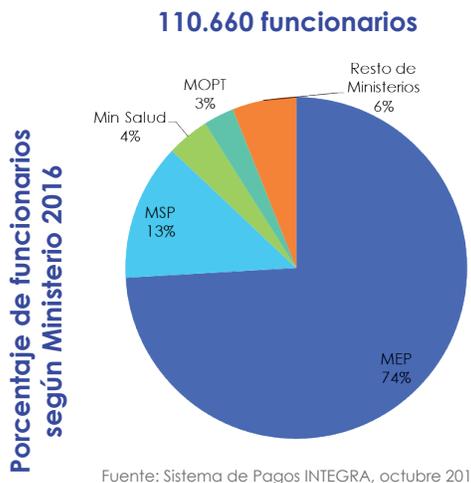




**RETOS PARA  
LA MODERNIZACIÓN DEL ESQUEMA REMUNERATIVO  
EN LOS MINISTERIOS DE GOBIERNO**

DFOE-SAF-OS-00001-2018



**No profesionales**  
con mayores diferencias salariales en un mismo puesto



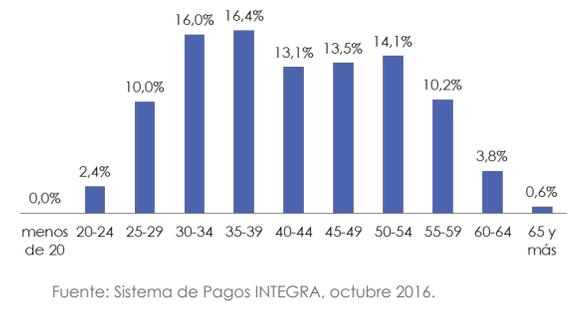
**Profesionales**  
con mayores diferencias salariales en un mismo puesto



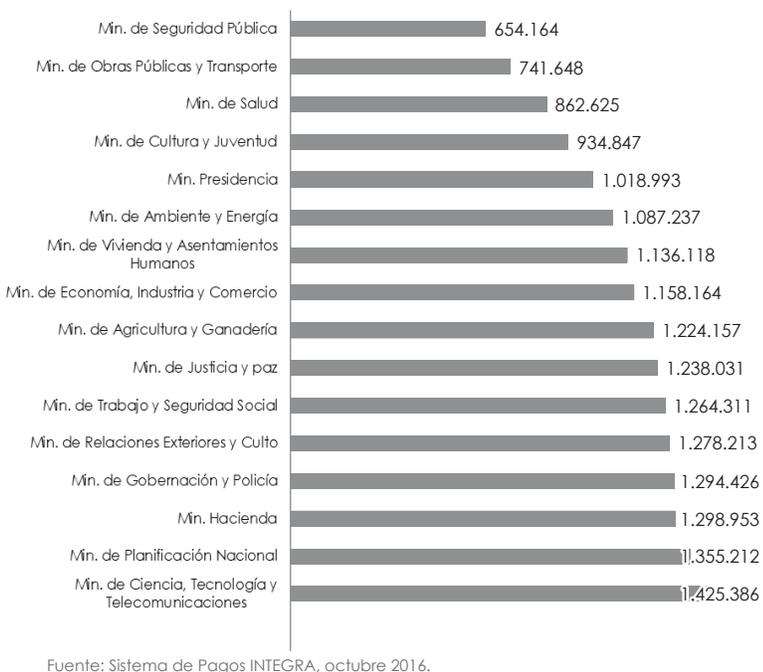
El **62,5%** de los funcionarios son **mujeres**, principalmente por las educadoras del MEP

## Características de los funcionarios de los Ministerios, octubre 2016 (sin incluir COMEX ni MEP)\*

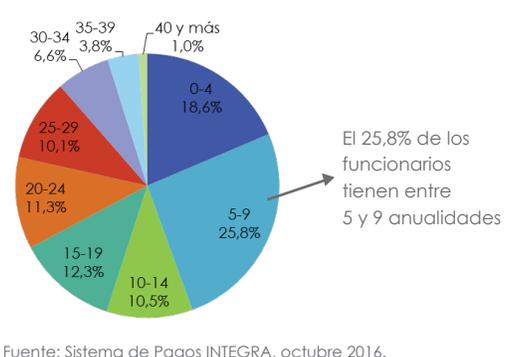
**Porcentaje de funcionarios por rango de edad**



**Salario promedio por funcionario según Ministerio**



**Porcentaje de funcionarios por rango cantidad de anualidades**



\*Nota: debido a la estructura salarial del MEP y de COMEX, así como su régimen jurídico, no se incluyen estos ministerios en el análisis

# Contenido

<b>1</b>	<b>Introducción</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Esquemas de remuneraciones en el Sector Público</b> .....	<b>5</b>
	2.1 Generalidades de los esquemas de remuneraciones.....	5
	2.2 Principios de los esquemas remunerativos.....	8
<b>3</b>	<b>Panorama del esquema remunerativo de los Ministerios de Gobierno frente a los principios generales</b> .....	<b>11</b>
	3.1 Disparidades salariales en iguales puestos de trabajo .....	11
	3.2 Disparidades salariales inconsistentes con las responsabilidades asignadas.....	12
	<i>3.2.1 Diferencias salariales a pesar de mayores responsabilidades y calificaciones requeridas</i> .....	13
	<i>3.2.2 Incentivos basados en el desempeño se otorgan casi a la totalidad de funcionarios sin un umbral que garantice la sostenibilidad del esquema remunerativo</i> .....	16
	3.3 Modelo de remuneraciones de Ministerios de Gobierno sin revisión periódica y con algunas brechas respecto del sector privado. ....	19
	3.4 La estructura del modelo de remuneraciones no garantiza su sostenibilidad fiscal.....	20
<b>4</b>	<b>Conclusiones</b> .....	<b>24</b>
<b>5</b>	<b>Anexo: Consideraciones Metodológicas</b> .....	<b>26</b>
	5.1 Aspectos Generales .....	26
	5.2 Proyección poblacional y gasto en salarios 2016-2030 .....	27
<b>6</b>	<b>Referencias Bibliográficas</b> .....	<b>29</b>



# Resumen

## **RETOS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESQUEMA REMUNERATIVO EN LOS MINISTERIOS DE GOBIERNO**

La discusión sobre la modernización del esquema de remuneraciones en el Sector Público, particularmente en los Ministerios de Gobierno, plantea retos que deben abordarse desde una perspectiva integral. En el Sector Público, el gasto en remuneraciones permite la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades ciudadanas, y alcanza un 26% del gasto del Sector Público y un 18% de la Producción Nacional, en promedio en el periodo 2012-2016.

La emisión del presente informe de Opiniones y Sugerencias se espera sea un insumo para la toma de decisiones por parte de la Asamblea Legislativa, la Presidencia de la República, la Dirección General de Servicio Civil, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, entre otros, sobre el esquema de remuneraciones vigente, tomando como base la situación de los Ministerios de Gobierno.

En el estudio se determina, a partir de la revisión de literatura, que existen principios generales hacia los cuales se pueden orientar los esquemas de remuneraciones en el sector público, con el objetivo de contar con recurso humano motivado, efectivo y eficiente. Estos son: pagar igual salario por el mismo trabajo realizado en las mismas condiciones; pagar diferente salario en presencia de diferencias en el trabajo realizado, responsabilidades asignadas y calificaciones requeridas; pagar salarios en el gobierno comparables al de las habilidades equivalentes a las del sector privado; revisar periódica y sistemáticamente los esquemas de remuneración, para garantizar su continua validez.

Al contrastar el esquema remunerativo de los Ministerios de Gobierno respecto de los principios generales orientadores de los esquemas de remuneraciones aplicables al Sector Público, se observa una serie de disparidades asociadas al modelo de salario base más pluses, tanto en el sentido horizontal (hay diferencias salariales que superan los ¢3 millones en un mismo puesto profesional, y los ¢800 mil en un mismo puesto no profesional), como en el sentido vertical (por ejemplo, en diez ministerios el jerarca no recibe el salario máximo pagado en la institución, con diferencias inclusive superiores a los ¢4 millones).

Por otra parte, a partir del análisis estadístico se concluye que las diferencias en el salario total son explicadas en mayor medida por las diferencias en la anualidad. Además, se presentan algunas brechas salariales en los Ministerios de Gobierno respecto al sector privado, principalmente en los puestos jerárquicos los cuales son en promedio inferiores a este sector. Además, algunas leves diferencias en los puestos profesionales, los cuales en los Ministerios son en promedio ligeramente superiores a los del sector privado.

El estudio realizado plantea la necesidad de revisar los mecanismos de evaluación del desempeño individual y su ligamen al sistema remunerativo, así como la conveniencia de revisar este sistema de forma periódica, de conformidad con las buenas prácticas y principios en que se fundamenta el análisis de los esquemas de compensación en el sector público.



## 1 Introducción

La discusión sobre la modernización del esquema de remuneraciones en el Sector Público, plantea retos que deben abordarse desde una perspectiva integral. En promedio en el periodo 2012-2016, el gasto en remuneraciones efectivo ha representado aproximadamente el 26% del gasto del Sector Público y un 18% de la Producción Nacional. Lo anterior, por su magnitud, denota la importancia de un estudio permanente sobre el esquema remunerativo imperante, con miras a la eficiencia y calidad del gasto.

