

# **LOS SALARIOS COMO RADIOGRAFIA DE LA POLITICA DE RECURSOS HUMANOS**

**Jorge Hintze  
Julio 2001**

## **Introducción**

El presente trabajo contiene algunos conceptos que, en mi opinión, pueden aplicarse con provecho al análisis de la cuestión salarial en las organizaciones laborales. Si bien son, en última instancia, de índole general, el enfoque está orientado claramente al caso de las instituciones públicas.

Las ideas desarrolladas se basan en dos premisas: la primera, que el tema salarial no puede ser analizado integralmente con prescindencia de lo que podríamos llamar “un enfoque ORH”, es decir, la consideración de las estructuras organizativas (Organización), su relación con los recursos humanos (RH) y la relación de ambos aspectos con las reglas de juego salariales. Este triángulo conceptual (estructuras organizativas, recursos humanos y salarios) es la base del enfoque ORH, en el marco del cual deben interpretarse las observaciones sobre el sistema salarial que contiene el trabajo. La segunda premisa se refiere a que el sistema salarial propiamente dicho puede ser concebido en dos planos: el de la estructura salarial (que usualmente se representa mediante una curva que muestra los salarios en la escala jerárquica) y el de la composición, que se refiere a la finalidad última de los conceptos que conforman el salario.

Una hipótesis subyacente, que no se pretende aquí demostrar aunque sí enunciar, es que las reglas de juego salariales expresan y ponen en vigencia ciertos aspectos clave de las políticas de recursos humanos de las instituciones y, en este sentido, son tanto indicadores excepcionalmente precisos para el diagnóstico de aquéllas como instrumentos de gestión necesarios para establecerlas. En tal sentido, la primera parte del documento contiene una descripción de las categorías conceptuales básicas del análisis de estructuras salariales, en las que se señalan las características que podrían tener sobre la base de una cierta racionalidad técnica y se las compara con la estructura salarial encontrada en un caso concreto y bastante típico de la administración pública argentina. En la segunda parte del documento se hace lo propio con la composición salarial: se describen criterios de racionalidad técnica posibles y se los compara también con las

observaciones de un caso concreto muy representativo. En la última parte, finalmente, se relacionan estos ejemplos con las categorías del enfoque ORH antes citado.

Conviene plantear una cuestión de índole metodológica: el enfoque de este trabajo es, en cierta medida, prescriptivo, es decir, trata de identificar criterios de análisis que resulten útiles en el diseño de políticas de recursos humanos y salariales. Sin embargo, es prescriptivo sólo en el sentido de tratar de tipificar posibles patologías y no criterios de salud cuya validez habría que probar en cada caso. Este tipo de propósitos, aunque limitado, no es ciertamente irrelevante: la medicina, tomada a estos efectos como ejemplo y metáfora, sin necesidad de precisiones indiscutidas sobre qué es la salud, aporta conocimientos bastante precisos e indudablemente útiles sobre las enfermedades y sus tratamientos. En este sentido, puede hablarse de una preceptiva en cuanto a identificar problemas y evitarlos, aunque no se cuente con recetas sobre modelos ideales.

Los datos sobre estructuras y composición salariales que se presentan corresponden a casos reales de la administración pública argentina en los últimos cinco años. En algunos casos se trata de organismos públicos de algunas provincias argentinas y, en otros, a entes descentralizados de la administración nacional. Dado que no son datos públicos, no se identifican las fuentes. Los valores han sido modificados levemente para preservar la confidencialidad, pero respetando el sentido y tendencias en todos los casos. No han sido escogidos como casos atípicos a los fines didácticos sino, por el contrario, de casos propios de estructuras y composición salariales frecuentes en las administraciones públicas tanto de Argentina como de otros países de Latinoamérica (Panamá, El Salvador y Brasil, entre otros) sobre los que se cuenta con datos obtenidos con la misma metodología homogénea. [\[1\]](#)

Finalmente, debe señalarse que se ha omitido un recorrido por la bibliografía en la materia. Esto se debe a que el objeto del trabajo, como se enuncia al principio, se limita al enunciado de algunos conceptos aplicables al análisis de las políticas de recursos humanos vistas desde las categorías salariales y a la presentación de algunos ejemplos de su aplicación práctica a situaciones reales.

## **Radiografía de la política de recursos humanos**

El sistema salarial -que se expresa en la “curva salarial” y los conceptos por los que se retribuye a los empleados- es uno de los indicadores más precisos que existen sobre las políticas de recursos humanos *reales* de las instituciones. En el mismo se reflejan, entre otros aspectos clave, las verdaderas reglas de juego sobre la carrera profesional, el reconocimiento al mérito y a la responsabilidad asignada y asumida y también la medida en que existen –y con qué alcance- mecanismos de incentivos. El sistema salarial evidencia situaciones de equidad e inequidad en las políticas de recursos humanos, más allá de los principios y expresiones de deseos enunciados en las normas vigentes. Como una suerte de radiografía organizacional, el sistema salarial es, en realidad, un instrumento excepcional de diagnóstico de patologías burocráticas.

La expresión más inmediata –no la única- de esta radiografía es la “curva salarial” (técnicamente, la *estructura salarial*) que establece: a) los pisos y techos salariales de cada uno de los niveles o categorías, dentro de los cuales deberían hallarse los salarios de todo el personal; b) el grado de jerarquización del personal y/o de las funciones que cumplen, desde los grados o funciones de menor a las de mayor nivel; c) los niveles salariales y, en consecuencia: d) la relación con el mercado laboral.

## **Patologías burocráticas y sus síntomas salariales**

Si bien es difícil establecer cuáles son las condiciones ideales que deberían reunir las gestiones organizativas, incluidas las salariales, suelen ser evidentes sus condiciones *no deseables*, de la misma manera que, aunque es difícil definir la salud, resulta bastante obvio qué son las enfermedades. Las estructuras salariales evidentemente “enfermas” suelen presentar, algunas de las siguientes características:

- *Irregularidad*: no muestran un crecimiento regular de los salarios a medida que aumenta la responsabilidad asignada y la calificación del personal. Por lo tanto, son inequitativas y no responden al principio de que, a similares tareas y similares condiciones personales y profesionales, debe haber similar retribución.
- *“Achatamiento”*: aún con o sin irregularidades, cuando las estructuras son achatadas, los salarios promedio entre los menores y mayores niveles de responsabilidad son bastante similares y, por lo tanto, no existen incentivos ni reconocimientos

significativos al progreso en la carrera, ni tampoco para asumir responsabilidades mayores. Esta característica, además de inequitativa es, también, muy desmotivadora.

