

ANEXO A

Metodología y notas adicionales sobre la compensación de los empleados públicos

La compensación desempeña un rol importante tanto para atraer como para motivar a los trabajadores cualificados del sector público. En 2010 la OCDE inauguró una base de datos, que se actualizó en 2012, sobre los niveles de compensación para los empleos típicos en el gobierno central en los principales ministerios, la cual contribuye a una mejor comprensión de las estructuras de salario y de los niveles de remuneración del sector público. En 2013, por primera vez, esta encuesta fue enviada a países de ALC. Además de México y Chile, ambos países miembros de la OCDE, siete nuevos países respondieron: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Perú.

Dado que no existe una definición común de los puestos administrativos y que el número de niveles directivos varía entre países y ministerios, esta encuesta elabora una tipología general de ocupaciones específicas en el gobierno central. Comparar la compensación media en el sector público puede ser engañoso, porque en los diferentes países dicho sector incluye empleos diversos y heterogéneos. Sin embargo, esta encuesta proporciona datos de compensación para ocupaciones comparables y, por lo tanto, mejora nuestros conocimientos sobre el sector público.

La comparación de los niveles de compensación para los directivos superiores, directivos intermedios, profesionales y personal de secretaría muestra su remuneración total relativa en diferentes países de la OCDE, lo cual incluye no sólo sueldos y salarios sino también las contribuciones a las prestaciones de salud y pensiones. Por lo tanto, cuando cotejamos niveles de compensación, tenemos más o menos un enfoque de costo total, lo que permite realizar comparaciones consistentes entre los países. La comparación también debe tener en cuenta los diversos niveles de desarrollo económico de los países, y de ahí la corrección por PIB per cápita. Sin embargo, la comparación entre países debe efectuarse con cautela debido a los diferentes mercados laborales, los distintos consensos culturales y políticos, y las posibles diferencias en las características de definición del sueldo, incluso para los mismos grupos ocupacionales en diferentes países, que no están corregidos en este análisis.

Ocupaciones

Los datos recopilados mediante esta encuesta permitirán realizar un análisis comparado y futuros trabajos sobre políticas y prácticas de compensación. La encuesta apunta a recopilar información sobre la compensación anual de los empleados para una muestra de las ocupaciones en el gobierno central/federal/nacional. El objetivo consiste en crear una base de datos sobre niveles de compensación para puestos típicos en el gobierno central, que contribuya a una mejor comprensión de las estructuras de salario y de los niveles de remuneración del sector público.

La encuesta se centra en el nivel de gobierno central/federal y excluye los niveles estatal, regional y local y las instituciones de seguridad social. La encuesta excluye a todas las empresas públicas y cuasi públicas en todos los niveles de gobierno. La encuesta no cubre las oficinas/organizaciones subordinadas de los ministerios del gobierno central a las que a menudo se refiere como “agencias”. También se centra en los empleados que trabajan a tiempo completo, dejando de lado a los consultores o al personal que se desempeña por un período breve.

El cuestionario recoge datos para cuatro grupos ocupacionales típicos en el gobierno central/federal: directivos superiores, directivos intermedios, profesionales y personal de secretaría. Estas ocupaciones son consideradas relativamente representativas y comparables entre países. La información para estas ocupaciones – salvo las ocupaciones del sector servicios – es recopilada en tres ministerios básicos (Interior, Economía y Justicia) y dos ministerios sectoriales (Educación, Salud y Medio Ambiente). En el recuadro A.1 se describen las responsabilidades típicas de los ministerios que figuran en esta encuesta.

Recuadro A.1. Responsabilidades típicas de los ministerios que figuran en esta encuesta

La siguiente descripción de actividades o funciones de los ministerios que figuran en esta encuesta es sólo orientativa. En algunos países, el nombre del ministerio puede ser diferente, o puede denominarse departamento o secretaría.

Ministerio del Interior/Asuntos Internos

- Garantiza la representación del Estado en todo el territorio.
- Garantiza el respeto de los derechos de los ciudadanos en general mediante el sufragio universal.
- Garantiza el respeto de las competencias de las autoridades locales en el marco de la descentralización.
- Define la política de inmigración.
- Establece y coordina la política de seguridad nacional.
- Garantiza la existencia de una sociedad pacífica y segura.
- Garantiza el mantenimiento de la seguridad interna y la protección del orden constitucional.

