo señalado en el párrafo precedente, esta Contraloría General en la memoria anual 2007 enfatizó que las acciones adoptadas en la definición e implementación de políticas integrales en materia de empleo público, se han caracterizado por ser de corto plazo al no trascender el período de gobierno, además, son limitadas en cuanto a su alcance temático y ámbito de aplicación, lo cual afecta de manera importante al sistema de empleo público, en busca de la eficiencia en la función pública.

Se deduce de lo señalado que el tema de empleo público -o función pública- a pesar de su importancia por la incidencia en el costo y participación en la prestación de servicios públicos que realiza el Estado, no ha tenido el tratamiento que debiera, en procura de tener una Administración Pública que brinde estos servicios con eficiencia y calidad.

⁵ Ver Informe DFOE-PGAA-4-2009 del 06 de marzo, 2009.

⁶ “Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana. Informe Costa Rica” 2009. Elaborado por Laura Zuvanic, basado en la metodología del profesor Francisco Longo y que se aplicó a veintidós países de América Latina y el Caribe dentro del Proyecto del BID.

Es así como la Contraloría General de la República considera que han sido insuficientes las acciones del Estado en materia de rectoría y políticas de empleo público, con la consecuente disparidad de directrices y lineamientos de corto plazo, emitidos tanto para las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, como para las instituciones que están fuera de éste, por medio de otros mecanismos que se han establecido para esos efectos. Esta situación se evidencia en la generación de las diferencias salariales, mecanismos de contratación y normativa disciplinaria en la gestión del recurso humano en el Sector Público.

Resulta por lo tanto necesario, que la gestión de la Administración Pública esté guiada con políticas de empleo público de carácter integral, que trasciendan los períodos de gobierno y que a su vez sean de aplicación nacional, sectorial e institucional, de forma tal que se corrijan las desviaciones e inequidades que se presentan en los diferentes instrumentos jurídicos utilizados para la administración de los recursos humanos en el Sector Público, y se procure la eficiencia en la función pública, para lo cual es requerido que la administración activa evalúe la gestión en esa materia, a efecto de establecer medidas que promuevan mejoras en los componentes funcionales del sistema de recursos humanos propios de cada entidad u órgano público; además de desarrollar y fortalecer los sistemas de evaluación de resultados y de rendición de cuentas en los funcionarios públicos.

2.2. SOBRE LA GESTIÓN DE LA COMISIÓN DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA Y REFORMA DEL ESTADO (CEARE) EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO.

2.2.1. Debilidades en la conformación de la CEARE y sus subcomisiones.

La Ley de Planificación Nacional No. 5525 del 2 de mayo de 1974 en su artículo No. 16 dispone que los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas llevarán a cabo una labor sistemática de modernización de su organización y procedimientos, en procura de aumentar la eficiencia y productividad de sus actividades y cumplir así con los objetivos que persigue el Sistema Nacional de Planificación. Por su parte, el artículo No. 17 de dicho cuerpo normativo estipula que para alcanzar dichos objetivos y como uno de los mecanismos de coordinación y asesoría, habrá una Comisión de Eficiencia Administrativa, la cual estará integrada por personas del sector público y privado de reconocida capacidad en el campo administrativo, y que trabajará en estrecho contacto con el Área de Modernización del Estado del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; siendo que la organización y funciones de esa Comisión se regirán por lo dispuesto al efecto en el correspondiente Decreto Ejecutivo, en el cual se deberán establecer los procedimientos necesarios para la oportuna y eficaz aplicación de las recomendaciones que ésta formule; aspecto que fue omitido en la conformación de la CEARE, esto por cuanto a partir del 1 de junio de 2007, el entonces Ministro de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), constituyó la Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE), como órgano consultivo ad hoc de ese Despacho, sin que para esos efectos emitiera el decreto de referencia, situación que se mantiene en la actualidad, lo cual evidencia inobservancia a la normativa supracitada.

De lo anterior, se desprende que la CEARE es creada mediante la Ley No. 5525 para lograr los objetivos señalados en el artículo 16 de esa ley. Es así como su conformación y la de sus subcomisiones se realizó por medio de invitaciones directas -que giró el Ministro de MIDEPLAN de ese entonces- a académicos, políticos, y especialistas de diversos campos del conocimiento, sin que de previo a su conformación, se estableciera la organización, las funciones, mecanismos y procedimientos de trabajo de las personas que se desempeñarían en esa Comisión y sus subcomisiones. Aunado a lo anterior, tampoco fue posible determinar de la

información y documentación consultada, si de previo a la convocatoria efectuada, fue realizado, por parte de MIDEPLAN, un estudio y valoración de los perfiles y calidades de las personas que se invitaron para su integración.

La omisión del decreto exigido, aparte de la inobservancia antes citada, originó además que no se estableciera con claridad las funciones y potestades de la CEARE y sus subcomisiones, por cuanto para el Coordinador de la CEARE, ésta es una instancia consultiva de opinión participativa que no corresponde a la establecida en el artículo No.17 de cita previa, mientras que para los funcionarios de MIDEPLAN consultados, tal Comisión se conformó a fin de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo mencionado y acatar disposición cursada al Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, en el informe No. DFOE-SAF-01-2006⁷ emitido por esta Contraloría General el 28 de noviembre de 2006, siendo la finalidad de tal Comisión generar y proponer soluciones concretas a los problemas que aquejan a la Administración Pública.

Al respecto, la Sala Constitucional ha indicado la potestad-deber de reglamentar las leyes por parte del Poder Ejecutivo. En ese sentido ha sido clara en indicar que es deber del Poder Ejecutivo reglamentar la ley cuando esta misma así lo indica, como en el caso de estudio, y que lo debe hacer en un plazo razonable. Así en el voto 0634-98 indicó en lo que interesa:

“Cuando se requiere reglamentar una ley, el Poder Ejecutivo debe utilizar plazos razonables, todo con el fin de no perjudicar intereses de terceros, y cumplir con su obligación, materias que –como la laboral- son propias de la función social del Estado. No se justifica en lo absoluto, y más bien resulta abusivo, que el Estado, en un plazo de quince años aún no haya procedido a realizar la reglamentación requerida por una ley, sea cual sea el objeto de su regulación, pues si el legislador al crear la ley consideró necesaria su reglamentación, y ello fue aprobado por el Poder Ejecutivo, éste debe proceder como la misma ley prevé, de lo contrario estaría incumpliendo una obligación que él mismo aceptó adquirir.” (...) Como tesis de principio, puede afirmarse que la potestad reglamentaria, esa competencia que se le asigna al Poder Ejecutivo de desarrollar la ley (reglamento ejecutivo) no es un poder-deber en sí mismo, puesto que dependerá del contenido de la propia ley, el que aquél se vea obligado a desarrollar algunos de sus principios, pues correspondiendo al Ejecutivo aplicar o velar por que la ley se aplique, en tanto sea necesario para ello decidirá su reglamentación. Es decir, la reglamentación se otorga al Ejecutivo como un instrumento que facilita el ejercicio de administrar. Sin embargo, distinto es el caso en el cual el legislador expresamente le impone en la ley el deber de reglamentarla. Aquí se hace inescapable para el Poder Ejecutivo el ejercicio de esa competencia. Dentro del ilimitado espacio de la legislación, aquí el destinatario de un deber hacer es el Poder Ejecutivo y, como tal, queda sujeto a la orden contenida en la Ley. Desaparece para él toda discrecionalidad, pues la norma legal regló su actuación, de modo que el ejercicio de la competencia se hace inevitable”. (Sala Constitucional, Voto No. 634-98 (Igual sentido 293votos Nos. 4-93 y 1463-90)

⁷ DFOE-SAF-01-2006 del 28 de noviembre de 2006, emitido por la Contraloría General de la República.

No obstante lo anterior, si bien es cierto que el Poder Ejecutivo debe cumplir con su deber de reglamentar el artículo 17 de la Ley en comentario, también lo es que se puede aplicar la Ley y crear la mencionada Comisión y hacerla operar cumpliendo con los objetivos estipulados en la normativa referida, tal como lo ha señalado la Sala Constitucional en el voto No. 1092-98, al indicar que aunque no haya reglamento, eso no obsta para que la ley sea aplicada, siempre y cuando se observen los aspectos requeridos para el adecuado funcionamiento de la CEARE, aspecto que como se ha señalado, no quedó claramente definido en este caso.

2.2.2. Ausencia de orientación y debilidades en la gestión de la CEARE.

La omisión de una normativa que definiera las funciones y responsabilidades de la CEARE y sus subcomisiones permitió que a una instancia creada -sin la formalidad y organización debida- se le encomendara la definición de los temas de estudio requeridos para elaborar propuestas de solución a la compleja problemática de la Administración Pública, además de definir y recomendar las contrataciones de especialistas, y secretarios técnicos para las distintas subcomisiones, con fondos de la cooperación internacional, aportados por la Cooperación Andina de Fomento (CAF) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), para las consultorías requeridas, así como emitir criterio y aceptar los productos y resultados de tales consultorías. A esto debe agregarse que el rol del Área de Modernización del Estado de MIDEPLAN por esa misma falta de definición normativa, es para con la CEARE, solamente de coordinación y soporte técnico profesional⁸, sin que se evidencie de la documentación analizada, una orientación sustantiva por parte de ésta, como representante del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, para las labores de la citada comisión y sus subcomisiones.

Por otro lado, al no existir una debida planificación y organización del trabajo, sustentada en el decreto que establece el artículo No. 17 de la Ley No. 5525, ni una orientación y un direccionamiento claro por parte de ese Ministerio, la valoración de los resultados obtenidos y de los recursos invertidos -provenientes de la cooperación internacional- para la contratación de especialistas y sus resultados, así como de los recursos públicos acometidos en la elaboración de tales propuestas -dada la participación de funcionarios de MIDEPLAN- no ha sido posible cuantificar el cumplimiento de los objetivos establecidos por parte de la CEARE, específicamente de la Subcomisión de Empleo Público, razón por la cual este órgano contralor no pudo establecer la efectividad de la gestión de esa Comisión, situación que no permite en la gestión de la CEARE, observar plenamente el principio constitucional de rendición de cuentas.

El trabajo de la CEARE y sus subcomisiones, según lo informado en el documento denominado “Propuesta de Acciones de Reforma del Estado – I Etapa Acciones Potestad del Poder Ejecutivo 2008”⁹ emitido por MIDEPLAN, fue estructurado en forma de desafíos, correspondiendo al tema de empleo público el desafío 4, el cual consiste en *“Elevar las capacidades de los funcionarios públicos para brindar un servicio de alta calidad a la ciudadanía, mediante un esfuerzo constante de capacitación, evaluación del desempeño y reconocimiento de sus méritos.”*

⁸ Oficios AME-070-09 y 086-09 del 21 y 28 de mayo de 2009, suscritos por la Licda. Maribel Sequeira Gutiérrez, Coordinadora Área de Modernización del Estado de MIDEPLAN.

⁹ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica – Área de Modernización del Estado. Propuesta de acciones de Reforma del Estado. I etapa: acciones potestad del Poder Ejecutivo. 2008.

En dicho desafío se expuso como problemática en la materia objeto de análisis, la existencia de diferentes regímenes dentro del sector público para la remuneración de los funcionarios, así como a sus deberes y derechos, situación que contribuye a mantener los desequilibrios en la calidad del servicio prestado a la ciudadanía y provoca la desmotivación de los funcionarios públicos que laboran en condiciones menos ventajosas. Asimismo, se señaló la existencia de funcionarios que carecen de las herramientas y la inducción adecuada para realizar eficiente y eficazmente las labores que les han sido encomendadas, con la consecuente repercusión negativa en la calidad de los bienes y servicios que ofrecen las instituciones públicas al país; además se menciona la existencia de un desconocimiento de algunos servidores públicos acerca de la normativa que rige las acciones de la Administración Pública costarricense y, principalmente, de los preceptos de servicio público que deben motivar y orientar una gestión pública de calidad, la cual se debe fundamentar en la búsqueda de la atención a las demandas de la población, la satisfacción de necesidades sociales y la creación de las mejores condiciones para impulsar el desarrollo sostenible de la nación.

Por otra parte, se señaló que en el ámbito de la Administración Pública costarricense son muy pocas las instituciones que han logrado fijar criterios y estándares para valorar el accionar de sus funcionarios o que han implementado instrumentos eficaces para la evaluación permanente del desempeño institucional, por lo cual se carece en las entidades públicas de las herramientas apropiadas para valorar la capacidad de gestión de su organización y para controlar el avance hacia el cumplimiento de los objetivos organizacionales. En consecuencia, los jefes de las instituciones no cuentan con la información requerida para tomar las decisiones o aplicar las acciones correctivas que permitan asegurar la eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia en la consecución de sus metas.

En el desafío de marras, se definieron como acciones a implementar para solventar la problemática señalada, la creación de una instancia encargada de coordinar, al más alto nivel político, los temas relacionados con el mejoramiento continuo de las obligaciones, capacidades y condiciones laborales de los funcionarios públicos; establecer condiciones para que estos funcionarios conozcan de la normativa que rige al sector público costarricense, los alcances y diferencias entre la prestación de servicios públicos y la gestión privada orientada a maximizar ingresos; desarrollar un sistema continuo de evaluación del desempeño en las instituciones públicas costarricenses, que permita incentivar a los funcionarios públicos sobresalientes y mejorar las capacidades o actitudes de los funcionarios cuyos productos obtenidos no alcancen los estándares mínimos establecidos; crear un marco normativo único en materia de empleo público, que pueda regir el accionar de la totalidad de instituciones públicas, de forma tal que se logre estandarizar y equiparar las oportunidades, deberes y derechos de todos los funcionarios públicos del país; establecer reconocimientos a los funcionarios o instituciones públicas que hayan alcanzado la excelencia en sus resultados; y desarrollar estándares de calidad para el ingreso y permanencia en la función pública, mediante adecuados mecanismos de evaluación del desempeño.

En virtud de lo anterior, el citado desafío estableció una serie de instrumentos de corto, mediano y largo plazo, requeridos para afrontar la problemática definida y las acciones antes expuestas. En los instrumentos de corto plazo se señala la emisión de un decreto ejecutivo para la creación del Consejo de Empleo Público; impartir cursos de inducción a los funcionarios públicos; diseño de sistemas de evaluación del desempeño en las instituciones del Gobierno Central; y redacción de una directriz para establecer el premio a la excelencia en el desempeño de la función pública.

Por su parte, como instrumentos de mediano y largo plazo se definieron: la elaboración de un proyecto de ley sobre la función pública, que unifique el régimen del empleo público en Costa Rica, de forma tal que todos los funcionarios e instituciones de la Administración Pública se rijan por un mismo cuerpo normativo, incluyendo en dicha propuesta la homologación de clases y puestos por profesión y función, así como la normalización de los períodos de prueba dentro de toda la Administración Pública; crear los tribunales de empleo público como órganos jurídicos especializados en esta materia; redactar un proyecto de ley para el mejoramiento de los procesos y sanciones disciplinarios con base en el derecho laboral público en tribunales de empleo público y crear un sistema de información sobre la cantidad, ubicación y calidades de los servidores públicos.

Aunado a lo anterior, se establecieron acciones concretas para la Subcomisión de Empleo Público de la CEARE, entre otras, la creación de un programa de certificación de excelencia en la gestión pública, el emitir una directriz para creación de un sistema de información unificado para el empleo público, un decreto ejecutivo para regular la concursabilidad periódica de los puestos de jefatura y una directriz para ampliar el período de prueba del funcionario público.

No obstante que los instrumentos definidos se clasifican como de corto, mediano y largo plazo, en el citado desafío no se especifican las fechas o periodos en que tales instrumentos se deben materializar, por lo que no existe claridad de la oportunidad en que se implementarán los instrumentos requeridos, para abordar con eficacia la problemática que se analiza, lo cual le resta alcance e impacto a la gestión de la CEARE.