Schiavo-Campo et al. (1997), señalan que la revisión de lecciones aprendidas en los distintos países es indispensable; sin embargo, las recomendaciones particulares deben descansar sobre una sólida base de análisis específicos de cada país. Dado lo anterior, y con el objetivo de generar insumos técnicos, en el presente estudio se tomó como referencia los Ministerios de Gobierno, sector para el cual se cuenta con información consolidada y desglosada de los pagos de las planillas, sin considerar al Ministerio de Educación y al Ministerio de Comercio Exterior por particularidades existentes en sus esquemas de pago<sup>1</sup>. En el Gobierno Central, el gasto en remuneraciones representa un 29% del gasto total de este sector y en el sector de Ministerios de Gobierno, dicho gasto representa un 46% del gasto de dichos ministerios, en el periodo indicado.

La emisión de este informe de Opiniones y Sugestiones se espera sea un insumo para la toma de decisiones por parte de la Asamblea Legislativa, la Presidencia de la República, la Dirección General de Servicio Civil, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, entre otros, sobre el esquema de remuneraciones vigente, tomando como base la situación de los Ministerios de Gobierno.

En la parte introductoria de este documento se expone un marco de referencia sobre teoría de la administración de las compensaciones en el ámbito público; además, se describe el modelo vigente en los Ministerios de Gobierno, así como principios generales de los esquemas de remuneraciones en este sector con el objetivo de contar con recurso humano eficiente, motivado y efectivo.

Posteriormente, se presenta el panorama que enfrenta el esquema remunerativo de los Ministerios de Gobierno respecto a los principios generales anteriormente mencionados, de forma tal que se examina cada uno de ellos y la condición del modelo vigente<sup>2</sup>. Por lo tanto, derivado del análisis se refieren retos pendientes para la modernización del esquema de compensaciones, y se presenta una serie de recomendaciones a considerar en el diseño de las políticas sobre esta temática.

---

<sup>1</sup> Se excluye al Ministerio de Educación Pública (MEP), puesto que la información correspondiente a este Ministerio se presenta en formatos no compatibles para el análisis con los formatos que se usan para presentar la información de los otros Ministerios, particularmente la conformación de la jornada laboral en este Ministerio (pago por lecciones), así como la estructura de pago, son elementos que dificultan su comparabilidad y el manejo de la información. También se ha excluido al Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), debido a que mantiene un grupo importante de funcionarios que son remunerados bajo un régimen salarial diferente al del resto de sus propios funcionarios y al de los de los otros ministerios, dado que se acogen a las disposiciones de Servicio Exterior, situación derivada de su giro de negocio, lo cual distorsionaría los resultados del análisis en caso de ser incorporado. Ver anexo 5.1.

<sup>2</sup> El análisis toma como referencia cifras del año 2016. La estructura poblacional de los Ministerios de Gobierno ha mantenido un comportamiento similar al de los periodos recientes, dado que no se han modificado las condiciones de empleo, y es por esto que el presente estudio se enfoca en describir la situación vigente en 2016.

## 2 Esquemas de remuneraciones en el Sector Público

### 2.1 Generalidades de los esquemas de remuneraciones

Según Jiménez (2014) la **teoría de la administración de las compensaciones** destaca que los sueldos, salarios y prestaciones son las gratificaciones que los empleados reciben a cambio de su labor, siendo las personas el mayor activo de las instituciones, particularmente, en el caso del sector público, se trata de las personas que están a cargo del diseño y de la implementación de todas las políticas públicas.

Desde la perspectiva teórica, existen tres principales sistemas de compensación comúnmente encontrados en el sector público. El **sistema más básico** exhibe un pago fijo inicial, sin ajustes o pagos extra por esfuerzo. En estos esquemas los empleados progresan en su carrera por medio de la antigüedad y las promociones, tomando como fundamento el paradigma burocrático de la Administración Pública, donde las remuneraciones de los funcionarios están desvinculadas del rendimiento individual y organizacional, siendo este el modelo clásico en el cual *“los salarios son retribuciones de eficiencia ligadas de forma reglada al escalafón y a la antigüedad, con un escaso peso del componente discrecional o de productividad”*<sup>3</sup>.

El **segundo esquema** de compensación contiene dos elementos esenciales: recompensas diferenciadas según las funciones de la organización y según conocimiento inicial, el cual es valorado mediante pruebas de ingreso. Este esquema es común para algunos países en desarrollo; en este caso el pago tampoco depende del esfuerzo.

Por último, el esquema que se conoce comúnmente como **pago por desempeño (incentivos)**, donde el pago está explícitamente vinculado al esfuerzo y los resultados tanto individuales como colectivos, tal y como ocurre en el sector privado, siendo este utilizado por la mayoría de los países que componen la OCDE. Cabe añadir, que Gerhart (2009) afirma que, en función del tipo de medición del desempeño los modelos de remuneración con el componente de incentivos se dividen en individualistas, colectivos o híbridos (donde la remuneración se basa en parte en el desempeño individual así como en el desempeño colectivo).

En la práctica a nivel mundial, existen combinaciones de dichos esquemas. En Costa Rica existe lo que se conoce como modelo de **salario base más pluses**, en el cual existe un salario base al que se añaden incentivos de diversa naturaleza, que dependen no solo del desempeño del funcionario o la institución, sino de las cualificaciones o la antigüedad, entre otras. Este es un híbrido entre los esquemas teóricamente propuestos, siendo el actualmente vigente en los Ministerios de Gobierno –ver recuadro siguiente–.

---

#### MINISTERIOS DE GOBIERNO: ESQUEMA REMUNERATIVO

En los Ministerios de Gobierno, los componentes salariales constituyen el conjunto de retribuciones cuantificables que un funcionario recibe por su trabajo. A nivel de Ministerios están compuestos por el salario base, así como por los incentivos (pluses) salariales, dentro de los cuales destaca el de las anualidades como mecanismo de incremento anual<sup>1/</sup>.

Desde la perspectiva teórica se enmarca en un modelo híbrido conocido como salario base más pluses, pues presenta la característica esencial de los esquemas básicos, como lo es un salario

---

<sup>3</sup> Albi et al. (1997). Fundamentos, técnicas y casos. Barcelona: Editorial Ariel, Pág.133.

inicial importante; sin embargo, a este se le añaden incentivos que en su gran mayoría no dependen del desempeño, elemento diferenciador de los esquemas puros de pago por desempeño.

Según el clasificador por objeto del gasto<sup>2/</sup>, las remuneraciones se componen de los siguientes tipos de gasto: remuneraciones básicas, remuneraciones eventuales, incentivos salariales, contribuciones patronales (a la seguridad social y a los fondos de pensiones) y remuneraciones diversas. Las remuneraciones básicas comprenden los sueldos (o salario base), jornales, servicios especiales y suplencias entre otros. El componente de incentivos salariales contempla la retribución por años servidos, la restricción al ejercicio liberal de la profesión, el aguinaldo y el salario escolar, así como otros incentivos salariales. Por su parte, el componente de remuneraciones eventuales incluye el tiempo extraordinario, el recargo de funciones y la disponibilidad laboral, entre otros.

Para el grupo de estudio destaca que del total de erogaciones pagadas, un 51,2% corresponde a salario base y un 4,5% a remuneraciones eventuales, por lo que el restante 44,3% corresponde al pago de incentivos<sup>3/</sup>. Esto quiere decir que, en promedio, aproximadamente la mitad del pago por concepto de remuneración que recibe un funcionario de un ministerio de gobierno, corresponde al salario base.

Particularmente, según se observa en el cuadro siguiente, en los Ministerios de Gobierno existen 127 diferentes incentivos<sup>4/</sup>, de los cuales únicamente la anualidad depende del desempeño del funcionario<sup>5/</sup>.

CANTIDAD DE RUBROS ADICIONALES AL SALARIO BASE SEGÚN MINISTERIO DE GOBIERNO - Octubre 2016-	
Ministerio	Remuneraciones adicionales
Ministerio de Educación Pública	74
Ministerio de Seguridad Pública	42
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	29
Ministerio de Hacienda	27
Ministerio de la Presidencia	20
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	16
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	16
Ministerio de Salud	15
Ministerio de Ambiente y Energía	15
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	13
Ministerio de Agricultura y Ganadería	12
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	12
Ministerio de Justicia y Gracia	12
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	11
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	11
Ministerio de Gobernación y Policía	11
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	10
Ministerio de Comercio Exterior	10
Total de incentivos <sup>1/</sup>	127

Fuente: CGR. A partir de la información del Sistema de Pagos INTEGRAL, 2016.

1/ Corresponde al total de rubros de Remuneraciones que son diferentes, no a la suma simple.

---

La diversidad de incentivos que se reconocen en el modelo salarial actual en cada ministerio de Gobierno hace difícil su gestión, por cuanto no a todos los funcionarios –inclusive de una misma institución– se les reconocen los mismos incentivos, generando costos mayores al procesar información para realizar los pagos, así como un mayor riesgo de reprocesos, lo que implica destinar mayor cantidad de recursos humanos y tecnológicos.

1 Véase CGR (2009), pág. 20.

2 Ministerio de Hacienda (2008).

3 Cifras a octubre 2016. Corresponde a la relación entre el salario base respecto al total del salario pagado sin considerar las contribuciones sociales. Dicho porcentaje varía para cada funcionario. Además, este porcentaje varía significativamente según grupo institucional del sector público e institución. Ver informes periódicos: Presupuestos Públicos: Situación y Perspectivas, Memoria Anual y Evolución Fiscal y Presupuestaria al 30 de junio, elaborados por esta Contraloría.