Ministerio de Hacienda

- Planifica y elabora el presupuesto del gobierno.
- Analiza y diseña las políticas fiscales.
- Elabora e implementa la regulación de las instituciones financieras.
- Monitorea el desarrollo económico y financiero.
- Administra la transferencia de fondos desde el gobierno nacional/central/federal a los gobiernos subnacionales.

Ministerio de Justicia

- Asegura el buen funcionamiento del sistema judicial.
- Prepara el texto de leyes y regulaciones para algunos ámbitos específicos.
- Define las orientaciones básicas de las políticas públicas en materia de justicia y supervisa su implementación.
- Proporciona apoyo a las víctimas de delitos.
- Vela de manera justa y consistente por el cumplimiento efectivo de las penas y otras sanciones.

Ministerio de Educación

- Regula, coordina y organiza el sistema nacional de educación, normalmente desde la escuela primaria, hasta la secundaria o los institutos.
- Asegura igualdad de acceso a la educación pública.
- Controla y evalúa colegios en instituciones de educación superior (pública y privada).
- Asegura una gestión eficaz de los profesores y del personal administrativo.

Recuadro A.1. Responsabilidades típicas de los ministerios que figuran en esta encuesta (cont.)

Ministerio de Salud

- Diseña e implementa las políticas públicas de salud (prevención, organización sanitaria y formación de profesionales).
- Define las políticas del deporte y de la lucha contra la drogadicción.
- En colaboración con otros ministerios, define las regulaciones de seguridad industrial y seguridad social.

El recuadro A.2 contiene la clasificación y las definiciones de las ocupaciones que figuran en esta encuesta y que se consideran relativamente típicas en todos los gobiernos. Se centra en gran parte en los administradores en general, ya que el criterio para considerar que un funcionario es un administrador es que supervise y dirija el trabajo de al menos tres personas. Ya que es sumamente difícil proporcionar descripciones más detalladas de las responsabilidades que distinguen entre los diversos niveles de administración, la opción elegida es centrarse en una diferenciación jerárquica en lugar de hacerlo en una descripción más detallada de las funciones.

Recuadro A.2. Clasificación y definición de las ocupaciones

Directivos superiores

Directivos D1 (parte de CUIO-08 1112) son los funcionarios públicos superiores, justo por debajo del ministro o secretario de Estado/subsecretario. Pueden ser altos cargos de la administración y/o nombrados por el gobierno o el jefe de gobierno. Aconsejan al gobierno en asuntos de política, supervisan la interpretación e implementación de las políticas del gobierno y, en algunos países, tienen poderes ejecutivos. Los directivos D1 pueden tener el derecho de asistir a las reuniones de gabinete/consejo de ministros, pero no forman parte del gabinete/consejo de ministros. Son responsables de la dirección y administración general de la oficina del ministerio/secretario de Estado, o de un ámbito administrativo concreto. En los países con un sistema de agencias autónomas, poderes descentralizados, organizaciones más horizontales y directivos con atribuciones ejecutivas, los directivos D1 son los directores generales. El título concreto del puesto puede variar entre países.

Directivos D2 (parte de CUIO-08 11 y 112) se encuentran justo por debajo de los directivos D1. Formulan y revisan las políticas y planifican, dirigen, coordinan y evalúan las actividades generales del ministerio o de la dirección/unidad especial con la ayuda de otros directivos. Pueden ser altos cargos de la administración. Proporcionan orientación en la coordinación y gestión del programa de trabajo y liderazgo para los equipos profesionales en diferentes ámbitos de las políticas. Definen los objetivos, estrategias y programas para la unidad/departamento administrativo bajo su supervisión.

Directivos intermedios (responsables administrativos de por lo menos tres miembros del personal)

Directivos D3 (parte de CUIO-08 12) se encuentran justo por debajo de los directivos D2. Planifican, dirigen y coordinan el funcionamiento general de una dirección/unidad administrativa específica dentro del ministerio, con el apoyo de otros directivos, normalmente con las directrices establecidas por una junta de directores o un órgano de dirección. Proporcionan liderazgo y administración a equipos de profesionales dentro de su ámbito particular. Estos funcionarios elaboran y administran el programa de trabajo y el personal de las unidades, divisiones o ámbitos de las políticas. Elaboran y gestionan presupuestos, controlan el gasto y aseguran el uso eficiente de los recursos. Monitorean y evalúan el rendimiento de los diferentes equipos profesionales.

