

resumen

Los cambios producidos en las organizaciones privadas y públicas desde finales de los 70s y con mayor énfasis después de los 80s, originados por el cambio hacia un modelo neoliberal, han ocasionado la aplicación de una serie de tecnologías económicas, dentro de las cuales sobresale la adopción "novedosa" de sistemas salariales conocidos como variables o por resultados, pero que en realidad corresponden a modelos diseñados y criticados desde hace más de 150 años. El autor dentro del marco de una investigación en la cual participó, realiza una evaluación crítica de la adopción de dichos métodos a partir de las corrientes denominadas como gerencia y gestión pública y específicamente dentro del contexto colombiano, abordando críticamente sus principales limitaciones y problemas y propugnando por la aplicación de sistemas salariales por resultados creativos, que no se desvíen de los fines sociales de la administración pública, que no terminen afectando a la sociedad en general, que realmente incrementen la eficiencia y eficacia social y, sobre todo, que no riñan con los intereses públicos que en últimas son la razón de ser de aquella.

abstract

Changes brought about by public and private organizations from the late 70s and, mainly after the 80s, caused by the change towards a neoliberal model have led to the implementation of a series of economic technologies, among which we can highlight the novel application of salary systems known as variables or result-based schemes, but that, in all truth, correspond to models designed and criticized for more than 150 years. The author, within the framework of a research study he participated in, carries out a critical appraisal regarding the implementation of such methods based on trends such as management and public management and, particularly, within the Colombian context. Such a research study critically evaluates their main limitations and problems and, thus, advocates for the implementation of salary systems based on creative results that do increase social efficiency and effectiveness, do not divert from the social purposes of public management, do not affect society in general, and, mainly, that do not conflict with public interests that are ultimately their *raison d'être*.

resumo

As mudanças produzidas nas organizações públicas e privadas desde o final dos anos 70 e com maior ênfase após a década de 80, causada pela mudança no sentido de um modelo neoliberal, causaram a implementação de uma série de tecnologias econômicas entre as quais se destaca a adoção "inovadora", dos sistemas salariais, conhecidos como variáveis ou por resultados, mas na verdade correspondem a modelos projetados e criticado por mais de 150 anos. O autor dentro do marco de uma investigação na qual participou, faz uma avaliação crítica da adoção desses métodos, a partir das correntes denominadas como gestão pública e gerência, e especificamente no contexto colombiano; abordando criticamente as suas principais limitações e problemas, e propugnando pela aplicação dos sistemas salariais por resultados criativos; que não desviem dos fins sociais da administração pública, e que não terminem afetando a sociedade em geral, e que realmente aumentem a eficiência e eficácia social, e acima de tudo que não rixa com interesses públicos, que em última são a razão de ser daquela.

Recibido: agosto de 2013 / Aprobado: octubre de 2013

Rincón, Jairo. 2013. "Una evaluación crítica de los salarios por resultados aplicados a la administración pública". *Administración & Desarrollo* 41(57): 59-72.

Una evaluación crítica de los salarios por resultados aplicados a la administración pública

JAIRO E. RINCÓN PACHÓN
CATEDRÁTICO TITULAR DE LA ESAP

Introducción

Los cambios producidos en las organizaciones privadas y públicas desde finales de los setenta y con mayor énfasis después de los ochenta, originados por el cambio hacia un modelo neoliberal, han desencadenado la adopción indiscriminada de modelos administrativos y de gestión que pretenden soslayar y soterrar las diferencias de por sí profundas y seculares entre la administración pública y la privada. Una de dichas medidas en los últimos años ha consistido en copiar los sistemas salariales por resultados propios de los esquemas de las empresas privadas, ya planteados críticamente hace casi ciento cincuenta años por Karl Marx e idealizados hace más de cien años por Frederick Taylor a las entidades y organismos públicos de diferentes países. Sin embargo, han sido escasos los estudios teóricos y prácticos que han evaluado críticamente su utilización como panacea para solucionar los problemas de eficiencia y eficacia en la administración pública. Por tanto, luego de terminar la investigación sobre la evaluación de los sistemas salariales variables aplicables a la administración pública en Colombia²⁵, se ha considerado pertinente por el autor dejar planteadas en el presente artículo algunas consideraciones críticas a dicha tendencia, no necesariamente con el fin de justificar su inaplicabilidad a la administración pública, sino de propugnar la aplicación de sistemas salariales por resultados creativos, que no se desvíen de los fines sociales de esta, que no terminen afectando a la sociedad en general, que realmente incrementen la eficiencia y eficacia social y, sobre todo, que no riñan con los intereses públicos que en últimas son la razón de ser de aquella.

25 Realizada en convenio entre la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública, diciembre de 2010.

1. CONTEXTO DE LA APLICACIÓN DE SISTEMAS SALARIALES POR RESULTADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Aunque las previsiones acerca de los salarios conocidos como a destajo, por piezas, por resultados, etc., han sido planteadas desde hace siglos, la tendencia en el siglo xx en el sector privado y más aún en el sector público había sido el salario fijo, atado primordialmente al nivel, las funciones y los requisitos del cargo y, excepcionalmente, a otros factores como las responsabilidades (por supervisión, dinero, maquinaria y equipo, información, etc.) o a las condiciones de trabajo (clima, ruido, iluminación, riesgos en el trabajo, etc.)²⁶. Sin embargo, debido a factores como el cambio en el modelo económico hacia un neoliberalismo, la globalización, la crisis de la deuda, la competencia por los mercados, el incremento de las exigencias de la población para obtener mayores y mejores bienes y servicios, los cuestionamientos a los tradicionales enfoques burocráticos de las organizaciones, etc., se fue ampliando el espectro de aplicación de sistemas salariales por resultados, parcial o totalmente, como retribución del trabajo dependiente.

En el caso de las administraciones públicas, la aplicación de sistemas salariales variables y por resultados se ha desarrollado como uno de los factores claves de la adopción de corrientes difusas, movedizas y centrifugas conocidas bajo denominaciones diversas como “gerencia pública”²⁷, “gestión pública”²⁸,

“nueva gestión pública”²⁹, “nueva administración pública”³⁰, “nueva gerencia pública”³¹, “reinención del Gobierno”³², etc., que en últimas responden a una lógica común que ha sido la asimilación de fines y medios propios de la administración privada a la administración pública³³. En esa medida, el interés de tratadistas y directivos de la administración pública ha ido mutando hacia la defensa de medidas propias de la economía de mercado; los fines económicos de la administración pública se han ido anteponiendo a sus fines sociales; la competencia entre entidades públicas con empresas privadas se ha impuesto como supuesto para el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de la administración pública, y los resultados tangibles y económicos, inherentes al modelo capitalista neoliberal, han representado el ideal de esta casi que unánimemente.