4 La cantidad de incentivos salariales se obtuvo a partir del sistema transaccional INTEGRRA, resultado de los pagos efectuados a cada uno de los funcionarios durante el 2016. Destaca la variabilidad según ministerio, a pesar de tener un fundamento jurídico homogéneo.

5 En la base de INTEGRRA fue necesario eliminar pagos extraordinarios de componentes ligados a atrasos o devoluciones de dinero que evidencian la dificultad de gestión del sistema y por ende del modelo salarial actual.

---

## 2.2 Principios de los esquemas remunerativos

La revisión sobre cuál es el esquema óptimo de remuneración en el Sector Público debe ser continua, más en el contexto de poca holgura fiscal por el que atraviesa el Gobierno Central. La literatura en esta línea versa sobre la disyuntiva entre los modelos con pagos de incentivos y los que no incorporan dichos elementos, sin encontrar un consenso particular que permita señalar un esquema ideal, ya que esto depende de los contextos particulares de cada país.

Perry et al. (2009) revisaron conclusiones de 57 estudios publicados entre los años 1997 y 2008 relacionados con la implementación en diversos países de sistemas de remuneración con componentes de pago por desempeño en el sector público. Destaca que en la mayoría de los estudios revisados el pago por el desempeño no cumple su objetivo, puesto que no representa un incentivo para la mayoría de los colaboradores y no es una motivación adicional. Además, los autores seleccionaron de dichos estudios los 14 trabajos que consideraron de mayor calidad, donde los resultados no son concluyentes en una sola dirección: en cuatro de ellos se concluye que el pago por desempeño no genera el efecto deseado, en cinco no se puede concluir y los otros cinco sí concluyen de forma positiva sobre la aplicación de incentivos por desempeño.

Por otra parte, respecto a conclusiones no favorables de la aplicación de pagos adicionales (incentivos) por desempeño, otros estudios señalan que las características típicas del sector público dificultan la implementación de sistemas de incentivos -Burgess y Ratto (2003)-; en esa línea, Birmes y Gould (2009) indican que la aplicación de estos modelos genera contradicciones y no llegan a cumplirse los objetivos que se habían planteado, por lo que no consideran propicia su aplicación.

Por su parte, Bowman (2010), al igual que Weibel et al. (2010) presentan la tesis de que en el sector público los individuos no solo trabajan por dinero, por lo que los incentivos monetarios no presentan motivaciones adicionales; así, proponen su suspensión y no aplicación, dado que en general, los incentivos pueden terminar provocando una caída del desempeño.

En términos más neutrales, la OCDE (2005) estudió casos de éxito, así como de fracasos en la aplicación de pagos por desempeño en el Sector Público de 14 países desarrollados, concluyendo que el pago de incentivos motiva únicamente a una proporción de funcionarios, el resto considera

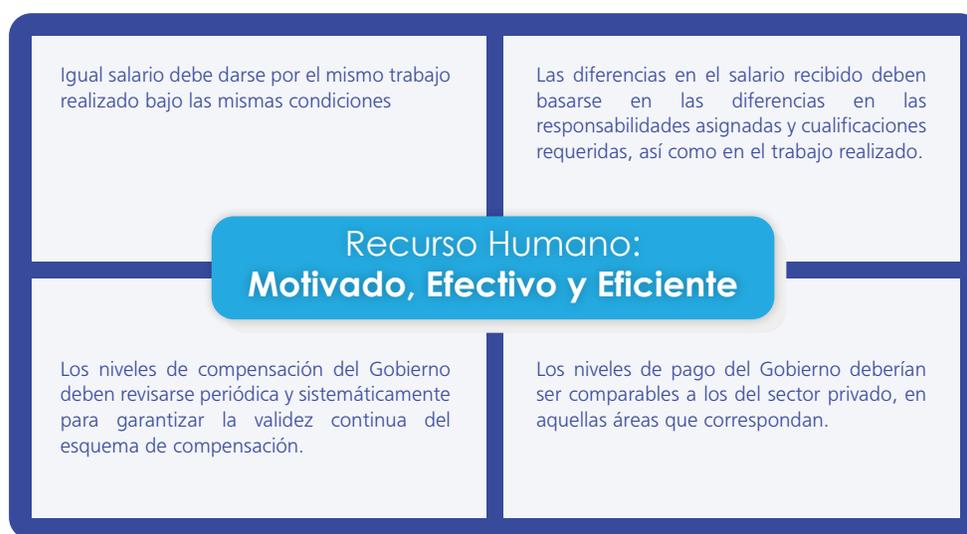
que no mejora su desempeño, valorando más importante la equiparación de sus salarios a los valores de mercado que los aumentos salariales vinculados al desempeño. Dicho estudio al igual que el de Perry et al. (2009) concluyen que los modelos basados en evaluaciones híbridas que incorporen elementos individuales y resultados organizacionales parecen presentar mejores resultados que los basados en evaluaciones únicamente individuales de desempeño.

Respecto a conclusiones positivas en la aplicación de modelos de pago por desempeño, destaca Marsden (2010) quien resalta que su aplicación presenta algunos efectos positivos en el desempeño institucional, muy alineados a algunas conclusiones de los estudios de la OCDE (2005) y Perry et al (2009), quienes señalan casos en los cuales se muestran mejoras en el desempeño tanto individual como de la organización. En dicho sentido, los estudios reconocen que los buenos resultados obedecen a diversos factores, como lo son el plasmar y alinear los esfuerzos en torno a las prioridades institucionales, la evaluación del desempeño, la medición de indicadores, la mejor toma de decisiones y el trabajo en equipo.

En línea con lo anterior, Gerhart (2009) afirma que un aporte importante de los esquemas con pago por desempeño es la vinculación de los esfuerzos para el cumplimiento particular de objetivos institucionales, por lo que el simple redireccionamiento del esfuerzo a favor de las prioridades de la organización puede generar una mejora en el desempeño.

Sin duda, la búsqueda de un modelo remunerativo óptimo es permanente, tanto a nivel nacional como internacional, dado que para cada uno de los modelos existen ventajas y desventajas, dependiendo también de las condiciones de cada país. No obstante, tomando como referencia a Schiavo-Campo et al. (1997), existen cuatro principios básicos simples y relativamente intuitivos para orientar los esquemas de remuneraciones en el sector público, con el objetivo de contar con **recurso humano motivado, efectivo y eficiente**.

**Figura 1**  
**Principios generales de los esquemas remunerativos del Sector Público**



Fuente: *Elaboración Propia, tomando como referencia Schiavo-Campo et al (1997).*

Lo anterior, según Schiavo-Campo et al. (1997), tiene un impacto importante en cinco áreas, a saber:

- **La gobernanza** – personal calificado, motivado y eficiente es requisito para una buena gobernanza, definida esta como el manejo eficiente de los recursos públicos, la rendición de cuentas, la transparencia y el cumplimiento del ordenamiento jurídico. Esto a su vez se vincula con el desarrollo del país.
- **Producción y distribución de los bienes y servicios públicos** – el factor trabajo bajo consideraciones de calidad, así como las reglas institucionales que guían su comportamiento, impactan la producción y distribución de los bienes y servicios públicos.
- **Política económica** – el éxito en la implementación de la política económica recae y depende necesariamente de personal de gobierno competente y motivado.
- **Implementación de la política fiscal** – la ejecución de los presupuestos y la administración eficiente del sistema tributario requiere de personal de gobierno competente y motivado.
- **Sostenibilidad fiscal** – el peso fiscal de la planilla puede llegar a ser considerable e insostenible.

El panorama que enfrenta el esquema remunerativo de los Ministerios de Gobierno respecto a los principios supra señalados se desarrolla seguidamente.

### 3 Panorama del esquema remunerativo de los Ministerios de Gobierno frente a los principios generales

#### 3.1 Disparidades salariales en iguales puestos de trabajo

El primer principio señala que **igual salario debe darse por el mismo trabajo realizado bajo las mismas condiciones**, muy en línea con lo establecido en el artículo 57 de la Constitución Política el cual dispone entre otros aspectos, *que el salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia*, lo que procura un trato igualitario entre los trabajadores que realizan una misma función o servicio en condiciones análogas de eficiencia.

Según cifras obtenidas del sistema INTEGRA, en el caso de las **plazas No Profesionales** de los Ministerios de Gobierno<sup>4</sup>, es posible identificar puestos en los cuales la diferencia entre el salario menor y el salario mayor sobrepasa los ¢450 mil (tal y como se muestra en el siguiente cuadro), considerando además que para algunos puestos el salario mayor pagado cuadruplica al salario menor, a pesar de que tienen las mismas responsabilidades.

Estas diferencias en un mismo puesto en este nivel se explican principalmente por los incentivos salariales que se asocian directamente con el tiempo de servicio, tal es el caso de las anualidades. Por ejemplo, el salario de un oficial de seguridad de servicio civil 1, oscila entre ¢277.800 y ¢1.165.060, diferencia que se debe primordialmente a la cantidad de anualidades que el funcionario recibe.

---

<sup>4</sup> No se considera al MEP ni COMEX. Ver notal al pie N°2.

