

La entrega de incentivos para el desarrollo de directivos: pros y contras*

José Mejía Lira

1. Introducción

La entrega de incentivos para obtener resultados pareciera ser un mecanismo adecuado al éxito de los gobiernos. En las administraciones públicas se han venido incorporando sistemas de evaluación y esquemas de remuneraciones que incluyen incentivos monetarios al alcanzar ciertos niveles de desempeño. La evaluación del desempeño surgió como tema clave en la administración de las organizaciones a mediados de los años setenta, existiendo la preocupación por la calidad, la mejora en los procesos y el manejo de una planeación estratégica. La orientación a resultados ingresó en la filosofía de actuación del sector público desde la incorporación del sistema plan, programa presupuesto, y de ahí se favoreció no solo la búsqueda por la calidad del servicio, sino también la satisfacción de beneficiarios o clientes y sobre todo la administración vía resultados.

De acuerdo a esta nueva tendencia, las instituciones públicas “justifican” los gastos de los programas que administra si saben si el gasto público destinado a dichos programas tiene los resultados deseados, es decir, si los programas producen beneficios reales a costos razonables. Esto es, si pueden evaluar el impacto de la gestión pública desde la perspectiva de un análisis de costo-beneficio, costo-efectividad o una medición del impacto producido gracias a la política o programa en cuestión.

La búsqueda del éxito en la actuación es una preocupación constante en las administraciones públicas, y para ello combina múltiples mecanismos administrativos que van desde burocracias altamente formalizadas hasta grupos de trabajo flexibles y con trabajo enfocado más en capacidades que en procesos. En este contexto, los directivos públicos deben tomar decisiones y manejar patrones de comportamiento para sus equipos y grupos de trabajo, donde las decisiones no solo atienden a consideraciones técnicas o racionales, sino que implican conocimientos, capacidades, motivación y compromiso. Las responsabilidades de los directivos son amplias, y trabajar políticas públicas exitosas conlleva un manejo de riesgos, incertidumbres, negociaciones, manipulaciones y acomodos que afectan a ciertos actores y favorecen a otros.

Bajo este tenor, trabajar por un sistema de resultados puede tener un gran valor para la sociedad y aportar una alta racionalidad al gobierno, el cual tendría la posibilidad de hacer más eficaz y eficiente su actuación. Pero la neutralidad aparente puede ocultar intereses o acomodos diversos, que en un análisis exclusivamente racional no aparecerían, o simplemente no debían haberse realizado. Incluso puede estimarse que el cumplimiento de procesos o normas sea lo importante para tener posibilidades de éxito, cuestión que visualiza a la administración pública como un simple modelo burocrático, donde no hay boicots, conflictos o ineficiencias por comportamientos diversos de los agentes implicados. Sin embargo, las estructuras y los procesos burocráticos en las administraciones públicas son habilitantes o inhibidoras de participantes, condicionan tiempos, otorgan modalidades de participación y determinan grados de autoridad, de influencia y de vinculación a información o puntos estratégicos de la acción.

No por ello se niega la virtud que tiene encaminar los esfuerzos hacia una gestión del desempeño en el ámbito público, sino que se quiere dejar establecido que dicho sistema conlleva un reto que debe valorar y considerar los aspectos antes señalados. En consecuencia, trabajar bajo esquemas de evaluación de desempeño y vincular estos a la entrega de incentivos obliga a tener en cuenta las situaciones que viven los directivos públicos y las diversas condicionantes que se les presentan para alcanzar el éxito en su gestión.

Se exponen algunas ideas sobre el significado que tiene la gestión del rendimiento y las

Recibido: 12-01-2012. Aceptado: 19-09-2012.

(*) Versión ampliada del documento presentado en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 al 11 de noviembre de 2011.

exigencias que conlleva, en el tenor de lo antes señalado. Nos referimos al significado y las modalidades de la entrega de incentivos para los directivos públicos, caracterizando los diferentes tipos de estos. Bajo tales considerandos, se plantean los efectos posibles de un sistema de este tipo, tanto los positivos, que favorecen mayores y mejores resultados, como aquellos que deberán mitigarse y estar atentos a su producción para que no sean muy costosos los efectos negativos que pueden llegar a presentarse.

2. La Gestión del Rendimiento

La Gestión del Rendimiento corresponde a un sistema que busca efectuar mediciones para evaluar los resultados y, en su caso, vincularlos a un incentivo. Generalmente estos sistemas trabajan orientados a objetivos o metas, bajo la premisa de alcanzar resultados y entregar una retroalimentación a los empleados, en nuestro caso a los tomadores de decisión en el ámbito gubernamental.

Los sistemas de medición del desempeño basados en los resultados requieren de elementos adicionales que solo es posible alcanzar en el mediano plazo: métodos flexibles y creativos que cuenten con indicadores de medición de alta calidad, susceptibles de incorporar nuevas variables, y sustentados en sistemas de información adecuados. Este esquema requiere y se realiza en el contexto de los avances en la desregulación y bajo diferentes grados de flexibilidad en la normatividad, incluidos la elaboración del presupuesto y el ejercicio del gasto.

