

Medición de la calidad institucional: aplicaciones prácticas

María Inés Alfaro

Introducción

La calidad institucional se ha venido posicionando, de manera cada vez más destacada, en la agenda de las administraciones públicas. En ocasiones se la ha vinculado con el concepto de “governance” (CIPPEC, 2009) mientras que, en otros casos (con inocultables sesgos ideológicos) se la asocia al grado en que, las instituciones estatales facilitan o promueven determinadas “libertades”, restringidas principalmente a las de mercado¹. Resulta de ello la publicación de ranking de países en los que, comparando de series históricas, los países “suben” o “bajan” posiciones en relación a estándares de calidad institucional a nivel mundial. No es éste el enfoque que anima este trabajo.

Por el contrario, alejadas de encuadres “hiper-macro” (ya sea como los que asocian la calidad institucional de los países a sus mecanismos de gobernanza desde indicadores altamente agregados; o como las visiones unilaterales que acotan la calidad institucional de los países a la poco comprobable “libertad de mercado”), las reflexiones que siguen navegan en un plano de abstracción que podríamos llamar intermedio², en el que las instituciones públicas concretas se delimitan como los objetos de análisis, sin dejar de considerar que son éstas, en definitiva, las que dan cuerpo a lo que, en abstracto se piensa como las burocracias públicas o, más abstractamente aún, como el actor estatal. En definitiva, los ciudadanos no interactuamos directamente con el estado o con la burocracia pública sino con instituciones concretas que nos brindan bienes y servicios de los más diversos.

Entonces, centrados en este nivel de análisis, queremos compartir una serie de reflexiones surgidas al calor de experiencias de aplicación concretas de herramientas para la medición de la calidad institucional en el sentido que la entendemos aquí. Esto es pensar a las instituciones como complejos en los que podemos identificar estructuras organizativas, puestos de trabajo, procesos de gestión, productos, recursos humanos, presupuestos, entre muchos otros atributos que deben articularse en círculos virtuosos para alcanzar lo que llamamos calidad institucional.

La aplicación efectiva de un set de instrumentos técnicos, basados en un enfoque conceptual unificado que operó como telón de fondo aportó, además, una serie de lecciones aprendidas y buenas prácticas que resulta conveniente tener en cuenta a la hora de promover tendencias de modernización como la que aquí se comparten.

Para ello, este trabajo se estructura en torno a la compleja -pero posible- articulación de dos condiciones necesarias para la medición de la calidad institucional en ámbitos públicos: a) sustentarse en un enfoque conceptual que conciba la organización, los recursos humanos (en tanto Sistemas Puesto-Persona), los procesos de gestión y los aspectos presupuestarios como un todo integrado y, b) que de tal enfoque se deriven instrumentos técnicos articulados para la medición en base a indicadores objetivos.

¹ Nos referimos al Índice de Calidad Institucional (ICI) que elabora anualmente el Centro de Investigaciones de Instituciones y Mercados de Argentina (CIIMA) con apoyo de la Red Liberal de América Latina (RELIAL) Dicho índice compuesto se basa en indicadores agregados por países generados principalmente por organismos internacionales de financiamiento tales como el Índice de Estado de Derecho y el Doing Business del Banco Mundial, Competitividad Global del Foro Económico Mundial y el Índice de Libertad Económica del Wall Street Journal. Al respecto ver Krause (2018).

² Evocamos aquí las ya célebres “teorías de alcance intermedio” que, en los años 60 del siglo pasado, defendiera Robert Merton, en su intento por diferenciarse del enfoque altamente abstracto y generalizante propiciado por su maestro, Talcott Parsons. Sostenía Merton, entonces, que el progreso de las ciencias entonces dependía de la densidad de estas teorías equidistantes tanto de las altas abstracciones como de las constataciones meramente empíricas.

En primer lugar se abordan algunos ejes conceptuales básicos que son parte sustancial de un enfoque integrado para el tratamiento de los problemas de la organización, los procesos, los recursos humanos y el presupuesto. Seguidamente se establecen las vinculaciones entre dicho enfoque y el diseño y aplicación de un set de instrumentos técnicos para la medición -y por lo tanto la mejora- de la calidad institucional. Para ello, recorreremos una serie de interrogantes altamente sensibles para la calidad de las instituciones públicas y ofrecemos una reflexión sobre el modo en que las mismas pueden responderse a partir de instrumentos para la medición en base a información objetiva.

Las preguntas que intentamos responder son las siguientes: ¿Con que grado de racionalidad técnica se gestionan las estructuras organizativas? ¿Los “sistemas puesto-persona” son adecuados a las necesidades institucionales y al desarrollo de las personas? ¿Cómo evitar la discrecionalidad en la asignación de personas a puestos? ¿Existe equidad interna entre responsabilidades y remuneraciones? ¿Cómo podemos medir y corregir esas inequidades cuando las hay? ¿Cómo vincular el presupuesto de personal a las unidades organizativas, a los puestos de trabajo y a los procesos? ¿Cómo darles más racionalidad técnica a los presupuestos en personal? ¿Qué políticas organizativas, de profesionalización de las dotaciones, de concursabilidad basadas en el mérito, de mejora de la equidad y de racionalidad presupuestaria pueden adoptarse?

Finalmente, ensayaremos algunas recomendaciones derivadas de lecciones aprendidas producto de la experiencia acumulada con estas soluciones concretas aplicadas en instituciones públicas que resultaron fundacionales e innovadoras, y aportaron información objetiva para la toma de decisiones.

1. La primera condición: un enfoque conceptual integrado

Tanto en las reflexiones producidas en el mundo académico como en la gestión de políticas públicas nos encontramos con un panorama que tiende a la creciente especialización en el tratamiento o intervención de determinadas problemáticas sobre las administraciones públicas. De este modo, se han consolidado “sub disciplinas” en el campo de la planificación estratégica y operativa, de la arquitectura organizacional, de la gestión de procesos, del servicio civil y los recursos humanos, de la administración financiera pública, de la evaluación, entre una larga lista de ejemplos.

Sin duda estas “expertises” particulares constituyen avances significativos pero, al momento de abordar el problema de la calidad institucional, tienden a promover fragmentaciones en las miradas sobre un objeto de análisis que, *per se*, presenta una naturaleza compleja. Por ello, partimos de la premisa que sostiene la necesidad de construir un enfoque conceptual integrado, que dé cuenta de las interdependencias entre los componentes centrales que conforman la realidad de las instituciones.

Precisamente, el **Modelo O-RH (Organización-Recursos Humanos)** permite, entre otras cosas, “comprender las articulaciones entre a) las estructuras organizativas, b) las reglas de juego sobre la incorporación y profesionalización de los recursos humanos y c) la retribución como mecanismo de acceso y mantenimiento a la disponibilidad del capital humano, todo ello en el contexto de las restricciones presupuestarias y las condiciones del mercado laboral” (Hintze, 2002). Para entender este modelo de abordaje nos detendremos en algunos de los conceptos centrales que lo constituyen como una propuesta articulada³. Veamos el siguiente argumento que analiza estas complejas cuestiones de un modo sencillo, a fin de discriminar lo que, a primera vista, se nos presenta como indiferenciado y, por ello, confuso.

³ El modelo O-RH ha sido desarrollado por Jorge Hintze y se ha aplicado en numerosas instituciones públicas de América Latina y Argentina a través de la Asociación Civil Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica Tecnología para la Organización Pública (TOP). En este apartado recurrimos a los bastos materiales conceptuales generados en esa larga experiencia.

Resulta evidente que las instituciones públicas están conformadas por personas y, es frecuentemente reconocido que ellas constituyen su mayor capital y fortaleza. Las personas ocupan puestos de trabajo donde realizan tareas, puestos ubicados en alguna unidad de la estructura organizativa responsable por la ejecución de determinados procesos de gestión. A su vez, tienen asignadas categoría o nivel respecto de las demás personas en los sistemas de jerarquías que existan (comúnmente denominados escalafones) y, como consecuencia de lo anterior, el derecho a percibir cierta retribución dentro de las que admita el sistema salarial y, por ello, el presupuesto vigente de gastos en personal.

La mayor o menor racionalidad y lógica recíproca con que se ajusten unidades organizativas, procesos, personas, puestos, categorías y salarios tiene consecuencias fundamentales sobre el funcionamiento y la calidad institucional y, en cuanto a las personas, sobre la equidad y oportunidades de desarrollo laboral. Durante el desarrollo de la permanencia de las personas en las instituciones, continúan ocurriendo estos movimientos: las personas cambian sucesivamente de puesto de trabajo y, tal vez de unidad organizativa, se les asignan categorías superiores y nuevos salarios. Le llamamos a esto la carrera laboral que, como puede verse, está compuesta por dos carreras diferentes: la carrera organizativa (la movilidad entre distintos puestos de trabajo) y la carrera escalafonaria (la movilidad entre distintas categorías salariales).

El gráfico N° 1 del Anexo muestra esta multiplicidad de situaciones que, paradójicamente, a primera vista, parecen no diferenciarse. Vamos a analizarlo identificando, a continuación, algunos de los conceptos básicos que conforman el lenguaje de este modelo. Esto es extremadamente necesario, pues en el campo que estamos tratando, que es el análisis integrado de la calidad institucional, no existe una terminología tan universalmente aceptada como en otras sub disciplinas, como las de la administración financiera por ejemplo.

Veamos brevemente estos conceptos del modo más sencillo posible:

- **Unidad organizativa y configuración de unidades organizativas:** Las unidades son las particiones de las responsabilidades y autoridad para ejecutar procesos y utilizar recursos en un ámbito institucional determinado y la configuración es el conjunto de unidades de dicho ámbito institucional, relacionadas según sus dependencias jerárquicas. Como se sabe, las configuraciones de unidades se denominan generalmente la estructura organizativa y se representan usualmente con formato de organigrama, como el que figura en el gráfico N°1. También, como se sabe, toda unidad organizativa incluye por definición un puesto titular o de jefatura y otras unidades y/o puestos de trabajo dependientes, lo que nos conduce a los puestos de trabajo.