**DIEZ PUESTOS NO PROFESIONALES DE MAYOR DIFERENCIA SALARIAL  
ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS SEGÚN PUESTO E INGRESO SALARIAL**

Puesto	Mínimo (Min)	Máximo (Máx)	Diferencia (Máx-Min)	Razón (Máx/Min)	Promedio	Desviación Estándar	Coefficiente Variación
OFICIAL DE SEGURIDAD DE SERVICIO CIVIL 1	277.800	1.165.060	887.260	4,2	509.613	165.620	32,5
TECNICO DE INGRESOS	548.774	1.244.416	695.642	2,3	754.135	110.728	14,7
CONDUCTOR SERVICIO CIVIL 1	277.800	922.914	645.114	3,3	412.450	106.474	25,8
OFICIAL DE SEGURIDAD DE SERVICIO CIVIL 2	351.602	993.182	641.580	2,8	652.507	218.816	33,5
CONDUCTOR SERVICIO CIVIL 2	286.250	871.713	585.463	3,0	438.718	119.290	27,2
TECNICO DE SERVICIO CIVIL 3	409.900	980.424	570.524	2,4	604.088	155.324	25,7
TRABAJADOR CALIF. DE SERVICIO CIVIL 2	313.550	883.476	569.926	2,8	474.142	99.340	21,0
CHOFER CONFIANZA	339.576	878.429	538.854	2,6	491.682	157.723	32,1
TECNICO EN INFORMATICA 2	340.150	822.849	482.699	2,4	578.850	89.256	15,4
POLICIA DE TRANSITO 1	485.394	962.292	476.899	2,0	656.970	112.254	17,1

1/ Se muestran los puestos que presentan mayor diferencia entre el ingreso salarial mínimo y el ingreso salarial máximo.

2/ Es una medida de dispersión que indica cuanto se desvían en promedio los datos con respecto a la media.

3/ Es una medida de dispersión relativa la cual elimina el efecto de las unidades de medida permitiendo comparar dispersiones de distribuciones diferentes.

Fuente: CGR. A partir de la información del Sistema de Pagos INTEGRAL, 2016.

Por su parte, en las **plazas Profesionales**, las diferencias en un mismo puesto se pueden explicar tanto por los incentivos salariales –que se asocian en algunos casos con el tiempo de servicio– como por los montos generados a partir de la experiencia profesional y la capacitación reconocida por el Servicio Civil. Las diferencias entre el salario menor y el salario mayor sobrepasan en algunos casos ₡1.800.000.

Tal y como se muestra en el siguiente cuadro, para algunos puestos el salario mayor pagado triplica al salario menor, a pesar de que presentan las mismas responsabilidades. Cabe señalar que a nivel profesional las diferencias absolutas son mucho más marcadas en comparación con el nivel no profesional, siendo la mayor de más de ₡3.000.000.

**DIEZ PUESTOS PROFESIONALES DE MAYOR DIFERENCIA SALARIAL  
ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS SEGÚN PUESTO E INGRESO SALARIAL**

Puesto	Mínimo (Min)	Máximo (Máx)	Diferencia (Máx-Min)	Razón (Máx/Min)	Promedio	Desviación Estándar	Coefficiente Variación
PROFES.LIC. DE LA SALUD 2-B	1.731.007	4.949.062	3.218.055	2,9	3.351.653	973.484	29,0
MEDICO ASISTENTE GENERAL -G-1	1.424.294	4.382.194	2.957.900	3,1	2.674.059	711.461	26,6
DIRECTOR DE AREA GRUPO-F	2.073.721	5.003.639	2.929.918	2,4	3.587.639	628.036	17,5
DIRECTOR DE NIVEL CENTRAL G-F	3.841.841	6.255.069	2.413.228	1,6	4.644.104	962.628	20,7
DIRECTOR DE NIVEL REGIONAL DE LA SALUD-F	3.260.749	5.591.364	2.330.615	1,7	4.608.828	843.238	18,3
JEFE DE UNIDAD NIVEL CENTRAL F	3.150.766	5.432.783	2.282.017	1,7	4.398.201	829.352	18,9
PROFES.LIC. DE LA SALUD 2-D	1.726.069	3.899.161	2.173.092	2,3	3.018.647	765.216	25,3
PROFES.LIC. DE LA SALUD 2-F	2.505.064	4.670.689	2.165.625	1,9	3.082.844	751.942	24,4
PROFES.LIC. DE LA SALUD 2-C	1.646.638	3.678.713	2.032.075	2,2	2.449.245	686.017	28,0
PROFES.LIC. DE LA SALUD 3-F	3.287.196	5.172.545	1.885.349	1,6	4.533.663	662.187	14,6

1/ Se muestran los puestos que presentan mayor diferencia entre el ingreso salarial mínimo y el ingreso salarial máximo.

2/ Es una medida de dispersión que indica cuanto se desvían en promedio los datos con respecto a la media.

3/ Es una medida de dispersión relativa la cual elimina el efecto de las unidades de medida permitiendo comparar dispersiones de distribuciones diferentes.

Fuente: CGR. A partir de la información del Sistema de Pagos INTEGRAL, 2016.

La Contraloría General ha indicado<sup>5</sup> que dentro de 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 por 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, pues aún bajo un mismo régimen salarial las diferencias son significativas.

### 3.2 Disparidades salariales inconsistentes con las responsabilidades asignadas

El segundo principio para orientar los esquemas remunerativos del Sector Público hace referencia a que **las diferencias en el salario recibido deben basarse en diferencias en las responsabilidades asignadas y calificaciones requeridas, así como en el trabajo realizado**. Este principio plantea dos elementos necesarios para su cumplimiento, el primero de ellos es que el salario recibido debe depender de las responsabilidades asignadas y calificaciones requeridas, es decir a mayor responsabilidad mayor salario.

El segundo aspecto, hace referencia a diferencias salariales derivadas del trabajo realizado, dando apertura al pago de horas extras, en casos necesarios, así como a la existencia de un componente de incentivos; sin embargo, dichas diferencias por incentivos deben cumplir con principios superiores de sustentabilidad y sostenibilidad. A continuación, se detalla cada uno de los puntos.

5 CGR. (2009). Pág.21.

### 3.2.1 Diferencias salariales a pesar de mayores responsabilidades y calificaciones requeridas

Según datos obtenidos de Sistema INTEGRAR, al dividir la población de funcionarios de los Ministerios de Gobierno en quintiles<sup>6</sup>, se obtiene que en el 20% de la población de mayor ingreso (ingresos salariales superiores a ₡1.191.811) se concentra el 42,2% de los ingresos salariales percibidos; por su parte en el quintil más bajo (ingresos salariales inferiores a ₡481.893) se concentra el 9,3% de los ingresos salariales totales.

CANTIDAD Y PROMEDIOS DE INGRESO SALARIAL POR FUNCIONARIO SEGÚN QUINTIL -Octubre 2016-					
Quintil	Rango de Quintil		Población	Promedio de Ingresos Salariales	% Ingresos Salariales
	Mínimo	Máximo			
1	257.650	481.893	5.719	384.418	9,3%
2	481.893	581.380	5.718	536.040	13,0%
3	581.380	671.076	5.720	624.040	15,1%
4	671.076	1.191.811	5.716	846.809	20,5%
5	1.191.811	6.255.069	5.718	1.746.855	42,2%

Fuente: CGR. A partir de la información del Sistema de Pagos INTEGRAR, 2016.

Además, dentro del quintil más alto, un 8,4% pertenecen a puestos de plazas no profesionales con un ingreso salarial promedio de ₡1.489.151; asimismo, en los quintiles 3 y 4 se ubican puestos en plazas profesionales (un 0,1% con ingreso salarial promedio de ₡656.282 en el quintil 3 y un 19,9% con ingreso salarial promedio de ₡1.074.560 en el quintil 4), por lo que es posible hallar funcionarios que ganan más que otros que ocupan puestos de mayores responsabilidades. A continuación, se muestra los datos desagregados según quintil.

CANTIDAD Y PROMEDIOS DE INGRESO SALARIAL POR FUNCIONARIO SEGÚN QUINTIL DE INGRESO SALARIAL Y CUALIFICACIÓN DE PLAZAS -Octubre 2016-					
Quintil	Cualificación según plaza				
	No profesional		Profesional		
	% Funcionarios	Ingreso salarial promedio	% Funcionarios	Ingreso salarial promedio	
1	100,0%	384.418	-	-	
2	100,0%	536.040	-	-	
3	99,9%	624.018	0,1%	656.282	
4	80,1%	790.381	19,9%	1.074.560	
5	8,4%	1.489.151	91,6%	1.770.631	

Fuente: CGR. A partir de la información del Sistema de Pagos INTEGRAR, 2016.

<sup>6</sup> Agrupa los funcionarios según su ingreso per cápita, cada quintil agrupa el 20% de los funcionarios, donde el primer quintil contiene el 20% de los funcionarios con menor ingreso per cápita, en tanto el quinto agrupa el 20% de los funcionarios con el mayor ingreso por persona.

Otro elemento importante en esa línea es que en diez<sup>7</sup> Ministerios de Gobierno, el jerarca no recibe el salario máximo pagado en la institución, es decir, que existen funcionarios que devengan mayores montos que el jerarca por concepto salarial, diferencias salariales que obedecen al tiempo laborado en el sector público. A manera de ejemplo, a la fecha del estudio, en el Ministerio de Salud un 4,1% de los funcionarios (191) devengan salarios superiores al del ministro, cifra que alcanza un 19,3% en el Ministerio de Cultura (116). En el caso extremo, la diferencia supera los ¢4.000.000 y ¢2.000.000 respectivamente. Lo anterior revela un desequilibrio a nivel interno entre la remuneración y el nivel de responsabilidad, así como un rezago en el ajuste aplicado a nivel de jerarcas.