El éxito en la implementación del sistema depende de la habilidad de cambiar de un sistema vertical de “procedimientos y control” a otro esquema basado en resultados. La administración del cambio implica una serie de transformaciones estructurales relacionadas con programas paralelos de promoción, difusión y, sobre todo, de diseño de mecanismos adecuados de incentivos que induzcan su adhesión voluntaria. Hoy en día se ha desarrollado la idea de trabajar bajo la visión de “clientes” que deben ser atendidos con niveles amplios de satisfacción.

En tal sentido, el trabajo orientado a resultados, enmarcado en la llamada gerencia pública, busca disponer de mecanismos administrativos más eficientes, muchos de ellos provenientes del ámbito privado; pero también exigidos por administraciones que cada vez disponen de menos recursos y deben cubrir un mayor número de programas y con poblaciones amplias a ser atendidas.

En términos específicos, existen varias razones para incorporar un sistema de evaluación del desempeño, como pueden ser:

- Promover la credibilidad y confianza en la ciudadanía a través de la difusión de resultados y compromisos por parte de los administradores o responsables de programas gubernamentales.
- Mejorar la comunicación entre los administradores de programas y la comunidad sobre los progresos, logros, obstáculos y resultados de los programas gubernamentales.
- Otorgar elementos de apoyo a quienes toman decisiones en la administración pública.
- Contribuir a una mejor elaboración de los programas públicos.
- Desarrollar mecanismos de verificación de programas para detectar aciertos y desviaciones, buscando repetir experiencias exitosas y corregir las fallas.
- Ayudar a la asignación presupuestal y favorecer la determinación de prioridades.
- Clarificar y reforzar aspectos clave en los cuales deben centrarse los administradores y responsables de programas y proyectos.
- Identificar programas o componentes de los mismos que requieran estudios profundos para justificar su existencia.
- Contar con bases de análisis confiables y consistentes para evaluar los resultados, favoreciendo un juicio objetivo sobre las actuaciones públicas y ofreciendo una mayor transparencia.
- Ofrecer información a la ciudadanía que muestre los esfuerzos y resultados emprendidos para resolver los problemas sociales, abonando a la legitimidad de la acción gubernamental.
- Disponer de un sistema que permita evaluar a los directivos y grupos de trabajo.

- Establecer bases para un mecanismo de diálogo y negociación con agentes implicados en las políticas o programas, así como con los beneficiarios e interesados en estos programas.
- En su caso, permitir el otorgamiento de recompensas, sean estas pecuniarias o de otro tipo.
- Favorecer mejores mecanismos de remuneraciones, recompensando el esfuerzo y el éxito.

No obstante, aunque los sistemas de medición del desempeño pueden mejorar notablemente la gestión pública, no deben ser vistos como panaceas, capaces de resolver todos los problemas relacionados con el uso eficiente de recursos. De hecho, para lograr su éxito y una alineación adecuada con las políticas de eficiencia en el gasto se requiere que se cumplan, al menos, tres condiciones esenciales:

- Lograr el entendimiento y la aceptación por parte de las entidades participantes en el proceso, a fin de que la nueva lógica de evaluación prevalezca entre ellas.
- Contar con los recursos indispensables para alcanzar los cambios propuestos, de manera continua y ordenada, en el plan de expansión estratégica.
- Certificar el funcionamiento del sistema, es decir, comprobar en qué medida éste ayuda a alcanzar los beneficios esperados.

Tal vez el último punto sea el reto mayor. La forma cómo se estructuran las acciones en el aparato público suele devenir de procesos burocráticos, de la lógica de la calidad, del trabajo en equipo y de la planeación estratégica, entre otros, que no siempre se combinan adecuadamente para orientar las acciones hacia un trabajo en equipo orientado a resultados.

La gestión del rendimiento demanda una reorganización, una determinación de rangos de decisión y responsabilidades y un trabajo de concientización. La reorganización implica reorientar la acción de una gestión altamente formalizada a una que otorgue facilidad para su adaptación a las diversas situaciones que viven las administraciones públicas, y permita a los directivos públicos decidir adecuadamente, considerando los fines y propósitos establecidos para su entidad o área en particular. El crear un ambiente de aceptación y uso de los sistemas de evaluación por parte de los directivos exige una amplia participación, un manejo por grupos de expertos que conozcan el sistema y sus implicaciones y efectos en el comportamiento -en particular, en la motivación y su implicación en procesos de esfuerzos colectivos-. Además, debe tenerse en cuenta la naturaleza de los problemas, las modalidades para su atención y las facilidades o dificultades que pueden enfrentar quienes deben tomar decisiones sustantivas respecto de ellos.