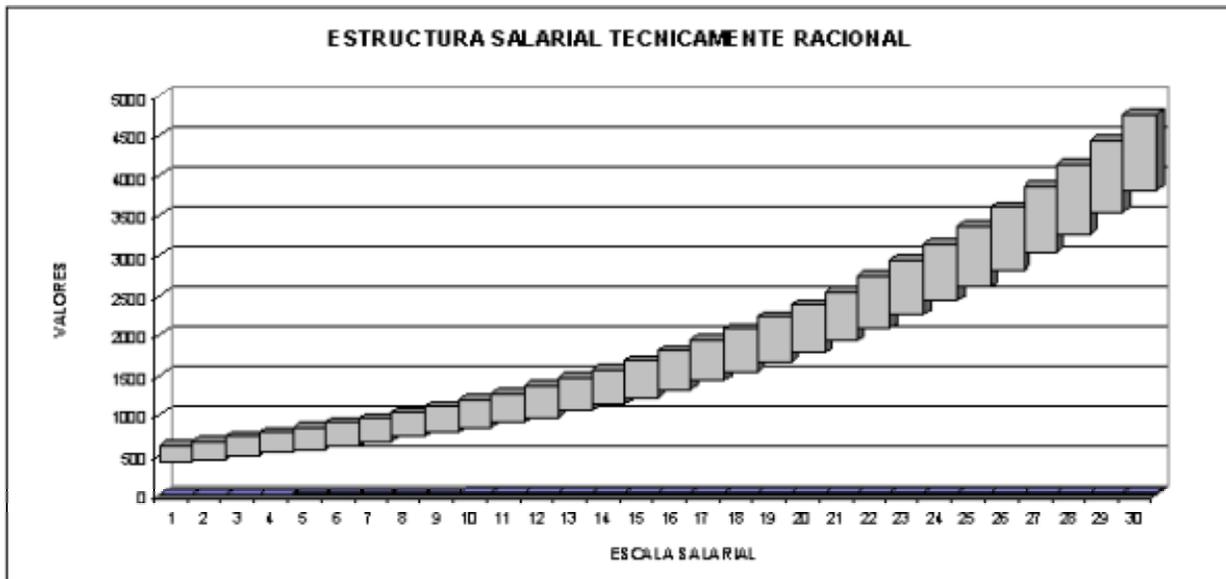
· *Incongruencia con el mercado laboral:* a similares perfiles profesionales, los salarios son significativamente mayores o menores a los del mercado de trabajo. En los perfiles en que los salarios son mayores que los del mercado, las instituciones tienen capacidad para captar y retener los recursos humanos que necesitan, pero, en el caso contrario, se estimula la puesta en práctica de reglas perversas. Reglas según las cuales, ante salarios menores al costo de oportunidad del mercado, la exigencia laboral será menor, se relajarán los requisitos profesionales del ingreso, se empleará más gente de la necesaria, se asignarán categorías más altas que las adecuadas para los perfiles profesionales y las tareas, se inventarán conceptos de pago y, en general, se pondrá en práctica una mezcla de todas estas cosas.

En la medida en que promueven mecanismos ingeniosos y variados para realizar “por debajo de la mesa” todo aquello que las reglas de juego no permiten, las estructuras salariales demasiado incongruentes con el mercado laboral son sistemas de mentiras consentidas y, en este sentido, claramente perversos.

En ninguna de las organizaciones eficientes del mundo –ya sean públicas o privadas- se encuentran sistemas salariales demasiado *inequitativos, desmotivadores y perversos*. Esto es comprensible, porque, en la medida en que el sistema salarial es el reflejo de la política de recursos humanos, parece difícil esperar que la eficiencia florezca en medio de semejantes malezas.

### **Lógicas salariales razonablemente sanas**

Las estructuras salariales “sanas” -al menos según los criterios de “no enfermedad” que parecen adoptar la inmensa mayoría de las organizaciones reputadas como eficientes- suelen ser: *a) regulares, b) equitativas, c) razonablemente crecientes según el perfil del personal y la complejidad de las tareas, d) congruentes con el mercado laboral externo y e) motivadoras del desarrollo, la carrera y el mérito*. Estas estructuras salariales, cuando se grafican, tienen formas más o menos parecidas a la que se muestra en el cuadro siguiente:



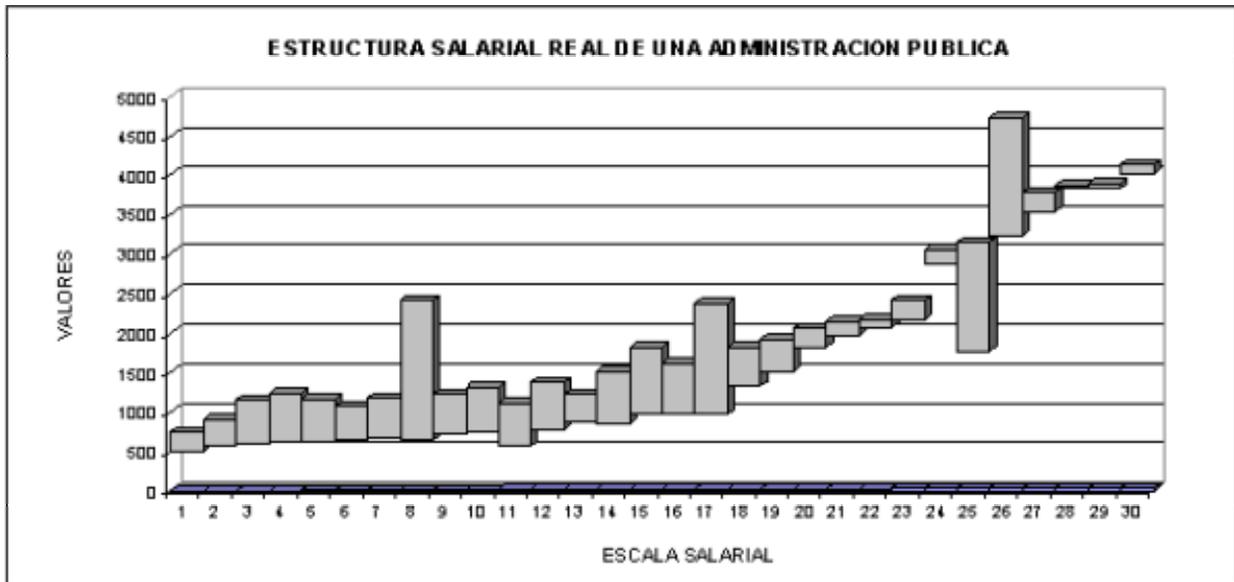
Más allá de que los salarios sean mayores o menores, de que la curva sea un poco más “achatada” o, por el contrario, más jerarquizada, estas estructuras salariales son pilares de edificios burocráticos razonablemente habitables y permiten la aplicación de diferentes políticas de administración de recursos humanos, diseño de las estructuras organizativas, asignación de responsabilidades y sistemas de mérito basados en la evaluación del desempeño.