El uso del término “organizaciones públicas” simboliza, para la gerencia pública la necesidad de adaptarse a los cambios organizacionales y contextuales que están ocurriendo actualmente en los diversos órdenes de la vida. Estos cambios –en algunos casos drásticos– en el orden económico, político, social, cultural y hasta ecológico se reconocen como factores constituyentes de un proceso de transición que ha asumido distintos adjetivos y extremos de referencia, los cuales van desde un modelo de sociedad capitalista, hasta una sociedad poscapitalista, de una sociedad tradicional a una sociedad postradicional, de una sociedad moderna a una sociedad posmoderna,

26 Véase, por ejemplo, ÁLVAREZ, A., *Administración de sueldos y salarios*. Editorial Didáctica Universitaria. Año 2000. Bogotá. DAVIS, O. *Administración de personal y recursos humanos*. México: McGraw-Hill, 1996. FLIPPO. *Administración de Personal*. México: McGraw-Hill, 1996. REYES PONCE, A. *Administración de personal, sueldos y salarios*. México: Limusa, 2007.

27 Véase, por ejemplo, RAINEY, H. *Gerencia pública: desarrollos recientes y perspectivas actuales*. KLIKSBURG, B. La gerencia pública necesaria. Hacia un replanteo integral. En *La Gerencia Pública Necesaria*. Caracas: CLAD, 1985. GUERRERO, O. Los gerentes públicos pintados por sí mismos. México: Convergencia No. 36, 2004. KLIKSBURG, B. ¿Cómo será la gerencia en la década de los 90? En *Modernización de la Administración Pública*. Selección de documentos clave. CLAD, LYNN, N. y WILDAVSKY, A. (comps). *Administración pública*. Estado actual de la disciplina. México: FCE, 2001. UVALLE, R. *La Gerencia Pública: Una tecnología del Gobierno*. Revista de Administración Pública.

28 Véase, por ejemplo, ALBI, E. *Gestión pública: fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona, Ariel, 2002. BOZEMAN, B. *La gestión pública: situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004. BRESSER L. y OTROS. *Política y gestión pública*, Buenos Aires, FCE, 2004. OSZLAK, BRESSER, PRZEWSKI Y OTROS. *Política y gestión*

pública. Buenos Aires, FCE, 2004. ALBI E., *Público y privado*. Barcelona, Ariel, 2000.

29 Véase, por ejemplo, CLAD. *Una nueva gestión pública para América Latina*. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 175, 1999. BARZELAY, M. *La nueva gestión pública - Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: FCE, 2003.

30 Véase, por ejemplo, BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto. *La nueva administración pública*. Madrid. Editorial Alianza, 1997.

31 Véase, por ejemplo, MARTÍNEZ, J. El New Public Management y los elementos para configurar un estado del arte. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 175, 1999.

32 Véase OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. *La reducción de la burocracia, cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona: Paidós, 1998. OSBORNE, D. *La reinención del Gobierno*. Barcelona: Paidós, 1992.

33 Para una mayor profundización de la problemática entre las nuevas corrientes y la administración pública tradicional y un acercamiento a su precisión conceptual, véase: RINCÓN, J. *Análisis epistemológico de la administración pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social*. Bogotá: Autor-Editor, 2011.

de una sociedad industrial a una sociedad posindustrial, de una sociedad segura a una sociedad de riesgos³⁴.

Aunque no existe unanimidad acerca del origen de la gerencia y la gestión pública y de las “nuevas” tendencias economicistas de la administración pública, sí existe consenso en que dichos emblemas se acentuaron con el advenimiento de la nueva fase del Estado capitalista impulsada por el modelo neoliberal, la decadencia del Estado-bienestar, el cuestionamiento del modo burocrático de administración y la crisis del sistema económico³⁵.

Bajo esos parámetros, para muchos académicos y directivos, sin mucha crítica, ese cambio ha significado la transición de la tradicional administración pública hacia la autodenominada gerencia o gestión pública. “Como ha dicho Giddens, vivimos una época de transiciones. En la disciplina de la administración pública también se aplica este principio, y se habla –a veces con notorio escepticismo– de que estamos en presencia de una especie de transición de la administración pública hacia la gerencia pública”³⁶.

Por supuesto, dicha tendencia no solo se ha dado en los ámbitos de autores y directivos, sino que ha trascendido a la educación y formación de los “nuevos” administradores públicos.

En el caso del rompecabezas de lo público, la educación gerencial (tanto en programas de comercio como de administración pública) ha aventajado a la investigación y a la teoría. Muchos programas de licenciatura en administración pública continúan sosteniendo la ficción de que la gestión pública y la privada “se parecen en todos los aspectos pocos importantes”, al mismo tiempo que los estudiantes son enviados a escuelas comerciales para tomar cursos sobre contabilidad financiera, mercadeo o comportamiento organizacional³⁷.

La coherencia de las corrientes mencionadas no puede más que rescatar el factor más llamativo

para las sociedades contemporáneas: la búsqueda de resultados visibles. “La actual coyuntura de mercados globales y altamente competitivos exige de los gobiernos un papel menos protagónico y más inductor, promotor y facilitador (...) Se requiere, por lo tanto, ofrecer resultados y recuperar la credibilidad y confianza de la sociedad en su gobierno para alcanzar condiciones que promuevan un desarrollo sostenible”³⁸.

Se trata, en suma, de esforzarse por hacer del gobierno una organización más efectiva y menos costosa, entendiendo que las sociedades actuales exigen administraciones públicas cambiantes, flexibles al entorno, provistas de unidades que, a pesar de su complejidad técnica, resulten efectivas en términos de generación de resultados con base en indicadores de desempeño previamente establecidos, logrando con ello una última combinación de calidad y productividad sustentables³⁹.

Las medidas propias del mercado y la productividad privada inundan la administración pública y los esquemas de privatización, no solo como la tradicional medida de vender los activos públicos a las empresas privadas, sino de imponer los modelos de gerencia y gestión privada a las entidades públicas constituyen el nuevo paradigma a imponer.

En síntesis, las reformas gubernamentales emprendidas por diversos países sobre la base del paradigma de la modernización administrativa han tenido (...) finalmente, la utilización de esquemas de mercado encaminados a mejorar la productividad de las agencias y empresas del gobierno, a fin de elevar la calidad de los bienes producidos y de los servicios que presta. (...) Aquellas agencias que no compitan con el sector privado terminarán perdiendo su otrora cautiva clientela y corriendo el riesgo de ser privatizadas si su función no detenta un carácter prioritario o estratégico para el gobierno⁴⁰.

La generalización de las prácticas de cohesión por imponer se logra a través de aforismos y sincretismos plasmados por los defensores de

34 RAMÍREZ, J. Organizaciones públicas: nuevos paradigmas de la administración pública. *Estudio introductorio*. En BOZEMAN, B. *Todas las organizaciones son públicas*. México: FCE, 1998 (p. 7).

35 Véase, por ejemplo, BAÑON, R. y CARRILLO, E. (comps.). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial, 1997, p. 33; Bresser, L. *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*, p. 25.