- **Puesto de trabajo:** Un puesto es un lugar de trabajo, en la estructura de una organización, que puede ser ocupado por sólo una persona a la vez. No debe confundirse el puesto de trabajo con la persona que lo ocupa. La metáfora más adecuada para representar un puesto es una silla, que es un lugar diseñado para ser ocupado por sólo una persona en un lugar físico. Si el lugar físico es, por ejemplo, una sala (una unidad organizativa en nuestro lenguaje metafórico) en la que hay diez sillas vacías, éstos serían los puestos de trabajo. Si hubiera ocho personas sentadas en ellos, habría ocho puestos ocupados y dos vacantes. Volvamos al Gráfico N° 1 donde figura el dibujo de un organigrama con sus puestos de trabajo. Una de las unidades tiene un círculo naranja del que dependen dos círculos verdes que representan puestos de trabajo. El naranja corresponde al titular de la unidad y los verdes a puestos que no son jefes de unidades. Retomando la metáfora de las sillas, si la sala fuera una unidad organizativa, y la silla de la cabecera estuviera reservada para el jefe del grupo, esta sería la del titular.

- **Clase ocupacional (o clases de puestos):** Algunos puestos son muy similares o incluso iguales a otros. En ese caso, constituyen una clase ocupacional. En el gráfico, dos de los tres círculos verdes están agrupados, para simbolizar que constituyen una misma clase porque son similares de alguna manera.

Así que están representados cuatro puestos pero sólo tres clases: la de titular de unidad, la de los dos puestos agrupados y una tercera, que incluye un solo puesto. Es posible definir preliminarmente una clase ocupacional como el conjunto de puestos de trabajo suficientemente similares en cuanto a sus tareas y requisitos como para que sea posible intercambiar sus ocupantes sin necesidad de modificar sus categorías escalafonarias o adquirir nuevas capacidades.

- **Categoría escalafonaria:** Los regímenes de personal, tales como estatutos, escalafones –u otras denominaciones- incluyen escalas de jerarquías o grados de las personas, que indican cuáles tienen mayor valor o reconocimiento, dentro de los agrupamientos o familias de puestos que puedan ocupar en cada momento, según las normativas vigentes. Por ejemplo, en las administraciones públicas, las escalas de categorías se expresan como códigos que indican cuáles son mayores o menores en cuanto a la jerarquía. A veces se encuentran agrupados en conjuntos, como “Alta Dirección”, “Profesional” “Servicios” y otros. En todos los casos están asociadas a una remuneración. Definimos entonces categoría escalafonaria como la jerarquía asignada a las personas en las escalas salariales vigentes. Como surge de la definición, las categorías escalafonarias se asignan a las personas. Categorías y puestos son entidades diferentes, la primera se asigna a las personas, la segunda se define en la estructura organizativa.

- **Estructura y composición salarial:** Los salarios o remuneraciones, como resulta obvio, son las compensaciones monetarias que reciben las personas en las instituciones. Al menos una parte de la remuneración suele estar determinada por la categoría escalafonaria, en general el salario básico. Normalmente las categorías escalafonarias mayores tienen salarios básicos mayores que las menores. Esto es lo que se representa en el Gráfico N° 1, en el que, horizontalmente, figura la escala de categorías que tomemos como referencia y, verticalmente, los montos de salarios en forma creciente. Este dibujo es lo que usualmente se denomina “curva salarial” y cuyo nombre técnico es estructura salarial. La forma de esta curva tiene grandes consecuencias de todo tipo en la vida institucional. Depende de las políticas, lo que hayan establecido los regímenes de personal en cuanto a las grillas salariales, las políticas y disponibilidades presupuestarias, entre otras muchas cuestiones.

Usemos esta definición: la **estructura salarial** es la relación entre el criterio de jerarquización de personas vigente en un ámbito institucional determinado, como categorías escalafonarias u otros, y los montos nominales de remuneración percibidos por las personas por todo concepto. La definición que acabamos de emplear muestra una nueva situación, al mencionar “por todo concepto”.

En efecto, los salarios básicos son sólo uno de los conceptos posibles. Las personas pueden recibir salarios por otros conceptos, algunos de ellos asociados a los sistemas de categorías escalafonarias y otros a diferentes situaciones personales, como por ejemplo la antigüedad, la tenencia de títulos académicos, desempeños y muchas otras situaciones. Otras partes de la remuneración, en cambio, pueden no estar asociadas a las personas sino a los puestos que ocupen en un momento determinado.

Los adicionales por jefaturas son el caso más común de remuneraciones asociadas al puesto de trabajo, pero puede haber muchas otras, entre las cuales las condiciones de trabajo son las más frecuentes (por ejemplo, zonas desfavorables, riesgo laboral y otras). El resultado de todo esto es la **composición salarial**, que determina los dos grandes tipos de conceptos que figuran en el Gráfico N1°: las remuneraciones asociadas al puesto (establecidas en función de las valoraciones o jerarquización del puesto, la condición y nivel de jefatura y condiciones de trabajo) y las remuneraciones asociadas a las personas (se establecen en función de valoraciones de condiciones o situaciones propias de las personas tales como categoría escalafonaria, formación, experiencia laboral, capacidades demostradas y otras).

Las primeras son percibidas por las personas sólo mientras ocupan los puestos, las segundas siguen siendo percibidas aunque las personas cambien de puesto. Estructura y composición definen el sistema salarial existente, que no es otra cosa que la política salarial, la que expresa la política de recursos humanos realmente aplicada⁴.

- **Cargo presupuestario:** Pocas ambigüedades semánticas superan las que hay entre los términos cargo, categoría y puesto. Se usan indistintamente en el lenguaje cotidiano y también, con frecuencia, en las normativas que regulan las personas y sus carreras. Hemos definido antes con la precisión que necesitamos los dos últimos. Nos queda por aclarar qué convención debemos adoptar para cargo, a fin de integrar este conjunto conceptual sin ambigüedades. En primer lugar, vamos a restringir el concepto al ámbito del presupuesto de personal, por lo cual, para evitar confusiones, usaremos siempre el término “cargo presupuestario” en lugar de sólo cargo. Lo definimos como la previsión salarial, en el presupuesto de gastos de personal, para asignar una categoría escalafonaria a una persona y autorizar el pago del salario básico correspondiente a dicha categoría.

Finalmente nos queda un último, pero primordial concepto asociado al enfoque O-RH. El fin de toda gestión de recursos humanos es la ubicación de la persona adecuada en el puesto adecuado, dado que es en los puestos de trabajo donde las personas pueden generar valor en las organizaciones. Por ello, las personas y los puestos no se pueden pensar de manera aislada sino que lo que configuran son “**Sistemas Puesto-Persona**”. Este es el binomio clave del análisis dado que lo que las instituciones hacen constantemente – a veces de manera no gestionada- es conformar y reconfigurar estos sistemas, ya sea en el momento del ingreso o de las promociones a categorías salariales superiores y cambios de puestos de trabajo.

La calidad de las instituciones depende de los Sistemas Puesto-Persona que la conformen, lo que se pone en evidencia cuando esta conformación falla. Pensemos en presupuestos sin los cargos presupuestarios que necesitamos, personas con categorías escalafonarias inadecuadas a sus condiciones personales, personas en puestos para los que no tienen la adecuada idoneidad, lo que se traduce en salarios inadecuados para las personas y los puestos y obstruye el cumplimiento del precepto universalmente aceptado que reza “...a igual trabajo en iguales condiciones, igual salario.” Es otra forma de expresar la calidad institucional como calidad de los sistemas puesto-persona. Como puede verse, el enfoque O-RH incluye el tratamiento de numerosas cuestiones que se encuentran íntimamente vinculadas y que impactan directamente en las políticas organizacionales (incluyendo estructuras, procesos y puestos), de recursos humanos y presupuestarias de las instituciones públicas. Todas ellas hacen a la calidad institucional.

¿Cómo puede ello gestionarse articuladamente, para lo cual necesita, medirse y evaluarse? Precisamente esta es la pregunta que da origen a la ponencia. Decíamos que las condiciones de posibilidad de ellos era contar con un enfoque conceptual integrado y, en segundo lugar que, de dicho enfoque, provengan instrumentos técnicos para la gestión y medición en base a indicadores objetivos. En el apartado siguiente veremos cómo podemos derivar dichos instrumentos desde el enfoque conceptual que acabamos de presentar.

2. La segunda condición: instrumentos técnicos articulados para la medición de la calidad institucional

Así como los conceptos esbozados se integran en un corpus consistente, los instrumentos técnicos que los operacionalizan tienen que cumplir idéntica condición⁵.

⁴ Al respecto ver Hintze, Jorge (2001) “Los salarios como radiografía de la política de recursos humanos”. Ponencia presentada en el Primer Congreso Argentino de Administración Pública, Rosario, Argentina, 30 de agosto al 1 de setiembre de 2001

⁵ Los instrumentos técnicos que se mencionan fueron diseñados y aplicados por el Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica Tecnología para la Organización Pública (TOP).

A los fines de clarificar estas relaciones se ha incluido el Cuadro N° 1 en el Anexo. Consiste en una tabla que vincula los niveles conceptuales con las principales gestiones a desarrollar en las administraciones públicas; los instrumentos técnicos que permiten medir la calidad institucional en cada una de estas gestiones, sus indicadores derivados y, finalmente, una síntesis de las fallas institucionales que con mayor recurrencia se observan cuando se gestiona sin este herramental técnico así como los aportes de cada instrumento para la mejora de la calidad institucional.

Iremos presentando a continuación una síntesis de estas soluciones técnicas⁶, mostrando en qué medida su aplicación aporta respuestas posibles a los interrogantes que formula la medición de la calidad en las instituciones públicas y cómo, a partir de su implementación, pueden gestionarse políticas altamente sensibles para dichas instituciones.

2.1. ¿Con que grado de racionalidad técnica se gestionan las estructuras organizativas?