Sin embargo, estas condiciones de salud salarial parecen ser más la excepción que la regla en muchas administraciones públicas. El análisis del sistema salarial de algunas instituciones públicas -pertenecientes a las administraciones centrales y descentralizadas de algunas provincias argentinas- ilustra cuales son algunas de las características más típicas:

***Un sistema salarial público muy común***

La estructura salarial del conjunto institucional analizado, al igual que la de la mayoría de las administraciones públicas provinciales y nacionales, es el resultado de una historia muy larga de negociaciones complejas entre actores políticos, gremiales, corporativos, subcorporativos y hasta *sub-subcorporativos*. Fruto de esta casuística de muchos años y muchos gobiernos, como las ruinas del Partenón, la estructura salarial observada permite imaginar las líneas, ya desdibujadas, del diseño original, pero no es un

edificio demasiado habitable, como puede verse en el cuadro siguiente, correspondiente a los salarios efectivamente percibidos en un mes típico:



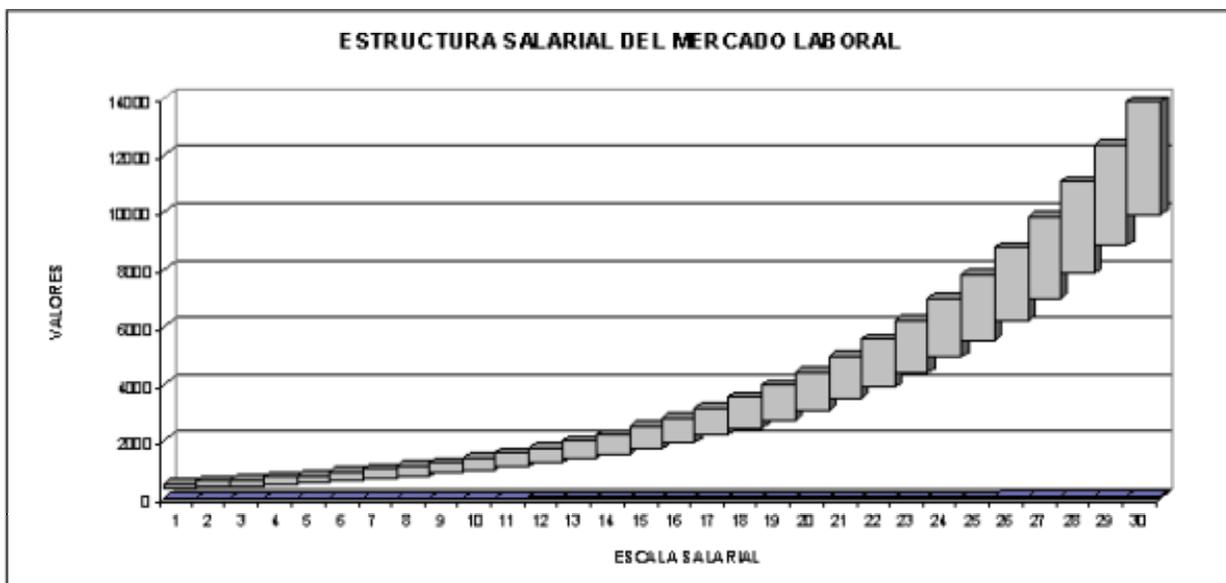
Según es usual en estos casos, los techos salariales mostrados representan el “percentil 95” y los pisos el “percentil 5”. Esto significa que se ha dejado de lado, dentro de cada uno de los grados (a fin de evitar distorsiones causadas por casos atípicos) el cinco por ciento del personal que percibió en ese mes los sueldos más altos y también el cinco por ciento que percibió los sueldos más bajos. Los valores de la ordenada expresan los salarios brutos mensuales, en pesos, y la escala salarial, que figura en la absisa, es un ordenamiento, de mayor a menor, de las categorías escalafonarias.

Si se aceptan las reglas de racionalidad que prevalecen en las organizaciones más reputadas, salta a la vista que no es la mejor de las estructuras salariales posibles. Por un lado, los rangos de pisos y techos son absolutamente irregulares. Esto se debe a una multiplicidad de causas, cada una de las cuales tiene su explicación particular. Por otra parte, la curva es, dentro de su gran irregularidad, notablemente achatada en su primera mitad por lo cual los empleados de menor y media jerarquía no ganan más cuando son ascendidos y se les asigna mayor responsabilidad. Sin embargo, es en el tramo superior - a la derecha de la curva, que muestra los salarios de los niveles gerenciales- donde se notan las mayores irregularidades (obsérvese el rango del grado 8 de la escala, o el de los grados 24 a 27, por ejemplo).