36 Op. cit. RAMÍREZ, J, p. 12.

37 BOZEMAN, B. *Op. Cit.* p. 207.

38 MOCTEZUMA, E. Y ROEMER, A. *Por un gobierno con resultados*. México: FCE, 2000, p. 16.

39 MOCTEZUMA E Y ROEMER. *Op. cit.* p. 25.

40 *Ibidem*, pp. 26-39.

las “nuevas” tendencias, en las cuales se asocia lo privado con la única posibilidad de alcanzar la eficiencia y eficacia de lo público, la libertad con el mercado, el mercado con la democracia, etc. Analícense, por ejemplo, “validaciones” efectuadas por Moore, M., uno de los autores norteamericanos más reconocidos por su defensa de la gestión pública, en afirmaciones como “Una sociedad que valora más los consumos privados que la consecución de los fines colectivos tiene un gran concepto de la libertad y considera al empresario privado como un motor del desarrollo económico y social más poderoso que el esfuerzo del gobierno”. Pero también es ilustrativa la condicionante conclusión del autor respecto a que la actividad pública debe poderse comparar con la privada, sin siquiera profundizar en las abismales diferencias entre una y otra: “En consecuencia no basta con decir que los directivos públicos crean resultados valiosos, sino que deben ser capaces de demostrar que los resultados obtenidos se pueden comparar tanto al coste del consumo privado como con la libertad del mismo a la hora de producir los resultados deseados. Sólo entonces pueden estar seguros de que se ha producido algún valor público”⁴¹.

Ante dichos cambios no solo en lo ideológico sino en la realidad, el efecto ha sido la desvirtuación tanto de los fines como de los medios de la administración pública, y su manifestación más palmaria es la progresiva conversión del ciudadano y el usuario en cliente de las organizaciones públicas, cuya relación con ellas termina siendo aberrantemente determinada por su capacidad de pago, excluyendo a los más vulnerables, pobres y marginados, que en los países en desarrollo son la mayoría de la población, de los bienes y servicios prestados por el Estado o privatizados por éste, perdiéndose la esencia social de lo público, tanto en la teoría como en lo realidad⁴².

41 MOORE, M. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Editorial Paidós, 1998, p. 61.

42 Véase al respecto, GUERRERO, Ómar. *Gerencia pública cataláctica “romance sin política”*. Editorial McGraw-Hill, 1990; *Gerencia pública en la globalización*. México: UAEM, 2003; La gerencia pública en la sociedad postindustrial, *Revista Venezolana de Gerencia* vol. 10 No. 31; y RINCÓN, J. *Análisis epistemológico de la administración pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social*. Bogotá: Autor-Editor, 2011.

2. LOS SISTEMAS SALARIALES POR RESULTADOS EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA.

En dicho contexto político, económico, social e, incluso, académico no podía escapar la aplicación de sistemas de remuneración propios de las organizaciones privadas ligados a resultados, como las utilidades de las empresas a las organizaciones públicas. Por ello, desde la década de los ochenta de manera progresiva en los diferentes países se han ido implementando dichos modelos. Así, por ejemplo, en España a partir de 1984 con la Ley de Función Pública se establece la aplicación a los funcionarios públicos de un complemento de productividad para retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria, el interés y la iniciativa, lo cual fue ratificado en 2007 con La Ley del Estatuto Básico del Empleado Público; en Inglaterra ya en 1988 se habían generalizado en el sector público los sistemas de salarios por desempeño; y en Chile con la Ley 19.533 de 1997 se concede la “asignación de modernización” y de ahí en adelante se remuneran por resultados a los funcionarios públicos; “Francia se comprometió al menos desde hace una década de años, en las reformas que se relacionan con la nueva gestión pública. (...) Estas introducen nuevas lógicas de gestión que niegan las especificidades del universo público e importan las herramientas de gestión concebidas en el sector privado”⁴³.

La escasa competitividad del servicio civil es compensada por la eficacia de sus mandos superiores. En estos se pueden eliminar las restricciones del servicio relativas a los salarios. De esta manera, el Estado ofrece paquetes salariales más competitivos respecto a los del sector privado, y atrae a gente con calificaciones competitivas con el mercado interno⁴⁴.

Tal como ocurre en el caso del servicio civil en el Reino Unido, Moctezuma, E. y Roemer, E. concluyen que la remuneración por desempeño en las entidades públicas tiene características propias de un sistema de mercado capitalista:

43 “Revue Francaise D’Administration Publique: L’encadrement a l’épreuve du management public. Ecole Nationale D’Administration. Número 128. 2008. Paris, Centre d’Expertise et de Recherche Administrative, p. 768.

44 MOCTEZUMA, E. y ROEMER. *Op. Cit.* p. 69.

Cada departamento y agencia diseña su escala de pago apeándose a sus necesidades y a las políticas generales gubernamentales de paga en el sector público. Estos arreglos deben reflejar los siguientes principios clave:

1. El mayor beneficio por el dinero de la nómina.
2. Control financiero en la nómina.
3. Flexibilidad en los sistemas de pago.
4. Una relación cercana y efectiva entre pago y desempeño⁴⁵.

En general, el cuestionamiento en esta parte radica en que estos sistemas propios del sector privado aplicados a la administración pública solo adquieren sentido en una economía de mercado en donde la remuneración está ligada a resultados económicos y no de carácter social, los cuales por naturaleza ni pueden ser cuantificables, ni muchísimo menos reducibles a valores económicos. Además, porque fines determinados por resultados sociales en una estructura organizacional con fines económicos no pueden dar lugar sino a la quiebra económica; por ello, ninguna empresa privada se concentra en los fines sociales de sus empleados. En otros términos, ni la racionalidad económica de la empresa privada se puede transmutar en fines sociales (a menos que el Estado o la sociedad les genere rentabilidad financiera a través del pago de los cupos en programas sociales ejecutados por aquella, como ocurre con muchas empresas y aun ONG que se dicen sin ánimo de lucro); ni los fines sociales de la Administración Pública se pueden reducir a fines económicos totales (generar utilidades) o parciales, como el pago de una remuneración progresiva y competitiva a servidores públicos, cada vez más preocupados por cumplir las metas que les representan mayores salarios, como fallar el mayor número de procesos judiciales, que por hacer justicia; poner más comparendos que educar a los conductores; reducir los gastos de medicamentos y procedimientos quirúrgicos que por la salud de los pacientes; etc.

3. PROBLEMAS DE LOS MÉTODOS Y MECANISMOS DE SALARIOS POR RESULTADOS APLICADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La tendencia más usual en los métodos de salarios por resultados aplicados al sector privado, como es lógico, se ha circunscrito a su correlación con las utilidades de las empresas, que son su razón de existir.

Entre las técnicas o sistemas que buscan satisfacer las necesidades del trabajador y responder a las obligaciones de equidad o de justicia que surgen para una empresa concreta en razón de sus posibilidades, ninguna tiene la importancia que la participación de utilidades.⁴⁶

Entre los elementos esenciales de la participación de utilidades propias del sector privado, se encuentran los siguientes perfectamente descritos por Reyes Ponce:

El monto de la participación requiere estar ligado, directa –o al menos indirectamente– a los resultados económicos de la empresa (...).

Tiene relación con las ganancias, mas no con las pérdidas.

Si tuviera relación con las pérdidas, no sería una adición al salario, y no existiría la garantía de percibir este último: sería una forma de “accionariado obrero” (p. 193).