El análisis organizacional conforma un universo conceptual de necesaria referencia en el abordaje de la gestión de las estructuras organizativas públicas y, aunque en grados menos reconocidos, de la gestión de procesos. Sin adentrarnos en una discusión que excede los objetivos más bien instrumentales de esta ponencia, tomaremos las categorías de análisis ofrecidas por el enfoque O-RH que adoptamos y las pondremos a dialogar con las herramientas técnicas que las operacionalizan.

En la configuración de un ámbito organizativo (y en los procesos de su rediseño) se juegan cuestiones tales como la distribución de autoridad, de poder, de responsabilidades ante una determinada forma de división del trabajo en un entorno institucional, lo que nunca está exento de pujas e intereses de muy diversa índole, muchas de ellas de carácter político. Estas cuestiones -ciertamente “intangibles”- definen, entre otras cosas, las jerarquías de las unidades organizativas pero de modos difusos. Con el objeto de clarificar estos ordenamientos de hecho conviene, como primera medida, generar un listado de tipos de unidades admisibles dentro distintos niveles organizativos con que pueden ser clasificadas las unidades existentes en las estructuras organizativas. A esta herramienta de ordenamiento la denominamos **“Clasificador de Unidades Organizativas” (CUO)**⁷.

Resulta indispensable para la medición y análisis de la configuración organizativa ya que aporta criterios clasificatorios y jerárquicos uniformes y es el primer paso para determinar la racionalidad técnica de la estructura organizativa vigente o de las propuestas de reorganización bajo estudio. Sin este clasificador no se obtiene un indicador clave de la configuración organizativa, el **Índice de Jerarquización de Unidades (JDU)** que toma la forma de una pirámide y puede verse en el margen derecho superior del Grafico N° 2 del Anexo. En ese caso se grafica una configuración de tendencia piramidal (con mayor número de unidades organizativas en la base que, en el ejemplo, llegan al nivel 6-Departamento) pero también pueden encontrarse configuraciones romboidales (con mayor número de unidades de niveles medio-alto) propio de instituciones más estratégicas que operativas.

Esta información puede ser complementada con otra referida a la orientación funcional de las unidades organizativas que componen la configuración.

⁶ Cabe señalar que los instrumentos técnicos deben ser adaptados e incluso rediseñados a la medida de las necesidades de las instituciones en las que se aplican. Lo que comúnmente se conoce como “enlatados” no han dado frecuentemente buenos resultados porque carecen de esa flexibilidad. Seguramente los procesos de adaptación demandan mayores esfuerzos pero garantizan una adecuada implementación y aplicación. .

⁷ Para una exposición en detalle del uso de la herramienta remitimos a la ponencia de Natalia Palacios, Directora de la Dirección de Modernización e Innovación del Ministerio de Hacienda de Paraguay, que se presentó en el XXIV Congreso Internacional del CLAD. 2019.

Como sabemos, el organigrama (ya sea formal, real o proyectado) es la forma más sencilla y común de representación de las organizaciones, nos da una idea razonable de su estructura, pero informa bastante poco, en realidad. Nada dice, por ejemplo, de la naturaleza de las funciones que se cumplen, lo que denominamos orientación funcional. Esta orientación está determinada por los procesos (y productos) asignados a las unidades.

De tal modo, en las organizaciones públicas podemos encontrar 4 orientaciones funcionales básicas: la producción externa para la sociedad, la producción externa para otras organizaciones públicas, la producción interna (para la propia organización) y la conducción.

Esta información puede ser proporcionada por una nueva modalidad de graficación que denominamos **“Organigrama Funcional”**. En el gráfico N° 2 del Anexo se presenta un ejemplo de esta representación para una institución ficticia. Su indicador derivado es el de la **Orientación funcional de las unidades organizativas** que aparece en el margen superior izquierdo del gráfico⁸. Al poner de relieve los objetivos misionales de cada unidad nos muestra la orientación funcional predominante en una configuración, lo que permite analizar la racionalidad de las proporciones entre estas distintas orientaciones funcionales en una institución determinada.

Entonces, la medición de la racionalidad técnica de la gestión de estructuras se vuelve posible a través de estos indicadores sobre jerarquización y orientación funcional de unidades. Pero, ¿cómo determinar – también con criterios técnicos- el nivel organizativo que le corresponde a determinada unidad? Para ello conviene utilizar un instrumento técnico denominado **“Descripción y Valoración de Unidades Organizativas” (DVCO)**⁹. El mismo permite asignar un puntaje a cada una de las variables de valoración seleccionadas, agrupadas según dos factores – la dimensión (medida por la cantidad de unidades dependientes y por la cantidad de puestos de trabajo) y las responsabilidades de la unidad-, y toma en cuenta la orientación principal de la unidad hacia funciones operativas o estratégicas por lo que pondera con distintos pesos las variables consideradas según esta orientación.

Como surge de esta sintética descripción, en el diseño del DVCO se encuentran aplicados algunos de los supuestos conceptuales del enfoque O-RH que hemos presentado. En primer lugar, en la valoración de la dimensión de la unidad juegan tanto los aspectos de estructura como los de recursos humanos (medidos en puestos de trabajo), lo que muestra nuevamente la integridad de estas dos gestiones “hermanas”. Por ello, para la descripción de la unidad se utilizan tanto indicadores de estructura (el Índice de Jerarquización de Unidades -JDU- al que ya nos referimos) como indicadores de puestos de trabajo (**el Índice de Jerarquización de Puestos de Trabajo -JPT-** que “ordena” los puestos por el nivel de las clases ocupacionales y al que nos referimos más adelante) que son algo así como “espejos” uno del otro.

Asimismo se utiliza un indicador de la relación entre estructura y puestos, el **“Índice de Puestos por Unidad” -IPU-**, que mide la cantidad de puestos por unidad organizativa y da una idea de la relación entre puestos titulares y no titulares de unidad y, con ello del índice de supervisión, un factor central para la racionalidad técnica de las estructuras organizativas. En suma, estas herramientas plasman, en el nivel instrumental, aspectos revisados en el plano conceptual: configuración de unidades organizativas, puestos de trabajo y clases ocupacionales, entre los más significativos.

⁸ El código de colores debe interpretarse del siguiente modo: conducción (azul), producción externa para la sociedad (rojo), producción externa para la administración pública (naranja), producción interna (verde).

⁹ Para una exposición en detalle del uso de este instrumento técnico remitimos a la citada ponencia de Natalia Palacios.

Cuando las organizaciones no cuentan con los instrumentos mencionados en este apartado es frecuente que la administración de estructuras organizativas se realice de manera “espontánea” o guiada solamente por criterios políticos lo que lleva a un sinnúmero de inconsistencias: creación de unidades para jerarquizar personas, crecimiento de las estructuras sin que se contemplen las necesidades institucionales, resolución de pujas y conflictos de intereses a través del rediseño de los organigramas, entre las más comunes. Los perjuicios para las instituciones y las personas son conocidos: desdibujamiento de la “razón de ser” de la organización por desproporciones entre orientaciones funcionales, obstáculos para la adecuada obtención de resultados, altos niveles de incertidumbre en relación a los mecanismos de delegación de autoridad y rendición de cuentas, predominio de arreglos informales por sobre lo establecido normativamente, entre muchos otros.

En suma, si la racionalidad técnica no puede determinarse tampoco puede acrecentarse. Esto sólo es posible a través de la fijación de criterios homogéneos y transparentes para determinar la importancia relativa de las unidades organizativas en cuanto a dimensión y alcance de las responsabilidades sobre decisiones, resultados, recursos e informaciones que les hubieran sido asignados. Adicionalmente, está probado que el uso de estos instrumentos provee de información objetiva y criterios técnicos para las decisiones fundadas de las áreas responsables de la administración de estructuras y contribuyen a su fortalecimiento ante intereses y presiones externas.

Retomemos ahora la cuestión de los **procesos de gestión**, que también se entienden como un componente central de la administración de estructuras organizativas. Como se sabe, la vinculación se encuentra poco establecida en las instituciones públicas. Esto se resuelve con la aplicación de una herramienta analítica –la **Matriz de Corresponsabilidad por Procesos**– y un instrumento técnico que debe potenciarse con un sustento normativo que lo ponga en vigencia – el **Manual de Organización por Procesos**–. La primera enlaza las unidades organizativas con los procesos de gestión institucionales, identificando el tipo de corresponsabilidad implicada (producir, intervenir o controlar)¹⁰. En el Gráfico N° 3 del Anexo se muestran estas intersecciones.

Sin duda, la solución se orienta a resolver problemas recurrentes en las instituciones públicas: desconocimiento de los procesos de gestión, indeterminación de la asignación de responsabilidades por procesos a las unidades organizativas, es decir, la desvinculación entre la estructura organizativa y procesos que deben gestionarse en ellas para la producción de valor público. Adicionalmente permite identificar “cuellos de botella” en los procesos y/o falta de asignación de responsabilidades en las unidades organizativas y provee un insumo para la implementación de reingeniería de procesos en caso de corresponder y para la elaboración de posteriores manuales de procedimientos.

En suma, promueve la (tan mencionada pero poco implementada) gestión por procesos en las instituciones, abriendo un círculo virtuoso para los aspectos organizacionales y de recursos humanos que están en la base del enfoque O-RH.

Una vez obtenido esto es posible contribuir a que las instituciones transiten un pasaje fundamental y fundacional que las conduce desde el clásico paradigma de las funciones, al enfoque organizacional por procesos. Esto se concreta en un nuevo instrumento, tal vez el más visible de la gestión de estructuras organizativas, el **Manual de Organización por Procesos**. Es el documento formal mediante el cual, para cada ámbito organizativo determinado, se establecen a) la misión del ámbito institucional considerado, b) su configuración de unidades organizativas (organigrama), c) las misiones y responsabilidades de cada una de ellas en relación a los procesos de gestión, y c) la clasificación asignada según la escala del Clasificador de Unidades Organizativas CUO.