## Los salarios públicos con relación al mercado privado

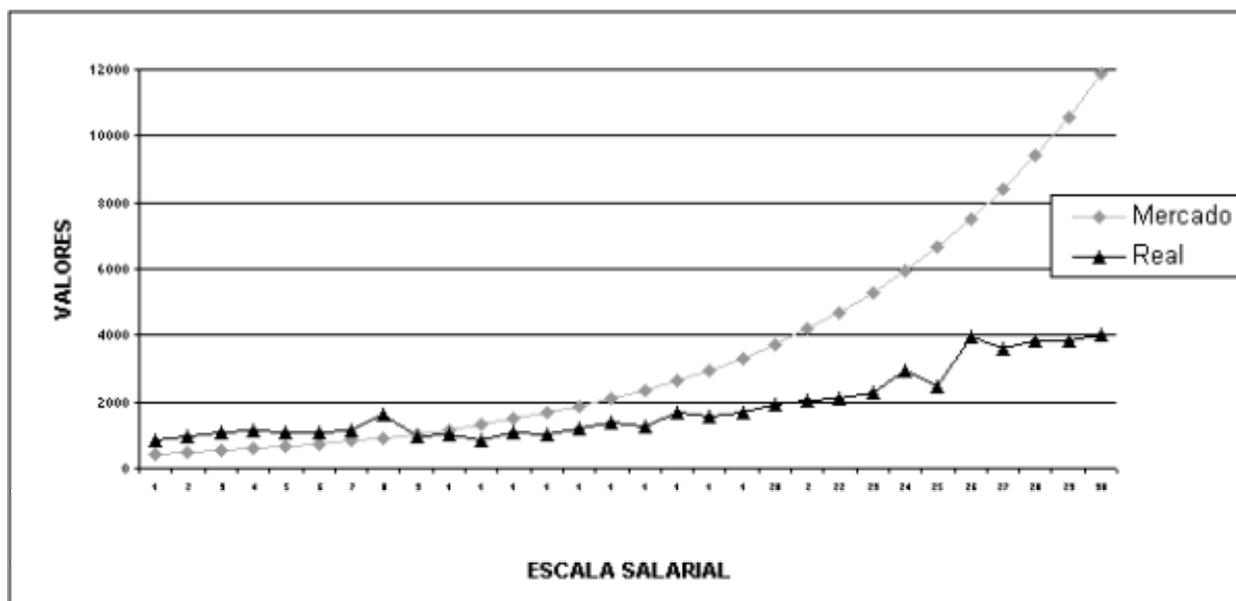
En todos los países, los salarios constituyen uno de los precios más estables de la economía: en términos relativos, los sueldos nunca cambian de un día para el otro. Aunque los valores salariales presenten diferencias en distintas regiones, la forma de las curvas salariales suelen muy similares, aun en países con economías relativamente disímiles. Según una encuesta realizada por la empresa de auditoría Price Waterhouse para unas cien empresas medianas y grandes del gran Buenos Aires y diferentes lugares del interior del país, puede construirse una curva del mercado laboral, desde los perfiles profesionales menores hasta los de segunda línea gerencia, como la que se observa en el cuadro siguiente.

La curva del mercado laboral, como puede verse, respeta significativamente las reglas de racionalidad técnica antes mencionadas: es regular y tiene un ritmo de jerarquización creciente y, además, bastante acentuado. La relación entre los salarios más bajos y los más altos es de casi treinta veces. La misma relación, para la situación actual de la administración pública analizada, es de siete veces.



Los salarios que se pagan a los empleados de los niveles jerárquicos inferiores suelen ser bastante más generosos en las administraciones públicas que en el mercado laboral privado. Tomando en cuenta, además, que los empleados públicos cuentan con estabilidad y que las exigencias laborales de todo tipo son claramente menores, no cabe

duda de que el empleo público, en los puestos de base, representa una oportunidad de trabajo muy ventajosa. Las casi inexistentes tasas de rotación de personal por renunciaciones parecen confirmarlo. No suele ocurrir lo mismo, sin embargo, con los salarios de los gerentes públicos que, por lo general, son mucho más bajos que los de sus colegas del sector privado. Esta situación se puede observar comparando los puntos medios de las curvas salariales de la administración analizada y del mercado laboral en que ésta se encuentra:



### COMPARACIÓN CON EL MERCADO LABORAL

Como puede verse, las curvas salariales de la administración analizada y del sector privado en que ésta se encuentra son muy diferentes. Sin embargo, si se pagaran a todos los empleados públicos salarios iguales a los promedios del mercado laboral, el gasto total sería aproximadamente el mismo. Esta situación se debe a que, en promedio, los salarios públicos que se hallan por encima del mercado laboral (señalados por los triángulos de la parte izquierda de la curva, donde se halla la mayoría del personal) representan aproximadamente la misma masa salarial que se requeriría, para equiparar con los niveles de mercado los salarios de los niveles gerenciales, que se hallan muy por debajo del mercado, pero que involucran a menos personas.

Si se usan las categorías analíticas antes mencionadas para calificar el sistema salarial del grupo analizado de instituciones públicas, parece razonable concluir que,

desde el punto de vista de su *estructura*, es considerablemente inequitativo, incongruente con el mercado laboral, desmotivador del desarrollo profesional y del mérito y, como consecuencia de todas estas características, esencialmente perverso: no contempla incrementos retributivos proporcionales al avance en la carrera profesional, no garantiza cuadros gerenciales competitivos ni acceso a personal calificado en áreas críticas. Y, además de esto, es tan caro -en términos comparativos- como el mercado laboral. La situación inversa podría precisarse de la siguiente manera: a) una curva regularmente creciente, que refleje los incrementos de responsabilidad en los puestos de trabajo, desde los menos hasta los más importantes, así como la valoración de las aptitudes de las personas; b) una relación no demasiado distorsionada respecto del mercado laboral, a fin de lograr acceso al mismo y retener el personal escaso y c) un esquema razonablemente flexible de “pisos y techos” salariales en la curva, que permita las compensaciones por el trabajo realizado, la aptitud y el desempeño. Este último punto se refiere al segundo componente de la política salarial: la composición del salario.