Hay que tomar en cuenta que los directivos públicos no son un todo homogéneo. Por un lado se encuentran aquellos que se vinculan mayormente con lo externo, con el ámbito propiamente político y cuyas decisiones no necesariamente requieren conocimientos o habilidades técnicas. Su nivel es propiamente estratégico. Otro grupo corresponde a los altos directivos que son formuladores de políticas o diseñadores de programas. Aquí es necesario disponer de habilidades y capacidades directivas, pero de igual forma una sensibilidad política importante; aunque en algunos casos, el manejo técnico puede ser determinante, como es el de los asesores jurídicos. Finalmente tenemos a quienes dirigen la burocracia, donde es importante la capacidad técnica, pero también las habilidades directivas, el manejo de grupos y un reconocimiento de los ejecutores. Esto no elude la exigencia de una sensibilidad política pero en un grado menor; lo importante para estos directivos es dirigir a los grupos y dirimir conflictos entre ellos y las personas que los conforman. Esta división es metodológica, puesto que no es posible, de manera clara, determinar dónde acaba la burocracia superior y dónde comienza la función directiva.

La gestión del rendimiento debe tomar en consideración los diferentes grupos de directivos, para lo cual hay que construir sistemas de evaluación que tomen en cuenta la diferenciación de tareas, o el peso relativo que tienen en cada grupo directivo, exigiendo distinciones apropiadas para la ponderación de los aspectos a evaluar. Un aspecto de la gestión del rendimiento corresponde al manejo de competencias. La gestión por competencias permite una definición clara de lo esperado en los

directivos, incluso permite enfrentar la diferenciación antes aludida. Las competencias tienen relación con una característica personal que lleva a un comportamiento diferenciador de éxito. Así, las personas competentes tendrían un rendimiento superior con mayor frecuencia, en mayor número de situaciones y con mejores resultados, lo cual los distingue de quienes tienen un desempeño medio. Para ello se requiere un trabajo previo que justifique y establezca de manera clara cuáles son las competencias exigidas y cómo se miden dichas competencias, más aún cuando se otorgarán incentivos monetarios.

Los sistemas de retribución son variados y pueden tener modalidades distintas de remuneraciones. Para que se produzca un resultado favorable deberá manejarse un sistema acertado, que en su diseño dé pie al éxito y sea eficaz a los fines de la política y favorable a los propios directivos públicos. La mayor parte de las remuneraciones están basadas en el cargo¹, y la búsqueda de un mejor desempeño implica un cambio en esta modalidad. La remuneración basada en el desempeño contrasta con el sistema anterior. Aquí se busca premiar resultados.

Existen diversos sistemas que pretenden valorar el desempeño. Algunos de ellos relacionan adecuadamente la evaluación a la entrega de recompensas monetarias; pero algunos otros debieran evitar la vinculación a la remuneración. Esto en atención a que la variedad, complejidad y dispersión de acciones que un puesto directivo puede presentar torna difícil que la objetividad esté siempre presente. Hay casos en que es muy difícil especificar los elementos a considerar en el desempeño, puesto que estos pueden no presentarse y aun así lograrse algunos avances o resultados.

La vinculación de la remuneración con el desempeño puede realizarse de varias formas. Las recompensas a entregar pueden ser beneficios, promociones o dinero. La decisión de cuál tipo manejar como incentivo debe ser el resultado de un análisis amplio y que considere la participación de todos los involucrados en el sistema, principalmente los beneficiarios. No todos valoran por igual el tipo de incentivos y estos tienen distintos efectos en el tiempo. La entrega de los incentivos debe considerar también la periodicidad, sobre todo porque el efecto buscado puede ser revertido por los plazos amplios bajo los cuales se hacen acreedores de beneficios quienes hayan alcanzado los puntos exigidos en el sistema. Uno de los problemas que se presenta en las administraciones públicas corresponde a los resultados que derivan de esfuerzos colectivos, o bien de la presencia de apoyos de diversas áreas; así, un funcionario público puede estar muy interesado en entregar un beneficio social, pero verse obstaculizado por la entrega del presupuesto a tiempo, la adquisición de un bien indispensable o la entrega de tal o cual servicio, entre otros asuntos. Las evaluaciones deben tomar en cuenta estos aspectos para no realizar juicios sobre el desempeño ajenos a la conducta y competencias de los directivos.

Satisfacer las condiciones organizacionales para que los incentivos monetarios produzcan los efectos esperados supone que se está en condiciones de medir de manera precisa el rendimiento efectivo de los directivos, del equipo y de la unidad en cuestión. Además de la medición, es imprescindible tener la certeza de que el mejor o mayor desempeño produzcan un rendimiento integral en la organización. Por último, se requiere una administración de los incentivos que sea favorable a la expectativa de los receptores y bajo una protección ante los efectos negativos que pueden producirse. Naturalmente debe haber, además, evaluaciones periódicas del sistema.

3. Incentivos a resultados

El manejo de incentivos a resultados se ha venido expandiendo en las administraciones públicas. Si bien no necesariamente corresponden a pagos monetarios, lo más común es que, ante el cumplimiento de metas o la obtención de cierto nivel de desempeño, se otorguen remuneraciones que pueden ser “promociones” o pagos por una sola vez, o una combinación de ambos. La orientación a resultados estimula la preocupación por realizar bien un trabajo o sobrepasar un estándar. Los estándares pueden basarse en el propio rendimiento en el pasado (esforzarse por superarlo), en una medida objetiva (orientación a un resultado), en superar a otros (competitividad), en metas personales que uno mismo se ha fijado o en aspectos que nadie ha realizado antes (innovación), incluso en una combinación de estos

elementos. El realizar algo único y excepcional también indica orientación a resultados, en cuyo caso se fijan objetivos ambiciosos y se realizan los cambios para lograr los objetivos establecidos.