Directivos D4 (parte de CUIO-08 121) se encuentran justo por debajo de los directivos D3. Elaboran y administran consejos sobre políticas y planificación estratégica y financiera. Elaboran y dirigen procedimientos operativos y administrativos y aconsejan a los directivos superiores. Controlan la selección, la formación y el rendimiento del personal, elaboran presupuestos y supervisan las operaciones financieras, controlan los gastos y aseguran el uso eficiente de los recursos. Proporcionan liderazgo a equipos profesionales específicos dentro de una unidad.

Recuadro A.2. Clasificación y definición de las ocupaciones (cont.)

Profesionales

Analistas de políticas/Economistas senior (parte de CUIO-08 242 y 2422) no tienen responsabilidades administrativas (más allá de dirigir un máximo de tres funcionarios) y se encuentran por encima del rango de analistas junior y personal administrativo/de secretaría. Se les suele exigir un título universitario. Tienen ciertas responsabilidades de liderazgo en un ámbito de trabajo o en diversos proyectos, y desarrollan y analizan políticas que orientan el diseño, la implementación y la modificación de operaciones y programas del gobierno. Estos profesionales revisan las políticas y la legislación existente con el fin de identificar anomalías y disposiciones obsoletas. Analizan y formulan opciones para las políticas, elaboran documentos de información y recomendaciones para modificar las políticas. Además, evalúan el impacto, las implicaciones financieras y la viabilidad política y administrativa de las políticas públicas. El personal de este grupo tiene la posibilidad de acceder a puestos directivos mediante ascensos profesionales. Sus ámbitos de conocimientos específicos pueden variar desde el derecho, la economía, la política, la administración pública y las relaciones internacionales, hasta la ingeniería, el medio ambiente, la pedagogía, la economía de la salud, etc. Los analistas de políticas/economistas senior tienen por lo menos cinco años de experiencia profesional.

Economistas junior/Analistas de políticas (parte de CUIO-08 242 y 2422) se encuentran por encima de los rangos del personal administrativo/de secretaría. Se les suele exigir un título universitario. No tienen responsabilidades de liderazgo. Desarrollan y analizan políticas que orienten el diseño, la implementación y la modificación de las operaciones y programas del gobierno. Estos profesionales revisan las políticas y la legislación existente con el fin de identificar anomalías y disposiciones obsoletas. Analizan y formulan opciones para las políticas, elaboran documentos de información y recomendaciones para modificar las políticas. Además, evalúan el impacto, las implicaciones financieras y la viabilidad política y administrativa de las políticas públicas. Sus ámbitos de conocimientos específicos pueden variar desde el derecho, la economía, la política, la administración pública y las relaciones internacionales, hasta la ingeniería, el medio ambiente, la pedagogía, la economía de la salud, etc. Los analistas de políticas/economistas junior tienen menos de cinco años de experiencia profesional.

Personal de secretaría

Secretarios (empleados de oficina) (parte de CUIO-08 411 y 4110), a los cuales no suele exigírseles un título universitario, aunque muchos lo poseen. Llevan a cabo una amplia gama de trabajos de oficina o administrativos en relación con operaciones de manejo de dinero, organización de viajes, solicitudes de información y programación de agenda. Registran, elaboran, tratan, clasifican y completan información; clasifican, abren y envían correo; elaboran informes y correspondencia; registran la salida de equipos asignados al personal; contestan el teléfono o a las consultas electrónicas o derivan a la persona apropiada; verifican cifras, preparan facturas y registran detalles de transacciones financieras cursadas; transcriben información a los computadores y revisan y corrigen documentos. Algunos prestan su apoyo en la elaboración de presupuestos, el monitoreo de gastos, la redacción de contratos y órdenes de compras o adquisiciones. Los de mayor rango, que supervisan las tareas de los trabajadores administrativos de apoyo, quedan excluidos de esta categoría.

La clasificación y la definición de las ocupaciones constituyen una adaptación de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-08) elaborada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esto se debe a que son pocos los países que siguen el modelo CIUO para clasificar sus funciones en el gobierno.

Ya que no existe una definición común de los puestos administrativos y que el número de niveles administrativos varía entre los países y los ministerios, para los objetivos de esta encuesta, D1 denotará el nivel directivo más alto, por debajo del ministro/secretario de Estado (designado por el presidente/primer ministro) y nombrado por el ministro (a veces designado por el presidente/primer ministro). Esta encuesta cubre hasta los puestos de nivel directivo D4, donde D1 y D2 se consideran puestos superiores de dirección, mientras que D3 y D4 son puestos directivos intermedios.