Cabe señalar que la razón de dichas diferencias tiene fundamento en la concepción misma del modelo de remuneraciones vigente en los Ministerios, en el cual existen pluses que se otorgan en función de la antigüedad, además de los reconocimientos por carrera profesional, de forma tal que ambos merecen mención particular.

El análisis estadístico de los datos utilizados<sup>8</sup> permite concluir que las diferencias en el salario total son explicadas en mayor medida por las diferencias en la anualidad; es decir, este es el componente salarial que produce mayores diferencias en los ingresos salariales.

Particularmente, el 20% (quintil) más alto de la población concentra el 48% de los ingresos salariales por concepto de anualidad, esto asociado a que, en el Régimen Salarial del Servicio Civil, el monto de anualidad corresponde a un porcentaje establecido del salario base, por lo tanto, a mayor salario base, mayor monto recibido por cada anualidad. En contraste dentro del quintil más bajo tan solo se presenta un 8,6% del total pagado en anualidades, tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

CANTIDAD Y PROMEDIOS DE ANUALIDAD POR FUNCIONARIO SEGÚN QUINTIL DE INGRESO SALARIAL -Octubre 2016-				
Quintil	Anualidades Promedio	Máximo de Anualidad	Promedio de Ingresos Salariales por Anualidades	% Ingresos Salariales por Anualidades
1	9,2	33	61.478	8,6%
2	10,6	46	70.585	9,9%
3	15,5	48	103.773	14,5%
4	17,5	47	135.840	19,0%
5	20,5	66	344.029	48,1%

Fuente: CGR. A partir de la información del Sistema de Pagos INTEGRAL, 2016.

Por otra parte, a nivel de carrera profesional se debe tener claro que su crecimiento dentro de los ingresos salariales depende de los factores ponderables para el reconocimiento de este beneficio,

7 En algunos casos en que el jerarca recibe el monto mayor, este corresponde al pago de pensión, ya que los jerarcas en vez de recibir el salario de ministro escogieron continuar devengando su pensión. Cifras al mes de octubre 2016.

8 El análisis de regresión involucra el estudio de la relación entre dos variables cuantitativas. En general, interesa si existe una asociación entre las dos variables, basado en alguna hipótesis de independencia estadística. Para este caso, la variable dependiente es la diferencia entre el salario total mínimo y el salario total máximo por puesto y como independientes las diferencias en la anualidad mínima y máxima por puesto (coeficiente = 1,27), las diferencias en carrera profesional mínima y máxima por puesto (coeficiente = 0,75) y las diferencias en otros incentivos mínimos y máximos por puesto (coeficiente = 1,11). En todos los casos los coeficientes resultaron significativos. Nótese que el coeficiente por carrera profesional es el menor de todos.

a saber<sup>9</sup>: a) Grados y posgrados académicos b) Actividades de capacitación recibida c) Actividades de capacitación impartida d) Publicaciones realizadas e) Experiencia laboral de carácter profesional en las instituciones públicas nacionales f) Experiencia laboral de carácter profesional en organismos internacionales. g) Experiencia docente en centros de enseñanza universitarios o parauniversitarios públicos o privados.

Por lo tanto, es un incentivo muy variable entre los funcionarios, teniendo en cuenta que únicamente lo perciben aquellos funcionarios que se encuentran en plazas profesionales, para las que al menos se requiera del título de bachiller universitario.

Según los datos obtenidos del sistema INTEGRA, el promedio mensual recibido de ingresos por concepto de carrera profesional corresponde a ₡99.948; no obstante, existen funcionarios que alcanzan montos superiores a los ₡400.000 únicamente por este concepto. La carrera profesional es uno de los componentes que generan mayor brecha entre los funcionarios de plazas profesionales y no profesionales.

Es así como las cifras anteriores muestran que el esquema de remuneraciones actual se aleja en este punto particular de los principios generales que deberían orientar el esquema de compensaciones a nivel de Sector Público.

### **3.2.2 Incentivos basados en el desempeño se otorgan casi a la totalidad de funcionarios sin un umbral que garantice la sostenibilidad del esquema remunerativo**

Tal y como se indicó anteriormente, según los principios, es posible la existencia de diferencias salariales derivadas del trabajo realizado, lo cual permite en términos generales la presencia de incentivos por desempeño, sin embargo, estos deben cumplir con dos elementos clave para su verdadero cumplimiento, el primero es la necesidad de una evaluación objetiva de la labor del funcionario tanto a nivel individual como de su contribución a los resultados de la organización<sup>10</sup>, además estos incentivos deben tener un umbral<sup>11</sup> o límite dentro de la composición salarial, lo cual coadyuva al cumplimiento del objetivo de sostenibilidad fiscal.

Respecto al primer punto, es importante señalar que, aunque el modelo actual de remuneraciones cuenta con un incentivo asociado al rendimiento, como lo es el porcentaje de anualidad, dado que para su obtención es necesario una calificación de desempeño anual superior o igual a bueno, en la práctica casi la totalidad del personal la recibe, según cifras de la Dirección General de Servicio Civil<sup>12</sup> durante el 2016 un 99,9%<sup>13</sup> de los funcionarios de las instituciones cubiertas por el régimen del Servicio Civil<sup>14</sup> recibieron una nota o calificación que permite su obtención.

---

9 Artículo 1 de la Resolución de la Dirección General de Servicio Civil, N° DG-064-2008

10 Así descrito por Klingner y Nalbandian (2002).

11 Burgess et al. (2012).

12 Datos de la Dirección General de Servicio Civil, suministrados mediante oficio AGRH-OF-083-2018 del 02 de mayo de 2018.

13 Tan solo 49 no funcionarios no alcanzaron la calificación mínima.

14 No incluye el MEP.

Cabe indicar, que dicha medición de desempeño es prácticamente individual en algunos Ministerios<sup>15</sup> y no existe ligamen con el desempeño institucional, Gerhart (2009) argumenta que el uso de modelos de incentivos individuales puede fomentar la desintegración y entorpecer el trabajo en grupo, en la medida en que se evaluará y recompensará a cada funcionario de forma individual y el resultado colectivo de trabajo puede dejar de ser una prioridad.

En línea con lo anterior, la Contraloría General ya ha señalado algunas debilidades en las metas e indicadores de los Ministerios de Gobierno -ver recuadro siguiente-, situación que en conjunto evidencia vacíos en la evaluación del desempeño de los funcionarios y su ligamen con el desempeño institucional.

---

### **DEBILIDADES EN LA FORMULACIÓN Y SEGUIMIENTO DE METAS E INDICADORES EN LOS MINISTERIOS DE GOBIERNO**

La Contraloría General de la República (CGR) realiza todos los años un dictamen del Informe de Resultados Físicos del Presupuesto Nacional<sup>16</sup>, al igual que en años anteriores a partir del análisis realizado no se avaló dicho informe para el ejercicio económico 2017<sup>17</sup>, el cual fue remitido por el Ministerio de Hacienda y elaborado por la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN). En coordinación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), esta Dirección brinda asesoría técnica en la formulación y consolida la información sobre los resultados de metas e indicadores de todos los Ministerios para efectos de la evaluación presupuestaria anual del Gobierno Central por medio de la cual se realiza la rendición de cuentas pública ante la Asamblea Legislativa y la ciudadanía.

Dentro de las principales consideraciones para la opinión adversa de la CGR destaca la no inclusión de elementos explicativos para la medición de eficiencia y costos unitarios de los servicios requeridos en el artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP). Además, se presentan limitaciones sobre la metodología para medir la efectividad de los programas, por lo que se considera esta debe ser sujeta de revisión y mejoramiento continuo, mientras se depuran mecanismos para realizar un proceso de evaluación más integral.

También en dicho dictamen, respecto al análisis de confiabilidad realizado por la CGR, se señala como reto el mejorar la calidad de la información sobre la gestión presupuestaria, en vista de que desde la formulación se carece de indicadores para medir la eficiencia y la calidad de los servicios, mientras que en las instituciones escasean los mecanismos de verificación sobre la información que se reporta. A manera de ejemplo, se tiene también, que para el ejercicio 2017, 39% de las metas de indicadores de desempeño del Poder ejecutivo, superaron el 100% de cumplimiento, lo cual revela la necesidad de afinar dichos indicadores.

Finalmente, las debilidades señaladas se alejan de las premisas y condiciones organizacionales necesarias para la aplicación de modelos de evaluación de desempeño, en esa línea Cornejo (2009)<sup>18</sup>, señala que es necesario:

- La formulación de metas e indicadores vinculados a las definiciones de la misión institucional, objetivos estratégicos y productos relevantes de cada institución, validadas en el sistema de

---

15 Según datos aportados por los Ministerios de Gobierno para efectos del cálculo del Índice de Gestión Institucional (IGI, 2016) un 27,8% (5 en total) señala que no existe vinculación entre el modelo de evaluación del desempeño de los funcionarios y las metas y objetivos planteados en la planificación de la institución, de los cuales, aún existen dos Ministerios que no cuentan con una metodología para la definición, medición y ajuste de los indicadores que incorporan en sus planes.

---

planificación, que funcione como convenio de desempeño con las unidades ejecutoras que cuente con medios de verificación.

- Establecer incentivos por rendimiento individual e institucional, de tal forma que el desempeño genere valor público.

- Establecer un sistema de medición de resultados constante, objetivo, medible, transparente y de simple gestión.

16 En cumplimiento de los requerimientos establecidos en el artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP, Ley N° 8131 de 18 de septiembre de 2001 y sus reformas).