### ***¿Qué es lo que retribuye la retribución?: análisis de la composición salarial***

Suele decirse que lo más importante, después de cuánto se le paga a una persona, es por concepto de qué se le paga. En la mayoría de las instituciones públicas el salario suele componerse de muchos conceptos diferentes (en casos extremos tantos, que la lista ocupa todo el dorso de los recibos de sueldo). Estos conceptos de pago son la expresión administrativa de la política de *composición salarial*. Sin embargo, a pesar de su frecuente complejidad, tales conceptos de pago, en última instancia, pueden referirse sólo a tres aspectos de la situación laboral: 1) características del trabajo, 2) características de las personas y 3) los desempeños de las personas. El primer aspecto se refiere a lo que se debe hacer, el segundo a quién lo hace y el tercero a cómo lo hace.

Estos tres aspectos son siempre tomados en cuenta en las instituciones que tienen políticas medianamente claras en cuanto a sus estructuras organizativas – mediante las cuales se define la división del trabajo- y también en cuanto al desarrollo e incentivo de sus recursos humanos.

Aplicar políticas medianamente claras en materia de estructuras organizativas significa -en lo que afecta más directamente a la lógica salarial- identificar, sencillamente, los puestos de trabajo y valorarlos. Los puestos no son todos iguales: algunos incluyen el

ejercicio de la jefatura de unidades organizativas importantes, como las gerencias o direcciones, y otras de menor importancia, como los departamentos y las secciones. Algunos puestos de trabajo no son puestos de jefes sino de profesionales, expertos, asistentes, operarios, empleados administrativos y otros. Algunos puestos profesionales muy calificados son más importantes que los puestos de jefes de unidades menores, como las secciones y los departamentos. Para valorar los puestos, en consecuencia, se requiere contar con una suerte de “escalafón de los puestos” que no debe confundirse con los escalafones de las personas (como el puesto del piloto en la cabina del avión no debe confundirse con las personas de los pilotos que lo ocupan transitoriamente en cada vuelo). Esto es preciso para que una parte de la retribución salarial pueda establecerse en función de los puestos de trabajo y no sólo de las personas que los ocupan. Este aspecto es el que debe garantizar que *a igual tarea haya igual retribución*. Cuando no se aplican políticas claras sobre administración de estructuras en cuanto a los puestos, no hay modo de relacionar los salarios con la responsabilidad ni, por tanto, garantizar la equidad en este sentido.

En segundo lugar, aplicar políticas medianamente claras en materia de recursos humanos -al menos en lo que hace más directamente a su consecuencia salarial- significa también algo sencillo: valorar y retribuir los antecedentes de las personas y, además, su desempeño. El primero de los aspectos -la valoración de los antecedentes incluye tomar en cuenta la formación, la capacidad y la experiencia, es decir, la *aptitud*. Las aptitudes individuales tienen valor en el mercado laboral y también en el mercado interno de las organizaciones. Las instituciones públicas suelen recurrir, para ello, a los escalafones: a las personas con mayores aptitudes debieran asignárseles grados más altos en las escalas jerárquicas que dichos escalafones establecen. En función de ello reciben su salario básico y también adicionales remunerativos que debieran reflejar la importancia atribuida a la formación, la experiencia y otros aspectos asociados a las aptitudes individuales. Esta parte de la política de recursos humanos es la que debe garantizar – mediante una política de composición salarial que lo permita- que, *a igualdad de condiciones personales, haya igual retribución*.

Sin embargo, esto no es aun suficiente para asegurar una gestión de recursos humanos equitativa y motivadora: como en cualquier ámbito de la vida social, en las instituciones laborales públicas o privadas no todas las personas se desempeñan de la misma manera. Algunas pocas tienen comportamientos laborales sobresalientes; otras

pocas francamente deficientes y, por fin, muchas otras desempeños intermedios, desde apenas aceptables hasta muy buenos. En otras palabras, las personas, como en cualquier otro aspecto, también se diferencian en cuanto a sus *actitudes* laborales y sus desempeños. En el sector privado las compensaciones salariales asociadas a tales desempeños suelen ser incentivos cuya aplicación, por lo general, se realiza en función de la expectativa de que su costo sea compensado por el incremento de la productividad que se espera que motiven. En el empleo público, sin embargo, las compensaciones por mérito adquieren otra significación adicional: no retribuir las contribuciones diferenciales de quienes más se esfuerzan y mejores resultados producen para la sociedad puede considerarse inequitativo frente a aquellos que aportan menos de lo que podrían, aunque tal contribución cumpla con las reglas formales. Esta parte de la política de recursos humanos es la que debe garantizar que *a igualdad de desempeño haya igual retribución*.

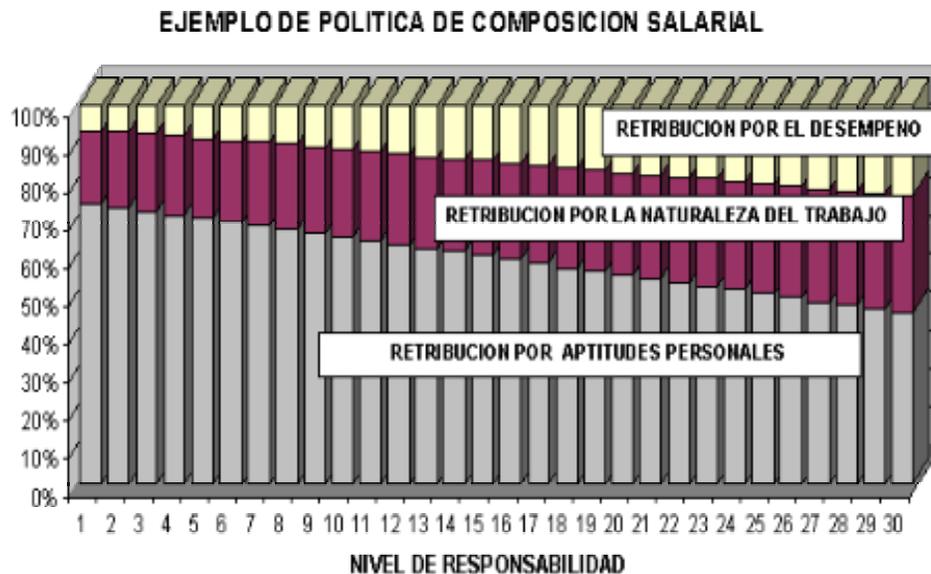
Resulta obvio de lo anterior que para garantizar que *a igual trabajo, iguales condiciones personales e igual desempeño haya igual retribución* –es decir, que haya equidad laboral- es indispensable articular tres aspectos diferentes: la aplicación de políticas de valoración de los puestos de trabajo, de evaluación de las aptitudes y desempeños y, finalmente disponer de un sistema salarial cuya composición permita reflejar estas circunstancias en las retribuciones.