En punto a lo anterior, se debe mencionar que en el Área de Modernización del Estado del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, a partir de las propuestas presentadas por la CEARE y avaladas por el Ministro de esa cartera, se define una planificación de las actividades a desarrollar para que se implementen tales propuestas; sin embargo, a la fecha de este informe, después de haber transcurrido aproximadamente dos años y cuatro meses desde que se conformó la citada Comisión, ninguna de las propuestas se ha materializado, por lo cual la referida problemática se mantiene, no obstante que para la gestión de la CEARE y sus subcomisiones, tal como se expuso previamente, se han invertido recursos provenientes de donaciones de organismos internacionales y del presupuesto nacional.

Sobre las propuestas citadas, se debe señalar que la Dirección General de Servicio Civil ha girado lineamientos a las instituciones del Gobierno Central para la implementación, por parte de esas dependencias de su propio sistema de evaluación del desempeño, acorde con la realidad de cada dependencia; sin embargo, tal iniciativa no ha tenido la acogida prevista por esa Dirección General.

Respecto del avance de los proyectos relacionados con empleo público en el documento denominado *“Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE) Informe final II etapa de trabajo”*, emitido en diciembre de 2008, se expuso que en lo concerniente a la Ley General de Empleo en el Sector Público, la subcomisión encargada de esta temática ha propuesto una serie de lineamientos o principios generales sobre los cuales se debe fundamentar un proyecto de ley denominado *“Ley General de Empleo en el Sector Público”*, el cual aún se encuentra en proyecto de elaboración; sobre la creación del Consejo de Empleo Público, dicho documento señaló que el fin de este Consejo es fomentar el conjunto de elementos y principios rectores que deben regir el empleo en el sector público, hasta alcanzar una homologación en las funciones, igualdad salarial y una aplicación de derechos, deberes y

sanciones; sin embargo, únicamente se encuentra en proceso de análisis del borrador de decreto ejecutivo para la creación de dicho Consejo.

En relación con la directriz para la aplicación del Sistema de Información INTEGRA en el Poder Ejecutivo y adscritas, en oficio No. AME-150-09 del 3 de setiembre de 2009 se informó a esta Contraloría General que *“...ha sido presentada al Ministro restando únicamente evaluar la viabilidad técnica de las instituciones, principalmente en cuanto a equipos, para su correcta implementación.”*

Sobre lo señalado, es necesario hacer al menos dos acotaciones; que el sistema de información propuesto considera únicamente las instituciones del Poder Ejecutivo y sus adscritas, no así el resto de la Administración Pública, con la consecuente limitación de información requerida para planificar el recurso humano y operar los restantes componentes de gestión de personal a nivel de Estado; además, llama la atención a este órgano contralor que se esté evaluando la viabilidad técnica de implementar este sistema en las instituciones, cuando ya se ha presentado al Ministro de MIDEPLAN tal directriz, valoraciones que debieron realizarse de previo a la preparación de la directriz supracitada.

Asimismo, se encuentra en borrador la propuesta de un curso de inducción para funcionarios políticos y administrativos, y lo concerniente al premio al funcionario público, se plantea la elaboración, por parte de la Subcomisión de Empleo Público, de una metodología y un reglamento para seleccionar al ganador de este reconocimiento.

La poca acción para implementar las propuestas de la CEARE en temas trascendentales en esta materia no se justifica, máxime el rol tan importante que se le ha asignado, siendo que el Ministro de MIDEPLAN la ha definido, como órgano consultivo de ese Despacho *“para generar propuestas específicas para desentrabar la administración pública¹⁰”*, por medio de acciones que puedan ser adoptadas por el Poder Ejecutivo, y mediante la elaboración de propuestas de ley que se consideren vitales para el funcionamiento del Estado. A criterio de este órgano contralor, las propuestas de la CEARE debieron procurar la solución en forma ágil y oportuna de problemas fundamentales en materia de empleo público, aspecto que toma mayor relevancia ante la ausencia de un órgano rector en esa materia, según se señaló en el citado informe No. DFOE-PGAA.4-2009.

Valga destacar que la forma como fue constituida y los mecanismos de operación de la CEARE y sus subcomisiones, no permiten determinar si el trabajo que están llevando a cabo contribuirá a desentrabar la Administración Pública por medio de las propuestas que está elaborando, por cuanto tal como se ha reiterado en este documento, la ausencia del decreto ejecutivo previsto en el artículo No. 17 de la Ley No. 5525, ha decantado en falta de formalidad en su organización, funcionamiento, mecanismos y procedimientos de trabajo, omisión que no asegura la oportuna y eficaz aplicación de las recomendaciones que la CEARE y sus subcomisiones formularen, además que las propuestas presentadas por esa Comisión no obedecen a una adecuada planificación estratégica y programación de las actividades a realizar durante su gestión.

¹⁰ Oficio No. DM-453-09 del 15 de junio de 2009, suscrito por el Lic. Roberto Gallardo Núñez, Ministro de Planificación Nacional y Política Económica.

Respecto de lo anterior, en la comunicación preliminar de resultados, el Coordinador de la CEARE señaló que no es posible definir una planificación estratégica para dicha Comisión, toda vez que no puede ser vista como una unidad administrativa del Estado; sino que se constituye en un espacio de participación ciudadana, donde los integrantes interactúan en forma voluntaria, generando propuestas cuya implementación le corresponde al Poder Ejecutivo; criterio que no es compartido por este órgano contralor, toda vez que esa instancia se conformó en apego al supracitado artículo 17, para la generación de propuestas a fin de desentrabar la gestión estatal, y por tanto sus acciones deben estar claramente planificadas a fin de orientar su gestión.

2.2.3. Temas de carácter estratégico e integral en materia de empleo público pendientes de análisis.

En MIDEPLAN no existen unidades administrativas encargadas de la temática de empleo público. Si bien existe la Subcomisión de Empleo Público de la CEARE, ésta es tan solo una instancia consultiva de esa cartera ministerial. Siendo además, que el rol del Área de Modernización del Estado de ese Ministerio es solamente tangencial y de apoyo, sin que se evidencie una orientación por parte de dicha Área para las labores de la citada Comisión y sus Subcomisiones, según se citó en los apartes precedentes.

Del análisis de la documentación recopilada se determinó que, como parte del trabajo de la CEARE, sus integrantes por medio del "criterio de experto", identificaron una serie de temas que luego se agruparían por afinidad temática en la comisiones establecidas para generar propuestas de solución a los problemas apremiantes de la Administración Pública, sin que se obtuviera evidencia que, de previo a la presentación de tales propuestas, se hubieren realizado análisis, estudios, o se contara con el sustento técnico requerido para fundamentar la necesidad y alcance de dichas propuestas. Por tanto, el soporte para la identificación y trabajo de esas propuestas en el seno de la Subcomisión fue el criterio experto de sus miembros, los cuales se reunían cada quince días por espacio de aproximadamente dos horas. Es así como en la elaboración de un proyecto de ley sobre empleo público que realiza en la actualidad un consultor contratado con fondos de la cooperación internacional, no se dispone en los archivos del Área de Modernización del Estado de MIDEPLAN de todos los antecedentes, justificación y alcance de este proyecto; ya que en la documentación sólo se localizaron los términos de referencia de esa contratación.

Lo antes expuesto, da pie a señalar -sin restar mérito en forma alguna a los miembros de esa Comisión y sus subcomisiones- que el criterio experto por sí sólo, no es fundamento suficiente para asegurar que los temas seleccionados correspondan a los requerimientos del Estado, por cuanto, los mismos deben sustentarse en los antecedentes y circunstancias en que deben orientarse y proponerse los objetivos y metas esperadas con tales propuestas, lo cual debe quedar debidamente documentado, sirviendo en forma posterior en instrumento de evaluación y valoración de sus resultados.

En forma posterior a la identificación y agrupación de las temáticas seleccionadas por la CEARE, en el trabajo de la Subcomisión de Empleo Público se propusieron temas sobre empleo público, los cuales según se indicó previamente, fueron presentados como desafíos en la Propuesta de Acciones de Reforma del Estado en el 2008, en una primera instancia para atender los problemas más apremiantes que aquejaban a la Administración Pública, y que debía acometer el Poder Ejecutivo con celeridad.

Por otra parte, es criterio de este órgano fiscalizador, que algunos temas de carácter estratégico e integral relacionados con el empleo público podrían ser objeto de valoración y análisis por parte de esa Subcomisión, tales como la evaluación integral de los componentes funcionales de empleo público (gestión de la planificación, evaluación del desempeño -gestión del rendimiento-, gestión de la compensación, gestión del desarrollo, organización del trabajo y gestión del empleo y relaciones humanas y sociales) y considerarse en una debida planificación de la referida Subcomisión; los cuales como se señaló son prioritarios a efecto de ser considerados en el proyecto de Ley General de Empleo Público o en la propuesta de constitución del citado Consejo de Empleo Público, entre otros.

En punto a la gestión de la CEARE, en lo que a los proyectos en materia de empleo público se refiere, con excepción de dos proyectos que se encuentran en proceso de análisis (emisión de un decreto ejecutivo para la creación del Consejo de Empleo Público y el proyecto de ley sobre las relaciones de servicio de empleo en el sector público), que en el evento de concretarse pueden tener una proyección más allá de una administración de gobierno, e incidir a su vez sobre toda la Administración Pública, esa Comisión ha presentado a las autoridades de MIDEPLAN una serie de propuestas, que lejos de corresponder a políticas de Estado que superen una o varias Administraciones por su carácter de mediano y largo plazo, conciernen a acciones específicas para solventar problemáticas puntuales que aquejan a la Administración Pública, las cuales se encuentran únicamente a nivel de propuesta, dado que como se indicó anteriormente, no se han implementado.

Sobre lo señalado, se debe indicar que en la comunicación preliminar de resultados, se aportó copia del proyecto de ley general de la relación pública de servicio, del cual se toma nota; sin embargo este órgano contralor no considera dicha actividad como cumplimiento de la acción definida por la CEARE, toda vez que aún no ha sido sometido el proyecto a las instancias respectivas para que surta los efectos jurídicos esperados.

Esta Contraloría General en relación con temas transversales relevantes en la materia de empleo público, que podrían ser abordados por esa Subcomisión de la CEARE, evaluó tres componentes funcionales del sistema de empleo público, referidos a la planificación del recurso humano, la gestión de la compensación salarial y la gestión de la evaluación del desempeño en la función pública; cuyos resultados del estudio se detallan en el siguiente aparte.

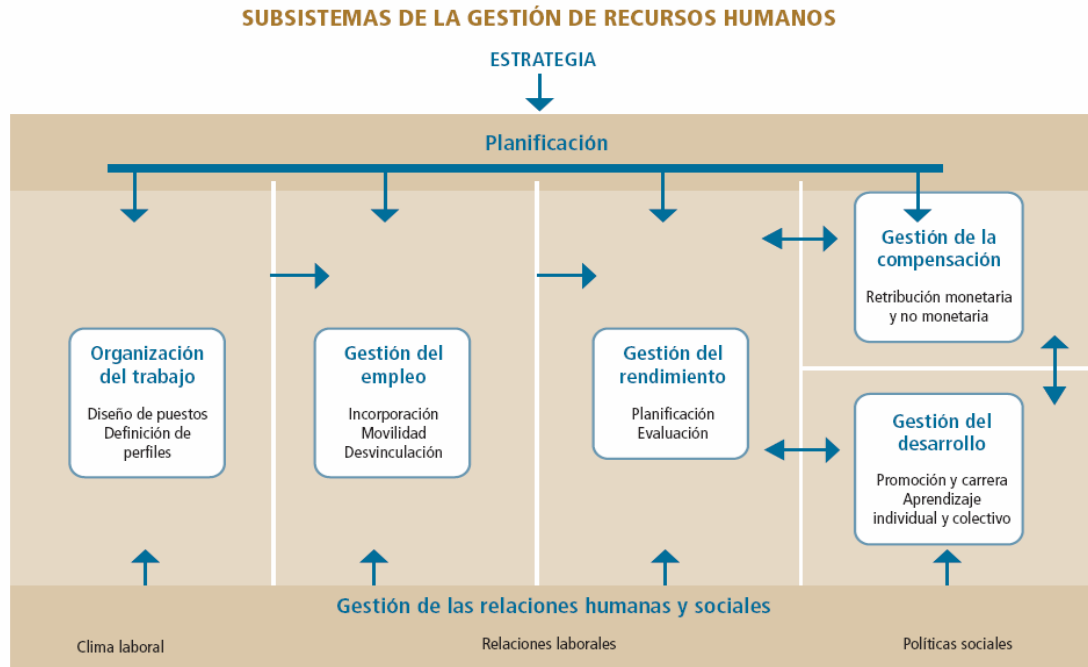
2.3. SOBRE LA EVALUACIÓN REALIZADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA A ALGUNOS COMPONENTES FUNCIONALES DEL SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO.

El modelo integrado de gestión estratégica de recursos humanos¹¹ utilizado para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el año 2006, señala que la estrategia de recursos humanos, entendida como el conjunto de prioridades básicas que orientan las políticas y prácticas de la gestión de recurso humano, y que la finalidad de la gestión del recurso humano es la adecuación de las personas a la estrategia institucional, en procura de resultados acordes con los objetivos para los cuales fue creada la institución. Tal modelo está conformado por diferentes subsistemas, a saber: gestión de la planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación, gestión del desarrollo y relaciones humanas y

¹¹ Francisco Longo Martínez. Gestión estratégica de recursos humanos. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2006.

sociales, los cuales se encuentran conectados e interrelacionados, según se puede visualizar en la figura que se muestra más adelante.

Señala el referido modelo, que una vez establecida la estrategia de recursos humanos, se hace imprescindible su planificación, a efectos de que la institución realice el estudio de sus necesidades, cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto, mediano y largo plazo, contraste tales necesidades con sus capacidades internas, e identifique las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias.



2.3.1. Debilidades en la planificación del recurso humano en el Sector Público.

Según el autor Idalberto Chiavenato, en la obra titulada “*Gestión del Talento Humano*”¹², la estrategia de una institución representa la manera como se comporta la empresa frente al ambiente que la rodea, en busca de aprovechar las oportunidades potenciales del ambiente y neutralizar las eventuales amenazas; representa el camino seleccionado por la dependencia para enfrentar las amenazas externas y aprovechar los recursos disponibles de la mejor manera. Añade este autor, que la estrategia debe funcionar como un programa global para la consecución de objetivos organizacionales, recibir la aprobación general y motivar e involucrar a todos los colaboradores de la organización; asimismo, debe difundirse y comunicarse ampliamente para servir como hilo conductor de la acción organizacional.

Uno de los aspectos más importantes de la estrategia institucional es su articulación con la función de gestión del talento humano; es decir, cómo traducir los objetivos y las estrategias institucionales en objetivos y estrategias de recursos humanos, lo cual se logra

¹² Chiavenato, Adalberto. Gestión del Talento Humano. Editorial Mc Graw Hill Interamericana, S.A. Bogotá, Colombia. 2005. Pág. 60 y siguientes.

mediante la planeación de tales recursos; razón por la cual esta planeación debe ser parte integrante de la planeación estratégica de la organización; en procura de que la función de recursos humanos contribuya a la consecución de los objetivos organizacionales y, al mismo tiempo, favorezca e incentive la consecución de los objetivos individuales de los empleados, a la vez que le permita a la respectiva institución definir oportunamente la cantidad y perfil de los recursos humanos necesarios, para lo cual debe tomar en consideración, entre otros aspectos: la demanda y la oferta de trabajo, perfil de los funcionarios requeridos, recurso humano disponible en la institución, etc.

En cuanto a este componente, el Dr. Francisco Longo Martínez, ha señalado que es uno de los componentes de la gestión de recursos humanos de mayor relevancia, por cuanto se constituye en la puerta de entrada al sistema de la gestión de recursos humanos en las instituciones, además que afecta a los restantes componentes de este sistema.