El otro gran conjunto de métodos de salario por desempeño es relacionarlo a planes de incentivos que en últimas lo que buscan es incrementar la productividad del trabajador y que también son discutiblemente viables para la administración pública. Estos incentivos, denominados de diversas maneras: financieros o económicos y no financieros o no económicos, o competitivos y cooperativos, etc., que en todo caso se convierten en económicos (programas de esparcimiento, viajes, cursos de capacitación, programas de bienestar, etc.), se circunscriben a métodos como los siguientes:

PAGO POR PIEZA.

Este método consiste en asignar una tarifa a cada unidad de producción, por lo que esta tarifa se

45 Op. Cit., p. 137.

46 REYES PONCE, A. *Administración de personal, sueldos y salarios*. México: Limusa, 2007, P. 229

multiplica por el número de unidades producidas (también se conoce como “destajo”).

MEDIDAS ESTÁNDAR HALSEY.

Este método garantiza un salario base para una eficiencia normal (mediante estudios de tiempo y movimiento, a cada unidad de producción se asigna un tiempo determinado como necesario para que el trabajador, en condiciones normales, produzca esta unidad); pero en caso de que la eficiencia incremente la productividad, es decir, se produzcan más piezas de las esperadas, se concede al trabajador un incentivo (...)

TARIFAS DIFERENCIALES DE TAYLOR.

En este método si el trabajador no alcanza la norma del ciento por ciento de unidades producidas o vendidas (estudiada por estudios de tiempo y movimiento), sus salario será demasiado bajo. A partir de que alcanza la norma, este se incrementa por un incentivo aproximadamente del 50% y de allí en adelante la proporción en que su salario puede aumentar es muy atractiva (...).

CALIDAD Y AHORRO.

Establece un estándar de calidad que se debe exigir, bajo el cual no se consideran las piezas producidas ni las de desperdicio; por lo tanto, el ahorro de desperdicio también se considera, aunque normalmente existe un gasto tolerable. La base es determinar la importancia de combinar los factores de calidad, cantidad y ahorro⁴⁷.

Con respecto de dichos métodos o sistemas de remuneración por resultados se puede argumentar que difícilmente pueden ser paradigma para la administración pública, más aún cuando no pueden ser los mismos que para las diferentes áreas de funcionamiento de la empresa privada, que no siempre se corresponden con las existentes en las entidades y organizaciones públicas (secretaría de desarrollo social, subdirección de protección de la niñez, subdirección de tratamiento y desarrollo penitenciario, etc.). En todo caso, aun para la empresa privada son diferentes y discutibles los

resultados esperados en sus diferentes áreas de funcionamiento. Así, en producción el salario por resultados dependerá de la cantidad y calidad de aquella; en el área de finanzas del cobro o recaudo; en el área comercial y de mercado, de las ventas; y en el área de recursos humanos, por ejemplo, del número de capacitados, de la rapidez y reducción de errores en la nómina, etc. Por ello, permanentemente los salarios por resultados son cuestionados aun en la empresa privada, pues los resultados esperados de las diferentes áreas terminan siendo conflictivos entre sí y perjudiciales para la misma organización privada, pues, por ejemplo, como ocurre permanentemente con los incentivos económicos a los empleados, que mientras a los trabajadores del área de ventas les interesa vender más para obtener más beneficios económicos (aun a costa de promesas falsas a los clientes), el subsistema de producción no está en capacidad de cumplir con las cantidades, plazos y ofrecimientos pactados por los trabajadores del área comercial, ocasionando el malestar y la huida de los clientes y las pérdidas concomitantes. En el caso de la administración pública, la situación es más crítica, ya que las tendencias en las áreas misionales son totalmente diferentes a las del área de producción del sector privado y resultan difíciles de cuantificar en términos económicos, justamente porque sus fines son sociales. Por ello, a los empleados del área de protección de la niñez de una entidad de bienestar familiar no se les podría remunerar por la cantidad de niños entregados en adopción o por la cantidad de niños que toma bajo amparo, sin tener en cuenta la satisfacción y estabilidad emocional y el desarrollo psicosocial de dichos niños. Dichas medidas pueden desencadenar prácticas corruptas e indeseables para la misma administración pública y para la sociedad, tal como ya ocurrió en Colombia, con los denominados “falsos positivos” en la fuerza pública, en donde los logros en la cantidad de delincuentes dados de baja en combate directa o indirectamente significaban beneficios remuneratorios a través de bonificaciones, condecoraciones y ascensos, ocasionándose de esta forma una verdadera masacre de inocentes. Ni se diga si a los jueces se les pagara por el número de decisiones judiciales expedidas anualmente, pues la cantidad de inocentes condenados (complementado con la perversa rebaja de penas por delación) y de culpables dejados en libertad sería absolutamente nociva para la sociedad.

47 COLEGIO DE BACHILLERES. *Sistemas de remuneración*. México: Limusa, 2008.

4. OTRAS CONSIDERACIONES CRÍTICAS.

El problema insoluble, estructural y sempiterno de la administración pública que genera muchos más reparos cuando se trata de salario por resultados es el atinente a las relaciones política/administración pública, totalmente ausentes de las empresas privadas. Mientras en estas los intereses de patronos y trabajadores, como ya lo había advertido Taylor hace más de un siglo, se reducen y valoran económicamente, pues los primeros quieren más utilidades y los segundos más salario y ambos están en función de la productividad de las empresas, en la administración pública, por el contrario, las intenciones de los empleados suelen estar en contravía de las de la alta dirección, quienes por lo demás suelen llegar por su actividad y eficiencia política. En ese sentido, los intereses de la alta dirección suelen responder a intereses partidistas y a compromisos y promesas a sus electores que pueden estar en contravía de las intenciones supuestamente técnicas de la burocracia estatal. Basta imaginarse que el político haya propuesto la reducción de impuestos para ganarse el voto de las mayorías y económicamente la alternativa técnica sea su incremento para cumplir con los programas sociales.

Por otro lado, dentro del nuevo modelo de administración del personal, también adoptado a las administraciones públicas como la colombiana, está el paradigma de la gestión por competencias, que al relacionarlo con el sistema salarial por resultados no deja más que preocupar por su incoherencia perversa. Según dicho modelo, la remuneración debe estar ligada a competencias comportamentales, por ejemplo:

Para Spencer la remuneración basada en la competencia significa que esa persona debe ser recompensada por el desarrollo de las habilidades interpersonales y de influencia mediante la provisión de *bonus* de “remuneración por habilidad” por el desarrollo y la demostración de estas competencias⁴⁸.

El 100% se corresponde: a su remuneración base (80%) y el 20% restante deriva de sus competencias individuales. Por sobre ese 100%

recibe un 20% adicional por las competencias demostradas por el equipo de trabajo. Observado desde otro punto de vista, percibe el 67% fijo y el 33% variable⁴⁹.