### **Composiciones salariales que favorecen la aplicación de políticas equitativas de recursos humanos**

Las políticas de composición salarial que contemplan tales circunstancias requieren tomar en cuenta ciertas reglas técnicas de diseño que parecen responder, además, al sentido común y pueden expresarse de la siguiente manera: *la proporción del salario que retribuya la naturaleza del trabajo efectuado y el buen desempeño debe ser mayor en los puestos con más responsabilidad, mientras que, en compensación, la remuneración asociada a las características y aptitudes personales debe ser mayor en los estratos organizativos más bajos.*<sup>[2]</sup> El cuadro siguiente ejemplifica lo anterior:

Resulta obvio que la parte del salario asociada al puesto de trabajo ocupado debe ser mayor cuanto mayor sea la cuota de responsabilidad asignada a éste. La responsabilidad toma en cuenta los recursos asignados y la importancia de los resultados exigidos. Los puestos de mayor responsabilidad presuponen rendir cuentas por el trabajo

de otras personas, suelen involucrar muchos recursos materiales y las decisiones erróneas en ellos son potencialmente más costosas que en los puestos a los que se asigna menor responsabilidad. Todo esto, naturalmente, significa que las exigencias a los ocupantes de estos puestos son mayores que en los puestos de base en los que tales ocupantes deben hacerse responsables sólo por el propio trabajo y éste es de menor complejidad.



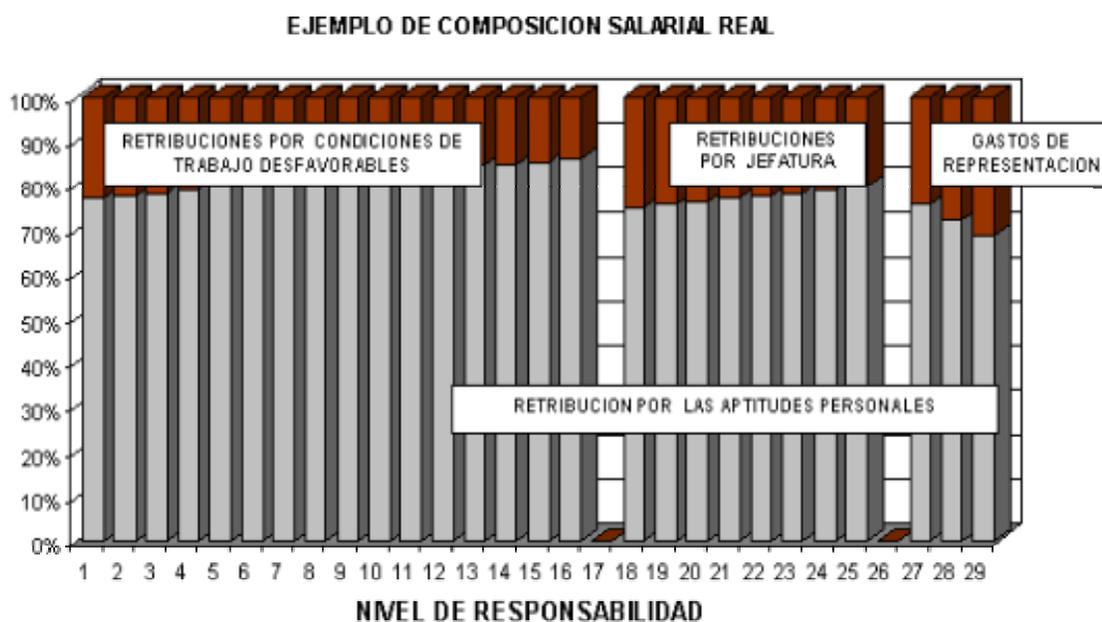
En cuanto al controvertido tema de las retribuciones por mérito, debe señalarse que no todas las organizaciones públicas o privadas con buenas políticas de recursos humanos contemplan incentivos salariales asociados al buen desempeño. En muchas de ellas es de práctica recompensar las mejores contribuciones del personal no de manera monetaria sino, indirectamente, mediante mejores oportunidades laborales y ascensos. Sin embargo, ya sea de modo directo o indirecto, las organizaciones que se preocupan por la equidad en cuanto a las retribuciones parecen tratar de recompensar de alguna manera los mejores y mayores aportes. El análisis de la equidad en la retribución por mérito o mejor desempeño debe tomar en cuenta dos aspectos adicionales: en primer lugar, el mejor desempeño de las personas depende, en cierta medida, de factores que ellas mismas no controlan, tales como el desempeño de los demás y otras circunstancias tales como disponibilidades de recursos o inconvenientes exógenos. Esto hace que las retribuciones por desempeño sean más inciertas que otros componentes de la retribución y que depender de ellas sea un mayor riesgo laboral para el empleado. En segundo lugar,

los aportes al buen funcionamiento organizacional que se logran con los buenos desempeños (así como los perjuicios ocasionados por los malos) son mayores en los puestos de mayor nivel de responsabilidad. Por lo tanto, vistas las cosas desde el punto de vista de la ecuación costo-beneficio de la política de recursos humanos, parece mejor inversión estimular más la eficiencia y la prevención de perjuicios allí donde los resultados esperados son mayores. Estas razones (el riesgo desde el punto de vista individual -ya que es más equitativo que asuman mayores riesgos quienes más ganan que quienes menos- y la importancia de los resultados, desde el punto de vista organizacional), parecen justificar el hecho de que la parte de la retribución, ya sea monetaria o no, que se refiera al mejor desempeño, deba ser mayor en los estratos más altos de las instituciones que en los bajos.