Fijar objetivos ambiciosos significa que hay pocas posibilidades de realizarlos, lo que implica adecuar el propio esfuerzo y el de otros para su consecución. Asimismo, incluye la realización de comparaciones del rendimiento actual con otros pasados. Si se manejan estándares se requiere que su construcción haya tomado promedios de actuación, pero que el estándar no sea el promedio, sino que sea superior, ya que los promedios ocultan las ineficiencias. De igual modo, no debiera exigirse el ideal, pues podría llevar a generar desmotivaciones al encontrar que son pocos o ninguno quien obtiene el resultado.

La orientación a resultados implica dar más importancia a estos que a los elementos tradicionales de la gestión pública, tales como cuestiones normativas, respeto a consideraciones formales o a ciertos procedimientos. Por consiguiente, implica una claridad de los resultados a obtener. De hecho, el reto de los directivos es obtener amplios resultados y respetar las múltiples reglas y procedimientos preestablecidos de las administraciones públicas.

Uno de los retos importantes en el sistema de desempeño corresponde a la adecuada medición. Debido a la necesidad de la medición y a la determinación de escalas, rangos, niveles, etc., para establecer el juicio derivado de la evaluación aparecen aspectos subjetivos provistos por los responsables o los niveles más altos de funcionarios públicos, quienes generan también percepciones diversas que han de tenerse en cuenta.

La incorporación de un sistema de gestión orientado a resultados suele guardar más o menos los mismos pasos, a saber: análisis de situaciones o problemas; planes con metas establecidas en el marco de la planeación o análisis estratégico; programas de acción o concreciones de planes operativos (en México se ha incorporado el Marco Lógico como herramienta de gestión y orientación a resultados) y, finalmente, un sistema de medición de resultados. En este proceso se busca disponer de información valiosa para evaluar el desempeño de los directivos. Las preguntas inmediatas son si deben tomarse solamente los resultados alcanzados, si deben considerarse cuestiones que relativicen el éxito o el fracaso, si hay que manejar varios criterios de juicio, y el equilibrio o consideración entre resultados individuales y colectivos, entre otros aspectos.

La calidad de una evaluación del desempeño depende de varios factores: la fuerza de la metodología aplicada, la transparencia en su aplicación, el diálogo y la comunicación entre evaluadores, diseñadores del proceso, tomadores de decisión, directivos y demás agentes implicados, además de las motivaciones e intereses que tengan los directivos. En ello, la entrega de incentivos puede ser algo positivo, pero debe ser adecuadamente manejado.

El otorgamiento de incentivos supone tener en claro varios aspectos:

- la apropiada vinculación de los resultados a la entrega del incentivo;
- los aspectos ajenos a los directivos que condicionan el rendimiento;
- las afectaciones al rendimiento derivadas del sistema;
- la motivación y las actitudes al respecto;
- los efectos laterales que esto puede producir.

El pago por un desempeño determinado en el sector público significa un cambio drástico. Lo común es que los burócratas se incorporen a los puestos y obtengan una remuneración por su función. La retribución está ligada a un escalafón y a consideraciones extra, como puede ser la antigüedad y algún otro componente, incluso de productividad. Un modelo de pago por desempeño busca vincular una parte de la remuneración -que puede considerarse una recompensa- con los resultados alcanzados. Aquí se espera que los incentivos otorgados tengan un impacto en la actuación induciendo a los directivos públicos a preocuparse al respecto, y no contentarse con respuestas relativas o limitadas, a fin de obtener un esfuerzo mayor que en el sistema tradicional de pago.

Si se habla de incentivos económicos es menester determinar la clase de incentivos a utilizar,

quién debe ser susceptible a recibirlos, si también se manejarán incentivos negativos, si habrá mediciones subjetivas, objetivas o ambas para la evaluación y si existirán mecanismos para revisión, reclamo o reconsideración. No debe descuidarse el efecto que estos procesos tienen en la conducta, que no solo es la búsqueda por obtener los resultados, sino también incluye aspectos motivacionales, contra-intuitivos o negativos.

El uso eficaz de modelos de desempeño en los gobiernos exige provisiones especiales. Osborne y Plastrik (2003) plantean siete claves para el éxito de estos modelos:

- Si son equipos los que producen el resultado hay que emplear el sistema de recompensas a grupos y no a individuos.
- No circunscribir los pagos a los directivos; hacerlo extensivo a las categorías inferiores.
- Crear ganadores, no perdedores.
- Conferir flexibilidad a los organismos a la hora de confeccionar sus propios programas de pago.
- Implicar a todos los actores clave en el diseño y la implementación de pagos por desempeño.
- No elaborar un sistema demasiado complejo.
- Establecer primas suficientemente grandes como para que llamen la atención.