17 CGR. (2018). Memoria Anual 2017, pp. 75-82.

18 Cornejo, M. (2009). Gestión Pública, Incentivos y Remuneraciones en Chile. *Polytechnical Studies Review*, Vol VII, N° 11.

---

Particularmente, para que los incentivos monetarios produzcan los efectos esperados es necesario el cumplimiento de premisas y condiciones organizacionales. Klingner y Nalbandian(2002)<sup>16</sup> indican que en primer lugar, es básico que las organizaciones estén en condiciones de medir de manera precisa el rendimiento efectivo de cada individuo, equipo de trabajo o unidad. Sin esta condición, no es posible vincular el pago al desempeño. Una segunda condición señala que el mejor o mayor rendimiento de los individuos o equipos de trabajo, además de ser medible, debe generar y evidenciar una mejora real en el rendimiento total de la organización. La tercera condición, especifica que el pago en sí genere el incentivo esperado en los receptores. Como es posible observar, estas condiciones son complejas y, en muchos casos, difíciles de cumplir, por lo que para su consecución es necesario avanzar gradualmente.

Por otra parte, según Burgess et al. (2012) una característica indispensable de los esquemas de pago por desempeño es que los incentivos deben de tener un umbral en la composición salarial. En el sector público de los países de la OCDE (2005), el porcentaje que representa los incentivos del salario total alcanza como máximo en un 10% del sueldo, para los funcionarios, y un 20% para los niveles gerenciales.

Para el grupo de estudio destaca que dentro de la estructura del salario, en promedio el porcentaje de incentivos alcanza un 44,3% del salario total<sup>17</sup>, muy superior al 10% que se presenta en los países de la OCDE. Lo anterior evidencia la inexistencia de un umbral en el pago de los incentivos como parte de la estructura salarial.

### **3.3 Modelo de remuneraciones de Ministerios de Gobierno sin revisión periódica y con algunas brechas respecto del sector privado**

Los principios generales de los esquemas remunerativos, hacen referencia a que los niveles de pago del gobierno deberían ser comparables a los del sector privado, es decir una compensación comparable (no igual) a las habilidades equivalentes que se presentan en el sector privado. Además, establecen que dichos niveles de compensación del gobierno deben revisarse periódica y sistemáticamente para garantizar la validez continua del esquema de compensación, lo cual incluiría una revisión de la vigencia y razonabilidad de todos sus componentes, incluyendo los de los incentivos.

---

16 Pág.152.

17 Esta cifra varía entre cada funcionario.

Respecto a la comparabilidad<sup>18</sup> con el sector privado, es importante considerar que de manera general se presentan algunas brechas relacionadas con la naturaleza de las funciones particulares que se desarrollan en el sector público.

A partir de datos de INTEGRA<sup>19</sup> así como de los datos salariales a 2016 en empresas del sector privado<sup>20</sup>, es posible identificar diferencias salariales entre ambos sectores. Por ejemplo los puestos gerenciales o superiores en el sector privado presentan salarios en promedio que más que duplican el salario de sus homólogos en el sector público, es decir, los ministros y viceministros. Dicha situación es contraria en algunos jerarcas de otras instituciones del Sector Público, en donde si existen salarios que alcanzan dichos percentiles. Por su parte, en puestos profesionales, el salario promedio de los Ministerios (sin considerar el Ministerio de Seguridad) es aproximadamente 10% mayor, en contraste con el sector privado.

Por lo anterior, en aquellos puestos que se consideren pertinente y que la naturaleza de sus funciones lo permita, existe espacio para el cumplimiento del principio de comparabilidad que permita una relativa homologación salarial de forma tal que sea posible mantener recurso humano motivado, efectivo y eficiente.

En relación con la revisión periódica del esquema de compensación en los Ministerios de Gobierno, es importante señalar que este esquema tiene su origen en la Ley N° 2166 denominada Ley de Salarios de la Administración Pública del 09 de octubre de 1957. Con el paso de los años, se han ido incorporando distintos componentes (incentivos) al salario. El siguiente cuadro muestra los principales incentivos y su respectiva fecha de origen.

LEY O DECRETO DE CREACIÓN DE LOS PRINCIPALES INCENTIVOS ADICIONALES AL SALARIO BASE		
INCENTIVO	AÑO DE CREACIÓN	LEY O DECRETO DE CREACIÓN
<b>Anualidad</b>	1957	Artículos 5 y 7 de la Ley N° 2166 (Ley de Salarios de la Administración Pública) del 9 de octubre de 1957.
<b>Zonaje</b>	1965	Decreto Ejecutivo N° 90-S.C. del 13 de diciembre de 1965.
<b>Prohibición</b>	1975	Ley N° 5867 (Ley de compensación por pago de prohibición) del 15 de diciembre de 1975.
<b>Dedicación Exclusiva</b>	1983	Resolución DG-003-83 del 1 de enero de 1983.
<b>Disponibilidad</b>	1997	Decreto Ejecutivo N° 26393: Reglamento Reconocimiento Disponibilidad Funcionarios Poder Ejecutivo. Del 7 de octubre de 1997.

Fuente: *Elaboración propia.*

Cabe añadir, que muchos de los incentivos se crearon en un contexto económico y social particular y terminan compensando salarios base bajos. Sin embargo en general los incentivos llevan muchos años sin ser sujetos de revisión, lo que podría desvirtuar su naturaleza y el cumplimiento de su objetivo. Por ejemplo el diseño del incentivo zonaje, que si bien pudo ser atendible en la Costa

18 Se aproxima mediante comparación general de puestos seleccionados básicamente por similitud de funciones, responsabilidades y requisitos académicos que se exigen para desempeñarlo, así como su ubicación en la estructura jerárquica de cada Institución.

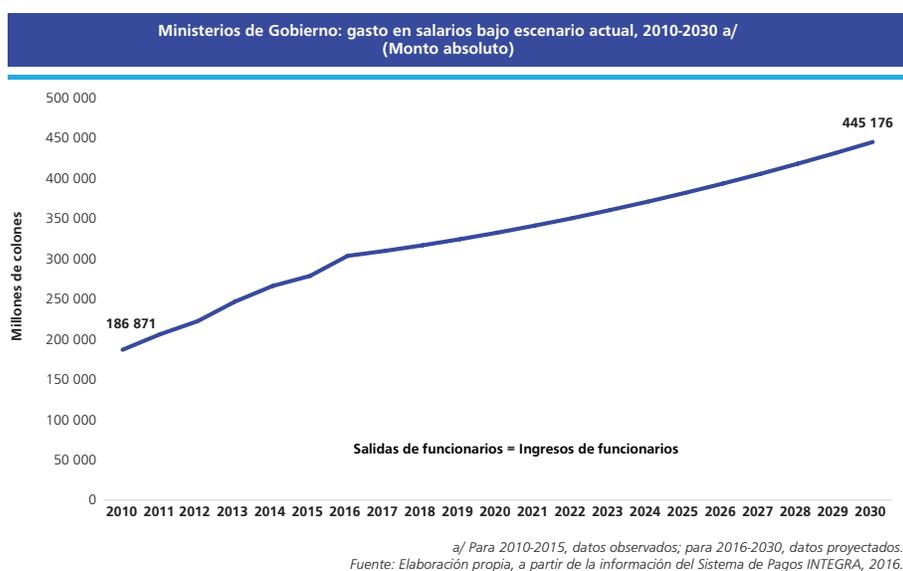
19 Se incluyen únicamente los funcionarios en los cuales el ingreso salarial recibido corresponde a la jornada completa, determinada a partir del ingreso salarial con mayor frecuencia (moda) para el mismo puesto.

20 El Financiero, 25 de abril, 2017. <https://www.elfinancierocr.com/tecnologia/salarios-mas-atractivos-en-costa-rica-se-ofrecen-en-tecnologia-y-servicios/QZKQCM5RCNBULKSTLIG3HID6PU/story/>

Rica de 1965, parece cuestionable bajo las condiciones actuales de desarrollo económico, demográfico, comercial y laboral a lo largo del territorio nacional.

### 3.4 La estructura del modelo de remuneraciones no garantiza su sostenibilidad fiscal

Como se explicó al inicio de este documento, los esquemas remunerativos impactan necesariamente la sostenibilidad fiscal. A partir de lo anterior, con el objetivo de valorar la sostenibilidad del esquema de remuneraciones, se estima el gasto salarial para el periodo 2016-2030 a partir de proyecciones poblacionales<sup>21</sup> que consideran el cambio generacional, pero asumiendo que el tamaño de la planilla permanece constante, y tomando como referencia el modelo de remuneración vigente (salario base más pluses), con incrementos anuales únicamente ligados a la inflación<sup>22</sup>. Los resultados de este escenario se muestran en el siguiente gráfico.