Finalmente, la proporción de las retribuciones asociadas a las aptitudes de las personas, por definición, debe responder a relaciones inversas a las anteriores, es decir, ser menor en los estratos altos que en los bajos. Pero no se trata sólo de una consecuencia residual de lo anterior sino, también, de una cuestión de índole cuantitativa: en los estratos más bajos de las organizaciones hay más puestos de trabajo que en los altos y no a la inversa, de manera que sólo algunos pocos de los agentes públicos de los niveles inferiores podrán acceder a los superiores. Los ascensos, por lo tanto, no pueden ser utilizados para retribuir equitativamente a todas las personas valiosas ya que, en tal caso, los estratos superiores de los organigramas se volverían frondosos y las cantidades de jefes tenderían a igualar a las de subordinados. Por lo tanto, y más allá de las retribuciones por desempeño consideradas más arriba, las maneras restantes de retribuir salarialmente a las personas valiosas son básicamente dos: las promociones a categorías superiores en los escalafones (sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo), es decir, incrementar el salario básico y, en segundo lugar, la compensación de algunas aptitudes reconocidas, tales como la formación y la experiencia. Para que la aplicación de este tipo de políticas de compensaciones salariales en los estratos bajos de las organizaciones sea significativa es preciso que la proporción del salario asignado a las aptitudes personales sea relativamente alta. Cuando esto ocurre, el sistema salarial se torna más flexible en relación al personal de la base y es mayor la oportunidad de promoción escalafonaria y otras recompensas por aptitudes valiosas, aunque no se ascienda en la estructura organizativa.

## Perversiones típicas en cuanto a la composición salarial

Si se entiende por perversión el desvío de las finalidades originarias, los sistemas salariales suelen ser generosos en este aspecto. En el cuadro siguiente, que corresponde al mismo caso real de los ejemplos anteriores, puede verse que no hay una sino tres políticas relativas a la composición salarial: una para el personal de base, otra para las jefaturas y una tercera, correspondiente a los funcionarios políticos.



En los niveles de base las retribuciones asociadas a los puestos de trabajo no se refieren al reconocimiento de la importancia de éste y, por lo tanto, de la responsabilidad asumida, sino a condiciones de trabajo desfavorables (localización geográfica y disponibilidad horaria entre otros conceptos). En la medida en que conforman una proporción significativa de todas las remuneraciones, es evidente que estos conceptos no compensan condiciones de trabajo diferenciales sino comunes y, por lo tanto, son una forma disfrazada de incrementar el salario básico y demás retribuciones por condiciones personales. Para este estrato de los agentes públicos, el sistema vigente dice que asumir mayores responsabilidades no es objeto de reconocimiento salarial, mientras que sí lo es conseguir que se valoren aspectos personales como la antigüedad u otros que permitan

ascender en la jerarquía de los escalafones y lograr reconocimiento de condiciones supuestamente desfavorables en la tarea que sean objeto de compensación salarial.

Las retribuciones de los jefes, en cambio, sí incluyen compensaciones por la responsabilidad asumida, expresada como adicionales salariales por ejercer la jefatura de unidades organizativas tales como secciones y departamentos -en los escalones más bajos del organigrama- y direcciones en los más altos (puede verse además, en este caso particular, el hecho frecuente de que las compensaciones por este motivo son, en proporción, mayores para los jefes de secciones que de direcciones). Dado que no existen compensaciones por la responsabilidad asignada que no se asocien a una casilla en el organigrama, el sistema genera una presión considerable y constante en el sentido de ampliar la estructura como modo de mejorar el salario a algunas personas, y también crear jefaturas innecesarias para cubrir funciones profesionales que no hay otro modo de compensar. Finalmente, en los niveles de alta conducción, la retribución por la naturaleza del trabajo se reemplaza por los gastos de representación, eufemismo que permite aumentar los salarios sin una referencia explícita a la importancia de la función. Por último, no existe ninguna compensación asociada al mejor desempeño.

Este esquema de composición salarial pone en vigencia, en los hechos una política de recursos humanos que podría enunciarse de esta manera: *“No estimular ni compensar el mejor desempeño ni la asunción de mayores responsabilidades (como no sea por la vía de convertirse en jefe de alguna unidad en el organigrama), así como tampoco poner el foco de atención en la importancia de las tareas y los resultados sino sólo en sus dificultades”*.

Bajo este tipo de reglas de juego, además del ejercicio de la jefatura, el único canal abierto para el desarrollo en la carrera que tiene consecuencias salariales concretas es la promoción a categorías o grados superiores en los escalafones. Si estas promociones se realizan mediante mecanismos meritocráticos tales como evaluaciones del desempeño medianamente confiables, concursos que garanticen transparencia e igualdad de oportunidades o alguna combinación de ambas cosas, podría decirse que (aunque no figura en el cuadro de composición salarial del caso presentado como una compensación monetaria directa), una parte de la retribución dependería del mejor desempeño. Si en cambio –como ocurre en el caso real presentado- no existen en la práctica tales mecanismos meritocráticos, el avance en la carrera depende, en la práctica,