De hecho, uno de los problemas que enfrentan los sistemas de incentivos a los mandos de la administración pública corresponde a la necesidad de considerar los esfuerzos colectivos. Por ello, deben manejarse incentivos grupales e individuales y, según se señaló antes, incorporar también a los mandos medios y a los operativos. Como estamos considerando sistemas de trabajo que exigen vinculaciones diversas y modalidades de cooperación, se debe favorecer un ambiente adecuado para su desarrollo e implementación; a tal fin, el involucramiento de todas las partes, su comprensión y acuerdo es fundamental. Medir el desempeño individual es difícil cuando se trabaja en equipo. En esta circunstancia, el trabajo exige un alto grado de cooperación y apoyo recíproco, de tal forma que no es fácil determinar el impacto del desempeño individual sobre el resultado. Incluso puede haber personas con un buen desempeño, pero produciendo resultados no del todo adecuados; esto es así porque los efectos acumulados de desempeño individual no se traducen necesariamente en procesos alineados y articulados.

Esta situación se complica más, debido a que cada vez es mayor la necesidad de trabajar bajo sistemas vinculados y de cooperación amplia no solo al interior de las dependencias gubernamentales, sino también entre las instituciones públicas, obligando a un trabajo de colaboración de actores ubicados en diferentes dependencias jerárquicas. En varias ocasiones, las fallas en los resultados son fallas en los mecanismos de colaboración.

4. Los efectos

Los efectos buscados consisten en favorecer el adecuado trabajo de los directivos públicos, obteniendo resultados y teniendo un buen ambiente de trabajo. Lo primero, normalmente se puede conseguir bajo los mecanismos tradicionales o innovadores de entrega de incentivos a quien obtenga resultados en rangos predeterminados. Lo segundo no se produce automáticamente y, de hecho, puede ocurrir que el sistema produzca lo contrario. Una opción para el pago basado en el cargo consiste en remunerar con base en destrezas y competencias. También puede buscarse una determinación objetiva a ciertos resultados o parámetros de comportamiento bajo los cuales se entreguen incentivos.

En tal sentido, es preciso evitar el establecimiento de parámetros que acaben desvirtuando la actuación, al buscar, en forma casi exclusiva, acrecentar un parámetro predeterminado. Si bien se sabe que existen pautas favorables a los resultados bajo procesos de evaluación que entregan incentivos, cabe preguntarse qué impacto tienen los incentivos monetarios sobre la motivación. En ocasiones se privilegia la entrega de recompensas de tipo monetario, siendo percibido como un sobre sueldo que todo mando debe recibir. Existiría un doble juego entre la necesaria remuneración al directivo y la

construcción de un sistema de recompensas de tipo monetario.

El disponer de evaluaciones supone contar con elementos para corregir líneas de acción o procesos que indiquen que no se alcanzaron los niveles esperados de rendimiento. También supone información para el tomador de decisiones que retroalimente su entendimiento del problema, de los efectos y de las implicaciones de su dirección. Es sabido que una combinación de objetivos y retroalimentación tiene efectos sobre el interés de la tarea más que un manejo exclusivamente de objetivos o resultados. Al incorporar incentivos monetarios, es posible aumentar el interés en las tareas y su persistencia, pero no es del todo seguro.

Las investigaciones realizadas sugieren que cuando existen recompensas extrínsecas relacionadas con el rendimiento en tareas interesantes y atractivas, disminuye la motivación intrínseca (Katz, 2000). La razón de este efecto es que cuando los empleados se ven recompensados por hacer un trabajo que ya disfrutaban, se enfrentan a una situación que les lleva a considerar si trabajan para ser recompensados en vez de para un disfrute intrínseco de su labor. Las recompensas extrínsecas pueden afectar la motivación intrínseca, dependiendo de cómo las recompensas son construidas o interpretadas. Por ejemplo, en el ámbito educativo de México, un director de escuela de nivel medio superior señaló que, buscando recompensar resultados en su plantel, otorgó un reconocimiento a los profesores cuyos estudiantes habían obtenido los mejores resultados, lo que produjo un impacto negativo, pues los profesores consideraron dos aspectos: uno, que existía un cuestionamiento a la actuación general del grupo de maestros, y dos, que no se consideraban aspectos como su dedicación, antigüedad y esfuerzo.

Siguiendo el trabajo de Katz (2000) antes citado, los premios tienen tres aspectos: la evaluación, la retroalimentación sobre el desempeño y el valor de la recompensa. Cada uno de estos aspectos puede tener un impacto diferente sobre la motivación. La evaluación favorece el sentimiento de control externo y puede afectar la motivación intrínseca. La retroalimentación promueve el sentimiento de control interno, o dominio de la actividad y, por consiguiente, aumenta la motivación. El valor de la recompensa puede incrementar la motivación si se cumplen condiciones como tener un valor apreciado, estar adecuadamente aplicada y tener elementos diferenciadores objetivos (Katz, 2000). Naturalmente, los aspectos mencionados pueden jugar en diferentes sentidos y complicar la obtención de una mayor motivación. Varios trabajos han demostrado que los sistemas de paga por desempeño no necesariamente mejoran la motivación (Cardona, 2006).