Bajo dichas premisas, las organizaciones deciden qué factores de personalidad resultan deseables para los diferentes puestos y dependencias (liderazgo, iniciativa, creatividad, extroversión, etc.) y con base en ello es evaluado el trabajador para determinar si recibe o no la correspondiente remuneración, lo cual resulta ominoso porque a nadie se le puede pagar o no por ser como es, o tampoco se le puede condicionar a que cambie su personalidad para tener una mejor remuneración, entre otras razones, porque dichos aspectos “indeseables” obedecen a razones psicológicas no modificables sin desentrañar las causas que las originaron en cada persona. Tampoco resulta aceptable que después de ingresar y llevar años respetándose su personalidad, se le condicione al empleado la modificación de esta a una mayor remuneración, cuando estos aspectos se deberían haber detectado en el proceso inicial del reclutamiento y selección del personal. Ni qué decir de la discutible aplicación en la administración pública de prácticas conductistas indeseables y éticamente rechazables, como la generación de personalidades mercantiles, pues en un mundo bajo la dictadura del dinero, los empleados terminan siendo manipulados bajo el esquema estímulo-respuestas, en donde el primero es un incremento en los beneficios salariales (más monedas) y, las segundas, que su personalidad se acomode a la que le interesa a la organización (extrovertido-introvertido; alegre-serio, etc.).

Desde el punto de vista económico, los denominados como salarios de eficiencia significan otros problemas para la administración pública. Con las nuevas tendencias salariales es el empresario y no el trabajador quien determina la tendencia a subir los salarios dependiendo del nivel de productividad que desea del trabajador

La hipótesis de los salarios de eficiencia presenta una novedad importante: invierte la causalidad clásica de la relación productividad-salario; de esta forma, el salario se erige en un instrumento decisivo del empresario para determinar el nivel de productividad de la empresa y, como consecuencia, la rigidez del salario real no surge

48 ALLES, M. *Dirección estratégica de recursos humanos gestión por competencias*. Buenos Aires: Ediciones Granica, S. A., 2004, p. 424.

49 *Ibidem*, p. 432.

únicamente por la presión de los trabajadores, sino que es el resultado de la conducta optimizadora del empresario⁵⁰.

No obstante, en el caso del sector privado, dicha lógica se soporta en la flexibilidad de modificar los salarios e inclusive de despedir personal en las épocas de crisis económicas de las empresas y en los cambios salariales dependiendo de los ciclos de las empresas en cada sector.

El estudio realizado nos permite concluir que el modelo de salario de eficiencia, aunque no constituye una “teoría general” del funcionamiento del mercado de trabajo, ayuda a explicar satisfactoriamente diversos rasgos del desempleo actual, contribuye a clarificar la incidencia de las características peculiares de cada empresa en el proceso de formación de los salarios y consigue justificar las diferencias salariales interindustriales⁵¹.

Los inconvenientes para la administración pública en este caso continúan con la dificultad de tener sectores más productivos con salarios por resultados más altos, que teóricamente atraerían a los mejores empleados de otros sectores, generando inequidad y desigualdad bajo la dirección del mismo patrono Estado. Así mismo, existe otro inconveniente relacionado con las épocas de crisis fiscal que originarían bajas obligatorias de los salarios (como ya ocurrió, por ejemplo, en España) o que bajo los salarios de eficiencia deberían acudir al retiro masivo de los empleados, comenzando por los menos productivos, generándose un problema adicional para el mismo Estado (caso de los PIGS –Portugal, Irlanda, Grecia, España), pues el sector privado menos podría o desearía enganchar a esa clase de empleados.

Por otro lado, en dichas circunstancias de los salarios de eficiencia, indiscutiblemente el Estado debe entrar en abierta competencia con el sector privado para atraer a mayores costos de los actuales a los mejores trabajadores de este, si realmente lo que busca es mejores y mayores resultados y que, al tener que generalizar dicha política a millones de empleados que tiene, el resultado inflacionario obviamente sería

altamente impredecible, entre otras razones, por su incidencia en las prestaciones sociales, pensiones, etc.

Finalmente, aunque está por probarse la incidencia favorable de los salarios por resultados en la motivación del personal y en el consiguiente incremento de su productividad, los resultados no han sido auspiciosos, pues estudios serios han demostrado que no existe tal correlación.

Así, por ejemplo, Galofré, A., en su artículo “Evaluación del desempeño y su aplicación a retribución”, extrae conclusiones como las siguientes:

- *Un reciente estudio de la Escuela de Economía de Londres indica que la iniciativa del Gobierno Británico de dar a los funcionarios un incentivo en base a su productividad ha resultado ser un fiasco, porque ha menguado la calidad de los servicios públicos del país, perjudica el trabajo en grupo y la confianza entre compañeros.*
- *Un informe sobre los resultados del sistema de evaluación del rendimiento de los funcionarios superiores de la Administración Federal de los Estados Unidos se mostraba extremadamente crítico con sus beneficios y destacaba el rechazo generalizado entre los afectados, que lo consideraban poco equitativo.*
- *El Informe Closets (Comisariado General del Plan de Reforma del Estado Francés) no expresa una opinión favorable hacia lo que denomina “fórmulas individualizadas” para motivar e interesar al personal, abogando por los incentivos colectivos de carácter financiero, de formación o sociales.*
- *El sistema de evaluación de los funcionarios de la Unión Europea (aprobado en junio de 1997) establece un método de calificación, como mínimo bianual, con relación a su competencia, rendimiento y conducta en el servicio, previa entrevista entre calificador y calificado. Un sistema subjetivo, poco original y escasamente valorado por sus destinatarios.*
- *Es evidente que la cultura y valores de los empleados públicos es poco favorable a la evaluación con unos directivos poco dispuestos a comprometerse y asumir ante sus subordinados el conflicto que en algún caso puede suponer realizar una evaluación desfavorable.*

50 CARABALLO, M. *Salarios, productividad y empleo: la hipótesis de los salarios de eficiencia*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

51 *Ibidem*, p. 105.

- *A su turno, Marsden, David and Richardson, Ray, en Motivation And Performance Related Pay In The Public Sector: A Case Study Of The Inland Revenue, en un completo estudio con 2500 servidores públicos también arriban a conclusiones pesimistas.*
- *En el trabajo de Cardona (2004) para la Unión Europea muestra resultados similares a los que se constataron en España y su ambivalencia mostrada en la agencia de Inglaterra. Este autor sostiene que el pago por desempeño genera inequidades y celos dentro de los compañeros de trabajo debido a que pocos funcionarios logran obtener en la práctica el bono. Igualmente, el trabajo muestra que el mejoramiento sobre el desempeño no es significativo.*
- *Un estudio más reciente de Metawie y Gilman (2005) discute sobre el vínculo entre los salarios de eficiencia y el desempeño de los servidores públicos para el caso inglés. Según los autores, no hay evidencia contundente que permita establecer causalidad entre el pago por desempeño y mayor productividad. La primera explicación que encuentran los autores está en que la motivación depende de otras variables diferentes a la retribución. Si bien la literatura sobre el tema es clara, la evidencia de las diferentes evaluaciones deja dudas.*

5. SALARIOS POR RESULTADOS APLICADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA.

En la administración pública colombiana prácticamente los dos únicos casos existentes que de manera parcial se podrían catalogar en su diseño como salarios por resultados son en la rama judicial y en la DIAN; sin embargo, en la práctica no han correspondido a tales.