¹⁰ Para un análisis de los fundamentos conceptuales de esta herramienta se remite a Hintze, J. (2001)

Como puede verse, en la generación de este instrumento, indispensable para cualquier institución pública, confluyen otras herramientas técnicas anteriormente mencionadas: el Clasificador de Unidades Organizativas (CUO) y la Descripción y Valoración de Unidades Organizativas (DVUO), el organigrama funcional y la Matriz de Corresponsabilidad por Procesos, todo lo cual presenta coherencia e integración técnica. La racionalidad técnica comienza a volverse una realidad concreta en la gestión. Lo que se evita con ello son problemas muy comunes en las instituciones públicas: unidades organizativas con asignación de funciones difusas y ambiguas, superposición de funciones e indeterminación de mecanismos de delegación, imposibilidad de comprobar si la ejecución de procesos de gestión se encuentra contemplada entre las responsabilidades de las unidades, falta de responsabilización y de mecanismos de rendición de cuentas.

Por el contrario, al aplicar este modo de elaborar el Manual de Organización, se explicitan tanto el principio de delegación descendente de responsabilidades en unidades dependientes (con la correspondiente delegación de autoridad) para la gestión de los procesos, como el principio de la rendición de cuentas ascendente por responsabilidades de unidades dependientes. La coherencia en la asignación de responsabilidad entre unidades (superior o de mayor nivel organizativo y dependientes o de menor nivel organizativo que aquella) puede testearse también con la aplicación del DVCO. No sólo promueve la gestión por procesos sino que garantiza la racionalidad técnica de la gestión completa administración de estructuras.

Al evidenciar los procesos de gestión que se deben realizar en cada unidad organizativa también se transforma en un insumo para la descripción de las tareas de los puestos titulares y no titulares ubicados en dicha unidad, lo cual, además de mostrar otro ángulo de la relación O-RH, nos conduce a la cuestión conceptual de la consideración de los recursos humanos en ámbitos públicos, lo que pasaremos a tratar en el próximo apartado.

¿Los Sistemas Puesto-Persona se adecuan a las necesidades institucionales y al desarrollo de las personas?

En general, en las instituciones públicas, cuando se habla de recursos humanos se hace referencia a un conjunto de políticas asociadas a las personas que trabajan en ellas, lo que es sin duda su mayor y más sensible recurso. No obstante, se incluyen bajo este rótulo cosas tan disímiles como el manejo de las dotaciones, las carreras y los escalafones con sus categorías, las relaciones laborales, las retribuciones y los cargos presupuestados en los anexos de personal, los mecanismos de selección e ingreso de personal, la evaluación del desempeño y la capacitación, indiferenciando aquello que corresponde a la administración de puestos y plantas de puestos (propio de las necesidades institucionales) de lo que corresponde al ámbito del desarrollo de las personas. Nos ocuparemos de la primera de estas cuestiones.

El concepto de Sistema Puesto-Persona, que presentamos al inicio, es la clave para organizar el conjunto de instrumentos técnicos que siguen a continuación. Comencemos con los puestos. Para que las instituciones puedan desplegar exitosamente la gestión de puestos de trabajo y dotaciones –y vinculado a ello, el desarrollo de la Carrera del Servicio Civil en su ámbito- se requiere, como punto de partida, de una herramienta de clasifique las clases de puestos de trabajo (o clases ocupacionales) en función de algún ordenamiento jerárquico. Así como las unidades organizativas se clasificaban con el CUO, las clases ocupacionales generales –y los puestos comprendidos en ellas- se ordenan en función del **Clasificador General de Puestos de Trabajo (CPT-G)**¹¹.

¹¹ Para una exposición en detalle del uso de la herramienta remitimos al artículo de María del Carmen Caballero, Directora de la Dirección de Administración del Capital Humano y Capacitación del Ministerio de Hacienda de Paraguay, que se presentó en el XXIV Congreso Internacional del CLAD 2019.

Este es un listado convencional de clases generales de puestos de trabajo, agrupados según niveles y sub niveles organizativos a partir de criterios homogéneos de importancia en cuanto a alcance de las responsabilidades de las tareas a desempeñar y el nivel de los requisitos exigibles a los ocupantes para ocuparlos. Este clasificador puede utilizarse con el nivel de alcance que se decida y puede aplicarse a niveles gubernamentales o administraciones completas.¹² En la medida en que los puestos se clasifiquen con este instrumento se obtiene información valiosa sobre la conformación de las plantas de puestos de las administraciones públicas.

No obstante, es una información muy agregada para medir la calidad institucional de una organización concreta. Para ello conviene utilizar una herramienta que, derivada de aquella, particulariza las clases de puestos propias de la institución bajo análisis. Esta es el **Clasificador Específico de Puestos de Trabajo (CPT-E)**, el listado convencional de clases específicas funcionales de puestos de trabajo (dentro de clases generales), agrupados según niveles y sub niveles organizativos a partir de criterios homogéneos de importancia en cuanto a alcance de las responsabilidades de las tareas a desempeñar y el nivel de los requisitos exigibles a los ocupantes para ocuparlos.

En el Gráfico N° 4 del Anexo se presenta un ejemplo que clasificadores utilizados para identificar y jerarquizar clases de puestos específicos de un área de Recursos Humanos. Como puede verse, en una de sus columnas se incluye información sobre el código del proceso de gestión al que está vinculada la clase específica de puestos, lo que, nuevamente, nos conduce a los procesos a los que contribuye cada clase de puestos. Los indicadores derivados de estos ordenamientos son el **Índice de Jerarquización de Puestos de Trabajo -JPT** (que mencionamos cuando nos referimos al DVUO) y el de la **Orientación Funcional de las Tareas de los Puestos** que, al igual que los de unidades organizativas, grafican pirámides de clases de puestos de trabajo y sus proporciones de orientaciones funcionales respectivamente.

Estas herramientas de registro y clasificación evitan problemas recurrentes en la administración de recursos humanos tales como la indefinición de nivel de los puestos de trabajo (con la imposibilidad de medir indicadores de plantas de puestos y las dificultades para determinar la racionalidad técnica de la conformación de plantas de puestos derivadas), el desconocimiento de las clases de puestos de trabajo específicas de la institución, entre otros. Al proporcionar un inventario de las clases de puestos específicos según su orientación funcional y nivel resulta indispensable para la medición y análisis de las dotaciones y plantas de puestos de trabajo y su administración bajo criterios técnicos.

Una vez que se cuentan con los clasificadores se requieren instrumentos para proceder a la clasificación de todos los puestos de trabajo de manera uniforme y estandarizada y obtener así los indicadores mencionados.

Esto se realiza con la aplicación de tres instrumentos técnicos vinculados:

- La **Matriz de Tareas y Requisitos de Clases Ocupacionales Generales**¹³: instrumento técnico que identifica, de manera decreciente en función de complejidad y nivel, las tareas (de planificación, dirección, ejecución y control) de las clases de puestos de trabajo generales de una institución, así como el grado de exigencia de los requisitos (experiencia, educación, conocimientos y aptitudes) necesarios para el adecuado desempeño.

¹² Por ejemplo, en Paraguay el Poder Ejecutivo Nacional, a través de la Secretaría de la Función Pública establece un CPT-G para toda la administración. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia estableció por Acordada, el CPT-G a aplicarse en todo el ámbito del Poder Judicial.

¹³ Para una exposición en detalle del uso de la herramienta remitimos nuevamente al mencionado artículo de María del Carmen Caballero.

Este instrumento tiene un alto valor institucional puesto que concretiza las reglas de juego que definen su política de recursos humanos, aporta criterios homogéneos y evita la arbitrariedad en la fijación de las tareas de los puestos de trabajo y de los requisitos acordes (que muchas veces se fijan en función de las personas que los ocupan o pretenden ocuparlos y no en función de necesidades institucionales), facilita la determinación de los perfiles de puestos que conforman las dotaciones, identifica las características de los puestos de trabajo con independencia de las condiciones de las personas que los ocupan con lo que evita la discrecionalidad en los procesos de ingreso o movilidad por concurso y aporta transparencia a estas sensibles gestiones. Adicionalmente provee insumos para la posterior descripción y valoración de clases ocupacionales y de puestos de trabajo. De ello se ocupan las siguientes dos herramientas.

- **Descripción y Valoración de Clases Ocupacionales (DVCO)¹⁴:** Instrumento técnico que registrar la misión, el nivel de responsabilidad, las tareas que se deben realizar y los requisitos (estipulados a nivel general en la Matriz antes presentada) de cada una de las Clases de Puestos de Trabajo Específicas identificadas en el CPT-E. Al relacionar también estas tareas a los procesos de gestión a los que contribuyen permite articular puestos y procesos, brinda información precisa sobre las clases de puestos de trabajo de una institución y aporta criterios técnicos para describirlas y valorarlas.
- **Descripción y Valoración de Puestos de Trabajo (DVPT):** Instrumento técnico que permite describir las tareas de un puesto de trabajo y los requisitos necesarios para su adecuado desempeño, así como valorar el nivel de los puestos en función de ambos componentes en base a escalas únicas y homogéneas. Incluye también la valoración de las condiciones de trabajo en la que se desarrollan las tareas del puesto. Entre sus aportes se encuentra la definición de las tareas a desarrollar por las personas ocupantes de puestos y con ello evitar la imprecisión en la asignación de tareas a los puestos y en la definición de las actividades que realizan las personas en las instituciones. En suma, aporta a la conformación de Sistemas Puesto-Persona adecuados a las necesidades institucionales y al desarrollo de las personas.

Hemos dicho que conformar Sistemas Puesto-Persona coherentes es el objetivo último de la gestión de recursos humanos. Las herramientas presentadas apuntan decididamente a ello. No obstante, resulta conveniente volver un momento al enfoque conceptual inicialmente presentado para evidenciar, nuevamente, los lazos entre los niveles teóricos e instrumentales. Como hemos visto, los conceptos que aquí se ponen en juego son los de puesto de trabajo y clase ocupacional, pero, en la conformación de estos Sistemas también intervienen otras nociones como la de categoría escalafonaria, cargo presupuestario, y sistema salarial. Veamos cómo.