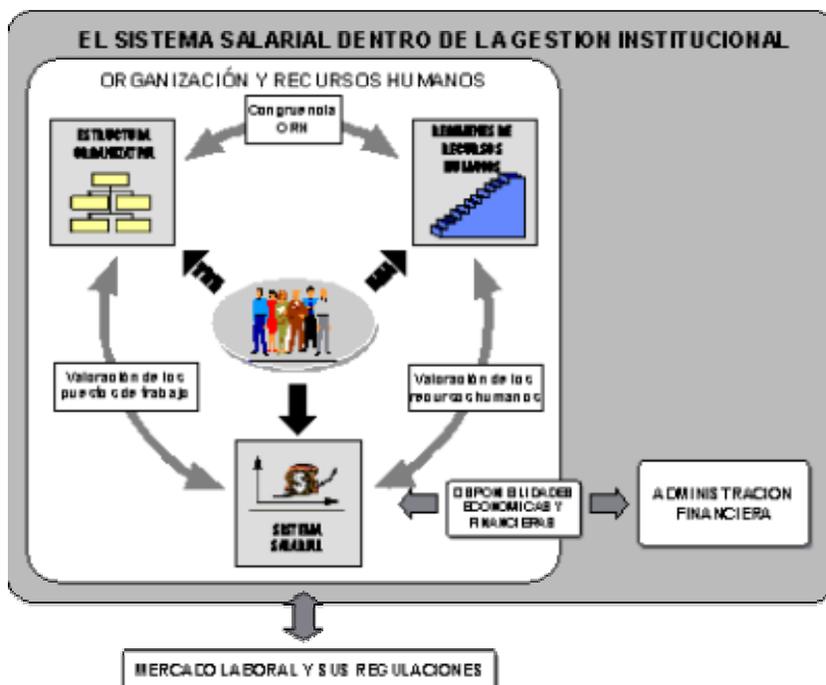
de dos tipos de criterios: los mecanismos de promoción automática -como la antigüedad- y la discrecionalidad. En este caso, podría completarse el anterior enunciado de política “no escrita” de recursos humanos con la siguiente frase: *“Estimular la acumulación de antigüedad y el aprovechamiento de las reglas informales de ascenso”*.

### **Algunas conclusiones**

No parece haber recetas infalibles sobre lo que conviene hacer en materia de recursos humanos, a pesar de la frondosa bibliografía de autoayuda gerencial que hoy día ocupa buena parte del lugar en los estantes de las librerías. Sí parecen existir, en cambio, recomendaciones un poco más confiables sobre lo que no conviene hacer. No conviene hacer aquellas cosas que produzcan perjuicios inmediatos o mediatos, enunciado que, no por perogrullesco, parece menos ignorado.

Desde este punto de vista, las políticas de recursos humanos deberían expresar, en principio, las reglas de juego que eviten los perjuicios organizacionales más evidentes. No se le puede pedir mucho más a los enunciados generales. Luego, a través de la experiencia y la constante adaptación a las circunstancias de cada caso, habrá que identificar las variantes que demuestran producir beneficios.

Como surge del análisis de los casos anteriores, las reglas de juego del sistema salarial de las organizaciones expresan una parte significativa de la articulación entre la valoración de los puestos de trabajo en las estructuras organizativas, el desarrollo del personal, las disponibilidades financieras y las condiciones del mercado laboral. El cuadro siguiente muestra estas relaciones básicas y es una buena guía de los problemas a evitar, aunque no lo sea de las mejores prácticas a aplicar.



Un primera cuestión tiene que ver con la relación entre las estructuras y las reglas de juego sobre personal, el aspecto esencial que denominamos aquí “congruencia organización-RRHH”. Este aspecto se refiere a la medida en que los puestos de trabajo son ocupados por los empleados más aptos y que mejor se desempeñan en ellos. Evidentemente, esto requiere haber definido adecuadamente los puestos de trabajo según su importancia y haber valorado adecuadamente las personas según sus aptitudes. La política de recursos humanos de las instituciones, en esencia, tiene por objeto último mantener una adecuada congruencia ORH.

Una segunda cuestión se refiere a la relación entre la congruencia ORH y los salarios, es decir, si el sistema salarial prevé remuneraciones según la valoración de la importancia de los puestos y las aptitudes de las personas. Si los salarios no tienen una razonable relación con los dos aspectos mencionados, las reglas de recursos humanos tienden a parecerse a un doble discurso esquizofrénico: se dice una cosa y se paga por otra.

Un tercer aspecto es la relación entre el sistema salarial y las reglas de juego de la administración presupuestaria y financiera. Este aspecto toma en cuenta las disponibilidades presupuestarias y financieras relativas al gasto en personal, que

determinan el nivel salarial y el acceso al mercado laboral, así como también la flexibilidad o rigidez para adecuar la gestión salarial a las necesidades.

Es evidente que estas tres cuestiones se hallan tan relacionadas que las decisiones –o imposibilidad de decidir- sobre unas afecta las demás. Es obvio, por ejemplo, que mejorar la retribución de ciertos grupos de personal rezagados salarialmente sólo puede hacerse afectando otros aspectos, es decir, aumentando el gasto, disminuyendo la planta, disminuyendo los salarios de otros o alguna combinación de las medidas anteriores. Por lo tanto, parece también evidente que se trata de encontrar la solución de compromiso que minimice los perjuicios potenciales de una mala gestión de recursos humanos, que son muchos y graves. En el sector privado, la regla orientadora en la búsqueda de esta solución de compromiso es la rentabilidad. Mal o bien, ante cada decisión, siempre puede intentarse la pregunta de si lo que se quiere hacer mejoraría o empeoraría la rentabilidad. Pero esta regla no es la adecuada en la gestión pública, donde no hay rentabilidad ni patrones tan visibles. En cambio, sí está disponible un segundo criterio, que es el cociente entre equidad y eficiencia institucional. La equidad se refiere a los empleados y significa, en última instancia, igualdad retributiva a igualdad de contribuciones al desempeño institucional. La eficiencia institucional, en cambio, es una cuestión sobre la que el sector público debe rendir cuentas ante la sociedad, que es quien le entrega los recursos y exige los resultados. La política de organización y recursos humanos, incluyendo su manifestación salarial, debiera juzgarse por este equilibrio entre equidad y eficiencia institucional. Equilibrio que no parece ser, por cierto, su característica más frecuente.

---

[1] Dicho método de obtención de datos, por cierto, requiere de considerable precisión: consiste en obtener una copia de los archivos las liquidaciones de los haberes con los datos de los pagos efectuados a todos y cada uno de los agentes públicos del ámbito considerado y procesarlas mediante un software de análisis salarial diseñado a estos efectos. De esta información de base, una vez procesados los datos, se identifican las estructuras y composición salariales que se muestran, como ejemplos, en el presente trabajo.

[2] No se toman en cuenta aquí las retribuciones asociadas a condiciones de trabajo u otras circunstancias referidas a casos particulares que se compensan sólo hasta tanto puedan ser evitados, a diferencia de aquellos factores que se trata de retribuir por ser intrínsecos al funcionamiento organizacional deseado, como el trabajo mismo, las aptitudes para hacerlo y la forma en que se lo hace.