No obstante la trascendencia de este componente, en el análisis efectuado a una muestra de diecisiete (17) instituciones, tanto del Gobierno Central como del Sector Descentralizado, se determinó que no se le da la importancia que merece, esto por cuanto se detectaron debilidades que tienen alta incidencia en los procesos de planificación y gestión de recursos humanos, según se detalla en los siguientes puntos.

a) Ausencia de planificación estratégica de recursos humanos.

En el análisis realizado se determinó que únicamente en el 47% (8) de las diecisiete (17) instituciones contenidas en la muestra se efectúa una planificación estratégica del recurso humano, observándose un alineamiento de ésta con la estrategia institucional que considera los principios, valores, objetivos, metas e indicadores relacionados con el capital humano. Asimismo, en esas instituciones la planificación del recurso humano está vinculada con el modelo de planificación institucional y derivado del plan estratégico institucional, integrando las políticas y acciones en la organización.

No obstante, en nueve (9) de las instituciones analizadas (53%) la planificación del recurso humano se da por demanda o requerimientos de personal con una visión cortoplacista, a fin de atender las necesidades inmediatas que se presenten en el desarrollo de las actividades propias de la institución respectiva; es decir, en varias de las dependencias analizadas no se da relevancia a la planificación estratégica del recurso humano, situación que podría originar que el manejo del recurso humano se encuentre completamente desvinculado de la estrategia institucional, y por tanto, ese recurso humano no contribuya con el cumplimiento efectivo de los objetivos y metas institucionales.

Por otra parte, en relación con el uso de modelos y metodología e instrumentos de planificación de los recursos humanos, se determinó que el 35% (6) de las instituciones consultadas carecen de este tipo de herramientas de planificación; mientras que en el 65% (11) se señala que se cuenta con herramientas para determinar las cargas de trabajo, personal requerido para la sostenibilidad del negocio y la definición de tablas de reemplazo o se está en proceso de desarrollo de una redefinición del modelo de planificación de recursos humanos, metodologías, y de instrumentos estandarizados para fortalecer ese proceso.

En torno a la ausencia de planificación estratégica de recursos humanos, y como ejemplo de ello, esta Contraloría General en el informe No. DFOE-SM-IF-62-2009¹³, señaló que en el sector municipal no se han definido políticas para la estimación del recurso humano, que permita a las unidades que desarrollan labores sustantivas y de apoyo de la municipalidad, determinar la cantidad de funcionarios y sus competencias, para brindar de manera eficiente y eficaz los servicios que se prestan y con base en esa definición, tomar las acciones que se puedan realizar a corto y mediano plazo, de acuerdo con las posibilidades económicas de cada organización; además que se enfatizó acerca de la carencia de políticas y procedimientos para establecer de manera técnica la asignación de las plazas nuevas, de acuerdo con las condiciones de cada gobierno local.

b) Estudios integrales recientes sobre las necesidades reales de personal.

En tres (3) de las instituciones evaluadas, que representan un 18% del total analizado, se carece de estudios integrales recientes sobre las necesidades reales de personal, y, no obstante tal omisión, la Administración ha planteado nuevos requerimientos de plazas, así como la ocupación de las que han quedado vacantes. Aunado a lo anterior, se determinó que en algunas de las entidades descentralizadas se solicitaron plazas nuevas para el presente año, en donde la justificación e impacto esperado de éstas es muy general y omiso para sustentar la necesidad de su creación, lo cual podría generar distorsiones en los requerimientos formulados, tales como personal subutilizado o crecimiento vegetativo, lo que incide directamente en la eficiencia institucional, y en las finanzas públicas. En punto a lo señalado, en el informe No. DFOE-OP-23-2008 del 19 de diciembre de 2008, emitido por esta Contraloría General se evidenció la creación de treinta y dos (32) plazas nuevas en una entidad, justificando la necesidad de incorporarlas a las áreas técnicas o sustantivas de la organización; no obstante, se verificó que trece (13) de dichas plazas se encuentran en áreas adjetivas y otras seis (6) en unidades que aunque se pueden considerar como sustantivas, no están incluidas en la estructura oficial de esa dependencia.

c) Políticas e instrumentos para la flexibilización y optimización en el uso del recurso humano.

Las políticas para flexibilizar la asignación del recurso humano, deberían permitir a las dependencias estatales un mejor y mayor aprovechamiento del personal, asignándolo a las labores y procesos prioritarios, en aras de procurar el uso eficiente y oportuno de tales recursos, y con ello lograr el cumplimiento efectivo de los objetivos y metas institucionales de que se trate, así como atender con mayor flexibilidad los eventos que requieren de la canalización oportuna y diligente de los recursos en el menor tiempo posible, todo ello, con el fin de fomentar la eficiencia en la gestión administrativa, aspecto que debe ser de particular atención en aquellas entidades que por el giro del negocio, o el tipo de actividades que desempeñan, estarían afectas a mayor riesgo ante la ausencia de esas políticas.

¹³ Informe sobre las estructuras organizativas y la gestión del recurso humano de los gobiernos locales, No. DFOE-SM-IF-62-2009.

Sobre el particular, se observó que el 29% de las instituciones analizadas carecen de este tipo de políticas, aspecto que les resta flexibilidad para disponer oportunamente de esos recursos en las áreas prioritarias, por lo que puede presentarse que aunque se disponga de los funcionarios requeridos para la gestión institucional éstos no necesariamente sean canalizados hacia las prioridades técnicamente establecidas.

En relación con lo anterior, según la documentación aportada por las instituciones analizadas, en el 53% de éstas se tienen limitaciones para optimizar el uso del recurso humano, establecidas principalmente por aspectos de índole gremial o por disposiciones contenidas en las convenciones colectivas suscritas entre la respectiva administración y sus funcionarios

d) Sistemas de información que contribuyan a la planificación de requerimientos y disponibilidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos.

La administración activa debe contar con sistemas de información que permitan la toma de decisiones en forma oportuna, en procura del logro de los objetivos y metas institucionales, para lo cual es de trascendental importancia que cada dependencia disponga de una gestión de información institucional, lo que implica realizar un conjunto de actividades que permita controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados.

En cuanto a la información y comunicación, son deberes del jerarca y de los titulares subordinados, como responsables del buen funcionamiento del sistema de información, diseñar e implementar procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; además de garantizarse que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno y que los sistemas de información estén en armonía con los objetivos institucionales y permitan el cuidado y manejo eficientes de los recursos públicos.

Respecto de los sistemas de información en materia de planificación de recursos humanos, se debe señalar que el 24% (4) de las instituciones analizadas carecen de dichos sistemas; y en el 76% restante (13 instituciones), esos sistemas no se consideran que sean los apropiados, por cuanto corresponden a módulos o bases de datos de consulta, independientes, los cuales no están integrados, además que muestran un atraso tecnológico considerable, según se comunicó a este órgano contralor.

En ese mismo orden de ideas, el 29% (5) de las instituciones evaluadas, considera que los citados sistemas de información no permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas existentes en la materia objeto de análisis. Lo anterior por cuanto los sistemas que poseen no están integrados. En el 71% restante (12 instituciones) se determinó que si bien los sistemas les permiten un conocimiento cuantitativo de los recursos existentes, no brindan información adecuada y oportuna para hacer frente a las previsiones de recursos humanos, dadas las limitaciones de los equipos con que disponen para realizar tales labores.

Por su parte, el 24% (4) de las instituciones consultadas manifiestan tener limitaciones financieras para disponer de los recursos tecnológicos adecuados para el desempeño eficiente de la función de planificación de los recursos humanos. Al respecto, en visitas realizadas a varias dependencias, se evidenció que los sistemas de información en recursos humanos no están organizados en forma sistémica ni integrada, dado que corresponden a bases de datos independientes para cada uno de los procesos relacionados con la gestión de recursos humanos.

En torno a los recursos asignados para el desempeño de la planificación de los recursos humanos, se debe citar que el 88% de las instituciones consultadas (15) señalaron carencia de planes o programas de capacitación específicos en esa materia, que permitan disponer de personal capacitado para realizar en forma eficiente dicha labor de planificación.

e) El empleo público en las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil.

Especialistas en la gestión del potencial humano¹⁴ “han señalado que el proceso de planificación de recursos humanos constituye uno de los componentes más débiles en la gestión de recursos humanos; y que ha sido una de las grandes debilidades de la Administración Pública Costarricense. Además, dichos especialistas han enfatizado en la necesidad que se realice una debida planificación del recurso humano, sustentada en estudios reales de las necesidades de personal, ya que en el Gobierno Central se da una planificación por demanda y no estratégica, por cuanto para el establecimiento de los requerimientos de personal no median de previo los estudios técnicos necesarios.

Sobre esta temática, funcionarios de las unidades de recursos humanos de las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, señalaron la carencia de políticas, directrices, o lineamientos sobre planificación de recursos humanos, emitidas por la Dirección General de Servicio Civil; asimismo, indicaron que esa institución no ha participado en la organización, supervisión, asesoría, coordinación, o capacitación de los procesos de planificación de los recursos humanos en esas dependencias, esto por cuanto su labor se ha limitado a la aprobación de diversos trámites administrativos, tales como la remisión de ternas o nóminas para atender los pedimentos de personal.

En punto a lo expuesto, los funcionarios antes mencionados expusieron que para realizar una adecuada planificación de los recursos humanos, la citada Dirección General debe dotar de mayor autonomía a las unidades de recursos humanos, y que esa Dirección General asuma un rol asesor; lo cual permitiría que las instituciones tuvieran la posibilidad de tomar decisiones de una forma más expedita, tales como organizar sus propios concursos externos y registros de elegibles, entre otros asuntos de interés.

Lo antes mencionado, conlleva el reiterar lo dispuesto por este órgano contralor en el aparte 4.1 b) del informe No. DFOE-PGAA-4-2009, sobre la necesidad de que se realice un estudio técnico-jurídico de las competencias que la normativa vigente le asigna a la Dirección General de Servicio Civil, tanto para que se ajuste a los requerimientos de un Estado que está cambiando por los procesos de globalización y apertura a que se enfrenta, como el

¹⁴ Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. 2006. BID. Koldo Echebarría. Pág. 203.
Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica. Informe de Costa Rica. Marzo 2009. Pág. 3.
Oficio No. DG-592-2009, suscrito por el Lic. José Joaquín Arguedas H., Director Gral. Servicio Civil. Pág.8.

dotar a esa Dirección General de los recursos necesarios para que atienda esos nuevos desafíos, precisando las competencias que efectivamente debe asumir como órgano técnico y delegando aquellas de naturaleza operativa que corresponde a las unidades de recursos humanos su ejecución.

Más aún, el referido estudio de las competencias técnico-jurídicas de la DGSC debería ser uno de los temas de análisis en la agenda de la CEARE, por cuanto los cambios que se operen en esa Dirección General tienen una incidencia directa en las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, lo cual como se señaló previamente no son asuntos que hayan sido abordados por esa Comisión.

Los señalamientos anteriores ponen de manifiesto las debilidades que poseen las instituciones públicas en la planificación del recurso humano requerido para la adecuada gestión institucional, lo que incide directamente en los restantes componentes de la gestión de recursos humanos y en los costos de la planilla estatal, lo que podría limitar la canalización de algunos de los recursos del presupuesto nacional a otras prioridades del Gobierno.

A su vez, en cuanto a este tema de planificación del recurso humano, en el diagnóstico realizado por esta Contraloría General, según informe interno No. DFOE-PGA-I-05-2007¹⁵, del 9 de abril de 2008, se señaló que la planificación de los recursos humanos en la Administración Pública es débil por cuanto en algunos casos es incipiente y se encuentra divorciada de la estrategia institucional y nacional, lo cual es coincidente con los resultados obtenidos del análisis efectuado a instituciones seleccionadas en este estudio; asuntos que tal como se señaló, no obstante la importancia para realizar una adecuada evaluación del sistema de empleo público, no han sido abordados en el seno de la CEARE.

2.3.2. Análisis de la gestión de las compensaciones salariales en la Administración Pública.

Las compensaciones salariales en la Administración Pública constituyen el conjunto de retribuciones cuantificables que un empleado recibe por su trabajo. Están compuestas por la remuneración básica, la cual corresponde al salario reconocido a los funcionarios, así como a incentivos (pluses) salariales provenientes de programas diseñados para recompensar a los empleados por buen desempeño y la remuneración indirecta o beneficios, concedidos a través de programas de vacaciones, seguro de vida, transporte o alimentación subsidiados, entre otros. Dichas compensaciones tendrán como propósitos básicos: el procurar la equidad y justicia en las remuneraciones de los servidores; premiar la eficiencia, calidad, productividad y el mérito de los servidores; establecer un sistema de valoración técnico, que considere las condiciones de mercado, el valor relativo de los puestos, la estructura ocupacional de las instituciones, las condiciones económicas del país, las diferencias de oferta y demanda en las ocupaciones y en general todos los demás factores que orienten el proceso de compensaciones en la función pública.

¹⁵ Contraloría General de la República. Área Servicios Públicos Generales y Ambientales. Informe No. DFOE-PGA-I-05-207 del 9 de abril de 2008.

Tal como se señaló en el aparte 1.5 de este informe, en la Administración Pública existe una diversidad de instrumentos jurídicos que regulan la relación entre el Estado y sus servidores; los cuales, en apego a lo previsto en los artículos 33 y 57 de la Constitución Política, deben procurar la observancia del principio de igualdad salarial, velando que los trabajos iguales impliquen salarios o remuneraciones iguales en idénticas condiciones de servicio y eficiencia. Este principio constituye todo un reto para el Estado Costarricense, dados los diferentes modelos de compensación salarial que operan en nuestra Administración Pública.

En cuanto a la aplicación del principio de igualdad salarial, la Sala Constitucional en varias resoluciones, ha indicado que tal principio implica que todas las personas que se encuentran en una misma situación deben ser tratados como iguales; señalando que la igualdad debe entenderse en función de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto en el que se invoca, de tal forma que la aplicación universal de la ley, no prohíbe que se contemplen soluciones distintas. Agrega ese Tribunal Constitucional, que la igualdad ante la ley no puede implicar una igualdad material o igualdad económica real y efectiva¹⁶.

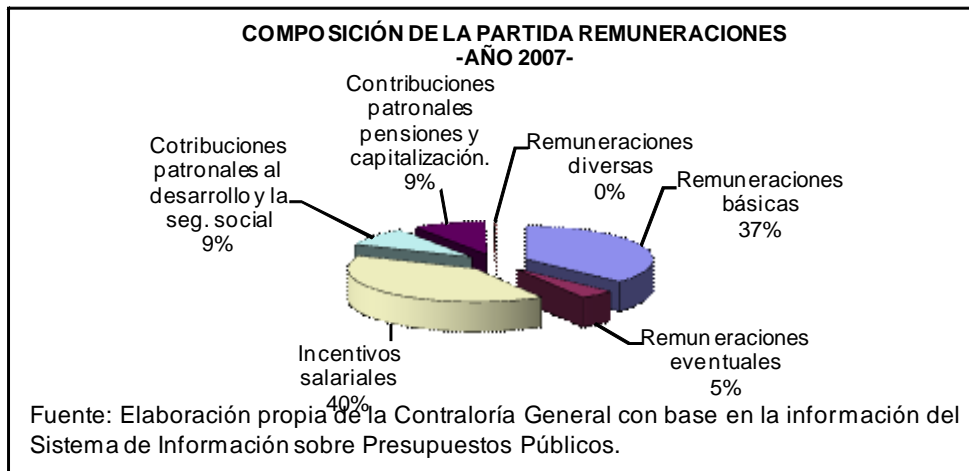
Sobre las compensaciones salariales, el investigador Luis Lorenzo Rodríguez indicó¹⁷ que en la Administración Pública se han emitido leyes, tendientes a establecer regímenes especiales de salarios y otros beneficios, mediante las cuales se empiezan a originar y justificar las desigualdades entre las instituciones y los Poderes del Estado; además, que se han dictado leyes sobre salarios y otros incentivos para profesionales especializados, como médicos, procuradores, controladores aéreos, enfermeras, microbiólogos, químicos, y otras profesiones o gremios.