El proceso de conformación de Sistemas Puesto-Persona incluye, frecuentemente, dos grandes etapas:

- a) Una primera consistente en la identificación de las necesidades de cobertura de puestos, o sea en las demandas institucionales, y su correspondiente planificación e identificación de las disponibilidades de recursos presupuestarios para llevar adelante el proceso.
- b) La segunda etapa consiste en dar inicio a la puesta en marcha de los procesos concretos para lograr la efectiva cobertura de estos puestos, lo cual puede llevarse a cabo de distintas maneras, siendo el concurso la que garantiza el cumplimiento normativo y la transparencia. Como es universalmente reconocido, estos mecanismos de ingreso (también basados en la aplicación de los instrumentos técnicos antes presentados) evitan la discrecionalidad en la asignación de personas a puestos.

¹⁴ Para una exposición en detalle del uso de la herramienta remitimos nuevamente a la ponencia de María del Carmen Caballero.

Todo ello da lugar a operaciones como las siguientes:

- 1) La verificación de la disponibilidad del cargo presupuestario para financiar el puesto de trabajo, lo cual ha debido ser realizado en la primera etapa.
- 2) Al momento del ingreso o de la promoción se deben realizar las valoraciones de las condiciones personales de los postulantes según los requerimientos establecidos y la evaluación de la idoneidad de las personas para el desempeño en los puestos de trabajo. En otras palabras, en qué medida la persona se ajusta a lo establecido en el DVPT y, en consecuencia en el DVCO y en la Matriz de Tareas y Requisitos.
- 3) La asignación de la categoría escalafonaria a la persona y la consecuente designación en el puesto de trabajo.
- 4) Finalmente, la incorporación de la persona al sistema salarial vigente, en cuanto a los conceptos de composición salarial "Retribuciones por condiciones personales" y "Retribuciones por el puesto ocupado".

En suma, hacer converger la carrera organizativa con la escalafonaria, lo que da lugar a la siguiente pregunta que debe formularse si se quiere medir la calidad institucional, esta vez considerando centralmente a las personas.

2.2. ¿Existe equidad interna entre responsabilidades de los puestos y las remuneraciones a las personas?

La noción de "equidad" sea tal vez, la que reviste el mayor nivel de abstracción de todas las que estamos evocando. Ha suscitado –y sigue haciéndolo- las más diversas controversias y posicionamientos teóricos en todo el amplio campo de las ciencias sociales y plantea, evidentemente, derivaciones filosóficas trascendentes. Lo que se expone aquí es un modo de acercamiento a la cuestión de índole netamente práctico. La idea es simple: la relación entre las remuneraciones percibidas y las responsabilidades asignadas a las personas es el modo de acceso más concreto a las abstracciones de la equidad interna en una institución.

Cuando las instituciones definen su política salarial (o la aplican en base a encuadres normativos vigentes) lo que hacen es, en parte, asociar remuneraciones a jerarquías en los escalafones respectivos y, en parte, decidir qué proporción de los salarios corresponde a la ocupación de determinados puestos. Lo que en nuestro enfoque conceptual llamamos estructura y composición salarial. Todo esto tiene inmensas complejidades que varían de un ámbito institucional a otro con lo que se dificulta encontrar ejes de medición estandarizados. No obstante, existe un modo –altamente generalizable- de cuantificar y objetivar estas situaciones: medir la congruencia (Hintze, 2002) entre los niveles organizativos de los puestos y las remuneraciones percibidas.

Para ello, en primer lugar se debe fijar el **Marco de Congruencia Puesto-Remuneración**, el instrumento mediante el cual se establecen los tramos salariales a que deben corresponder los salarios de los ocupantes de los puestos de trabajo según los niveles organizativos del Clasificador de Puestos de Trabajo CPT, los cuales conforman el rango de congruencia puesto remuneración. Intervienen aquí cuestiones muy técnicas vinculadas a las formas de las curvas salariales, algoritmos de cálculo de sus participaciones o tramos salariales y otras precisiones que exceden los objetivos de lo que queremos plantear aquí.

Sea como fuere, es posible vincular, en una matriz, los tramos salariales y los niveles organizativos de los puestos. Establecido el marco de congruencia, también se definen las situaciones de incongruencia. En el Gráfico N° 5 se explicitan los modos de interpretar esto, así como el **indicador IC-PR**¹⁵ y nos remitimos a lo allí expresado.

¹⁵ Un ejemplo de medición del índice IC-PR se encuentra en el mencionado artículo de María del Carmen Caballero.

Sólo queremos señalar que, sin este instrumental, se dificulta la medición y la gestión de la política salarial vigente y sus consecuencias para las personas, y que las eventuales situaciones de inequidad entre responsabilidades y salarios no pueden mostrarse objetivamente, entre otros aspectos. Indagar sobre estos favorece la administración de una política salarial sana; utilizar un indicador que operativice y mida el concepto de "a igual tarea, igual remuneración en similares condiciones de trabajo" permite generar políticas tendientes a mejorar la equidad, por ejemplo, a través de promociones de personas a puestos congruentes con sus salarios y a partir de la gestión técnica de ingresos y egresos, de modo de incrementar las situaciones de congruencia. Seguidamente retomaremos las relaciones entre los puestos de trabajo y las unidades organizativas y sus procesos, lo que nos vuelve a colocar en la frontera entre la administración de estructuras y de recursos humanos, gestiones que nunca pueden pensarse por separado, aun cuando ello es lo más frecuente.

2.3. ¿Cómo se vuelve transparente la vinculación entre las unidades organizativas y sus plantas de puestos de trabajo?

Determinar la dotación de personal adecuada para una unidad organizativa es una decisión que genera no pocos problemas en las instituciones públicas. Las más de las veces, los gestores alegan que dichas dotaciones son insuficientes o no se encuentran alienadas a los requerimientos de la ejecución de los procesos bajo su incumbencia, que hay excesos de personal en determinadas áreas e insuficiencia en otras, lo que se conoce como el síndrome "sobre-falta", que atraviesa a la mayoría de las instituciones públicas. ¿Es posible ponerle coto a estas inconsistencias? Una de las maneras que presenta un alto consenso técnico es la que parte de la determinación de la "carga de trabajo" real o prevista para una unidad organizativa y, en particular, para los procesos de gestión que tienen lugar en ella.

Esto precisamente permite el instrumento **Análisis de Carga de Trabajo (ACT)**¹⁶. Consiste en una metodología para la estimación de la cantidad y tipos de puestos de trabajo adecuados a una determinada unidad organizativa (medida en tiempo de trabajo), necesarios para la gestión de sus procesos y la obtención de productos (discriminados según su complejidad) y para la asignación de puestos a procesos. Por ello, sus indicadores derivados son: el Índice de Jerarquización de puestos de trabajo (JPT) ya mencionado y otros que muestran la cantidad de puestos distribuidos por procesos y subprocesos, una información valiosa pero poco utilizada.

La aplicación de la ACT es un modo concreto de comenzar a resolver el divorcio existente entre unidades organizativas, procesos de gestión y los puestos de trabajo que contribuyen a ellos. Ofrece criterios técnicos para la asignación de las dotaciones de personal adecuadas a los requerimientos de las unidades organizativas; brinda información sobre la asignación de puestos a procesos misionales y no misionales, morigerando la arbitrariedad que suele presentarse en las solicitudes de plantas de personal - sobre todo cuando se atraviesan procesos de reorganización-, porque ofrece criterios técnicos objetivos para la determinación de la cantidad y tipos de puestos asociados a unidades organizativas y procesos con el nivel de profesionalización requerido; promueve por ello la gestión por procesos en las instituciones y finalmente, integra las gestiones de administración de estructuras organizativas y la de puestos de trabajo.

Resumiendo lo hasta aquí presentado podemos afirmar que las articulaciones instrumentales de las herramientas presentadas reflejan las necesarias vinculaciones entre gestiones que frecuentemente aparecen separadas: la administración de estructuras organizativas y procesos institucionales por un lado y; la gestión de puestos de trabajo y dotaciones y de la Carrera del Servicio Civil (incluyendo la gestión de política salarial) por el otro.

¹⁶ Para una mirada detallada de esta metodología, particularmente de aquella que hace a la asignación de tiempo/persona a cada proceso en función de la carga de trabajo estimada, remitimos al artículo de Natalia Palacios.

No obstante, nos queda integrar en este universo institucional un último aspecto que nos conduce al análisis presupuestario o, más particularmente, a la gestión presupuestaria de gastos en personal. Se trata, nada más y nada menos, de la vinculación de todo lo anterior con la proporción más significativa del presupuesto público, la que se destina a financiar recursos humanos.

2.4. ¿Cómo vincular el presupuesto de personal a las unidades organizativas, a los puestos de trabajo y a los procesos?

La formulación del presupuesto de gastos en personal puede considerarse como una de las gestiones más críticas en términos de la distribución de los recursos al interior de las organizaciones públicas y, tiene enormes consecuencias para las posibilidades futuras de logro de resultados acordes a las misiones institucionales. Aquí se ponen en juego las cuotas de poder e influencia que los actores involucrados han logrado acumular, se generan apuestas para acrecentar esos “capitales” que son los cargos presupuestarios, se invierten numerosos esfuerzos basados en las disímiles capacidades de presión y, finalmente, se toman decisiones sobre la distribución –o redistribución- de recursos, en marcos más o menos restrictivos. El resultado de todo ello, plasmado en el presupuesto de gastos de personal, es un arreglo institucional fluctuante y que, dada la cantidad de aspectos intervinientes, frecuentemente no refleja las realidades institucionales.