Para el caso de la rama judicial, la bonificación por gestión, que pareciera en primera instancia como un excelente mecanismo para lograr que los procesos no precluyan por vencimiento de términos, bajo el concepto de premiar o beneficiar a aquellos que se distinguen por sobresalir y tener sus despachos con altos niveles eficiencia, resultan cuestionables desde el punto de vista de ético, pues es discutible que existan políticas públicas que para lograr que los servidores públicos puedan desempeñar una labor

oficial eficientemente sea necesario que el Estado reconozca una bonificación de tipo económico adicional por el buen ejercicio de una función pública.

La creación de la bonificación de actividad judicial para los jueces y fiscales se encuentra establecida en el Decreto 3131 de 2005, modificado por el Decreto 3382 de 2005 y ajustado mediante los decretos 403 de 2006, 632 de 2007, 671 de 2008, 3900 de 2008 y 1401 de 2010. Independientemente de la discusión sobre si dicha normatividad en general está bien concebida como un estímulo para aumentar la productividad en la rama judicial, sin ninguna duda su falta de reglamentación la ha desdibujado totalmente, en la medida en que después de más de cinco años de vigencia, su reconocimiento y pago, hoy por hoy, se concede a todos sus destinatarios, sin que se cumplan con el ciento por ciento de las metas allí establecidas.

En la realidad se pudo constatar que las autoridades correspondientes no han establecido del año 2005 a la fecha los parámetros, ni el procedimiento, ni las metas de calidad y eficiencia que para el efecto se debían fijar en materia de bonificación judicial, con lo cual se hace nugatoria la mencionada bonificación, entendida como corresponde.

En conclusión, al margen de las discusiones arriba mencionadas, es difícil establecer empíricamente las bondades del sistema en la rama judicial, tanto para los jueces como para los usuarios de los servicios judiciales, pues en la realidad ha correspondido a un incremento salarial indiscriminado, que oscila entre \$5.468.424 y \$6.724.631, pagados el 30 de junio y 30 de diciembre de cada año, convirtiéndose más en un salario fijo totalmente apartado de los niveles de desempeño de los jueces que en un sistema salarial mixto o por resultados⁵².

Para el caso del salario variable de los funcionarios de la DIAN, la prima de productividad nace con el Decreto 1647 de 1991, “por el cual se establece el régimen de personal, la carrera tributaria, sistema de planta y el régimen prestacional de los funcionarios

52 Para una mayor profundización sobre los salarios por resultados en la rama judicial, véase el informe final de la investigación sobre la evaluación de los sistemas salariales variables aplicables a la administración pública en Colombia, Convenio entre la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública, diciembre de 2010.

de la Dirección de Impuestos Nacionales, se crea el Fondo de Cuestión Tributaria y se dictan otras disposiciones”. En este decreto se establece que en el artículo 65 que la prima de productividad es un derecho de los funcionarios “en reconocimiento de su rendimiento satisfactorio en el desempeño de las funciones y del logro de las metas de gestión [que se liquida] por niveles de calificación” .

De otra parte, el literal b, del artículo 66, señala que un factor de la prima de productividad es el “[...] desempeño de la Dirección de Impuestos Nacionales, que se causará en razón del cumplimiento de las metas de recaudación nacionales, regionales o locales [...]”. Asimismo, se puede observar en el literal c: “[...] actividades ejecutoras de Fiscalización y Cobranzas, que se causará mensualmente en razón de haber alcanzado una gestión satisfactoria en el número y valor recaudado, por las actuaciones de control y cobro, de acuerdo con los programas y objetivos definidos en los planes de estas áreas adoptados como criterio de distribución para el respectivo período por el Comité del Fondo de Gestión Tributaria” .

Para hacer sostenible esta prima y garantizar su pago, se creó el Fondo de Gestión Tributaria, que sirvió para “[...] apoyar la modernización de la administración tributaria, principalmente a través del estímulo a la productividad, a la capacitación y al bienestar social de los funcionarios de la tributación” . En este sentido, no solo se creó la prima de productividad, sino que además se generaron todos los mecanismos que garantizaran su pago efectivo.

El artículo 66 determina que la prima de productividad se determina por cuatro factores, así:

a) INDIVIDUAL. Referido al desempeño personal, que se causará en razón de haber alcanzado una evaluación satisfactoria en el cumplimiento de sus funciones durante el respectivo período y se otorga mensualmente a todos los funcionarios de la carrera tributaria de la Dirección de Impuestos Nacionales. Este factor no podrá superar el monto del 50% del salario básico mensual más la prima de dirección, en el nivel de calificación más alto.

b) PLURAL. Referido al desempeño de la Dirección de Impuestos Nacionales, que se causará en razón del cumplimiento de las metas de recaudación nacionales, regionales o locales, según corresponda, previstas para el respectivo período, que se otorga en forma mensual y solamente a los funcionarios

del cuerpo tributario de la carrera tributaria que no hubieren tenido calificación de desempeño deficiente. Este factor no podrá superar el monto del 100% del salario básico mensual más la prima de dirección, en el nivel de cumplimiento más alto.

c) POR GESTION. Referido al desempeño individual de los funcionarios del cuerpo tributario de la carrera tributaria que realizan actividades ejecutoras de fiscalización y cobranzas, que se causará mensualmente en razón de haber alcanzado una gestión satisfactoria en el número y valor recaudado, por las actuaciones de control y cobro, de acuerdo con los programas y objetivos definidos en los planes de estas áreas adoptados como criterio de distribución para el respectivo período por el Comité del Fondo de Gestión Tributaria. Este factor no podrá superar el 50% del salario básico mensual más la prima de dirección, en el nivel de desempeño más alto.

d) NACIONAL. Referido al cumplimiento semestral y anual de las metas de la entidad y se reconocerá a todos los funcionarios de la carrera tributaria, se causará semestralmente y no podrá ser superior al 200% del salario mensual más la prima de dirección” (Decreto 1647 de 1991).

Por su parte, el Decreto 1072 de 1999 regula el sistema específico de carrera y los regímenes de administración de personal, de los servidores públicos de la contribución que hacen parte de la DIAN. Propende al establecimiento del Sistema Específico de Carrera de los servidores públicos en este organismo y crea el Programa de Promoción e Incentivos al Desempeño de los Funcionarios. El objetivo del mentado programa de promoción e incentivos al desempeño de los servidores públicos de la DIAN consistía en estimular la productividad de sus servidores, primordialmente a través de la capacitación y del bienestar de los funcionarios. Así mismo, determina que la administración del programa de promoción de incentivos al desempeño sea ejercida por el director general de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a través de las delegaciones que él establezca, de conformidad con las determinaciones legales y del comité del programa de promoción e incentivos. Por otro lado, los recursos del programa de promoción e incentivos al desempeño provienen de

“a) Los bienes que reciban a cualquier título, previa autorización del comité del programa de promoción e incentivos al desempeño de los funcionarios de

la entidad; b) las asignaciones presupuestales que establezca la ley” (Decreto 1072 de 1999).