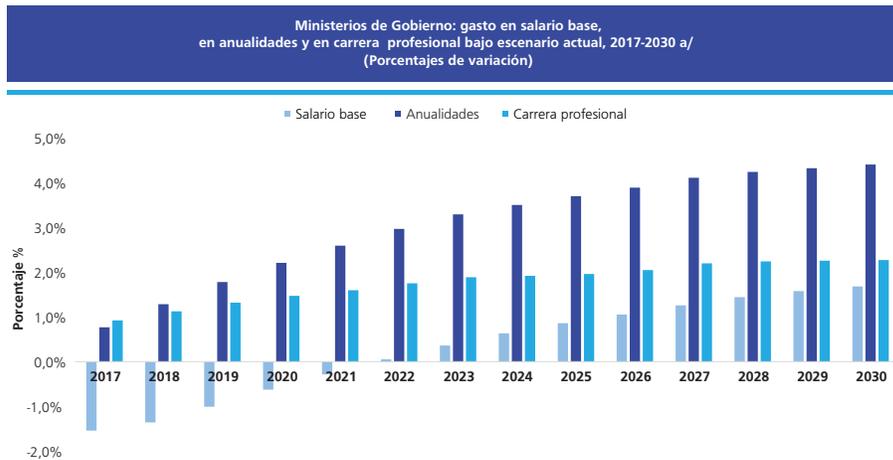


Según estos resultados, de mantenerse el comportamiento actual y bajo el escenario de cero crecimiento de la población (ingresos de funcionarios = salidas de funcionarios) e incrementos salariales asociados únicamente a aumentos inflacionarios, el gasto salarial presentaría una tendencia creciente durante el período proyectado 2016-2030 según se observa en el siguiente gráfico, superando los 445 mil millones en 2030.

Además, con la proyección es posible evidenciar que, por concepto de salario base se muestran cada vez menores montos erogados hasta 2021, producto del cambio generacional, dado que en promedio, el personal que sustituye al personal saliente entra a la planilla a ocupar puestos de menor categoría. Este fenómeno que puede calificarse como un bono demográfico, representa una oportunidad para tomar decisiones y emprender acciones en aprovechamiento del menor dinamismo en las tasas de crecimiento. No obstante, el crecimiento multiplicativo de la anualidad, así como el de la carrera profesional, impiden que el gasto total disminuya (ver gráfico siguiente y gráfico anterior).

21 Mediante un modelo de Sobrevivencia. Para su metodología ver punto 5.2 del anexo.

22 Modelada a partir de la estimación del Banco Central de Costa Rica, en el rango de 3% ± 1p.p.



A manera de ejercicio, en el recuadro siguiente se presenta el resultado de simulaciones ante la aplicación de distintos modelos salariales a funcionarios de nuevo ingreso en los Ministerios, contrastados con el efecto de continuar con el esquema vigente. Particularmente se proyectan dos escenarios, el primero de ellos referido a la aplicación de un salario uniforme, tomando como referencia los salarios generales y percentiles del sector privado, el segundo escenario plantea una composición salarial tal que el 90% es un salario uniforme<sup>23</sup> y el 10%<sup>24</sup> restante se compone de incentivos los cuales se ganan cada año dependiendo del resultado de la evaluación y no son acumulativos.

### **REMUNERACIONES DE LOS MINISTERIOS DE GOBIERNO: UNA COMPARACIÓN ENTRE EL ESQUEMA DE SALARIO BASE MÁS PLUSES Y ESCENARIOS DE APLICACIÓN DE DISTINTOS MODELOS SALARIALES -PROYECCIÓN 2016-2030-**

La Contraloría General de la República realizó un análisis mediante un modelo de sobrevivencia, a partir del comportamiento poblacional de los Ministerios mostrado en el periodo 2009-2015 del cual se proyecta el comportamiento poblacional a corto, mediano y largo plazo, a la vez que se incorpora la incidencia de este comportamiento en el gasto en salarios, mediante la proyección del periodo 2016-2030. Además realiza un análisis de escenarios en los cuales se compara el régimen salarial vigente, con la aplicación de un modelo de salario uniforme y un modelo que contemple el 90% de salario uniforme y 10% de incentivos los cuales no serían acumulativos.

Los resultados del estudio muestran que del total de nuevos funcionarios que ingresaron en el período 2009-2015, un 56,1% corresponde a personas menores de 30 años, y el restante 43,9% a grupos etarios de mayor edad, factor que evidencia que los nuevos ingresos de funcionarios a los Ministerios se componen, principalmente, de personas jóvenes. Por el lado de las salidas de funcionarios, el grupo etario de mayor proporción de salida es el de las edades de 60 años y más (principalmente por pensión), con un 25,1% del total. Sin embargo, destaca que

23 Toma como referencia el promedio de los ingresos salariales del esquema actual que no generan efectos multiplicativos en el crecimiento salarial, tales como anualidades y carrera profesional.

24 Según la OECD (2005), en los países del grupo, el tamaño de los pagos por desempeño, usualmente representa un porcentaje modesto del salario base, especialmente en los puestos no gerenciales, donde alcanza como máximo un 10% del salario base. A nivel gerencial, estos pagos por desempeño, usualmente son mayores, llegando a representar alrededor del 20% del salario base.

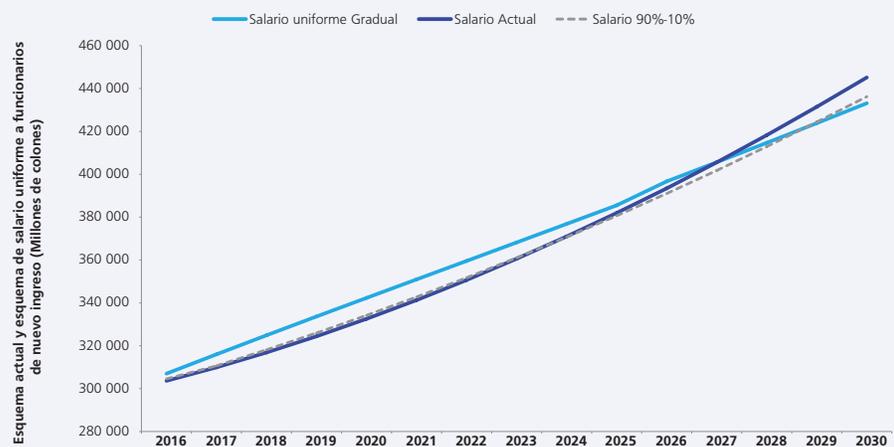
un 37,6% de la población de funcionarios que han salido, muestran edades inferiores a los 35 años, lo que permite concluir que los funcionarios que se van de los Ministerios son, primordialmente, los más antiguos (posiblemente por pensión) y los más jóvenes, mientras que los de edades medias tienden a permanecer.

Del análisis realizado se obtiene que, de mantenerse el comportamiento demográfico observado en el período en estudio 2009-2015, es decir, en cuanto al comportamiento etario de los funcionarios que ingresan y se retiran, así como suponiendo que no hay crecimiento en el tamaño de la planilla e incrementos salariales únicamente asociados a la inflación, el gasto salarial presentaría una tendencia creciente durante el período proyectado 2016-2030.

Por otra parte, si se aplicara un *salario uniforme de forma gradual*<sup>1/</sup> a los funcionarios de nuevo ingreso, el gasto salarial sería levemente mayor a las erogaciones que se presentarían de mantener las condiciones actuales para todos los funcionarios (incluyendo a los de nuevo ingreso), durante los primeros 12 años. Después de dicho año se observa lo contrario, es decir, que el gasto en salarios de este grupo de funcionarios sería mayor bajo el esquema actual que bajo el esquema de salario uniforme. Este fenómeno es explicado tanto por factores demográficos como por el diseño del esquema mismo que no contempla incentivos de carácter multiplicativo.

Por otra parte, ante la aplicación de un *esquema salarial que contemple el 90% de salario uniforme y 10% de incentivos*, se obtiene que durante los primeros 8 años, el gasto salarial sería levemente mayor a las erogaciones que se presentarían de mantener las condiciones actuales para todos los funcionarios (incluyendo a los de nuevo ingreso). Sin embargo posterior a dicho año se evidencia que el gasto en salarios de este grupo de funcionarios sería menor al de mantener las condiciones actuales, pero superior al esquema de salario uniforme.

Ministerios de Gobierno: Gasto en salarios bajo el esquema actual y bajo el escenario de salario uniforme gradual a los funcionarios de nuevo ingreso, 2016-2030 a/



a/ Datos proyectados.  
Fuente: Elaboración propia, a partir de la información del Sistema de pagos INTEGRA, 2016.

<sup>1/</sup> El salario uniforme se refiere a la compensación o monto único, que percibirá un trabajador por la prestación de sus servicios, sin que existan otros pluses salariales adicionales. Se utiliza como referencia los datos obtenidos de El Financiero, 25 de abril, 2017. <https://www.elfinancierocr.com/tecnologia/salarios-mas-atractivos-en-costa-rica-se-ofrecen-en-tecnologia-y-servicios/QZKQCM5RCNBULKSTLIG3HID6PU/story/>

## 4 Conclusiones

El modelo de remuneraciones de los Ministerios de Gobierno presenta brechas importantes respecto a principios básicos que orientan los esquemas de remuneraciones en el sector público, por lo que aún persiste el reto de modernizar el esquema de compensaciones de dichos Ministerios. Como se evidenció, el esquema caracterizado por incentivos propicia la generación de disparidades salariales en puestos semejantes (disparidad horizontal), así como diferencias salariales inconsistentes con el grado de responsabilidad asociado al puesto (disparidad vertical), lo que plantea la necesidad de una transición a un sistema remunerativo en el que los incentivos salariales se vayan ajustando a los principios y a la vez se reviertan las disparidades señaladas.

Además, el estudio realizado plantea la necesidad de revisar el sistema de evaluación del desempeño individual y su ligamen al sistema remunerativo, de forma tal que se propicie la generación de valor público medible y alineado con los resultados institucionales y el servicio público brindado, de modo que las capacidades y características del personal contratado favorezcan la consecución de las metas y objetivos de la gestión institucional.