Derivado de ello, los documentos y planillas concretas con que estos presupuestos se transforman en instrumentos de gestión presentan, la más de las veces, un notable grado de opacidad. “Siempre que se presupueste la previsión salarial para una cantidad de cargos determinada, y no exista más información que la mencionada, podemos decir que el método es “presupuestación opaca”, ya que, en estos casos, no figura en el registro disponible a qué producción de valor se destinará el gasto, ni tampoco la razonabilidad entre los salarios a pagar y la naturaleza de las tareas que desempeñarán los que ocupen los cargos.” (Argaña y Hintze, 2019).

Para volver transparente estas complejas cuestiones es posible aplicar una metodología de presupuestación que denominamos **Presupuesto Técnicamente Informado –PTI**,¹⁷ la que aborda integradamente los aspectos financieros, organizativos, de recursos humanos y salariales, del mismo modo que el enfoque conceptual más arriba presentado consideraba estas cuestiones desde un enfoque interdisciplinario. Se trata de un instrumento destinado a proporcionar información acerca de proyectos y propuestas de presupuestos de personal para ejercicios futuros, aplicando indicadores objetivos relativos a impactos de dichos proyectos respecto de la situación preexistente en cuanto a:

- a) la conformación resultante de la pirámide de puestos de trabajo que se financiarían con los cargos presupuestarios solicitados;
- b) la imputación de dichos cargos solicitados a los procesos de gestión de la unidad según la importancia de dichos procesos para la misión de la unidad y
- c) la congruencia entre el nivel de responsabilidad de los puestos a cubrir con los cargos solicitados y los niveles remunerativos de los mismos.

Como puede verse, este instrumento considera muchas de las informaciones que ya se han obtenido a partir de la aplicación de varias de las herramientas técnicas que hemos presentado a lo largo de la ponencia. La pirámide de puestos de trabajo no es otra cosa que el Índice de Jerarquización de Puestos de Trabajo (JPT), que se obtiene a partir del clasificador CPT-G y de instrumentos para la clasificación de clases ocupacionales y puestos de trabajo -el DVCO y DVPT respectivamente- A su vez, dicha clasificación puede estandarizarse porque los criterios fueron plasmados en la Matriz de Tareas y Requisitos.

¹⁷ Para un análisis detallado del instrumento y de las potencialidades de su uso, remitimos al artículo de Mercedes Argaña y Jorge Hintze que se presentó en el XXIV Congreso Internacional del CLAD.

La imputación de los cargos presupuestarios a procesos institucionales es posible porque, previamente debieron identificarse dichos procesos. Como hemos visto, los Manuales de Organización por procesos – y su insumo la Matriz de Corresponsabilidad- contribuyeron a ello. Finalmente, la congruencia (o incongruencia) que muestre el proyecto de presupuesto de gastos en personal se calcula con la metodología del marco de Congruencia Puesto-remuneración y se expresa mediante el indicador IC-PR. En definitiva, esta metodología evita la opacidad que surge cuando los cargos presupuestarios no están asignados a unidades, procesos y/o puestos de trabajo dado que vincula los puestos de trabajo y los recursos presupuestarios a los procesos misionales o no de las instituciones. Asimismo, aporta información político gerencial para estimar el destino de la mayor parte de presupuesto público y, fundamentalmente, vuelve objetivas las variaciones entre ejercicios, lo que puede mostrar tendencias que no siempre se conocen. Por ejemplo, brinda información utilizable para mejorar la equidad entre responsabilidades y remuneraciones entre períodos presupuestarios a partir de acciones que, por ejemplo operen sobre las promociones salariales de los sub-remunerados y sobre las promociones a puestos de mayor responsabilidad para los sobre-remunerados.

En suma, brinda a los gestores información objetiva para evaluar solicitudes presupuestarias de gastos en personal y favorece la integración de la política presupuestaria, la política de recursos humanos y la política salarial. En los párrafos anteriores hemos enumerado algunas interacciones entre los instrumentos técnicos que fuimos presentando en este trabajo. Esas y otras asociaciones podrían ensayarse, lo que demuestra que todos ellos fueron diseñados de manera consistente y soportados por un único enfoque conceptual. Sus aplicaciones prácticas en algunas experiencias concretas han arrojado un conjunto de lecciones aprendidas –que pueden ser interpretadas como buenas prácticas de gestión- que nos gustaría compartir. Las conclusiones están dedicadas a ello.

3. Conclusiones

El enfoque conceptual esbozado y los instrumentos técnicos que se derivan de aquel no constituyen un mero ejercicio intelectual sino que han sido concebidos para ser aplicados en la medición y mejora de la calidad institucional en ámbitos públicos. Aplicarlas supone adoptar políticas institucionales que inicien un ciclo virtuoso. Entre estas políticas y líneas de acción, y a modo de enumeración incompleta, se encuentran:

- a) Para la administración de estructuras organizativas:
 - El pasaje del paradigma de las funciones al enfoque de los procesos, lo que supone adoptar la metodología de elaboración de Manuales de Organización en base a la asignación de responsabilidades a las unidades por procesos¹⁸.
 - La determinación del nivel jerárquico de las unidades organizativas a través de criterios técnicos emanados de los instrumentos CUO y DVUO, particularmente en procesos de rediseño organizacional¹⁹.
 - La vinculación del diseño organizativo con las plantas de puestos de trabajo necesarias, lo que se logra con la aplicación de la herramienta ACT.
- b) Para la administración de recursos humanos:
 - La clasificación de todos los puestos de trabajo de la institución a partir del uso de los clasificadores CPT-G y E, y de los instrumentos DVCO y DVPT, para lo que se requiere oficializar la política sobre puestos de trabajo subyacente en la Matriz de Tareas y Requisitos²⁰.
 - El establecimiento del Marco de Congruencia Puestos-Remuneración y la medición periódica de los indicadores de puestos y plantas de puestos y, en especial, del índice IC-PR mostrando sus tendencias entre

¹⁸ Cabe destacar que el Ministerio de Hacienda de Paraguay ha iniciado este tránsito toda vez que ha puesto en vigencia la mencionada metodología a través de una Resolución Ministerial. La nueva estructura organizativa del área encargada de la administración de estructuras –la DMI- fue aprobada recientemente y para su diseño se utilizó este enfoque.

¹⁹ Ambas herramientas fueron puestas en vigencia por la mencionada Resolución del Ministerio de Hacienda de Paraguay.

²⁰ El Ministerio de Hacienda de Paraguay también oficializó estas herramientas a través de una Resolución Ministerial y se encuentra abocado a su aplicación.

períodos considerados. Reformulación de las categorías presupuestarias y de la curva salarial resultante en sentidos de mayor racionalidad técnica.

- La gestión de la política de recursos humanos centrada en la conformación de adecuados Sistemas Puesto-Persona, lo que incluye aumentar las situaciones de congruencia. Las políticas de ingresos, egresos y promociones deben subordinarse a ello: concursos de ingreso (basados en el mérito) de personas en puestos y categorías salariales con situación de congruencia, promociones que morigeren la incongruencia negativa y no aumente la positiva. También acciones de evaluación de desempeño, de capacitación y de profesionalización orientadas a mejorar la calidad de los Sistemas Puesto-Persona, entre otras.

c) Para la presupuestación de gastos en personal:

- Volver transparentes los presupuestos aportando información que vincule los cargos presupuestarios a procesos, a unidades y a puestos de modo de transparentar los criterios utilizados en la evaluación y aprobación de los proyectos y solicitudes y para la evaluación de las tendencias resultantes de las variaciones entre períodos presupuestarios.

Por último, y en base a la experiencia acumulada en la aplicación práctica de este conjunto integrado de conceptos y herramientas para la mejora de la calidad institucional, es posible detectar un conjunto de lecciones aprendidas:

- Compartir un lenguaje conceptual preciso que evite las ambigüedades recurrentes en estas temáticas: Esto no sólo supone concebir un enfoque sino, principalmente, transferirlo en muy diversos espacios y de diversos modos (reuniones de trabajo, presentaciones, talleres, actividades de capacitación, producción de materiales, producción de piezas comunicacionales, etc.). En muchos casos esto supone “des-aprender” modos tradicionales de trabajo.

- Diseñar y adaptar los instrumentos técnicos a las realidades y culturas institucionales: cuando se comparten las decisiones metodológicas los equipos contraparte de las instituciones se apropian de las herramientas y esto se traduce en capacidad instalada, uno de los bienes más valiosos de las instituciones.

- Aportar instrumentos técnicos probados: los testeos, las pruebas piloto y los casos testigo permiten validar el instrumental, generar ajustes necesarios y generar confianza, de manera que se perciba que no se trata de un ejercicio teórico-práctico sino de un herramental para la gestión cotidiana en las instituciones.

- Consolidar y dar continuidad a los equipos de trabajo intra-institucionales: la tarea requiere de la participación activa y el compromiso de actores institucionales relevantes y que compartan un enfoque integrado, que estén dispuestos a romper los compartimentos estancos y que apuesten a la calidad institucional.

- Sumar aliados: La calidad institucional no es asunto de un área determinada. Además de los responsables de la gestión de estructuras y de recursos humanos (alianza estratégica imprescindible) se requiere del involucramiento de las áreas presupuestarias, de planificación, de procesos, y, en un plano inter-institucional, de los órganos rectores de la función pública y de la administración financiera.

- Obtener el apoyo político-institucional: El modo más efectivo en que este apoyo se concretiza es a partir de la puesta en vigencia de los instrumentos técnicos en soportes normativos que los oficializan. Esta decisión del más alto nivel es crucial, y muchas veces fundacional, puesto que se hace cargo del impacto que la inclusión de lógicas y capacidades técnicas tiene en la cultura institucional y en el comportamiento de los actores. No se trata de promover “tecnocracias” sino de potenciar la racionalidad política –y la gobernabilidad- con el aporte de la necesaria cuota de racionalidad técnica.

Bibliografía

ARGAÑA, Mercedes y HINTZE, Jorge (2019). “El análisis del presupuesto de gastos en personal público como instrumento presupuestario, organizacional y salarial integrado: el Presupuesto Técnicamente Informado”. Ponencia presentada al XXIV Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires, Noviembre de 2019.