Como dato general, y desde una perspectiva financiera, dado el impacto que éstas tienen en las finanzas públicas, se puede señalar, que las remuneraciones en el Sector Público en el año 2005 representaron el 17% (¢1,1 billones) del gasto público total, el cual ascendió a ¢6,5 billones; el 19% (¢1.4 billones) del gasto público total (¢7.7 billones) en el año 2006 y para el año 2007, tales compensaciones ascendieron a la suma de ¢1.9 billones, que representan el 21% del presupuesto ordinario total aprobado (¢9.1 billones). En cuanto a lo anterior, se debe señalar que del análisis de la composición de la partida de remuneraciones para el año 2007, se determina que los incentivos salariales representan el 40%, en tanto las remuneraciones básicas apenas el 37%, tal como se muestra en el siguiente gráfico, lo cual muestra un desequilibrio importante dentro de la estructura salarial de los funcionarios de la Administración Pública, máxime que dichos incentivos no siempre son otorgados como resultado de una evaluación técnica y objetiva del desempeño del funcionario público y su contribución a los objetivos, metas y resultados institucionales. Es pertinente mencionar que los citados incentivos están conformados por retribuciones por años servidos (anualidades), prohibición al ejercicio liberal de la profesión, décimo tercer mes, salario escolar, entre otros.

¹⁶ Votos Nos. 1045-1994 y 1770-1994.

¹⁷ Documento "Profesionalización de la Función Pública en América Latina, Caso Costa Rica, Año 2002".

Gráfico No. 1



Por otra parte, cabe destacar que en la actualidad se está implementando el modelo de “salario único” en algunas dependencias públicas, entre ellas, bancos estatales, y recientemente dentro del Poder Ejecutivo, en forma paralela al sistema de salario base más pluses establecido en el Régimen de Servicio Civil; como ejemplo de este último caso, en el artículo 12 del Estatuto Autónomo de Servicios del Viceministerio de Telecomunicaciones del MINAET¹⁸, se señala que los funcionarios de esa dependencia que desempeñen un cargo en el nivel gerencial o en el nivel profesional y técnico, referenciados en los artículos 8 y 9 de ese Estatuto, se les remunerará mediante un régimen de salario único, el cual no está inspirado, relacionado o vinculado con rubros salariales propios de otros sistemas, aplicados para otras situaciones en la Administración Pública, como lo serían los aumentos anuales, prohibición, carrera profesional, dedicación exclusiva o similares, extremos estos que resultan ajenos e inaplicables al modelo de salario único, sino que se fundamentan en estudios técnicos del mercado laboral.

a) Variables utilizadas en el análisis de las compensaciones salariales.

A partir de la información solicitada a las instituciones seleccionadas en este estudio, esta Contraloría General calculó el salario total de una determinada cantidad de puestos, con base en los distintos componentes salariales reconocidos en cada una de esas dependencias. Para el cálculo de los salarios totales se establecieron dos supuestos básicos, el que cada funcionario tiene en promedio 15 anualidades reconocidas y que los funcionarios de nivel profesional cuentan con 50 puntos por concepto de carrera profesional.

¹⁸ Decreto Ejecutivo No. 35458-MINAET, publicado en La Gaceta No.168 del 28 de agosto de 2009.

Con el fin de realizar comparaciones de los salarios pagados en las distintas instituciones, tanto a nivel general, como a nivel grupal por afinidad operativa, se estimaron las siguientes variables para el salario total de cada puesto como para sus componentes: valor máximo, valor mínimo, Índice de Compresión Salarial (ICS)¹⁹, valor promedio, desviación estándar y coeficiente de variación por puesto (CV)²⁰, igualmente se realizó un ejercicio en el que bajo determinados supuestos, se calculó la implementación de un modelo de salario único fijado tanto para un mercado global como para un mercado sectorial.

El objetivo de estos cálculos es determinar si se presentan disparidades en los elementos que componen el salario total de funcionarios cuyos puestos han sido homologados en las instituciones del sector público seleccionadas y medir los efectos en las plazas consideradas dentro de las instituciones encuestadas de utilizar el esquema salarial bajo el sistema vigente en el Régimen de Servicio Civil y el de un esquema de salario único²¹.

Al realizar el análisis de las disparidades en los componentes salariales, un mayor valor del índice CV es indicativo de que los datos examinados se encuentran desconcentrados y por lo tanto hay mayores desigualdades entre los rubros que por este concepto se reconocen en la respectiva categoría. Igual situación sucede con el valor del ICS, en el sentido de que en la medida que éste sea mayor, se convierte en referencia de la distancia que existe entre el valor máximo y mínimo de ese grupo de datos para un determinado puesto. Lo anterior, se rescata en los siguientes puntos, según los resultados más relevantes del análisis efectuado a tales componentes, en los diferentes puestos o niveles de las instituciones estudiadas por este órgano contralor.

b) Disparidades identificadas en los componentes del salario en los diferentes regímenes.

i. Análisis de disparidades en salario total

Tal como se puede visualizar en los anexos 1 y 2, al efectuar el análisis al salario total de los puestos homologados se determina que a mayor nivel salarial se presenta una mayor dispersión de los salarios totales, además, la diferencia entre el máximo valor de cada puesto y el mínimo valor de ese mismo puesto se amplía conforme se avanza en la jerarquía institucional. Así del análisis de las variables correspondientes al ICS, se determinó, según la homologación efectuada por las dependencias contenidas en la muestra,²² que las disparidades salariales oscilan entre 225% (2.25 veces) la mínima y 614% (6.14 veces) la máxima. La primera se presenta para el puesto de Supervisor Administrativo, donde el salario menor es de ₡322.620,00 y el mayor asciende a ₡726.369,00; siendo que ambas dependencias pertenecen al sector descentralizado. Por su parte, según la homologación de puestos estudiada, la mayor diferencia se observó para el caso del Máximo Jerarca, quien en una institución del sector municipal devenga la suma de ₡2.090.689,00 y en una institución

¹⁹ Calculado como el ratio del salario mayor y el salario menor de un mismo puesto, representa el número de veces que el salario mayor supera al salario menor de un mismo puesto, sea a nivel institucional o para salarios de un mismo puesto en un grupo determinado de instituciones. A mayor nivel de ICS, mayor es la diferencia que hay entre el salario más alto y el más bajo y por lo tanto hay más desigualdad; mientras que si la diferencia entre los mismos es mas pequeña, se presenta menor desigualdad.

²⁰ Calculado como el ratio entre la desviación estándar y el promedio de una serie de datos. Es útil para comparar dispersiones a escalas distintas. A mayor valor de CV mayor heterogeneidad de los datos analizados, y a menor CV, los valores de la variable son más homogéneos.

²¹ Los resultados de este ejercicio son aplicables a un número de plazas determinadas dentro de las instituciones encuestadas, por lo anterior no pueden ser considerados como efectos generales para el total de plazas de las instituciones consideradas.

²² La homologación realizada por las diferentes instituciones podría presentar algunas inconsistencias, sin embargo, se considera en el análisis a efecto de evidenciar las disparidades que se presentan en los diferentes regímenes de empleo que operan en el Sector Público Costarricense.

descentralizada devenga la suma de ¢12.844.585,00; datos que podrían variar en menor grado de acuerdo con el sector donde se ubique la institución pública.

Del análisis de la información suministrada por las instituciones, se desprende que en el cálculo del índice CV del salario total de los puestos profesionales se determina la alta dispersión salarial existente, dado que la exclusión de un solo dato reduce los índices utilizados. Así, a manera de ejemplo, los salarios más altos correspondientes a los máximos jerarcas de dos instituciones del sector descentralizado ascienden a ¢12.8 millones a ¢7.98 millones. En el caso que se excluya de la muestra el valor más alto, el CV se reduce de 62.85% a 47.46% mientras que el ICS pasa de 6.14 a 3.82; situación que se presenta no obstante que ambas instituciones pertenecen al mismo sector y desarrollan la misma actividad productiva.

Además, el análisis de tal información permite determinar que los máximos valores de salarios totales de los puestos correspondientes a personal de apoyo²³, provienen de instituciones descentralizadas; mientras que los mínimos se concentran en dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil²⁴.

Por su parte, los máximos valores de salarios para niveles de jefatura²⁵ y máximo jerarca se presentan en instituciones del sector descentralizado y los mínimos se localizan en el sector municipal.

ii. Análisis de disparidades en el salario base.

Al analizar los citados índices en los salarios base de los puestos homologados, se produce un resultado similar al del estudio de los salarios totales; ello, por cuanto a medida que se avanza en la jerarquía institucional los indicadores de dispersión tienden a ser mayores, según se puede visualizar en el anexo 3.

La comparación de los índices tanto a nivel de salario base como de salario total son un indicativo de disparidades en aquellos “*pluses salariales*” que dependen del primero. Así por ejemplo, si dos instituciones con distinto salario base reconocieran el mismo porcentaje de anualidad sobre ese salario, habrá una disparidad en el monto de este último rubro que se genera por esa diferencia, la cual se refleja en el salario total. Situación similar se presenta con el reconocimiento del porcentaje de prohibición y/o dedicación exclusiva, según corresponda, el cual va a depender del salario base de la respectiva categoría.

iii. Análisis de disparidades en anualidades.

De los resultados del análisis de las anualidades se determina que en este complemento salarial existe una alta disparidad en cada uno de los puestos analizados, obteniendo para todas las plazas estudiadas un mínimo de 44.67%, cifra que es superior a la mayoría de los resultados de dicho índice, tanto en el salario base como en el salario total, según se puede observar de la comparación del valor de tales índices en los anexos 4 y 5, y que permite concluir que este rubro tiene una alta incidencia en las disparidades que se determinaron para el salario total, según se comentó en punto a. de este aparte.

²³ Incluye los puestos de Trabajador Auxiliar, Oficial de Seguridad y Trabajador Especializado 1.

²⁴ En relación con el Régimen O se debe entender que los resultados atinentes a éste son válidos únicamente para las plazas sobre las que se basó este estudio, y no para todas las plazas de este régimen ni para el total de instituciones que lo componen.

²⁵ Contempla los puestos correspondientes a Fiscalizador, Jefe de Unidad y Gerente de Área.

A manera de ejemplo, según se presenta en el anexo 5, el mayor pago para el puesto homologado al Gerente de Área -15 anualidades- es 9.78 veces mayor que el mínimo valor determinado en las instituciones encuestadas, para el mismo puesto con igual cantidad de años de servicio, es decir, que por concepto de reconocimiento de anualidades, un funcionario público obtendrá un monto de anualidades 9.78 veces mayor al de un servidor que ocupe un puesto homólogo, no obstante que según la homologación referida y lo comunicado por las dependencias incluidas en la muestra, se le exigen los mismos requisitos y desempeña funciones similares, y que en esos valores -máximo y mínimo corresponden a funcionarios que laboran en entidades descentralizadas.

Aunado a lo anterior, tal como se puede visualizar en el anexo 5, respecto del pago promedio de anualidades en proporción al salario base de las clases de puestos analizados, existe un amplio rango de valores que va desde un 104.10% en la dependencia D hasta un 24.50% en la institución I, lo que equivale a una diferencia de 425% entre uno y otro; no obstante que ambas dependencias pertenecen al sector descentralizado. Dicho de otra forma, mientras en una institución un funcionario público recibe en promedio un incentivo por antigüedad equivalente al 24.50% de su salario base; en otra, bajo condiciones homólogas de responsabilidad y de requisitos, el incentivo por antigüedad es del orden del 104.10% de su salario base.

Respecto de los montos máximos de reconocimiento de anualidades, del análisis realizado se verificó que están concentrados en las instituciones ubicadas en el sector descentralizado, identificadas con las letras G y B; reuniendo la primera de ellas el reconocimiento más alto en cinco de diez puestos analizados; mientras que la segunda destaca en tres de los diez puestos, según se puede observar en el anexo 6. Cabe indicar, que ninguna de esas dos entidades reconoce anualidades al máximo jerarca, ya que es remunerado mediante el modelo o esquema de salario único.

Por otro lado, los esquemas de reconocimiento de anualidades vigentes en las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil y una del sector descentralizado, originan que éstas concentren los pagos mínimos por este rubro en la mayoría de los puestos analizados, según se muestra en el anexo 6.

En punto al análisis realizado al porcentaje del pago de anualidad respecto del salario base y del salario total, según se puede ver en el anexo 7, en la institución I una plaza homologada a la de Fiscalizador recibe un incentivo por antigüedad de 19.40% de su salario base, mientras que en la Institución D, bajo condiciones homólogas de responsabilidad y de requisitos, el incentivo por antigüedad es del orden del 104,1% de su salario base. De la misma forma, en relación con el salario base del Jefe de Unidad de la institución I, las anualidades representan el 9.38%, mientras que para su homólogo en la institución D ese mismo rubro representa 38.04%.

A su vez, el promedio de pago de anualidad más alto corresponde a la Institución D, ubicada en el sector descentralizado, tanto para la relación sobre el salario base como para el salario total, el esquema de anualidades de dicha institución se deriva de la convención colectiva suscrita entre esa dependencia y sus funcionarios, mientras que el promedio de pago de anualidad más bajo corresponde a la Institución descentralizada I, tanto para la relación sobre el salario base como para el salario total.

Como hallazgo importante de destacar en el análisis realizado por este órgano contralor, está el hecho de que las disparidades comentadas en este punto, se originan en la existencia de distintos modelos o políticas de pago de anualidades, algunos agrupan un número de instituciones, otros son exclusivos de una determinada dependencia; sin embargo, una característica común de estos modelos es que todos se basan en porcentajes sobre el salario base, con las diferencias que se detallan a continuación:

➤ Modelo 1: Reconoce un mismo porcentaje de anualidad sobre el salario base, independientemente del puesto de cada organización específica. En este grupo se incluyen a las instituciones A, C, D y M correspondientes al sector descentralizado, y las identificadas como Q, R, S, T y U, ubicadas en el sector municipal.

➤ Modelo 2: Bajo este modelo se aplica un porcentaje de anualidad respecto del salario base, el cual es inversamente proporcional a la escala salarial del puesto; es decir, entre más alto en la escala salarial se encuentre el puesto, menor es el porcentaje de anualidad reconocido. Este grupo contiene a las instituciones descentralizadas H, I, J, K, L y N; las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil; y la institución P, ubicada en el sector municipal.

➤ Modelo 3: El porcentaje de anualidad respecto del salario base depende tanto de la categoría del puesto como del número de años reconocidos, así dos plazas de la misma categoría salarial pueden ser retribuidas distintamente, dependiendo si los ocupantes tienen un número diferente de anualidades en el sector público. Este esquema de pago únicamente se presenta en la institución G, correspondiente al sector descentralizado.

➤ Modelo 4: Esquema en que el porcentaje de anualidad es el mismo para todos los puestos; sin embargo, el valor final de este reconocimiento crece en forma exponencial a través de los años. Bajo este esquema los funcionarios reciben un pago de anualidad que se desarrolla a tasas crecientes. Este caso se presenta en la institución B, que opera en el sector descentralizado.

En el cuadro 1 y gráfico 2 siguientes, se incluye una muestra de las implicaciones, en el tiempo, de los modelos o esquemas antes indicados; sea que, las Instituciones A y D (modelo 1) pagan, en su orden, 3.56% y 6.94% sobre el salario base por concepto de anualidad para todos los puestos, independientemente del número de años; el de dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil (modelo 2) reconoce, en promedio un 2.22% (2.56% para Trabajador Auxiliar y 1.94% para Gerente de Área); el de la institución G (modelo 3), cuyo monto depende tanto de la categoría del puesto como de los anualidades reconocidas y el de la institución B (modelo 4) que paga un porcentaje de anualidad de 4.50% para todos los puestos de la organización, pero cuyo crecimiento a través del tiempo es exponencial.