Igualmente, Los recursos del Programa de Promoción e Incentivos al Desempeño de los Servidores de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales serán destinados por el director general de la entidad al pago de los incentivos al desempeño que se establezcan para los servidores públicos de carrera de la entidad, conforme a los criterios que se adopten para su aplicación y de acuerdo con la magnitud que se defina para su reconocimiento. Una vez cumplida la destinación señalada, los recursos del Programa podrán destinarse de acuerdo con una serie de prioridades, donde la última contemplada hace referencia al pago de los demás gastos de funcionamiento que considere necesarios el Comité de Programa de Promoción e Incentivos al Desempeño.

Por otro lado, el Decreto 1268 de 1999, en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4º de 1992, establece que los funcionarios de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales tendrán derecho a todas las prestaciones sociales y beneficios consagrados en las normas generales para los empleados de la rama ejecutiva, más los contemplados en este decreto. La norma establece el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos de la contribución de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

En el artículo 6º, “Sobre incentivos al desempeño en fiscalización y cobranzas” (Decreto 1268 de 1999), los servidores de la contribución que ocupen cargos de la planta de personal de la entidad, que se desempeñen en puestos que impliquen el ejercicio directo de labores ejecutoras en fiscalización y cobranzas, que como resultado de la gestión de control y cobro hayan logrado las metas establecidas de acuerdo con los planes y objetivos trazados para dichas áreas, tendrán derecho al pago mensual de un incentivo, que no podrá exceder el cincuenta por ciento (50%) de la asignación básica mensual más la prima de dirección y la diferencia remuneratoria por designación de jefatura que se devengue. Este incentivo no constituirá factor salarial para ningún efecto legal y se determinará con base en la evaluación de la gestión que se realice cada seis meses.

Finalmente, el Decreto 4050 de 2008 estipula para los empleados de la DIAN la prima de dirección para aquellos empleados públicos que se desempeñen

en los cargos de jefatura. Independientemente del cargo, en todo caso es de 15% sobre el salario básico. También se establecen dos tipos de incentivo:

“Por desempeño grupal: Para los empleados de planta de la DIAN que como resultado de su gestión hayan logrado metas tributarias, aduaneras y cambiarias de acuerdo a los objetivos planteados en su área, ya sea nacional, local y delegada. Es del 26% de la asignación básica. No constituye factor salarial para ningún efecto legal y se determina con base en la evaluación de gestión realizada cada dos meses.

Por desempeño nacional: Para los empleados públicos de planta de la DIAN que cumplan con las metas causadas de recaudo nacional. Se causará por periodos semestrales y se pagará lo correspondiente a dicho periodo hasta el 200% del salario que devengue” (Decreto 4050 de 2008).

No obstante, todas las previsiones normativas han quedado desplazadas por las circunstancias reales para el cálculo y reconocimiento de las primas que en principio deberían reflejar tanto el desempeño individual como colectivo de la entidad. Entre los problemas más representativos que requieren ser solucionados están:

- Que la parte correspondiente a salario por resultados dependa fundamentalmente de factores ajenos al desempeño de los servidores, pues al estar ligado su reconocimiento al logro de metas de recaudo de impuestos, es palmario que este depende de la situación económica del país y, por ende, de variables macroeconómicas, lo cual es doblemente injusto tanto para la sociedad que termina costear unos salarios más altos a un grupo de servidores público sin que se incremente su desempeño cuando existe una boyante actividad económica, como para los empleados, que por más esfuerzo que hagan no puedan cumplir las metas cuando la actividad económica decrece.
- Las primas en general no están en función de la productividad de cada uno de los empleados, lo cual implica que unos se benefician de los esfuerzos de otros, generando inequidad interna.
- En especial, la prima de fiscalización no ha cumplido con su cometido, lo cual significa que el incentivo no ha operado como se preveía en la norma.

- Al ser concebida la prima de fiscalización para empleados específicos, se crea inequidad con el resto de empleados y con los supernumerarios que tienen en la práctica las mismas funciones, pero que no se benefician de ella por su vinculación temporal.
- Al discriminar positivamente a los funcionarios de fiscalización, la prima condiciona que los empleados que están en dicha área se aferren a sus cargos y no quieran ser trasladados y que el resto presione para ser ubicado en dicha área para obtener los beneficios económicos⁵³.

CONCLUSIÓN

Los salarios por resultados aplicables al sector público extraídos de la naturaleza de las empresas privadas dejan por ahora muchos reparos desde diferentes órdenes y requieren de estudios profundos y amplios sobre sus reales beneficios para el Estado y la sociedad en general. En cualquier caso, es imprescindible para su implementación la previsión y creatividad que hasta ahora parecen no tener, pues se han limitado a una copia autenticada del sector privado. En el caso colombiano, todavía estamos a tiempo de generar un sistema que responda a una verdadera administración salarial a partir de la equidad interna en las organizaciones; retribución justa para los empleados públicos, según la calidad y cantidad de trabajo producido, tal como lo previó hace ya casi 20 años el artículo 53 de la Constitución del 91 y que nunca se ha desarrollado; competitividad frente a los salarios existentes en el mercado para atraer y mantener a los más aptos y capaces (hoy competentes); y de las exigencias de la sociedad, que no tiene por qué soportar la financiación de salarios elevados de servidores públicos ineficaces e ineficientes a costa de su propio peculio a través de excesivas cargas tributarias.

Del mismo modo, tampoco se puede pretender que la búsqueda de la eficiencia y la eficacia de la administración pública fundamentada en fines y medios privados como un sistema salarial por

resultados ligado exclusivamente a variables positivistas propias del dinero diluya las bases morales y sociales de una verdadera administración pública. Que no terminen en la precognición de Waldo: “Tanto se separaron de la vieja creencia en que el problema del buen gobierno es el problema del hombre moral, que llegaron a la posición opuesta: que la moral es irrelevante, que las instituciones idóneas y el personal experto son determinantes”⁵⁴. Pero tampoco pueden ligarse los sistemas salariales a medidas economicistas de reducción y control de gastos insignificantes que representan más costos de control y de incremento de los salarios por resultados que los que se pretenden reducir y desplazando a la administración pública de su razón de ser: los intereses públicos: “es importante que la eficacia no se identifique con la disminución de los gastos del Gobierno, con la tacañería y con un cuidado especial en la conservación de los lapiceros, jabón y toallas de las oficinas públicas”⁵⁵.

Finalmente, es ineluctable que con dichos sistemas salariales no se pierda la esencia social de lo público frente a medios y fines accesorios y secundarios propios de los intereses privados, los cuales secularmente han sido defendidos por la ciencia de la administración pública para beneficio de la sociedad de todas las épocas: “(...) la fuerza que se forme para la defensa, y otras cosas semejantes, son negocios e intereses sociales que tienen el carácter de públicos; porque afectan a la comunidad, y cada individuo particular no podría manejarlos. La acción que cada uno ejerciese inmediatamente sobre estos intereses traería confusión y desorden, riñas y desavenencias, que no producirían su buen manejo”⁵⁶. Por lo tanto, hay que estar alertas para que en las “nuevas” prácticas no se presenten las mismas inconsistencias que recurrentemente ocurren en la administración pública, tal como se dio en los sesenta, en donde “se hace hincapié en la eficacia puramente administrativa y no en la social o gubernamental. Tiende a producir resultados inmediatos y superficiales, en lugar, y quizá a expensas, de valores fundamentales y definitivos”⁵⁷.