Uno de los aspectos de gran peso para lograr que se produzca la motivación corresponde a la esperanza. Vroom (1964, citado en Katz, 2000) afirma que el impacto de una recompensa es función de tres factores: la esperanza, la instrumentalidad y la valencia. La esperanza alude a la percepción del individuo de la fuerza en la relación entre esfuerzo y rendimiento. La instrumentalidad es la percepción del vínculo entre el desempeño y la recompensa. La valencia es el valor de un lugar de trabajo en las recompensas. Estos planteamientos nos muestran que un programa de incentivos debe ser instrumentado considerando la obtención de buenos resultados, pero bajo la condición de que los evaluados creen que su esfuerzo conduce a esos resultados, que su rendimiento les genera recompensas y que estas son un bien deseable a obtener. Varios de estos aspectos derivan de las percepciones de quiénes serán sujetos al sistema. De ahí la necesidad de “vender” bien el sistema, otorgando incentivos atractivos a los empleados. En este caso, a los directivos públicos.

¿Cuáles incentivos serían atractivos a los dirigentes públicos? Como se ha advertido, si bien los más comunes son los monetarios, no siempre son los más deseables. Además de las condiciones antes señaladas, es preciso tener en cuenta que operan necesidades y percepciones. Se pueden encontrar situaciones donde se oirá el lamento “no es justo” bajo un manejo de percepción de falta de equidad, produciendo efectos negativos en el sistema. En este juicio se consideran no solamente los resultados, sino otros aspectos como pueden ser los apoyos recibidos, el equipo que se dispone, el esfuerzo empleado, etc. Dicho de otra manera, el juicio sobre la obtención de la recompensa pasa por juzgar los apoyos o facilidades obtenidos propiamente y la de otros funcionarios. Si la percepción es que se dispuso de un gran esfuerzo y no se obtuvo la recompensa, el sistema producirá un efecto contrario al

buscado, reduciendo en consecuencia el esfuerzo antes aplicado. La tendencia natural es buscar culpables en elementos externos.

En consecuencia, un sistema de incentivos requiere un manejo integral del sistema de evaluación, en el que sean tomados en cuenta los grupos o individuos que serán evaluados y, en su caso, recompensados. Es importante que se perciba claramente que el sistema a instrumentar es justo y equitativo, que maneja instrumentos objetivos, que existen mecanismos de reclamo y reconsideración, que se obtienen recompensas que no serán cuestionadas por el resto y que no existan ni grupos o individuos excluidos sin razón, pero tampoco incluidos sin merecerlo. En su diseño deben tomarse en cuenta las limitaciones presupuestales, puesto que ellas pueden acabar minando el sistema si no se tienen las previsiones necesarias².

No obstante, las ventajas de la evaluación del desempeño son múltiples. La dependencia pública se orientaría a resultados, estaría en condiciones de evaluar el potencial humano, tanto a corto, medio y largo plazo, y de definir, además, la contribución de cada empleado o funcionario público. Se podrán identificar más claramente los empleados que necesitan reciclaje o perfeccionamiento en determinadas áreas de actividad y seleccionar aquellos que tienen condiciones de promoción o transferencias. Puede dar, también, mayor dinamismo a la política de recursos humanos, ofreciendo oportunidades a los empleados, estimulando la productividad y mejorando las relaciones humanas en el trabajo.

Para los directivos públicos, las ventajas mayores corresponden a un reconocimiento de su actuación, que bajo el juicio positivo les daría prestigio y reconocimiento, pero además puede implicar su permanencia o ascenso. También son útiles en los procesos de aprendizaje, esto bajo un enfoque analítico que permita entender las razones por las cuales no se alcanzan los resultados o que explican las causas del éxito. Aquí es preciso ser cuidadosos, puesto que las modalidades de solución que se ofrecen en el nivel de la alta dirección, no son siempre las mismas; por consiguiente, el juicio de evaluación deberá centrarse en las capacidades directivas para el manejo de situaciones y de análisis de líneas de actuación que satisfagan a los diversos agentes involucrados en el problema, programa o política en cuestión. Estos juicios de actuación pueden ser motivadores en sí mismos, si se les reconoce y valora adecuadamente. Y, naturalmente, pueden significar la entrega de un incentivo, que podría ser monetario, invitándonos a crear modalidades de pago a sueldo fijo y a sueldo variable.

Pero también existen efectos negativos. Unos son provocados por los errores, otros por las percepciones y por la falta de manejo adecuado de la cultura y el ambiente organizacional. Los errores se pueden dividir en sistemáticos y aleatorios. Los sistemáticos son de dos tipos: los psicológicos y los de carácter técnico.

Dentro de las fallas psicológicas o conductuales encontramos la resistencia de los directivos, quienes pueden ser evaluados o medidos en sus resultados, o bien ser juzgados. También podemos toparnos con el error llamado de “similitud”, el cual se refiere a la tendencia a basar la percepción de los demás en función de la imagen que se tiene de uno mismo. Una forma de defensa de un funcionario es adaptar su forma de actuar a la actitud del directivo. Para evitar este riesgo, los directivos deben ser competentes en su terreno y tolerar un comportamiento autónomo en sus subordinados. También encontramos aquí la rigidez o la benevolencia que se puede presentar entre los individuos involucrados. Y, finalmente, los estados de ánimo y las características personales de los responsables de las evaluaciones.