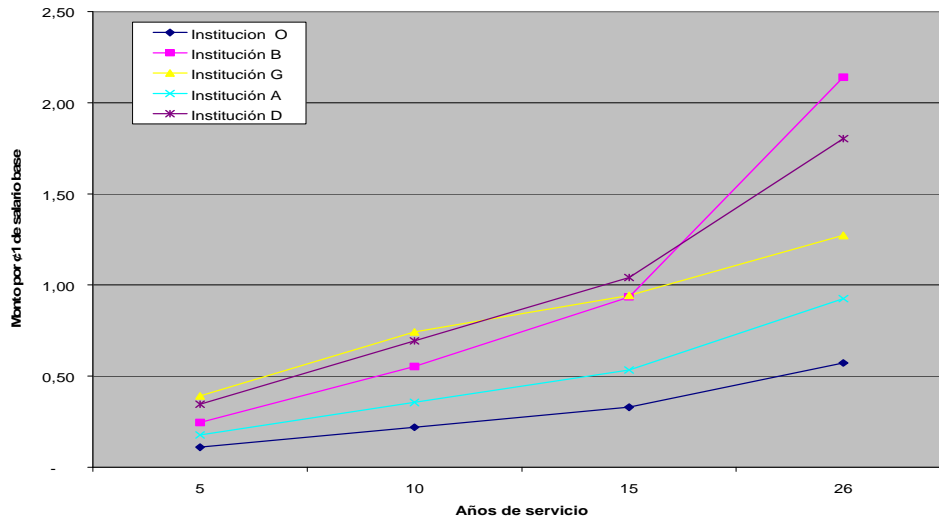
Cuadro No. 1
Pago porcentual por cada colón de salario base del rubro de anualidades en distintas instituciones.
Años 5, 10, 15 y 26.

Año/Institución	Régimen Servicio Civil	Institución B	Institución G	Institución A	Institución D
5	0.11	0.25	0.39	0.18	0.35
10	0.22	0.55	0.74	0.36	0.69
15	0.33	0.94	0.94	0.53	1.04
26	0.57	2.14	1.27	0.93	1.80

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por instituciones encuestadas

Gráfico No. 2

Pago de anualidad por cada colón de salario base en instituciones del sector público



De acuerdo con los datos del cuadro y gráfico anteriores, el esquema de la institución B, es el que genera las mayores disparidades a largo plazo en el rubro de anualidades. Así por ejemplo, para 26 años de antigüedad un funcionario público beneficiado con esta metodología de pago recibirá por concepto de este rubro 2,14 veces su salario base, mientras que para un funcionario público que labora para el Régimen de Servicio Civil este esquema le retribuirá al cabo de esos mismos años de servicio 0.57 veces de su salario base, por concepto de anualidad.

Los resultados anteriores son congruentes con conclusiones obtenidas tanto por la Dirección General de Servicio Civil, en el informe No. SI-004-2007, como por esta Contraloría General en el documento denominado “*Estudio Integral de Salarios de la Contraloría General de la República, 2009*”²⁶, respecto de las disparidades que se presentan en este rubro, originadas en el reconocimiento de distintos porcentajes de anualidades, así como la utilización de mecanismos diferentes para su cálculo y las cuales generan disparidades en el salario total que devengan los funcionarios públicos.

²⁶ Con datos a enero de 2009.

iv. **Análisis de disparidades en prohibición/dedicación exclusiva y en otros incentivos monetarios**

En relación con el porcentaje de prohibición o de dedicación exclusiva, definidos en un 65% y 55%, respectivamente en las instituciones consultadas, con excepción de la institución N que paga un 30% de dedicación exclusiva, los cuales se reconocen sobre el respectivo salario base, se determinó que la existencia de diferencias en el reconocimiento de esos pluses, es reflejo fundamentalmente de disparidades en el salario base de la respectiva categoría.

Por su parte, en materia de carrera profesional, los índices de CV y el ICS son relativamente bajos, por cuanto todas las instituciones que reconocen esos beneficios pagan un valor de carrera profesional similar, siendo el valor máximo de CV de 9.43% y el mínimo de 6.94%, lo que indica que los reconocimientos de carrera profesional de las instituciones encuestadas se encuentran relativamente concentrados, es decir, no son dispersos, según se observa en el anexo 8.

Aunado a lo anterior, existen otros incentivos monetarios²⁷ que algunas instituciones pagan a sus empleados, tales como índice de competitividad salarial, reconocimiento de estudios y por grado académico, experiencia profesional, remuneración por jefatura, escalafón, entre otros, tienen impacto solo en las instituciones específicas que los reconocen, según se detalla más adelante en el anexo 9.

Respecto de estos incentivos, en la institución descentralizada N se obtienen los datos más sobresalientes, esto por cuanto para el puesto de Máximo Jerarca se reconoce el rubro de "otros incentivos", el cual representa el 61.62% del salario total, situación que se presenta en virtud de que esta dependencia reconoce el mismo salario base a todos los puestos de la clase profesional. Asimismo, en esa institución para el caso de los puestos homologados de Gerente de Área, Jefe de Unidad y Fiscalizador, los montos contemplados en tal rubro representan dentro del salario total de esos funcionarios un 45.87%, 36.98% y 36.24%, respectivamente.

Por su parte, en la institución M, también ubicada en el sector descentralizado, el reconocimiento de incentivos monetarios específicos representan para los funcionarios de esa dependencia desde el 16.35% hasta el 21.40% de su salario total.

Además, se debe señalar que el reconocimiento de todos los pluses salariales refleja disparidades significativas en la muestra de instituciones consideradas para este estudio, los cuales oscilan en promedio entre un 55.24% y un 147.75% del salario base y entre un 28.05% y un 56.84% del salario total, según se puede visualizar en el anexo 10.

Igualmente importante, es el destacar que conforme se asciende a nivel salarial en la pirámide organizacional, el total de pluses salariales representa porcentajes mayores tanto respecto del salario base como del salario total, excepto en los casos referidos al máximo jerarca, ya que en ocho (8) de las instituciones analizadas devenga salario único, por lo que no hay impacto sobre el monto de remuneraciones, según se observa en el anexo 11. Lo anterior, se justifica en virtud de que los salarios base son más elevados y por tanto, en conjunto con los restantes pluses salariales, genera mayores disparidades.

²⁷ No se incluye los de anualidad, carrera profesional, prohibición y dedicación exclusiva.

v. Análisis de disparidades salariales a nivel grupal

Utilizando una premisa de afinidad operativa, las instituciones incluidas en la muestra analizada se agruparon de la siguiente forma:

- **Grupo 1:** Instituciones que brindan servicios públicos remunerados.
- **Grupo 2.** Instituciones cuyo ámbito de operación está en el mercado financiero.
- **Grupo 3:** Instituciones cuyo campo de acción es la esfera social.
- **Grupo 4:** Instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil.
- **Grupo 5:** Instituciones que brindan servicios de educación superior.
- **Grupo 6:** Instituciones del Régimen Municipal.

Con base en este análisis por grupo de instituciones, se determinó que los mencionados índices CV e ICS se reducen significativamente, lo que implica que en la conformación de grupos hay mayor homogeneidad que cuando se consideran los salarios de todas las instituciones en forma independiente, es decir hay menor disparidad. Así por ejemplo, utilizando como referencia los datos contenidos en el anexo 1 de este informe, todos los valores del ICS de los salarios totales agrupados o sectorizados son menores a los ICS de esta misma variable cuando el análisis se hace sobre la totalidad de la muestra sin contemplar afinidades operativas, según se puede observar en el anexo 12.

En lo que respecta a resultados específicos, tal como se observa en el anexo 13, el Grupo 2, correspondiente a instituciones cuyo ámbito de operación es en el mercado financiero, es el que presenta el mayor valor del índice CV, producto del hecho de que en dicho grupo, la mayoría de instituciones encuestadas pagan salarios únicos, los cuales están por encima de los salarios totales de los grupos que utilizan un modelo de pago fundamentado en salario base más pluses.

c) **Resultados de la eventual aplicación de un modelo de salario único en el Sector Público.**

El modelo de salario único o salario global, elaborado para los efectos de este estudio, se fundamenta en las experiencias en la aplicación de dicho esquema en algunas dependencias del Sector Público, y con el fin de analizar el impacto que podría tener la adopción de este modelo en las finanzas públicas.

En general, algunas instituciones del Sector Público han impulsado este esquema, bajo la premisa de que el mismo sea una forma de atraer y mantener personal calificado en sus nóminas, como un mecanismo para hacer frente a mercados salariales competitivos; además, a partir de este esquema, las instituciones buscan garantizar la competitividad externa, mediante la definición de un percentil objetivo sobre el cual se ubicarán los salarios de la institución, según una comparación que realizan con el resto de dependencias del sector en que desarrollan su actividad. Igualmente, se pretende asegurar la equidad interna, de manera tal que a un mayor nivel de responsabilidad se perciba una mayor remuneración, y en puestos cuyas funciones sean similares o equivalentes, se retribuya un salario muy parecido o igual.

Asimismo, para la determinación de sus remuneraciones, el modelo se basa en la revisión periódica de los salarios del mercado de instituciones públicas y privadas que desarrollan una actividad afín, procurando ubicarse en el percentil 45 o 50 (P_{45} o P_{50}), permitiendo hasta un máximo de P_{75} en casos específicos, con un ajuste salarial semestral, según la variación del índice de precios y una actualización del salario único cada tres años, de acuerdo con datos del mercado, en uno de los modelos. Otro de los esquemas ubica los salarios de la clase gerencial en el P_{45} y el resto de los funcionarios en el P_{50} , reconociendo un ajuste salarial anual del 60% de la variación del índice de precios y actualización anual con estudios de mercado.

i. Resultados de la aplicación de un modelo de salario único utilizando un mercado global.

Los resultados de la simulación realizada en el presente estudio, utilizando un mercado global o general, es decir, donde se consideran los salarios, independientemente de los objetivos institucionales específicos y de afinidades operativas, calculando un salario único al P_{50} del mercado global definido por las instituciones encuestadas, sobre los puestos considerados para este análisis y bajo las premisas indicadas, estimando un lapso de diez años, es de variaciones mixtas, según se observa en el anexo 14, en el cual se presenta el efecto neto promedio de calcular, para cada una de las instituciones encuestadas, una comparación del total de salarios que se pagarían manteniendo las condiciones actuales vigentes y según un modelo de salario único calculado a partir de un mercado global.

Según se observa en el citado anexo 14, el cálculo de una planilla basada en un salario único, como se definió en el párrafo anterior, resulta a lo largo de diez años en un desembolso de $\$37.100,8$ millones, mientras que esa misma planilla bajo el esquema de salario base más pluses implicaría una erogación de $\$42.078,3$ millones, lo cual conlleva una eventual disminución de $\$4.977,5$ millones; es decir, esto implica una disminución promedio de 11.83% en el monto a retribuir a los funcionarios. Según se indicó, los resultados de la aplicación del modelo propuesto son mixtos, dado que los extremos van desde una reducción de más de un 56% en el monto de los salarios en una institución, hasta un aumento superior al 36% en la planilla de los funcionarios de los puestos analizados en una dependencia cubierta por el Régimen de Servicio Civil, considerados para este análisis. En el primero de los casos la reducción implica un ahorro de aproximadamente $\$2.115,06$ millones de colones, mientras que para el segundo se debe incrementar el presupuesto de remuneraciones en aproximadamente $\$327,9$ millones.

Este efecto neto se explica en razón de que el número de instituciones que, según el anexo antes indicado, reducen sus planillas, es mayor al número de instituciones que tienen incremento; y sobre todo porque las instituciones que rebajan sus salarios son las que superan y se encuentran más alejadas del P_{50} y por lo tanto, llegar a ese nivel salarial implica reducciones más significativas, que los aumentos requeridos en las dependencias que están por debajo del citado percentil. Ello no es óbice para tomar el modelo de salario único exclusivamente como un instrumento de disminución de la planilla del Sector Público, sino más bien para lograr equidad de la compensación salarial en los diferentes sectores en que se desenvuelven las instituciones públicas.

ii. Resultados de la aplicación de un modelo de salario único utilizando un mercado sectorizado.

La aplicación del modelo de salario único al P_{50} en mercados estructurados, según la afinidad operativa de las instituciones sobre los puestos considerados para este análisis y bajo las premisas ya indicadas²⁸, origina variaciones mixtas, en el sentido de que para algunas instituciones, alcanzar el P_{50} de un mercado sectorizado por afinidad operativa implica reducir el pago de los puestos considerados para el análisis, mientras que para otras, lograr lo anterior implica incrementar el pago de dichos puestos; sin embargo, el efecto es menor que con la utilización de ese mismo modelo de remuneraciones para un mercado global, según se observa en los anexos 14 y 15. Así, la disminución estimada con un modelo de salario único en un mercado global sería de 11.73%, mientras que si el mercado está sectorizado la rebaja sería de 4.73%, lo cual se justifica por el hecho de que en los sectores los salarios son más homogéneos, es decir hay menor dispersión, lo que origina que los eventuales ajustes requeridos sean menores.

Aparejado con este resultado, se encuentra el hecho de que a nivel institucional hay diferencias sobre la magnitud de la variación, en el sentido de que si bien el signo del efecto (el aumento o la disminución) es el mismo, la magnitud de éste se modifica, reduciéndose o incrementándose; asimismo, en algunos casos, por la conformación del mercado, se modifica el signo del efecto, es decir, se pasa de una reducción de la planilla a un aumento, o viceversa. Las referidas variaciones pueden observarse de la comparación de la aplicación del modelo de salario único en un mercado global y en uno sectorizado, contenidos en los anexos 15 y 16, respectivamente.

Tal como se desprende de los referidos anexos 14 y 15, en lo relativo a magnitud de la variación, si bien en las instituciones A, B, F, K, se mantiene el resultado de disminución del costo de la planilla para alcanzar el P_{50} de su mercado específico, el monto de las reducciones requeridas se contrae, situación que denota que el mercado de referencia está menos disperso, pues estas instituciones ahora se encuentran más cerca del P_{50} específico. En el caso de las instituciones Q, U e I, el comportamiento es similar, pues aunque se mantiene el resultado de aumentar los salarios de los puestos estudiados para alcanzar su P_{50} específico, con el cambio de mercado de referencia, el monto de ese incremento se redujo. Finalmente, se destacan la institución L y las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, por cuanto el resultado de fijar el salario único con base en mercados sectorizados, hace mayor el ajuste de los salarios para alcanzar el P_{50} del mercado específico de cada institución.

Con respecto a las dependencias cuyo resultado implica un cambio de signo, o sea pasar de un efecto neto de aumento del valor de la planilla a una disminución, o viceversa, se encuentran las instituciones C, D, E, G, H, R, S y T.

Los resultados anteriores se explican en función del cambio metodológico utilizado para definir el mercado por sectores, es decir al dejarse de lado la concepción de mercado original en la que igual se mezclaba una institución financiera con una de carácter social y considerarse un mercado donde las instituciones se agrupan por afinidad operativa se pasa de un P_{50} general a un P_{50} , específico de cada mercado, situación que lleva a las variaciones de signo y magnitud del efecto sobre la planilla de referencia, pues los resultados de cada institución dependen en cada caso específico, de su posición respecto del nuevo P_{50} de referencia.

²⁸ Las instituciones M y N no son consideradas en este análisis.

En síntesis, el efecto sobre la planilla bajo el esquema de salario único en un mercado global o un mercado sectorial respecto del esquema actual de remuneración de salarios (salario base más pluses) implica reducción en el costo de la planilla, el cual es mayor en el caso que se fija el salario único respecto al P₅₀ de un mercado de salarios global, sin considerar afinidades operativas, esto por cuanto, en este caso específico, la agrupación de instituciones considerando tal afinidad reduce la dispersión de los datos.

iii. Comparación de salarios basados en la metodología de salario base más pluses con salario único global y sectorizado.