La categoría de “profesionales” se ha dividido entre puestos superiores (senior) y junior. El motivo es que en este grupo hay personal cuya experiencia puede ser sumamente variada.

La compensación

La encuesta se centra en la compensación total, que tiene dos grandes componentes: i) los sueldos y salarios, y ii) las contribuciones sociales del empleador. En el caso de los empleos a tiempo completo, se solicitaron datos sobre los niveles de remuneración.

1. **Sueldos y salarios brutos** incluyen los valores de cualquier contribución social, impuestos sobre la renta, etc., pagables al empleado, aunque en realidad son retenidos por el empleador por conveniencia administrativa o por otros motivos y pagados directamente a los sistemas de seguridad social, a los organismos tributarios, etc., en nombre del empleado. Las contribuciones sociales de los empleadores no se incluyen en los sueldos y salarios brutos. Se excluye de la encuesta la compensación en especie. Los sueldos y salarios brutos incluyen:

- **Sueldos y salarios básicos:** se refieren a los pagos anuales regulares a los empleados por el tiempo trabajado y los servicios prestados al gobierno. Aunque los salarios y los sueldos normalmente se paguen semanal o mensualmente, o a otros intervalos, para los objetivos de esta encuesta se pidió el salario anual. Los pagos de horas extraordinarias quedan excluidos de los datos.
- **Pagos adicionales:** debido a las dificultades para conseguir datos exhaustivos y asegurar la comparabilidad entre países, los pagos adicionales se han limitado a sus categorías más importantes, incluyendo:
 - ❖ Las compensaciones por el tiempo no trabajado: se refieren únicamente a las **vacaciones anuales** y a los días festivos oficiales.
 - ❖ **Las bonificaciones y gratificaciones pagadas regularmente** se refieren a las bonificaciones de fin de año y estacionales; las bonificaciones de reparto de utilidades; y los pagos adicionales de vacaciones, complementarios al pago de vacaciones normales y otras bonificaciones y gratificaciones.
 - ❖ **Las bonificaciones y gratificaciones no pagadas de forma regular** (pagos relacionados con el rendimiento) se refieren a las bonificaciones ad hoc u otros pagos excepcionales vinculados con el rendimiento general del empleado a los que él/ella puedan tener derecho.

2. **Las cotizaciones sociales del empleador** son contribuciones sociales pagables por los empleadores a los fondos de seguridad social u otros sistemas de seguridad social relacionados con el empleo para garantizar las prestaciones sociales (seguro de salud, pensiones) de sus empleados.

- **La contribución del empleador** a los sistemas oficiales de seguridad social o a los sistemas de seguro social de fondos privados para la cobertura de la vejez, las pensiones, la enfermedad y la salud. Las contribuciones sociales de los empleadores representan las contribuciones sociales pagables por los empleadores a los fondos de seguridad social u otros sistemas de seguridad social relacionados con el empleo para garantizar las prestaciones sociales (seguro de salud, pensiones) para sus empleados. En algunos países estas contribuciones sociales pagan a los sistemas públicos, mientras que en otros a los sistemas privados. Las contribuciones sociales de los empleadores a veces también incluyen fondos específicos creados, por ejemplo, mediante acuerdos sociales. En la encuesta de 2013 los datos recopilados sobre las contribuciones sociales de los empleadores se han limitado a los planes de salud y las pensiones, que representan la mayoría de las contribuciones sociales de los empleadores.
- Las prestaciones sociales **no capitalizadas** de los empleados, pagadas por los empleadores, limitadas a las prestaciones de salud y pensiones. La expresión “no capitalizada” se refiere a prestaciones sociales para las cuales no existen fondos de seguridad social ni hay un registro oficial de las contribuciones sociales. Los sistemas de pensiones o de salud no capitalizados existen en numerosos países: en ese caso, es el presupuesto de la administración pública el que paga las pensiones/prestaciones de salud de los funcionarios públicos. En varios países las contribuciones del empleado y del empleador no cubren todos los costos asociados con las prestaciones sociales de los empleados del gobierno. En esos casos, se suelen dedicar partidas especiales del presupuesto para cubrir esta parte no capitalizada de las prestaciones sociales.

Uso de comparadores

Se han hecho cálculos convirtiendo los datos sobre compensaciones en dólares a partir de la metodología de la paridad del poder adquisitivo (PPA). Esto compensa por las diferencias en los tipos de cambio y en los niveles de precios relativos. La PPA no tiene en cuenta el coste de la vida relativamente diferente en las principales ciudades de cada país y entre los países. En numerosos países la mayoría de los empleados del gobierno central trabajan en las grandes ciudades. Los sueldos y salarios tienden a compensar por la diferencia relativa en el coste de la vida en las principales ciudades.