- ARMILJO, Marianela (2011) Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. CEPAL-ILPES, Santiago de Chile.
- CABALLERO, María del Carmen (2019) "Instrumentos técnicos para administrar y medir objetivamente la gestión de los "sistemas puesto-persona" y la congruencia entre responsabilidades y remuneraciones". Ponencia presentada al XXIV Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires, Noviembre de 2019.
- CLAD (2016) Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el sector público. Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Bogotá, Colombia, Julio de 2016.
- ECHEBARRÍA, Koldo. et al. (2005) "La responsabilización y evaluación de la gestión pública" Publicación del CLAD, Caracas, 2005.
- HINTZE, Jorge (2001). "Gestión Presupuestaria de estructuras: un instrumento para la Gestión por Resultados". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001. Publicado en Biblioteca Virtual TOP. <http://www.top.org.ar/>
- HINTZE, Jorge (2001) "Los salarios como radiografía de la política de recursos humanos". Ponencia presentada en el Primer Congreso Argentino de Administración Pública, Rosario, Argentina, 30 de agosto al 1 de setiembre de 2001.
- HINTZE, Jorge (2002) "Capacidad institucional y profesionalización: El enfoque OR-H". Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública (Lisboa, Portugal, 7-11 octubre 2002) y publicada en la Biblioteca virtual TOP y la Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública N° 42, La Plata. Argentina.
- HINTZE, Jorge (2019). "¿Es posible medir la calidad institucional de las burocracias públicas?" Ponencia presentada al XXIV Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires, Noviembre de 2019.
- IACOVIELLO, Mercedes y Luciano STRAZZA (2014), "Diagnóstico del servicio civil en América Latina" en BID, 2014, *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- KRAUSE, M. (2018) Índice de Calidad Institucional 2018. Fundación Libertad y Progreso. Publicado por RELIAL. 2018.
- LONGO, Francisco (2002) Marco Analítico para el diagnóstico institucional de los sistemas de servicio civil. Diálogo Regional de Políticas. BID. Washington.
- PALACIOS, Natalia (2019) "Instrumentos técnicos para administrar objetivamente las estructuras organizativas y relacionarlas con procesos, dotaciones de puestos y presupuesto de gastos en personal". Ponencia presentada al XXIV Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires, Noviembre de 2019.
- RAMIO MATAS, C y SALVADOR M. (2005) Servicio Civil en América Latina: Reflexiones y propuestas tentativas. En Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal. Vol 5, N° 6. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.
- STRAFACE, F. y Page, M.M. (2009). "Hacia una economía política de los indicadores de calidad institucional". Documento de trabajo N° 22. CIPPEC. Buenos Aires. Abril de 2009.

Reseña biográfica

María Inés Alfaro. Socióloga. Magister en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires. Profesora adjunta de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Consultora de TOP, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (Asociación Civil) y docente del Programa de Formación Virtual de Posgrado. Se ha desempeñado en numerosos organismos públicos de Argentina liderando proyectos de mejora de la gestión en temas tales como organización y recursos humanos, gestión por procesos y resultados, simplificación de trámites y modelo de ventanilla única, monitoreo y evaluación de programas y proyectos, tablero de control, participación ciudadana, capacitación. Entre ellos: Secretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano; Subgerente de Fortalecimiento de Unidades de Gestión Local. INSSJyP; Coordinadora de Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo – FOMIN. También ha aplicado las metodologías de TOP en el Ministerio de Hacienda y la Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay.

Anexos: cuadros, tablas y gráficos

Gráfico n°1: el enfoque o-RH en las instituciones públicas



Cuadro n°1: instrumentos técnicos orientados a la calidad institucional

INSTRUMENTOS TÉCNICOS ORIENTADOS A LA CALIDAD INSTITUCIONAL						
NIVEL CONCEPTUAL	GESTION PRINCIPAL	DENOMINACION INSTRUMENTO TECNICO	DESCRIPCION	INDICADORES	FALLAS INSTITUCIONALES RECURRENTES POR SU NO APLICACIÓN	APORTES A LA CALIDAD INSTITUCIONAL
Análisis organizacional	Administración de estructuras organizativas y procesos de gestión	Clasificador de Unidades Organizativas (CUO)	Listado de tipos de unidades admisibles dentro de cada nivel organizativo con que pueden ser clasificadas las unidades existentes en las estructuras organizativas.	1. Índice de jerarquización de unidades (JDU)	> Indefinición de nivel jerárquico de las unidades organizativas > Imposibilidad de medir indicadores organizativos	> Indispensable para la medición y análisis de la configuración organizativa a partir de la clasificación y jerarquización de unidades.
		Organigrama Funcional	Forma de graficación de la estructura organizativa que muestra la orientación funcional de las unidades organizativas (conducción política, producción externa para la sociedad, producción interna para la administración pública y producción interna)	2. Orientación funcional de las unidades organizativas	> Falta de información relevante sobre la configuración organizativa > Indeterminación de la orientación funcional predominante en una configuración	> Pone de relieve los objetivos misionales de cada unidad > Permite analizar las proporciones entre distintas orientaciones funcionales y determinar su racionalidad
		Matriz de corresponsabilidad por procesos	Instrumento que vincula las unidades organizativas con los procesos de gestión institucional, identificando el tipo de corresponsabilidad implicada (producción, intervención vinculante y no vinculante y control)		> Desconocimiento de los procesos de gestión de las instituciones > Indeterminación de la asignación de responsabilidades por procesos de las unidades organizativas > Desvinculación entre estructura organizativa y procesos de gestión	> Promueve la gestión por procesos en las instituciones > Permite identificar "cuellos de botella" en los procesos y/o falta de asignación de responsabilidades en las unidades organizativas > Provee un insumo para la implementación de reingeniería de procesos en caso de corresponder y para la elaboración de manuales de procedimientos.
		Manual de Organización por Procesos	Documento formal mediante el cual, para cada ámbito organizativo determinado, se establecen a) la misión del ámbito, b) su configuración de unidades organizativas (organigrama), c) las misiones y responsabilidades de cada una de ellas en relación a los procesos de gestión, y c) la clasificación asignada según la escala del Clasificador de Unidades Organizativas CUO.		> Unidades organizativas con asignación de funciones difusas y ambiguas > Superposición de funciones en distintas unidades organizativas e indeterminación de mecanismos de delegación claros > Imposibilidad de determinar si la ejecución de procesos de gestión se encuentran contemplados > Falta de responsabilización y de mecanismos de rendición de cuentas	> Promueve la gestión por procesos en las instituciones > Facilita la delegación de responsabilidades entre unidades organizativas superior y dependientes > Explica el principio de delegación descendente de responsabilidades en unidades dependientes con la correspondiente delegación de autoridad para la gestión de los procesos > Explica el principio de rendición de cuentas ascendente por responsabilidades de unidades dependientes > Evidencia los procesos de gestión a realizar en cada unidad por lo que es un insumo para la descripción de tareas de puestos titulares y no titulares
		Descripción y valoración de unidades organizativas (DVUO)	Instrumento Técnico para la determinación del nivel jerárquico de una unidad organizativa, mediante la asignación del puntaje correspondiente a cada una de las variables de valoración, agrupadas según los factores Dimensión y Responsabilidades de la unidad, tomando en cuenta la orientación principal de la unidad hacia funciones operativas o estratégicas, y aplicando la escala de pesos que figura en dicho instrumento, de lo cual resultará el nivel jerárquico.	> 1. Índice de jerarquización de unidades (JDU) > 3. Índice de jerarquización de puestos de trabajo (JPT) > 4. Índice de Puestos por Unidad (IPU)	> Dificultades para determinar la racionalidad técnicas de la estructura organizativa > Arbitrariedad en la asignación de niveles a las unidades organizativas > Predominio de la racionalidad política por sobre la técnica	Fijación de criterios homogéneos y transparentes para determinar la importancia relativa de las unidades organizativas en cuanto a dimensión y alcance de las responsabilidades sobre decisiones, resultados, recursos e informaciones que les hubieran sido asignados. Provisión de información objetiva y criterios técnicos para las decisiones fundadas de las áreas responsables de la administración de estructuras y fortalecimiento ante intereses y presiones externas