Los resultados de la comparación de salarios²⁹ en distintos períodos de tiempo establecidos con tres metodologías, a saber: la metodología actual de salario base más pluses, el salario único basado en un mercado global y un salario único sectorizado (basado en mercados afines o sectores operativos similares), reflejan que en varios puestos se encuentran ubicados por encima del salario único, mientras que otros se encuentran por debajo de dicho salario, según se puede apreciar en el Anexo 16 de este informe, en el cual se efectúa tal comparación en tres momentos de tiempo, sean, 1, 5 y diez años.

Con base en la información de dicho anexo, se determina que los salarios de las plazas consideradas en la muestra, ubicadas en el Régimen de Servicio Civil, se encuentran por debajo del esquema de salario único, independientemente de los años analizados y del puesto que corresponda. Así por ejemplo, para el puesto homologado de Fiscalizador Asistente los aumentos que se requerirían en los años 1, 5 y 10 son de 98.29%, 90.47% y 103.51% respectivamente, en el caso que la metodología usada es el salario único global y del 94.97%, 89.39% y 104.14%, en ese orden, si se calcula mediante el salario único sectorial.

En otro caso, como el de la institución J, se observa que el salario base más pluses del puesto homologado de Fiscalizador Asistente es inferior al salario único global, requiriendo incrementos de 36.50% y de 43.05% en los años 1 y 10, para alcanzar el salario único global; sin embargo, si la valoración es con el salario único sectorizado, el salario base más pluses es igual al P₅₀ de su mercado en esos mismos años; es decir, no requiere de variación alguna.

En relación con el máximo jerarca, se destacan dos ejemplos: en el primero de ellos, en la institución G, tanto en los años 1, 5 y 10, se determina que el salario base más pluses excede el salario único global; sin embargo, se determina que el salario base más pluses está por debajo de la valoración del salario único sectorizado, por lo cual para alcanzar este último, ese salario debe ser incrementado en un 78.13% en cada uno de los años analizados. En el segundo de los casos, el salario total del máximo jerarca de la institución F, supera el salario único calculado bajo cualquier esquema, global o sectorizado.

²⁹ Este análisis se hace sobre salarios mensuales.

Según los resultados obtenidos en este análisis, se estima importante que el Estado proceda a realizar un estudio integral del costo de la planilla para los diferentes sectores, a efecto de establecer eventualmente un nuevo modelo o esquema de compensaciones salariales, que permita la competitividad en esos sectores; además que atraiga y retenga a los funcionarios públicos idóneos, eliminando los diferentes elementos que causan distorsiones, procurando a su vez, el desarrollo y la competitividad de los servicios que se brindan en la función pública.

2.3.3. Debilidades en la evaluación del desempeño (gestión del rendimiento) en el Sector Público Costarricense.

Todas las organizaciones -públicas y privadas- tienen como propósito fundamental el lograr niveles de eficiencia en procura de garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas definidos por y para la organización, que, en el caso de las instituciones públicas, se manifiesta en la satisfacción de necesidades de la sociedad a través de la prestación del servicio que el Estado les encomienda. En la búsqueda y logro de tales niveles de satisfacción, se requiere que dichas instituciones evalúen el desempeño de sus funcionarios, a fin de valorar la eficiencia con que se están prestando los servicios institucionales.

La evaluación del desempeño es definida como el proceso permanente establecido en una organización, a fin de valorar el rendimiento de un servidor, mediante el uso de instrumentos técnicos apropiados y retroalimentación oportuna a la persona evaluada respecto de su rendimiento, ligado fundamentalmente en el Sector Público, con la eficiencia en el logro de los objetivos institucionales, en procura de orientar el desempeño futuro del servidor. Tal evaluación se constituye en una sistemática apreciación del potencial de desarrollo del individuo en su cargo, a fin de juzgar la contribución del personal a los objetivos de la organización, así como para estimular el desarrollo de sus potencialidades y propiciar niveles de excelencia en el desempeño. Lo anterior en procura de mejorar a futuro el nivel de productividad o eficiencia del desempeño laboral, para lo cual se debe realizar en dos niveles: el individual y el organizacional, esto por cuanto en la medida que se mejore el desempeño individual se mejorará la eficiencia en la respectiva institución; siendo requerido para lograr su propósito, que tal evaluación se base en indicadores objetivos y verificables.

El desempeño debe ser evaluado a fin de que el funcionario reciba retroalimentación sobre aspectos a mejorar en su gestión, comportamiento, actitudes, habilidades o conocimientos; además, que dicha evaluación proporciona un juicio sistemático a las organizaciones para fundamentar aumentos salariales, promociones, transferencias, determinar necesidades de capacitación, otorgamiento de becas, permisos y formación de registros de elegibles idóneos para diferentes puestos, lo que coadyuva a fomentar la eficacia de los servidores, estimulando su desarrollo profesional y optimizando su contribución al logro de la eficiencia en el servicio público. A su vez, esta evaluación permite identificar el potencial de desarrollo de los funcionarios, estimula sus deseos de superación y guía sus esfuerzos hacia la plena realización de sus posibilidades de mejoramiento; asimismo, se constituye en un insumo para la adopción de medidas disciplinarias en caso de que así proceda; de forma tal que se mejore la productividad del individuo en la organización y de esa forma se produzca con eficacia y eficiencia; siendo un requisito para el adecuado funcionamiento del sistema de evaluación, que sea equitativo y justo.

En virtud de la importancia del tema antes descrito y que dicho componente no ha sido abordado por la CEARE, se realizó un análisis de los distintos sistemas de gestión del desempeño instaurados en diecisiete (17) instituciones del Sector Público, identificando debilidades que, si se desea lograr un funcionamiento más eficiente del sistema de empleo público, deberán ser subsanadas. Dichas debilidades se comentan en los siguientes puntos.

a) Ausencia de criterios de evaluación, estándares de rendimiento u otros mecanismos que permitan medir la vinculación del rendimiento del funcionario con el alcance de los objetivos institucionales.

Los criterios de evaluación son estándares establecidos previamente, en función de lo que razonablemente se puede esperar del funcionario; y para ello debe contener elementos tales como el rendimiento esperado de acuerdo con sus posibilidades, el progreso (relación entre el rendimiento actual y rendimiento anterior) y la norma, límite o meta como mínimo que se debe exigir al funcionario. No obstante la importancia de tales criterios de evaluación y estándares de rendimiento, en las instituciones evaluadas se determinó que en trece (76.5%) de ellas no se cuenta con esos criterios y estándares, que permitan comparar éstos con el rendimiento real del funcionario.

En ese orden de ideas, según la información suministrada por las referidas instituciones, nueve de ellas cuentan con mecanismos de control para medir el rendimiento de sus funcionarios, distintos al sistema de evaluación del desempeño, y también nueve instituciones señalaron que suscriben compromisos de gestión. Sin embargo, al realizar el análisis se evidenció que en ambos grupos de instituciones, el plan anual operativo institucional (PAO) se constituye tanto en el mecanismo de control referido y en el documento donde se establecen los compromisos de gestión suscritos a nivel de cada dependencia institucional.

Sobre lo anterior, el PAO se puede catalogar como un mecanismo de control general, el cual permite realizar una evaluación del cumplimiento de objetivos y metas en forma global, a nivel organizacional, departamental o por unidades administrativas; sin embargo, no se constituye en un insumo adecuado para evaluar el desempeño del funcionario en forma individual. De ahí que, luego del análisis de la información suministrada por las instituciones seleccionadas, se puede concluir que 14 de esas instituciones (82%) carecen de mecanismos de control que sustenten la evaluación del rendimiento individual de sus funcionarios.

A su vez, debe considerarse que los compromisos de desempeño individuales, son una definición entre el evaluador(a) y sus colaboradores(as), de las expectativas, metas, resultados o logros que cada uno de estos últimos asumirá y cumplirá durante el año. Estos compromisos deben ser realistas y no simples aspiraciones desvinculadas de las ideas rectoras de la organización (misión, visión, valores y objetivos), acordes con las capacidades del colaborador(a) y los recursos materiales y tecnológicos disponibles para la ejecución del trabajo; facilitar la labor de evaluación del desempeño, dado que permiten tener una base para verificar y comparar, al final del período, el cumplimiento de las responsabilidades individuales establecidas en la fase inicial del proceso; y ser la fuente de información sobre las circunstancias que pueden afectar el desempeño del evaluado.

La ausencia de estándares e indicadores para evaluar el desempeño, no permite a la administración conocer el aporte de cada funcionario al alcance de los objetivos o metas institucionales, así como tampoco el identificar el potencial de desarrollo de los colaboradores, ni cuáles son los aspectos que deben mejorar; lo que dificulta estimular sus deseos de superación, fomentar la eficacia de los servidores y guiar sus esfuerzos hacia la plena realización de sus posibilidades de mejoramiento. Además, de que imposibilita a la administración el establecimiento de una política de asignación de incentivos, en función del logro de los objetivos y metas preestablecidas; razón por la cual, se podría estar otorgando este tipo de reconocimientos a personal que no ha realizado acciones para merecerlos.

Aunado a lo anterior, en tres instituciones (17.7%) de la muestra analizada, se determinó la ausencia de evaluación del desempeño u otro mecanismo para medir el rendimiento de sus funcionarios, lo cual no permite determinar si existe una vinculación entre el trabajo que desempeña un servidor y la planificación estratégica institucional. En las citadas entidades, el pago de las anualidades a los funcionarios se realiza amparado en sus convenciones colectivas, sin importar el nivel de satisfacción de la labor realizada, ni la contribución de los servidores en el cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales; situación, que no está acorde con las teorías modernas de gestión del recurso humano y los nuevos enfoques de administración en este campo, que señalan que la retribución a los funcionarios deberá realizarse según su rendimiento y el alcance de las metas preestablecidas por la administración; ni permite tomar decisiones oportunas para implementar acciones de mejora, a fin de propiciar un uso eficiente de los recursos, en beneficio de la Hacienda Pública.

Por otra parte, en las visitas efectuadas por este órgano contralor a algunas instituciones, con el propósito de verificar la aplicación práctica y periódica del instrumento de evaluación que informaron poseer, se comprobó inobservancia de la normativa interna establecida para evaluar el desempeño, ya que al analizar el 5% de la planilla institucional, correspondiente a veintisiete (27) expedientes de los funcionarios, catorce (52%) no contaban con las evaluaciones del desempeño de los dos últimos años; lo anterior, no obstante que el Manual de Procedimientos para la Evaluación del Desempeño vigente en esa institución, preceptúa la responsabilidad de los superiores jerárquicos de evaluar anualmente a sus subalternos, definiendo como un acto de negligencia por parte del jefe inmediato no realizar tal evaluación.

Asimismo, al revisar treinta y cinco (35) expedientes personales (5% de los servidores) de otra de las instituciones considerada en la muestra analizada, se observó que en veintitrés (65.7%) de esos expedientes se carecía de las evaluaciones de desempeño de los funcionarios por varios años; además, de que en algunos expedientes no se especificaba la fecha de realización de la evaluación ni la firma del evaluador.

Adicional a lo antes señalado, cabe mencionar que no obstante no se hayan efectuado oportunamente las correspondientes evaluaciones del desempeño, los funcionarios obtuvieron el reconocimiento de la anualidad respectiva, lo cual evidencia que ese plus salarial se reconoce, independientemente de la gestión del servidor.

Respecto de este subsistema, en el referido Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana, se señaló que el subsistema que presenta el desempeño más bajo es el de la gestión del rendimiento, por cuanto persiste cierta resistencia cultural a implementar efectivamente los sistemas de evaluación, dado que aún cuando la normativa vigente faculta a las instituciones tener su propio sistema, se recurre en forma limitada a esa posibilidad.

Las situaciones expuestas, denotan la poca importancia que los jefes de las instituciones públicas le dan a la evaluación del desempeño de los servidores, no obstante la relevancia de tales instrumentos para la oportuna toma de decisiones y para la adecuada gestión pública, en procura del logro de los objetivos y metas institucionales. Ello también evidencia la inobservancia de lo previsto en el inciso 1, capítulo 4.5. de las *“Normas de Control Interno para el Sector Público”*, que exige al jefe y titulares subordinados ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al sistema de control interno institucional, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.

b) Desvinculación de la planificación institucional con la evaluación del desempeño y ausencia de políticas relacionadas con tal evaluación.

Es de vital importancia que los indicadores establecidos en la evaluación del desempeño estén vinculados con la planificación institucional, con el fin de poder medir el alcance de los objetivos y metas institucionales, en función del aporte de cada uno de los funcionarios al logro de éstos. No obstante, en la revisión de los distintos instrumentos utilizados se observó que en doce (70.6%) de las instituciones consultadas, los factores de evaluación incluidos establecen aspectos que únicamente miden competencias actitudinales, tales como conocimiento y calidad del trabajo, rendimiento, actitud para aprender, creatividad, disciplina, relaciones con el público y con compañeros, puntualidad y asistencia, presentación personal, liderazgo, organización del trabajo, entre otros; aspectos que no permiten medir el rendimiento y el desempeño de los funcionarios en concordancia con el desarrollo y ejecución de las actividades sustantivas y proyectos planificados estratégicamente.

En punto a lo anterior, los instrumentos de evaluación del desempeño utilizados en el 76.47% (13) de las instituciones contempladas en la muestra son los mismos cada año, y miden los mismos factores, por lo que no existe vínculo alguno entre tales factores y los objetivos y metas definidos anualmente. Se desprende de lo anterior, que en la mayoría de los instrumentos no existen factores de medición relacionados con la planificación estratégica institucional, que permitan establecer en que medida están siendo alcanzados los objetivos y las metas institucionales.

La situación expuesta, es contraria a lo previsto en el artículo 15, inciso a), de la Ley General de Control Interno, el cual señala como responsabilidad del jefe y titulares subordinados, el documentar, mantener actualizados y divulgar internamente las políticas, normas y procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve al desvío de los objetivos y metas institucionales.

De las diecisiete (17) instituciones analizadas, cinco (5) de ellas (29.41%) no cuentan con políticas, normativa o manuales de procedimientos que regulen la gestión de rendimiento de los funcionarios. Además, a pesar de que se solicitó la información, las otras doce (12) instituciones analizadas (70.59%), no suministraron la fecha en que las políticas, normativa o manuales de procedimiento fueron dadas a conocer a los funcionarios, razón por la cual no se dispuso de la evidencia suficiente para determinar si fueron formalmente comunicadas a los diferentes niveles dentro de la respectiva organización.

Respecto de la evaluación del desempeño, en el citado informe DFOE-SM-IF-62-2009, este órgano contralor señaló la ausencia en un grupo importante de gobiernos locales de procedimientos para la evaluación del desempeño de los funcionarios. Asimismo, se expuso que en 52 corporaciones municipales (58% del total de municipalidades) no se efectúan tales evaluaciones, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 135 del Código Municipal, en el sentido de que los trabajadores municipales comprendidos en esa ley “(...) *tendrán anualmente una evaluación y calificación de sus servicios...*”.

Con respecto a la emisión de políticas y normativa que regulen la evaluación del desempeño, la Ley General de Control Interno, No. 8292, en su artículo 13, preceptúa como responsabilidad del jerarca y titulares subordinados, entre otras, el establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas en cuanto a evaluación del desempeño.

Asimismo, en el punto 4.2. de las Normas de Control Interno para el Sector Público, referido a las Actividades de Control, se establece que este tipo de actividades deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar; debiendo estar dicha documentación disponible para consulta y evaluación. Asimismo, estipula que tales actividades deben ser de conocimiento general, y comunicarse, preferiblemente por escrito, a los funcionarios que deben aplicarlas.

Por su parte, en la Carta Iberoamericana de la Función Pública³⁰ se señala lo siguiente:

“La evaluación del rendimiento de las personas en el trabajo debe formar parte de las políticas de gestión de recursos humanos incorporadas por todo sistema de servicio civil...”