En cuanto a los errores y limitaciones de carácter más técnico u operativo, ya hemos señalado algunos de ellos, tales como los estándares de desempeño poco claros o inadecuados para reconocer el rendimiento. En ocasiones, en lugar de valorar los resultados se valoran los rasgos o características personales, o bien se emiten juicios erróneos sobre aquellos. También es ampliamente conocido el efecto halo, correspondiente al influjo que ejerce un factor, sobre todo si es fuera de lo normal, respecto a la calificación que se le otorga a otras características. Otro error técnico se refiere a la tendencia central a ubicar a los evaluados en el punto medio para no comprometerse. No debe dejarse de lado la complejidad de aplicación de la evaluación, lo que conduce a que con mucha frecuencia las

evaluaciones se echen al olvido. De este modo, se toman las decisiones posteriores sin referencia a estas valoraciones.

Se debe tener cuidado al diseñar el sistema, pues en ocasiones se le resta importancia a los potenciales efectos secundarios como pueden ser la creación de una competencia destructiva, o el estrechamiento del enfoque en detrimento de la innovación y, en algunos casos, pagos desperdiciados que no producen ningún incentivo porque los empleados ya actúan correctamente.

Como ya se ha observado, el tipo de incentivo también condiciona el efecto. Los incentivos financieros en el ámbito privado son los que con menos frecuencia estimulan la productividad, y más bien pueden reducirla si no se gestionan correctamente. Además, medir la productividad de los directivos públicos es problemático. Mientras que los incentivos pueden alentar a los empleados con más bajo rendimiento a dejar la organización y reducir la probabilidad de que los empleados eviten sus responsabilidades, hay pruebas de que pueden menoscabar la motivación. Para los directivos públicos pueden existir motivaciones para defender su puesto o lugar de trabajo, dando pie a una búsqueda de resultados, pero también a conductas negativas por querer mostrar ser mejor que los otros. Los incentivos pueden ser una señal de falta de confianza, pueden crear confusión y estrés, y menoscabar la autonomía, lo cual puede disminuir las motivaciones intrínsecas, éticas y altruistas que ayudan a las instituciones públicas a cumplir sus objetivos. Por ello es menester reconocer si ya existe un comportamiento adecuado antes de implementar incentivos financieros. Igualmente debe analizarse si son críticos la creatividad, la innovación y la colaboración a largo plazo. Si lo son, los incentivos pueden no ser una buena estrategia. Además, la orientación a sistemas finalistas conlleva disponer de un equipo encargado de evaluar o medir el desempeño, multiplicando la burocracia.

Se ha demostrado que las metas en sí son un buen elemento de motivación. Una vez que la persona comienza a hacer algo, se dedica a ello hasta culminarlo. El intento de trabajar hacia una meta desempeña un papel importante en la teoría de la fijación de objetivos, ya que es una fuente importante de motivación. Para ello se requiere una claridad en las metas y objetivos. Y, como ya se mencionó anteriormente, deben brindarse las facilidades para que los responsables de las políticas y programas realicen un esfuerzo amplio, y si existen incentivos a ser entregados, estos deben tener un valor específico para los directivos. Los funcionarios estarán motivados a aplicar un gran esfuerzo cuando crean que eso implica un mejor desempeño, el cual será valorado de forma tal que se les brindará una recompensa, como bonos, aumentos de salario o un ascenso, y que estas metas satisfacen o aumentan de alguna forma la satisfacción personal del directivo.

5. Comentarios finales

La entrega de incentivos para el desarrollo de directivos públicos tiene un valor importante para una actuación pública bajo criterios de eficacia, eficiencia y calidad, pero sobre todo para generar impactos positivos en la sociedad. El establecer un sistema de desarrollo que otorga incentivos conlleva una tarea amplia de planeación, y tener en cuenta consideraciones técnicas, de manejo de conducta y de aspectos políticos.

El desarrollo de un plan de compensación para pagar al personal ejecutivo es algo similar en muchos aspectos a desarrollar un plan para cualquier empleado. Los objetivos básicos del plan son los mismos, pero el reto de la valuación es mayor. Implica reconocer que los directivos públicos han de tomar decisiones en situaciones de información limitada, de intereses diversos, de acomodos por negociación, de apoyos múltiples, de interacciones que demandan acciones satisfactorias más que del tipo óptimo, entre otros aspectos. La compensación a los directivos públicos debe ser equitativa y bien establecida, ya que permite atraer y mantener a buenos directivos. Todo esto se logra a través del buen manejo del proceso de evaluación del desempeño, donde una de sus cualidades debe ser la amplia participación de los propios gerentes públicos.