En contraposición a las buenas prácticas y principios en que se fundamenta el análisis de los esquemas de compensación en el sector público, el sistema remunerativo vigente en los Ministerios de Gobierno no han sido objeto de revisión con la periodicidad requerida, de lo cual pueden ser un reflejo las diferencias que actualmente se observan entre las remuneraciones en el sector público y el sector privado.

Por otra parte, el esquema actual de remuneraciones impacta la sostenibilidad fiscal, dadas las características ya mencionadas de su estructura, por lo que resulta necesario profundizar la discusión sobre sistemas más eficientes, que respondan a los principios ya señalados así como a parámetros de razonabilidad, eficiencia, eficacia y responsabilidad fiscal.

Es importante señalar, que dadas las funciones de la Dirección General del Servicio Civil referentes al empleo en los Ministerios de Gobierno, como lo son garantizar una relación ordenada y equitativa en la administración general del empleo público, y promover la implantación de un sistema moderno de administración de personal con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública, genere propuestas a partir de estudios del fenómeno y tome medidas en aquellos temas en los cuales su campo de acción le permite.

De esta manera, la Contraloría General de la República emite esta opinión que busca conformar aportes técnicos que sirvan de apoyo a los tomadores de decisiones y que enriquezcan el debate nacional, a partir de un análisis sobre cifras efectivas y el planteamiento de una serie de retos para la modernización del empleo público en Costa Rica tomando como referencia principios generales para orientar los esquemas de empleo en el Sector Público, y en el contexto de la anunciada intención del Presidente de la República, de modernizar el Servicio Civil y dialogar para hacer efectivas las reformas al empleo público<sup>25</sup>.

---

25 Cf. Presidente de la República de Costa Rica. Discurso de toma de posesión, 08 de mayo de 2018.

## 5 Anexos

### 5.1 Consideraciones Metodológicas: Aspectos Generales

Los datos utilizados para la realización del estudio corresponden a registros de pagos del sistema transaccional del Ministerio de Hacienda denominado INTEGRA, Para mantener la comparabilidad de las cifras entre funcionarios y Ministerios se utilizan los datos a octubre de 2016 y los correspondientes a la planilla de salarios<sup>26</sup>. Es importante destacar, que, dada la complejidad en el manejo de la información, por sus características en cuanto a disposición de los datos, así como la variabilidad de estos respecto a su naturaleza como sistema transaccional de pagos<sup>27</sup>, fue necesario utilizar software estadístico especializado<sup>28</sup>.

En el análisis de distribución del ingreso salarial se excluye al Ministerio de Educación Pública (MEP), puesto que la información correspondiente a este Ministerio se presenta en formatos no compatibles para el análisis con los formatos que se usan para presentar la información de los otros Ministerios, particularmente la conformación de la jornada laboral en este Ministerio (pago por lecciones), así como la estructura de pago, son elementos que dificultan su comparabilidad y el manejo de la información.

También se ha excluido al Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), debido a que mantiene un grupo importante de funcionarios que son remunerados bajo un régimen salarial diferente al del resto de sus propios funcionarios y al de los de los otros ministerios, dado que se acogen a las disposiciones de Servicio Exterior, situación derivada de su giro de negocio, lo cual distorsionaría los resultados del análisis en caso de ser incorporado.

Particularmente con el objeto de realizar las comparaciones de los salarios pagados en los distintos Ministerios, tanto a nivel de salario total como por cada uno de los componentes salariales, tomando como referencia la población de funcionarios al 31 de octubre de 2016, así como la cualificación de plaza en profesional y no profesional<sup>29</sup>, se estiman algunos indicadores como el valor máximo, valor mínimo, valor promedio, desviación estándar, coeficiente de variación por puesto, coeficiente de Gini<sup>30</sup>, brecha salarial (absoluta y relativa).

### 5.2 Proyección poblacional y gasto en salarios 2016-2030

El análisis aplicado consta de cuatro etapas. En la primera se revisa y acondicionan los datos mediante el software especializado<sup>31</sup>, de las cifras contenidas en el Sistema de Pagos INTEGRA, las cuales corresponden a registros de pagos quincenales, desglosados por rubro<sup>32</sup>, para cada uno de los funcionarios de los Ministerios de Gobierno.

---

26 Se excluyen aquellos pagos extraordinarios, así como el pago de montos adeudados. Además, se mantienen solamente aquellos casos en los cuales el funcionario recibió el pago de ambas quincenas.

27 No solo incluye el pago de rubros ordinarios, sino también elementos no frecuentes como montos adeudados, liquidaciones, recargos u otros.

28 Para su procesamiento se utiliza el software R.

29 Las plazas para puestos profesionales contemplan al menos el Bachillerato Universitario dentro de los requisitos.

30 El Coeficiente de Gini es un indicador utilizado para medir desigualdad en la distribución del ingreso (u otra variable). Adopta valores que oscilan entre cero y uno; cuando su valor se acerca a 1 muestra que existe una mayor concentración, en tanto una reducción indica que los ingresos de los funcionarios se distribuyen de una manera más uniforme. Un coeficiente igual a 0 indica que no existe desigualdad en el ingreso; en contraste, el coeficiente igual a 1 representa que el 100% de los ingresos lo concentra un único individuo.

31 Software R versión 3.4.1, mediante el uso de los paquetes `data.table` para el manejo y manipulación de datos; para el caso del análisis de sobrevivencia se utilizó el paquete `survival` y `survminer`.

32 Contiene salario base, anualidad, carrera profesional y prohibición, entre otros.

La segunda etapa consiste en describir la dinámica del comportamiento poblacional, es decir, los ingresos y salidas de funcionarios durante el período 2009-2015, insumo necesario para la estimación de un modelo de sobrevivencia mediante la regresión de Cox, del cual se obtiene una tabla de probabilidades que muestra la probabilidad de permanecer un año más en los Ministerios de Gobierno, para grupos poblacionales de acuerdo con las variables sexo, plaza profesional o no profesional, edad y cantidad de anualidades.

En la tercera etapa, a partir de la tabla de probabilidades y tomando como referencia la población a diciembre de 2015, se proyecta la cantidad de funcionarios que permanecería año a año hasta el 2030, obteniendo de igual forma las salidas estimadas de funcionarios, por pensión, muerte, incapacidad, despido o renuncia.

Bajo el supuesto de que la planilla no crece (salidas iguales a contrataciones), se realiza una simulación que cumple con las mismas características<sup>33</sup> de las contrataciones observadas en el período 2009-2015, obteniéndose así la estructura de ingresos de funcionarios para el período 2016-2030.

Finalmente, en la cuarta etapa, a los resultados poblacionales obtenidos anteriormente se asocian las variables financieras, acorde a las características y comportamientos observados en el período 2009-2015, asignando un crecimiento anual a los componentes salariales durante el período proyectado 2016-2030 igual a la inflación estimada por el Banco Central de Costa Rica, en el rango de  $3\% \pm 1\text{p.p.}$

---

<sup>33</sup> Sexo, plaza profesional o no profesional, edad y cantidad de anualidades.

## 6 Referencias Bibliográficas

Albi, E, González-Páramo, J. y López, G. (1997), *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Editorial Ariel, Pág.133.

Bilmes, L y Gould, W. (2009). *The people factor: Strengthening America by investing in public service*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Bowman, J. (2010). "The success of failure: the paradox of performance pay". *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 30, N° 1, pp. 70-88.

Burgess, S. y Ratto, M. (2003). *The role of incentives in the public sector: Issues and evidence*. *Oxford Review of Economic Policy* N° 19, pp. 285-300.

Burgess, S. Propper, C. Ratto, M. y Tominey, E. (2012). *Incentives in the Public Sector: Evidence from a Government Agency*. *The Economic Journal*. 127

CGR. (2009). *Informe sobre la gestión del estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa*. N° DFOE-PGAA-IF-65-2009. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

CGR. (2017). *Índice de Gestión Institucional 2016(IGI)*. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Gerhart, B. (2009). "Compensation". Wilkinson, A.; Bacon, N.; Redman, T. y Snell, S. (editores). *Handbook of Human Resource Management*. London: SAGE.

INEC. (2017). *Encuesta Continua de Empleo, durante el IV trimestre de 2016*. San José, Costa Rica.

Jiménez, L. (2014). *Importancia de las compensaciones laborales y de la gestión humana en las empresas*. *Revista Proyecta*, N° 3.

Klingner, D. y Nalbandian, J. (2002) *La Administración del Personal en el Sector Público*. México: McGraw Hill.

Marsden, D. (2010). "The paradox of performance related pay systems: 'why do we keep adopting them in the face of evidence that they fail to motivate?'" en Hood, C.; Margetts, H.; *Paradoxes of modernization: unintended consequences of public policy reforms*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Ministerio de Hacienda. (2008). *Clasificador por objeto del gasto del Sector Público*. Decreto N° 34325-H, Gaceta 38, del 22 de febrero de 2008.

OCDE. (2005). *Paying for performance: policies for government employees (Policy Brief)*. Paris: OECD Publishing.

Perry, James L.; Engbers, Trent A. y Jun, So Yun (2009). *¿Back to the future? Performance-related pay, empirical research, and the perils of persistence*. *Public Administration Review*, Vol. 69, N° 1, pp. 1-31.

Schiavo-Campo S, de Tommaso G, Mukherjee A. (1997). *Government employment and pay in global perspective: a selective synthesis of international facts, policies and experience*. World Bank Policy Research Working Paper 1806.

Weibel A., Rost K., y Osterloh M. (2010). *Pay for performance in the public-sector benefits and (hidden) costs*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, N° 20, pp. 387-412.