La ausencia de políticas que guíen y regulen la gestión del rendimiento en las instituciones, impide al funcionario tener un escenario definido y claro para la aplicación adecuada del proceso de evaluación, y además se imposibilita contar con una guía al servicio de los funcionarios. A su vez, se puede acotar que en aquellas instituciones en que se cuenta con la normativa establecida, pero en las cuales no se evidenció la realización de acciones formales para comunicarlas y darlas a conocer a los funcionarios, se podría generar cierta debilidad en el ambiente de control institucional, lo que iría en detrimento de los niveles adecuados de credibilidad, convencimiento, legitimidad institucional, confianza, seguridad y el respaldo que requiere la ejecución del sistema de evaluación para lograr la aceptación y compromiso por parte de los funcionarios.

³⁰ Aprobada en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 26 y 27 de junio de 2003 y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”, Bolivia), realizada del 14 al 15 de noviembre de 2003.

c) Insuficiencia en la retroalimentación a los funcionarios sobre los resultados de la evaluación de su desempeño y subutilización del instrumento para la evaluación.

En materia de evaluación del desempeño, la retroalimentación efectiva es una herramienta motivacional y a la vez, una fuente eficaz para el desarrollo del individuo y la organización, que ha de fundamentar sus planes de mejora en este ámbito, que permita soluciones oportunas a fin de eliminar las brechas del rendimiento demostrado. No obstante, se determinó que en nueve (9) dependencias, correspondientes al 52.94% de las instituciones analizadas, no se retroalimenta periódicamente a su personal en cuanto a los resultados de su desempeño. Adicionalmente, las entidades que indicaron que sí lo hacían, manifestaron que la retroalimentación se daba únicamente al discutir los resultados finales de la evaluación, por lo general una vez al año, situación a todas luces inconveniente cuando se requiere corregir errores, fallas o actitudes que afectan el desempeño del funcionario, pues de haberlos discutido con el evaluado en el transcurso del año, podrían haberse establecido mecanismos y acciones de mejora oportunas.

La ausencia de retroalimentación al funcionario influye negativamente en la oportuna motivación, al no reconocer el buen desempeño en sus funciones, o no informar sobre debilidades en su gestión y proponer las consiguientes alternativas de mejora, cuando sea requerido; además que crea en el empleado incertidumbre en cuanto al nivel de satisfacción de su desempeño, por parte de sus superiores jerárquicos, así como su participación en el logro de los objetivos organizacionales. Además, que se desaprovecha la utilización de la retroalimentación como un mecanismo de guía a las acciones que ejecutan los funcionarios.

En cuanto a la importancia y el papel que cumple la herramienta de evaluación del desempeño en las diferentes instituciones analizadas, se observa que diez (58.8%) de esas entidades argumentan que el instrumento no contribuye a la adecuada y oportuna toma de decisiones; lo cual denota que su aplicación es meramente de trámite, para cumplir un requisito o norma establecida o para efectos del reconocimiento salarial, que ante los evaluados pierde importancia, validez y confiabilidad, además representa un uso ineficiente de los recursos, al contar con un instrumento que se aplica sin que genere utilidad alguna a la institución; no obstante, que tal como se señaló en el aparte 2.3.3. de este informe, las corrientes modernas de administración de recursos humanos señalan que tal instrumento se puede utilizar, entre otras cosas, en la determinación de necesidades de capacitación y desarrollo de personal, otorgamiento de permisos y promociones, y fundamental para motivar y estimular la eficiencia, calidad y productividad en el trabajo.

La subutilización de la evaluación del desempeño se origina por factores asociados a las debilidades que presenta la herramienta, tales como la falta de vinculación con la gestión institucional, por el hecho que sus resultados no se toman en consideración para el cumplimiento de los objetivos organizacionales y el cumplimiento de metas; ausencia de la retroalimentación; carencia de indicadores de productividad y rendimiento; se encuentra desactualizado y no responde a las exigencias modernas de gestión del capital humano o es muy general, y por tanto no permite individualizar el rendimiento y la productividad de cada empleado, en función de las tareas que desempeña, según los aspectos señalados en los apartes anteriores.

3. CONCLUSIONES.

El Estado debe velar porque el sistema de empleo público permita a las instituciones lograr los niveles de eficiencia requeridos, con el fin de garantizar a los ciudadanos la satisfacción de sus necesidades esenciales con servicios de alta calidad y al menor costo posible, según las competencias y funciones que el mismo Estado les encomienda a dichas instituciones. Para ello se requiere que los funcionarios seleccionados sean idóneos y que el sistema garantice estabilidad, a través de compensaciones equitativas y de herramientas apropiadas para que los funcionarios cumplan con los objetivos y metas de la respectiva institución, así como la observancia de las ideas rectoras, en las que se fundamenta cada órgano y ente público.

No obstante lo señalado, no se ha contado con la suficiente voluntad política para abordar en forma integrada y sistémica el tema de empleo público, lo cual ha imposibilitado entrelazar los esfuerzos que han llevado a cabo diferentes instituciones para mejorar la gestión en la función pública. Si bien en el año 2007 se constituyó la Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE) y al interior de ésta la Subcomisión de Empleo Público, lo cierto es que esa Comisión ha carecido de una orientación adecuada y de claridad sobre el rol que le compete en materia de empleo público, donde -sin menospreciar los esfuerzos realizados a la fecha de este estudio- las propuestas se constituyen en actividades o acciones aisladas, que no responden a una planificación estratégica, táctica ni operativa de parte de la CEARE sobre la materia; además, que se ha prescindido en su accionar del análisis de aspectos medulares sobre el empleo público, omitiendo abordar asuntos relevantes para el adecuado manejo del sistema de empleo público, como la planificación de recursos humanos a nivel del sector público en general, la cual en la mayoría de las instituciones analizadas está desvinculada de la planificación institucional; tampoco se han analizado los modelos de compensación salarial aplicados en dicho sector, donde los diferentes regímenes vigentes han incorporado y otorgan a los servidores públicos una serie de pluses o incentivos, muchas veces al margen del rendimiento mostrado por los funcionarios y el aporte que brinden al logro de los objetivos y metas institucionales, es decir, esas compensaciones se otorgan a los servidores sin considerar la evaluación del desempeño, por lo que se concluye que ese instrumento de evaluación, el cual no es aplicado adecuadamente en la mayor parte de instituciones analizadas, se ha constituido en un mero formalismo, utilizado únicamente para el reconocimiento de anualidades; originando con ello disparidades salariales irrazonables y desproporcionadas.

Las debilidades determinadas en este estudio podrían tener su origen en la desatención al tema de gestión pública, durante diferentes periodos gubernamentales; dado que no ha propiciado una administración eficiente del recurso humano institucional, que impide el efectivo desarrollo del Sector Público, lo cual es determinante en la gestión de la calidad y en la eficiencia en la gestión del Estado. Según lo señalado, el Estado Costarricense históricamente ha omitido tomar decisiones y acciones para el fortalecimiento del sistema de empleo público, por lo que en criterio de esta Contraloría General se puede concluir que la labor del Estado en esa materia ha sido insatisfactoria e insuficiente.

Dado lo anterior, es urgente e impostergable que el Estado defina políticas y estrategias para el manejo del empleo público, donde se elaboren propuestas tendientes a implementar en el sector público, modelos de gestión que procuren la eficiencia en la función pública, considerando, entre otros aspectos, la planificación de los recursos humanos de cara a la priorización y desarrollo de las actividades sustantivas de los órganos y entes públicos; la compensación salarial acorde con las exigencias del sector en el que se desenvuelvan las

instituciones públicas, respetando los derechos laborales de los funcionarios y los principios constitucionales de igualdad, idoneidad comprobada, eficiencia y estabilidad; y por último, la evaluación del desempeño institucional e individual, utilizándola como un instrumento que permita la interrelación del rendimiento de los servidores con los objetivos y metas institucionales y con los eventuales reconocimientos salariales. En este análisis, se deberán evaluar los modelos o esquemas de planificación del recurso humano, de compensación salarial y de gestión del rendimiento, entre otros, que se ajusten a la capacidad fiscal del Estado y a las políticas gubernamentales destinadas a propiciar el desarrollo y bienestar del país, coadyuvando con los esfuerzos para garantizar la prestación de servicios públicos efectivos a la sociedad costarricense.

4. DISPOSICIONES.

De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428 y 12 de la Ley General de Control Interno, No. 8292, y dada la importancia que reviste el tema de empleo público en la gestión institucional y en procura de lograr eficiencia en la gestión pública, se emiten las siguientes disposiciones.

La información que se solicita en este documento, para acreditar el cumplimiento de las disposiciones, deberá remitirse, en los plazos fijados, a la Gerencia del Área de Seguimiento de Disposiciones de esta Contraloría General.

4.1. AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

Ordenar al Ministro de Planificación Nacional y Política Económica la formulación de políticas, directrices y lineamientos de Estado en materia de empleo público, que sean aplicables, en el marco de sus competencias, en la Administración Pública, de forma tal que tiendan a la estandarización y homologación de los diferentes instrumentos jurídicos, técnicos y metodológicos utilizados en la administración de los recursos humanos en el Sector Público, considerando, entre otros aspectos y, en lo procedente, regulaciones en los componentes funcionales del sistema de recursos humanos (gestión de la planificación, evaluación del desempeño -gestión del rendimiento-, gestión de la compensación, gestión del desarrollo, organización del trabajo y gestión del empleo y relaciones humanas y sociales); las cuales deberán ser sometidas a esa Presidencia de la República para su aprobación y posterior emisión en conjunto con el órgano rector en materia de empleo público. Remitir a este órgano contralor, a más tardar el 9 de abril de 2010, la documentación que acredite el cumplimiento de esta disposición. Asimismo, se le solicita instruir a la instancia a la cual se le ordena la formulación de las políticas, directrices y lineamientos, informar a este órgano contralor trimestralmente durante el año 2010 sobre las acciones implementadas que acrediten tal cumplimiento. Ver punto 2.1. de este informe.

Lo anterior en tanto no existan suficientes normas de carácter jurídico que, en general, regulen las relaciones de empleo entre la Administración Pública y sus servidores, con el fin de garantizar una administración de recursos humanos orientada hacia la eficiencia y la mejor calidad de los servicios públicos, conforme al mandato del artículo 191 de la Constitución Política.

4.2. AL MINISTRO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA.

a) Elaborar y gestionar la emisión del decreto ejecutivo previsto en el artículo 17 de la Ley de Planificación Nacional, No. 5525, de forma tal que se defina con claridad la organización y funciones de la Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE); los procedimientos necesarios para la oportuna y eficaz aplicación de recomendaciones formuladas por la CEARE al MIDEPLAN; así como de los procedimientos de implementación de las políticas y lineamientos de ese Ministerio, para orientar y coordinar las actuaciones de esa Comisión. Dicho decreto ejecutivo deberá publicarse en el Diario Oficial La Gaceta, a más tardar el 15 de abril de 2010. Ver punto No. 2.2.1. y 2.2.2. de este informe.

b) Elaborar el plan de trabajo de corto, mediano y largo plazo para la Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado, mediante el cual se definan las estrategias, objetivos, metas, actividades y acciones prioritarias e integrales propuestas para atender la problemática sobre empleo público que se comenta en este informe. Dicho plan deberá contemplar un cronograma de implementación de las propuestas y proyectos que se llevarán a cabo en esa materia, con los plazos, responsables y productos esperados, así como considerar los análisis, estudios, sustento técnico y financiamiento requeridos para justificar las acciones a seguir.

Asimismo, en la definición de las citadas prioridades se deberán incorporar la evaluación y propuestas para solucionar las debilidades de los subsistemas de la gestión de recursos humanos (gestión de la planificación, evaluación del desempeño (gestión del rendimiento), gestión de la compensación, gestión del desarrollo, organización del trabajo y gestión del empleo y relaciones humanas y sociales). Remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 15 de abril de 2010, el citado plan con las consideraciones antes realizadas. Ver puntos Nos. 2.2. y 2.3. de este informe.

5. RECOMENDACION.

AL MINISTRO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA.

Valorar, en el marco de las prioridades definidas por el Gobierno, la posibilidad de incorporar en los planes nacionales de desarrollo (PND), un eje de acción orientado al establecimiento de líneas estratégicas para la solución integral de la problemática existente en materia de empleo público; para lo cual se recomienda tomar en consideración las acciones definidas en el cumplimiento de la disposición 4.1. anterior, así como del plan de trabajo que ese Ministerio elabore para la Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado para atender la referida problemática, tal como establece la disposición 4.2.b).

ANEXOS

Anexo No. 1

Coeficiente de Variación e Índice de Compresión Salarial para el salario total

Puesto/Concepto	Coeficiente de Variación (CV) ³¹	Índice de Compresión Salarial (ICS) ³²
Trabajador Auxiliar	21.86%	2.56
Oficial de Seguridad	22.29%	2.43
Trabajador Especializado 1	21.96%	2.45
Secretaria	25.13%	2.76
Supervisor Administrativo	25.14%	2.25
Fiscalizador Asistente	26.27%	3.31
Fiscalizador	26.71%	3.33
Jefe de Unidad	34.56%	3.62
Gerente de Área	47.09%	5.16
Máximo Jerarca	62.85%	6.14

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por instituciones encuestadas

Anexo No. 2

Montos máximo y mínimo del salario total Colones

Puesto	Salario Máximo	Salario Mínimo
Trabajador Auxiliar	603 731	235 765
Oficial de Seguridad	603 731	248 245
Trabajador Especializado 1	603 731	246 195
Secretaria	753 866	273 340
Supervisor Administrativo	726 369	322 620
Fiscalizador Asistente	903 733	273 340
Fiscalizador	1 734 150	519 987
Jefe de Unidad	2 982 200	822 774
Gerente de Área	4 659 600	903 733
Máximo Jerarca	12 844 585	2 090 689

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por instituciones encuestadas

³¹ El CV de 62.85% indica que la desviación estándar de los datos relativos al Máximo Jerarca se aleja ese valor del promedio de datos obtenidos para ese puesto.

³² El valor del ICS de 6.14 indica que el salario mayor encontrado para el Máximo Jerarca en la muestra de datos recolectada es ese número de veces mas grande que el salario menor de la misma variable.

Anexo No. 3

Coeficiente de Variación de Salarios e Índice de Compresión Salarial para el salario base.

Puesto	Coeficiente de Variación	Índice de Compresión Salarial
Trabajador Auxiliar	13.40%	1.75
Oficial de Seguridad	13.02%	1.64
Trabajador Especializado 1	12.60%	1.73
Secretaria	16.49%	1.89
Supervisor Administrativo	17.15%	1.81
Fiscalizador Asistente	22.25%	2.88
Fiscalizador	20.51%	2.15
Jefe de Unidad	21.79%	2.17
Gerente de Área	28.11%	2.86
Máximo Jerarca (1)	46.42%	7.65

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por instituciones encuestadas

(1): De las 23 instituciones incluidas en la muestra, 8 remunerar al Máximo Jerarca mediante el modelo de salario único.

Anexo No. 4

Coeficiente de Variación e Índice de Compresión Salarial para el rubro de anualidades.