La decisión acerca de los incentivos es más compleja, pues requiere reconocer las motivaciones de los directivos, su consideración, acuerdo y negociación al momento de crear el sistema. No se trata

de menospreciar los aspectos positivos que brinda un sistema de evaluación basado en resultados que brinda incentivos, sino hacer un reconocimiento a los retos que ello conlleva, evitando crear un sistema que más que favorecer éxitos produzca problemas o efectos contrarios a los perseguidos.

Por tanto, el desarrollo de planes de compensación para los directivos públicos tiende a ser un asunto relativamente complejo, que demanda análisis, evaluaciones en su aplicación, valoración de los éxitos y consideración respecto de los costos que trae consigo. Las administraciones públicas tienen que estar cada día más orientadas a los resultados favorables a la sociedad resolviendo problemas y satisfaciendo demandas sociales. El disponer de una evaluación del desempeño brinda una mayor transparencia a la actuación y favorece el apoyo social a las actividades gubernamentales.

Finalmente, debe estudiarse la incorporación de sistemas de entrega de incentivos que sean concomitantes, y de promociones derivadas de un proceso de actuación exitoso en varios períodos. Esto último corresponde a un ascenso de tipo horizontal que favorece un crecimiento, aunque sea solo monetario, pero que incentiva a trabajar favorablemente y permite lograr satisfacción con el esfuerzo. Nos referimos a los sistemas que contemplan varios niveles para un puesto determinado, y que a través de sistemas de evaluación permiten la promoción horizontal, aunque se continúe con las mismas responsabilidades. Pero es necesario tener en cuenta que la evaluación del desempeño no necesariamente implica efectos financieros; por consiguiente, debe estudiarse bien el tipo de incentivos a entregar.

Notas

¹ Este enfoque supone que es posible determinar lo que vale el trabajo. Menos claro es el hecho de que la persona valga lo mismo que su trabajo.

² Un ejemplo de los problemas asociados a los recursos destinados a los incentivos económicos lo encontramos en el manejo del programa de Carrera Magisterial en México, que ha venido representando amplios problemas para lograr su fin, con una percepción de que es más un sobresueldo que un estímulo o reconocimiento a la labor educativa. Véase Mejía Lira (2011).

Bibliografía

- Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) (1997), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad.
- Cardona Peretó, Francisco (2006), “Remuneración ligada al desempeño en la función pública: conclusiones de la experiencia internacional”, en *Servicio Profesional de Carrera*, Vol. 3 N° 5, México, pp. 79-98.
- Cornejo Rallo, Miguel Ángel (2009), “Gestión pública, incentivos y remuneraciones en Chile”, en *Tékhne: Revista de Estudios Politécnicos*, Vol. 7 N° 11, Lisboa, pp. 75-89.
- Cunill, Nuria y Ospina, Sonia (eds.) (2003), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Caracas, CLAD; AECI/MAP/FIIAPP.
- Herrera Pérez, Agustín (1998), “El sistema de responsabilidad de los servidores públicos”, documento presentado en las Primeras Jornadas de Derecho Administrativo y Administración Pública, Universidad de Guanajuato, Guanajuato.
- Iacoviello, Mercedes (1997), “Una perspectiva política sobre la evaluación de gerentes en el Estado”, Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales. Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad (Cuadernos CEPAS; N° 8).
- Katz, Daniel y Kahn, Robert (1977), *Psicología social de las organizaciones*, México, Editorial Trillas.
- Katz, Nancy R. (2000), *Incentives and Performance Management in the Public Sector*, Cambridge, Harvard University. John F. Kennedy School of Government (Public Sector Performance Management Executive Session), http://www.hks.harvard.edu/visions/performance_management/katz_incentives.htm.
- Lawler, Edward E., III (2001), *Cómo recompensar la excelencia: estrategias para estimular y*

remunerar el desempeño sobresaliente, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

Martínez Púon, José Rafael (2011), *Directivos versus políticos: la importancia de la función directiva en las administraciones públicas*, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos; Miguel Ángel Porrúa (Las Ciencias Sociales).

Mejía Lira, José (2003), *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

_____ (2005), “La necesidad de la implantación y desarrollo de metodologías para la evaluación del desempeño en la administración pública”, en *Servicio Profesional de Carrera*, Vol. 2 N° 4, México, pp. 191-210.

_____ (2011), “La carrera magisterial en México: éxitos y limitantes”, documento presentado en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, 8 al 11 de noviembre.

Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés (1999), *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, México, Fondo de Cultura Económica (Colección Administración Pública).

Osborne, D. y Plastrik, P. (2003), *Herramientas para transformar el gobierno*, Barcelona, Paidós.

Pérez González, Hugo Nicolás (2002), “La evaluación del desempeño de los servidores públicos”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.

Proulx, Denis y Naranjo, Rodrigo (2009), “Gestión por resultados, modernización y cultura en las administraciones municipales”, documento presentado en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, 27 al 30 de octubre.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1998), *Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, México, SHCP.

Villoria, Manuel (2009), “La función directiva profesional”, en *La dirección pública profesional en España*, Rafael Jiménez Asensio, Manuel Villoria y Alberto Palomar Olmeda (eds.), Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública; Marcial Pons.