NIVEL CONCEPTUAL	GESTION PRINCIPAL	DENOMINACION INSTRUMENTO TECNICO	DESCRIPCION	INDICADORES	FALLAS INSTITUCIONALES RECURRENTES POR SU NO APLICACION	APORTES A LA CALIDAD INSTITUCIONAL
Recursos Humanos en ámbitos públicos	Gestión de puestos de trabajo y dotaciones y Carrera del Servicio Civil	Análisis de carga de trabajo (ACT)	Instrumento Técnico para la determinación de la cantidad y tipos de puestos de trabajo correspondientes a una unidad organizativa y necesarios para la gestión de procesos y obtención de productos y asignación de los mismos a los puestos.	>3 Índice de jerarquización de puestos de trabajo (JPT) >5. Puestos de trabajo según procesos y subprocesos >6. Puesto de trabajo según unidades organizativas	> Desvinculación entre puestos de trabajo, unidades organizativas y procesos > Falta de criterios técnicos para asignación de dotaciones de personal a unidades organizativas > Arbitrariedad en la solicitud de plantas de personal en procesos de reorganización > Desconocimiento de la vinculación entre puestos de trabajo y procesos de gestión a los que contribuyen	> Promueve la gestión por procesos en las instituciones > Vincula unidades organizativas, procesos y puestos de trabajo dando racionalidad técnica a las decisiones > Integra las gestiones de administración de estructuras organizativas y la de puestos de trabajo > Otorga criterios objetivos para la determinación de cantidad y tipos de puestos asociados a unidades organizativas y procesos y el nivel de profesionalización requerido > Brinda información sobre la asignación de puesto a procesos misionales y no misionales.
		Clasificador General de Puestos de Trabajo (CPT-G)	Listado convencional de clases generales de puestos de trabajo, agrupados según niveles y sub niveles organizativos a partir de criterios homogéneos de importancia en cuanto a alcance de las responsabilidades de las tareas a desempeñar y el nivel de los requisitos exigibles a los ocupantes para ocuparlos.	3. Índice de jerarquización de puestos de trabajo (JPT)	> Indefinición de nivel de los puestos de trabajo > Imposibilidad de medir indicadores de plantas de puestos > Dificultades para determinar la racionalidad técnica de la conformación de plantas de puestos	> Indispensable para la medición y análisis de las dotaciones y plantas de puesto de trabajo a partir de la clasificación y jerarquización de clases generales de puestos
		Clasificador Específico de Puestos de Trabajo (CPT-E)	Listado convencional de clases específicas de puestos de trabajo dentro de clases generales, agrupado según niveles y sub niveles organizativos a partir de criterios homogéneos de importancia en cuanto a alcance de las responsabilidades de las tareas a desempeñar y el nivel de los requisitos exigibles a los ocupantes para ocuparlos.	7. Orientación funcional de las tareas de los puestos	> Desconocimiento de las clases de puestos de trabajo específicas de una institución	> Proporciona un inventario de las clases de puesto s específicos según su orientación funcional y nivel > Permite la medición y el análisis de las plantas de puesto s y su administración bajo criterios técnicos > Clasifica los puestos de trabajo en clases ocupacionales específicas
		Matriz de Tareas y Requisitos de clases ocupacionales	Instrumento técnico que identifica, de manera decreciente en función de complejidad y nivel, las tareas (de planificación, dirección, ejecución y control) de las clases de puesto s de trabajo generales de una institución, así como el grado de exigencia de los requisitos (experiencia, educación, conocimientos y aptitudes) necesarios para el adecuado desempeño		> Arbitrariedad en la fijación de tareas de los puestos de trabajo y requisitos acordes > Imposibilidad de gestionar plantas de puesto s bajo criterio s homogéneo s > Escasa determinación de los perfiles de puesto s que conforman las dotaciones	> Contribuye a la definición de la política de recursos humanos de la institución > Identifica características de los puestos de trabajo con independencia de las condiciones de las personas que lo ocupan > Provee insumos para la descripción y valoración de puesto s de trabajo > Evita la discrecionalidad en los procesos de ingreso o movilidad por concurso y aporta transparencia
		Descripción y valoración de clases ocupacional (DV/CO)	Instrumento técnico que registra la misión, el nivel de responsabilidad, las tareas que se deben realizar y los requisitos de cada una de las Clases de Puesto s de Trabajo Específicas identificadas en el Clasificador de Puestos de Trabajo Específicos.		> Desconocimiento de las tareas y requisitos adecuados para las clases de puestos de trabajo de una institución > Imposibilidad de articular puesto s de trabajo a procesos institucionales > Inexistencia de herramientas técnicas para la descripción y valoración de clases ocupacionales	> Aporta coherencia y sistematización para la identificación y clasificación de puesto s de trabajo > Vincula clases ocupacionales con procesos de gestión a los que contribuyen a partir de la ejecución de tareas
		Descripción y valoración de puestos de trabajo (DV/PT)	Instrumento técnico que permite describir las tareas de un puesto de trabajo y los requisitos necesarios para su adecuado desempeño, así como valorar el nivel de los puestos en función de ambos componentes y en base a escalas únicas y homogéneas. Incluye también la valoración de las condiciones de trabajo en la que se desarrollan las tareas del puesto.		> Desconocimiento de las tareas y requisitos adecuados para los puestos de trabajo de una institución > Indefinición de las tareas a desarrollar por las personas o ocupantes de puestos > Imprecisión en la asignación de tareas a los puestos y en la definición de las actividades que realizan las personas en las instituciones	> Permite la conformación de sistemas puesto - persona adecuados a las necesidades institucionales y al desarrollo de las personas > Facilita la transparencia y equidad en procesos de concurso para ingreso y/o promoción

NIVEL CONCEPTUAL	GESTION PRINCIPAL	DENOMINACION INSTRUMENTO TECNICO	DESCRIPCION	INDICADORES	FALLAS INSTITUCIONALES RECURRENTES POR SU NO APLICACION	APORTES A LA CALIDAD INSTITUCIONAL
	Gestión de política salarial	Marco de Congruencia Puesto-Remuneración	Instrumento mediante el cual se establecen los tramos salariales a que deben corresponder los salarios básicos de los ocupantes de los puestos de trabajo según los niveles organizativos del Clasificador de Puestos de Trabajo CPT, los cuales conforman el rango de congruencia puesto remuneración.	> 8. Índice de Congruencia Puesto-Remuneración (IC-PR)	> Imposibilidad de medir y gestionar la política salarial vigente > Posibles situaciones de inequidad en relación al nivel de responsabilidad y remuneraciones percibidas > Desconocimiento de la curva salarial actual	> Operativiza y mide el concepto de "a igual tarea, igual remuneración en similares condiciones de trabajo". > Provee una medida objetiva de la equidad relativa en una institución > Permite generar políticas tendientes a mejorar la equidad a través de promociones y de la gestión técnica de ingreso y egreso > Favorece la administración de una política salarial sana
Análisis presupuestario	Gestión presupuestaria de gastos en personal	Presupuesto Técnicamente Informado (PTI)	Instrumento destinado a proporcionar información acerca de proyectos y propuestas de presupuesto s de personal para ejercicios futuros, aplicando indicadores o objetivos relativos a impactos de dichos proyectos respecto de la situación preexistente en cuanto a: a) la información resultante de la pirámide de puestos de trabajo que se financiarían con los cargos presupuestarios solicitados; b) la imputación de dichos cargos solicitados a los procesos de gestión de la unidad según la importancia de dichos procesos para la misión de la unidad y c) la congruencia entre el nivel de responsabilidad de los puestos a cubrir con los cargos solicitados y los niveles remunerativos de los mismos.	> 9. Pirámide de puestos financiados según niveles > 10. Cargos según procesos institucionales > 11. Gasto en personal según procesos institucionales > 8. Índice de Congruencia Puesto-Remuneración (IC-PR) > 12. Indicadores de variación	> Opacidad de los presupuesto s de gastos en personal y de su razonabilidad > Falta de información objetiva para evaluar solicitudes presupuestarias de gasto s en personal > Cargos presupuestarios no asignados a unidades, procesos y/o puesto s de trabajo	> Aporta información política gerencial para estimar el destino de la mayor parte de presupuesto público y las variaciones entre ejercicio s > Vincula los puestos de trabajo y los recursos presupuestarios a los procesos misionales o no de las instituciones > Favorece la integración de la política presupuestaria y la política salarial > Brinda información utilizable para mejorar la equidad entre responsabilidades y remuneraciones entre período s presupuestarios

Gráfico n°2: ejemplo de organigrama funcional e indicadores de estructura



GRAFICO N°3: MATRIZ DE CORRESPONSABILIDAD POR PROCESOS



Grafico nº4: clasificador de puestos de trabajo específico (cpt-e) ejemplo

CLASIFICADOR GENERAL -CPT-G (DE NIVEL)						CLASIFICADOR ESPECIFICO -CPT-E (FUNCIONAL)					
Código			DENOMINACION	Con jefat.	Sin jefatura	General		Específico		DENOMINACION	
Nivel	Sub nivel	Nro. Gral				Nivel	Sub nivel	Nro. Gral	Nro. Correlativo		Cód PROCESO
9	1	1	MINISTRO/A O EQUIVALENTE	X		9	1	1	1	1	Ministro de xxxx
9	2	1	VICEMINISTRO/A O EQUIVALENTE	X		9	2	1	1	2	Viceministro de xxxx
8	1	1	DIRECTOR/A GENERAL	X		8	1	1	1	6	Dir. de Adm. y Desarrollo del Capital Humano
8	3	1	ASESOR I		X	8	3	1	1	6	Asesor en políticas de recursos humanos
7	1	1	DIRECTOR/A O EQUIVALENTE	X							
7	1	2	COORDINADOR/A	X		7	1	2	1	6	Coord. Desarrollo del Talento Humano
						7	1	2	2	6	Coord. Administración de Personal
7	3	2	PUESTO PROFESIONAL I		X	7	3	2	1	6.2.2	Profesional Experto en gestión de carrera
						7	3	2	2	6.2.1	Profesional Experto en gestión de puestos y cargos
6	1	1	JEFE/A DE DEPARTAMENTO	X		6	1	1	1	10.2	Jefe Dto.Capacitación
						6	1	1	5	6.3	Jef. Dto. Registro y Remuneraciones
						6	1	1	6	6.6	Jef. Dto.Control de Personal
6	2	1	PUESTO PROFESIONAL II		X	6	2	1	1	6.4	Profesional Senior en gestión de la capacitación
						6	2	1	2	6.2	Profesional Senior en concursabilidad
5	1	1	JEFE/A DE DIVISION	X							
5	2	1	PUESTO PROFESIONAL III		X	5	2	1	1	6.1	Profesional Junior en incorporación del capital humano
					X	5	2	1	2	6.2.1	Profesional Junior en administración de plantas de puestos y cargos
					X	5	2	1	3	6.3	Profesional Junior en administración de remuneraciones
4	1	1	JEFE/A DE SECCION	X							
4	2	2	PUESTO TECNICO I		X	4	2	2	1	6.3	Técnico Senior en administración de las remuneraciones
						4	2	2	2	6.4.2	Técnico Senior en admin.de la ejecución de la capacitación
						4	2	2	3	6.5	Técnico Senior en administración de documentación del personal
3	1	1	PUESTO TECNICO II		X	3	1	1	1	6.3	Técnico Junior en administración de las remuneraciones
						3	1	1	2	6.5	Técnico Junior en documentación de personal
2	1	1	ASISTENTE TECNICO ADMINISTRATIVO		X	2	1	1	1	6.5	Asistente en documentación de personal
1	1	1	PUESTO DE APOYO		X	1	1	1	1	6	Auxiliar administrativo