53 Para una mayor profundización sobre el salario por resultados en la DIAN, véase el informe final de la investigación sobre la evaluación de los sistemas salariales variables aplicables a la administración pública en Colombia, Convenio entre la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública, diciembre de 2010.

54 WALDO, D. *Teoría política de la Administración Pública*. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 1961, p. 45.

55 Walter Weyl, 1912, citado por Waldo, p. 293.

56 GONZÁLEZ, Florentino. *Elementos de ciencia administrativa*. Bogotá: Editorial Escuela Superior de Administración Pública, 1994, p. 72.

57 A.C. Millspaugh, citado por Waldo, p. 295.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBI, E. *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona, Ariel, 2002.
- ALBI, E. *Público y privado*. Barcelona, Ariel, 2000.
- ALLES, M. *Dirección estratégica de recursos humanos gestión por competencias*. Buenos Aires: Ediciones Granica, S. A., 2004.
- ÁLVAREZ, A. *Administración de sueldos y salarios*. Editorial Didáctica Universitaria. Año 2000. Bogotá.
- BANÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto. *La nueva administración pública*. Madrid. Editorial Alianza, 1997.
- BARZELAY, M. *La nueva gestión pública – Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: FCE, 2003.
- BOZEMAN, B. *La gestión pública: situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- BOZEMAN, B. *Todas las organizaciones son públicas*. México: FCE, 1998.
- BRESSER, L. y OTROS. *Política y gestión pública*. Buenos Aires, FCE, 2004.
- CARABALLO, M. *Salario, productividad y empleo: la hipótesis de los salarios de eficiencia*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2006.
- CLAD. Una nueva gestión pública para América Latina. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 175, 1999.
- COLEGIO DE BACHILLERES. *Sistemas de remuneración*. México: Limusa, 2008.
- DAVIS, O. *Administración de personal y recursos humanos*. México: Mc Graw Hill, 1996
- DESMARAIS, C. y CHATILLON, A. Existe aún diferencias entre el trabajo de los directivos del sector público y los del sector privado. REVUE FRANCAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE: L'encadrement a l'épreuve du management public. Ecole Nationale D'Administration. Número 128. 2008. Paris, Centre d'Expertise et de Recherche Administrative.
- DIEGUEZ; G. *Salario y rendimiento. Una revisión del tema*. Galicia: Universidad de Compostela. Actualidad laboral, ISSN 0213-7097, Nº 2, 1987, pags. 1577-1581.
- DIRUBE J. *Un modelo de gestión por competencias*. Barcelona: Gestión 2000, 2004.
- ESAP-DAFP Informe final de la investigación sobre la evaluación de los sistemas salariales variables aplicables a la administración pública en Colombia, Convenio entre la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública. Bogotá: diciembre de 2010.
- FLIPPO. *Administración de personal*. México: McGraw-Hill, 1996.
- GONZÁLEZ, F. *Elementos de ciencia administrativa*. Bogotá: Editorial Escuela Superior de Administración Pública, 1994.
- GONZÁLEZ, L. *¿Eliminan el igualitarismo salarial los llamados sistemas de pago por resultados? ¿Son efectivos?* La Habana: Universidad de la Habana, 2008
- GUERRERO, Ómar. *Gerencia pública cataláctica "romance sin política"* Editorial MacGraw-Hill, 1990.
- GUERRERO, O. *Gerencia pública en la globalización*. México: UAEM, 2003.
- GUERRERO, O. La gerencia pública en la sociedad postindustrial, *Revista Venezolana de Gerencia* vol. 10 No. 31.
- GUERRERO, O. *Los gerentes públicos pintados por sí mismos*. México: Convergencia No. 36, 2004.
- KLIKSBERG, B. La gerencia pública necesaria. Hacia un replanteo integral. En *La Gerencia Pública Necesaria*. Caracas: CLAD, 1985.
- KLIKSBERG, B. ¿Cómo será la gerencia en la década de los 90? En *Modernización de la Administración Pública*. Selección de documentos clave. CLAD.
- LYNN, N. y WILDAVSKY, A. (comps). *Administración pública. Estado actual de la disciplina*. México: FCE, 2001.
- MARSDEN, DAVID AND RICHARDSON, RAY. En *Motivation And Performance Related Pay In The Public Sector: A Case Study Of The Inland Revenue Centre for Economic Performace*, London School of Economics, Discussion, Paper No.75, May 1992.
- MARTÍNEZ, J. El New Public Management y los elementos para configurar un estado del arte. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 175, 1999.
- MASSIP SANTO T. *La distribución de acuerdo al trabajo y la regulación estatal del fondo de salario*. La Habana: Universidad de la Habana, 2004.
- MILLSPAUGH, A. C., en WALDO, D. *Teoría política de la Administración Pública*. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 1961, p. 295.
- MOCTEZUMA, E. y ROEMER, A. *Por un gobierno con resultados*. México: FCE, p. 2000.
- MOORE, M. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Editorial Paidós, 1998.
- MORALES, J. *Salarios, estrategia y sistemas de salarios o de compensación*. México: McGraw-Hill, 2003.
- OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. *La reducción de la burocracia –cinco estrategias para reinventar el gobierno-*. Barcelona: Paidós, 1998.
- OSBORNE, D. *La reinención del Gobierno*. Barcelona: Paidós, 1992.
- OSZLAK, BRESSER, PRZEWORSKI. y OTROS. *Política y gestión pública*, Buenos Aires, FCE, 2004.
- RAINEY, H. *Gerencia pública: desarrollos recientes y perspectivas actuales*.
- RAMÍREZ, J. Organizaciones públicas: nuevo paradigma de la administración pública. Estudio introductorio. En BOZEMAN, B. *Todas las organizaciones son públicas*. México: FCE, 1998.
- REYES PONCE, A. *Administración de personal sueldos y salarios*. México: Limusa, 2007.
- RINCÓN, J. *Análisis epistemológico de la administración pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social*. Bogotá: Autor-Editor, 2011.
- RINCÓN P., Jairo. *Teoría de la administración pública*. Colombia. Ediciones Librería del Profesional, 1996.

SÁNCHEZ MARÍN, G. *Dispersión retributiva, estructura salarial y Resultados de la organización: un modelo de Investigación*. Universidad de Murcia Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa, vol. 14, N° 3, 2008, pp. 91-106, ISSN: 1135-2523.

UVALLE, R. La gerencia pública: Una tecnología del Gobierno. *Revista de Administración Pública*.

WALDO, D. *Teoría política de la Administración Pública*. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 1961.

WEYL, W., 1912, En Waldo, D., *Teoría política de la administración pública*. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 1961, p. 293.

Normas jurídicas

Constitución Política de Colombia

Ley 4ª de 1992

Decreto 1647 de 1991

Decreto 1268 de 1999

Decreto 1072 de 1999

Decreto 3131 de 2005

Decreto 403 de 2006

Decreto 632 de 2007

Decreto 671 de 2008

Decreto 3900 de 2008

Decreto 1401 de 2010