La OCDE también comparó países con datos normalizados con los datos disponibles del PIB per cápita en las *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI. Esta normalización es una manera de eliminar las diferencias en los niveles de riqueza media en cada país.

Los índices (*ratios*) de compensación de los empleados en relación con el PIB per cápita no fueron corregidos para el tiempo de trabajo. Se siguió este enfoque con el fin de mantener la consistencia entre las dos medidas comparadas.

Ajustes del tiempo de trabajo

Se calculan las diferencias entre el tiempo que las personas realmente trabajan y la compensación promedio anual (el salario medio anual bruto más las contribuciones sociales del empleador) para obtener una compensación media anual ajustada. En realidad, para situar la compensación de los empleados recogida en una base comparable entre países, se utilizan las diferencias en el tiempo de trabajo (la cantidad de horas trabajadas a la semana en la administración pública, los derechos de vacaciones legales o medios y el número de días que corresponden a la administración pública) para calcular la compensación media anual ajustada.

Para todos los administradores (es decir, D1, D2, D3 y D4) dado que los tiempos de trabajo semanales se aplican muy desigualmente a esta categoría de empleados, los datos fueron ajustados sólo para las vacaciones.

Las correcciones del tiempo de trabajo quedan recogidas en el cuadro A.1.

Cuadro A.1. Correcciones del tiempo de trabajo

	Tiempo de trabajo contractual, h/semana	Número promedio de días de vacaciones	Número promedio de días festivos que se aplican a la función pública	Número promedio de días laborables al año por país	Número promedio de horas laborables al año por país	Coefficiente de las correcciones del tiempo de trabajo, horas semanales y días festivos	Coefficiente de las correcciones del tiempo de trabajo, días festivos	Coefficiente de las correcciones del tiempo de trabajo, ninguna corrección
Argentina	40	30	15	216	1 726	0.827	0.827	1.000
Brasil	40	30	9	222	1 774	0.850	0.850	1.000
Chile	44	15	9	237	2083	0.999	0.908	1.000
Colombia	40	15	16	230	1 838	0.881	0.881	1.000
Costa Rica	40	10	11	240	1918	0.919	0.919	1.000
México	40	20	10	231	1 846	0.885	0.885	1.000
Panamá	40	30	11	220	1 758	0.843	0.843	1.000
Paraguay	40	30	6	225	1 798	0.862	0.862	1.000
Perú	40	30	9	222	1 774	0.850	0.850	1.000

Notas: Las cifras del cuadro han sido redondeadas.

El máximo de días de trabajo al año si se trabaja cinco de siete días a la semana es 261.

El máximo de horas de trabajo al año si se trabaja ocho horas por día laborable es 2088.

Argentina: el número de días de trabajo legales de las vacaciones varía; 20 días durante los cinco primeros años de trabajo, 25 a partir del sexto año y 30 a partir del decimoquinto año.

Fuente: Encuesta de la OCDE sobre Compensación de los empleados en el gobierno central/federal.

La compensación media anual comparativa es:

$$W_{co}^{a*} = \frac{\left(\frac{W_{co}^a}{P_c} \right)}{H_c^{a*}}$$

donde:

W_{co}^{a*} = compensación media anual de los empleados en un país c dentro del grupo ocupacional o en el tiempo trabajado corregido por la PPA.

W_{co}^a = compensación media anual en moneda nacional en el país c dentro del grupo ocupacional o en moneda nacional.

P_c = paridad del poder adquisitivo del país c.

H_c^{a*} = razón (*ratio*) del tiempo de trabajo promedio en el país c. Esto corresponde a las horas medias de trabajo anuales en el país c (de los datos de la encuesta) divididas por 2088. El número 2088 es igual a las horas de trabajo teóricas al año con 40 horas de trabajo semanales, sin vacaciones ni permisos de ningún tipo. Esto también da como resultado un promedio de 261 días de trabajo al año, en cuyo caso cada día laboral comprende ocho horas de trabajo.



From:

Government at a Glance

Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/9789264209480-en>

Please cite this chapter as:

OECD/Inter-American Development Bank (2014), "Metodología y notas adicionales sobre la compensación de los empleados públicos", in *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264211636-38-es>

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.