Puesto	Coeficiente de Variación	Índice de Compresión Salarial
Trabajador Auxiliar	44.67%	4.66
Oficial de Seguridad	45.86%	4.62
Trabajador Especializado 1	48.03%	4.62
Secretaria	51.06%	5.44
Supervisor Administrativo	55.34%	4.83
Fiscalizador Asistente	42.10%	4.94
Fiscalizador	47.61%	6.27
Jefe de Unidad	54.46%	7.14
Gerente de Área	63.30%	9.78
Máximo Jerarca	49.22%	3.49

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por instituciones encuestadas

Anexo No. 5

Porcentaje promedio de pago de anualidades respecto del salario base

Institución	Porcentaje Promedio de Pago de Anualidades	Institución	Porcentaje Promedio de Pago de Anualidades
A	53.40	M	65.30
B	93.50	N	68.00
C	30.00	O	32.90
D	104.10	P	37.90
G	94.30	Q	45.00
H	81.20	R	45.00
I	24.50	S	30.00
J	25.70	T	60.00
K	36.90	U	45.00
L	60.70		

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por instituciones encuestadas

Anexo No. 6

Monto máximo y mínimo de anualidad
(Colones)

Puesto	Monto Máximo(1)	Institución	Monto Mínimo(1)	Institución
Trabajador Auxiliar	304 854	G	65 415	O
Oficial de Seguridad	304 854	G	66 045	O
Trabajador Especializado 1	305 103	D	66 045	O
Secretaria	364 328	B	66 990	O
Supervisor Administrativo	351 039	B	72 720	I
Fiscalizador Asistente	331 141	B	66 990	O
Fiscalizador	517 012	G	82 410	I
Jefe de Unidad	743 886	G	104 180	I
Gerente de Área	1 096 407	G	112 090	I
Máximo Jerarca	922 554	M	264 502	N

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por instituciones encuestadas

(1):: Se estiman 15 anualidades reconocidas en el Sector Público.

Anexo No. 7

Montos máximo y mínimo del porcentaje del pago de anualidad respecto del salario base y del salario total.

Puesto/Concepto	Respecto al Salario Base		Respecto al Salario Total	
	Máximo%	Mínimo%	Máximo%	Mínimo%
Trabajador Auxiliar	104.10 (D)	28.20 (J)	51.00 (D)	22.02 (J)
Oficial de Seguridad	104.10 (D)	28.20 (J)	51.00 (D)	22.00 (J)
Trabajador Especializado 1	104.10 (D)	27.00 (J)	51.00 (D)	21.26 (J)
Secretaria	104.10 (D)	27.10 (J)	51.00 (D)	21.31 (J)
Supervisor Administrativo	93.50 (B)	26,60 (J)	48.33 (B)	20.98 (J)
Fiscalizador Asistente	104.10 (D)	26,60 (J)	51.00 (D)	21.04 (J)
Fiscalizador	104.10 (D)	19,40 (I)	37.50 (I)	9.50 (I)
Jefe de Unidad	93.50 (B)	19,40 (I)	37.50 (T)	9.70 (I)
Gerente de Área	104.10 (D)	19,40 (I)	38.04 (D)	9.38 (I)
Máximo Jerarca (1)	65.30 (M)	29.10 (K)	60.61 (M)	12.12 (N)

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por instituciones encuestadas.

(1): De la muestra analizada solo 6 (de 23 instituciones) reconocen el pago de anualidades al Máximo Jerarca.

Anexo No. 8

Coeficiente de Variación e Índice de Compresión Salarial para el rubro de carrera profesional.

Puesto	Coeficiente de Variación	Índice de Compresión Salarial
Fiscalizador	8.78%	1.31
Jefe de Unidad	9.43%	1.31
Gerente de Área	9.08%	1.31
Máximo Jerarca	6.94%	1.13

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por instituciones encuestadas

Anexo No. 9

Porcentaje total de otros incentivos monetarios específicos dentro del salario total.

Puesto	G	J	K	L	M	N
Trabajador Auxiliar			8.44	4.77	21.40	
Oficial de Seguridad			8.44	4.77	21.40	
Trabajador Especializado 1			8.45	4.60	21.40	
Secretaria				4.72	21.40	
Supervisor Administrativo			8.45			
Fiscalizador Asistente			8.48	4.43	21.40	
Fiscalizador	0.91		11.03	4.25	16.35	36.24
Jefe de Unidad	0.83	4.76	12.65	5.95	16.35	36.98
Gerente de Área	0.71	9.35	12.76	5.65	16.35	45.87
Máximo Jerarca			15.34	5.04	18.73	61.62

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por instituciones encuestadas

Anexo No. 10

Porcentaje promedio total de incentivos monetarios dentro del salario total y del salario base

Institución	Porcentaje		Institución	Porcentaje	
	S. Base	S. Total		S. Base	S. Total
A	74.97%	41.26%	L	104.80%	49.54%
B	120.03%	53.34%	M	135.25%	56.84%
C	65.50%	36.66%	N	147.75%	53.51%
D	124.73%	54.66%	O	63.58%	35.98%
G	113.25%	47.31%	P	64.42%	36.99%
H	105.40%	45.38%	Q	63.50%	37.96%
I	65.34%	31.33%	R	67.18%	38.16%
J	55.24%	28.05%	S	57.60%	33.52%
K	90.83%	44.71%	T	60.63%	37.74%
			U	66.50%	38.27%

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por instituciones encuestadas

Anexo No. 11

Porcentaje promedio total de incentivos monetarios del salario total y del salario base.

Puesto	Pluses/Salario Base	Pluses/Salario Total
Trabajador Auxiliar	37.49%	64.21%
Oficial de Seguridad	37.17%	63.28%
Trabajador Especializado 1	32.49%	61.53%
Secretaría	35.48%	59.38%
Supervisor Administrativo	33.43%	53.51%
Fiscalizador Asistente	32.61%	61.04%
Fiscalizador	51.40%	128.04%
Jefe de Unidad	49.47%	126.76%
Gerente de Área	49.23%	127.05%
Máximo Jerarca	34.10%	118.13%

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por instituciones encuestadas

Anexo No. 12

Resultados de distintas variables para instituciones agrupadas por afinidad operativa(1)

Rubro	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6
Salario Promedio Total Máximo	1 698 915	2 616 666	1 249 428	1 170 198	1 143 024	1 248 920
Salario Promedio Total Mínimo	954 857	1 188 746	719 258	709 234	936 644	648 833
ICS	1.78	2.20	1.74	1.65	1.22	1.92
Salario Base Promedio Máximo	684 781	678 087	658 495	604 621	534 709	806 220
Salario Base Promedio Mínimo	494 440	603 950	493 397	412 076	350 450	427 472
ICS	1.38	1.12	1.33	1.47	1.53	1.89
Máximo Pago Promedio por Anualidad	416 002	506 727	245 221	260 268	359 572	186 047
Mínimo Pago Promedio por Anualidad	196 774	504 596	72 471	149 410	219 560	105 527
ICS	2.11	1.00	3.38	1.74	1.64	1.76

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por instituciones encuestadas

(1) Nota.: Resultados basados en datos promedio de todos los puestos de cada una de las instituciones que componen cada grupo.

Anexo No. 13

Coeficiente de Variación de los salarios totales de instituciones agrupadas según afinidad operativa

Grupo	Coeficiente de Variación
Grupo 1	21.39%
Grupo 2	33.83%
Grupo 3	22.20%
Grupo 4	29.77%
Grupo 5	10.56%
Grupo 6	17.10%

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por instituciones encuestadas

Anexo No. 14

Efecto neto promedio de la aplicación del modelo de salario base más pluses y un esquema de salario único en varias instituciones del sector público (mercado global)

Institución	Total Planilla con metodología actual de pago (¢)	Total Planilla con Salario Único basado en Mercado Global (¢)	Diferencia Absoluta (¢)	Diferencia Porcentual (%)
A	2.886.288.362,45	1.882.135.920,13	(1.004.152.232,30)	-34,79%
B	2.966.607.410,10	1.882.135.920,13	(1.084.471.357,30)	-36,56%
C	1.740.981.228,63	1.720.953.293,01	(20.027.855,97)	-1,15%
D	1.646.131.820,65	1.540.443.251,94	(105.688.523,24)	-6,42%
E	2.217.957.388,74	1.711.782.225,43	(506.174.853,96)	-22,82%
F	3.742.384.162,41	1.627.321.767,24	(2.115.061.949,69)	-56,52%
G	2.933.677.969,01	1.882.135.920,13	(1.051.541.972,03)	-35,84%
H	1.728.081.305,67	1.882.135.920,13	154.054.655,32	8,91%
I	1.175.414.900,77	1.638.078.447,98	462.663.634,89	39,36%
J	2.106.954.103,26	1.882.135.920,13	(224.818.108,14)	-10,67%
K	2.170.161.055,05	1.793.813.117,53	(376.347.843,36)	-17,34%
L	1.794.676.003,87	1.797.675.461,94	2.999.509,58	0,17%
M	1.967.390.556,92	1.797.675.461,94	(169.715.015,02)	-8,63%
N	1.912.587.043,33	1.882.135.920,13	(30.451.066,49)	-1,59%
O	895.731.153,56	1.223.693.347,75	327.962.253,38	36,61%
P	2.231.454.213,36	1.797.675.461,94	(433.778.567,79)	-19,44%
Q	1.608.301.802,55	1.882.135.920,13	273.834.163,86	17,03%
R	1.614.959.960,83	1.797.675.461,94	182.715.599,31	11,31%
S	1.692.377.315,35	1.882.135.920,13	189.758.708,75	11,21%
T	1.550.679.834,93	1.714.800.616,90	164.120.813,21	10,58%
U	1.495.488.555,63	1.882.135.920,13	386.647.390,36	25,85%
TOTAL	42.078.286.147,06	37.100.811.196,74	(4.977.472.616,63)	-11,83%

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por instituciones encuestadas.

Anexo No. 15

Efecto neto promedio de la aplicación de un esquema de salario único utilizando un mercado sectorizado por afinidad operativa

Institución	Total Planilla con metodología actual de pago (¢)	Total Planilla con Salario único basado sectorizado por afinidad operativa (¢)	Diferencia Absoluta (¢)	Diferencia Porcentual (%)
A	2.886.288.152,44	2.309.515.893,63	(576.772.258,81)	-19,98%
B	2.966.607.277,43	2.309.515.893,63	(657.091.383,80)	-22,15%
C	1.740.981.148,99	2.137.710.517,57	396.729.368,58	22,79%
D	1.646.131.775,18	1.867.593.415,11	221.461.639,93	13,45%
E	2.217.957.079,40	2.909.177.262,46	691.220.183,06	31,16%
F	3.742.383.716,93	2.816.829.063,13	(925.554.653,80)	-24,73%
G	2.933.677.892,17	3.163.532.935,46	229.855.043,29	7,84%
H	1.728.081.264,81	1.543.894.031,38	(184.187.233,43)	-10,66%
I	1.175.414.813,09	1.322.263.934,83	146.849.121,74	12,49%
J	2.106.954.028,27	1.543.894.031,38	(563.059.996,89)	-26,72%
K	2.170.160.960,88	1.837.938.429,09	(332.222.531,79)	-15,31%
L	1.794.675.952,36	1.834.481.126,58	39.805.174,23	2,22%
O	895.731.094,37	1.351.086.540,70	455.355.446,33	50,84%
P	2.231.454.029,73	1.544.467.067,93	(686.986.961,80)	-30,79%
Q	1.608.301.756,28	1.628.639.342,98	20.337.586,70	1,26%
R	1.614.959.862,63	1.544.467.067,93	(70.492.794,70)	-4,36%
S	1.692.377.211,38	1.628.639.342,98	(63.737.868,40)	-3,77%
T	1.550.679.803,70	1.469.780.746,91	(80.899.056,79)	-5,22%
U	1.495.488.529,77	1.628.639.342,98	133.150.813,21	8,90%
TOTAL	38.198.306.349,79	36.392.065.986,66	(1.806.240.363,14)	-4,73%

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por instituciones encuestadas

Anexo No. 16
Comparativo de salarios para puestos específicos de algunas de las instituciones seleccionadas en el estudio, según las distintas metodologías de cálculo de salarios. (Año 1, Año 5 y Año 10 de simulación)

	Salario Base + Pluses (₡)	Salario Único General (₡)	Diferencia Porcentual (%)	Salario Único Sectorizado (₡)	Diferencia Porcentual (%)
Año 1					
Trabajador Auxiliar (B)	492.862,20	448.444,08	-9,01%	451.894,21	-8,31%
Trabajador Especializado (G)	664.941,55	491.130,00	-26,14%	532.593,60	-19,90%
Secretaria (D)	551.847,65	477.565,17	-13,46%	538.564,97	-2,41%
Fiscalizador Asistente (O)	300.030,48	594.933,12	98,29%	584.964,85	94,97%
Fiscalizador Asistente (J)	435.858,48	594.933,12	36,50%	435.858,48	0,00%
Gerente de Área (P)	1.606.878,00	1.742.671,79	8,45%	1.257.499,19	-21,74%
Gerente de Área (O)	1.309.827,79	1.742.671,79	33,05%	1.992.328,22	52,11%
Gerente de Área (B)	2.285.715,77	1.742.671,79	-23,76%	2.016.182,95	-11,79%
Jerarca Máximo (G)	4.697.456,69	3.305.953,08	-29,62%	8.367.757,89	78,13%
Jerarca Máximo (A)	7.741.764,64	3.305.953,08	-57,30%	2.552.778,14	-67,03%
Jerarca Máximo (F)	13.461.125,08	3.305.953,08	-75,44%	8.367.757,89	-37,84%
Jerarca Máximo (L)	2.119.783,46	3.305.953,08	55,96%	2.827.090,83	33,37%
Año 5					
Trabajador Auxiliar (B)	799.623,77	633.321,12	-20,80%	608.629,12	-23,89%
Trabajador Especializado (G)	974.909,38	701.632,45	-28,03%	703.023,55	-27,89%
Secretaria (D)	849.539,87	672.087,36	-20,89%	762.698,97	-10,22%
Fiscalizador Asistente (O)	434.436,23	827.459,35	90,47%	822.763,39	89,39%
Fiscalizador Asistente (J)	625.791,73	827.459,35	32,23%	599.290,02	-4,23%
Gerente de Área (P)	2.293.253,80	2.348.515,16	2,41%	1.735.611,76	-24,32%
Gerente de Área (O)	1.826.305,91	2.348.515,16	28,59%	2.708.498,41	48,30%
Gerente de Área (B)	3.524.025,38	2.348.515,16	-33,36%	2.886.468,66	-18,09%
Jerarca Máximo (G)	5.666.408,95	4.537.233,16	-19,93%	10.093.789,33	78,13%
Jerarca Máximo (A)	9.338.671,41	4.537.233,16	-51,41%	5.750.584,53	-38,42%
Jerarca Máximo (F)	16.237.773,92	4.537.233,16	-72,06%	10.093.789,33	-37,84%
Jerarca Máximo (L)	2.896.685,60	4.537.233,16	56,64%	3.860.462,91	33,27%

	Salario Base + Pluses (₡)	Salario Único General (₡)	Diferencia Porcentual (%)	Salario Único Sectorizado (₡)	Diferencia Porcentual (%)
Año 10					
Trabajador Auxiliar (B)	1.464.151,20	1.035.027,18	-29,31%	1.170.693,29	-20,04%
Trabajador Especializado (G)	1.561.512,32	1.097.165,68	-29,74%	1.097.165,68	-29,74%
Secretaria (D)	1.429.636,25	1.145.845,85	-19,85%	1.311.432,73	-8,27%
Fiscalizador Asistente (O)	686.538,15	1.401.512,04	104,14%	1.401.512,04	104,14%
Fiscalizador Asistente (J)	979.756,15	1.401.512,04	43,05%	979.756,15	0,00%
Gerente de Área (P)	3.566.274,23	3.713.991,43	4,14%	2.861.571,23	-19,76%
Gerente de Área (O)	2.772.852,70	3.713.991,43	33,94%	4.360.079,90	57,24%
Gerente de Área (B)	6.123.077,24	3.713.991,43	-39,34%	4.854.633,37	-20,72%
Jerarca Máximo (G)	7.163.319,60	6.764.867,44	-5,56%	12.760.293,09	78,13%
Jerarca Máximo (A)	11.805.693,61	6.764.867,44	-42,70%	3.892.822,62	-67,03%
Jerarca Máximo (F)	20.527.350,77	6.764.867,44	-67,04%	12.760.293,09	-37,84%
Jerarca Máximo (L)	4.016.080,60	6.764.867,44	68,44%	5.569.419,05	38,68%