

**Gestión y gestores de resultados: cara y
contracara**

Mercedes Iacoviello y Noemí Pulido

Mercedes Iacoviello

Máster en Human Resource Management, University of Illinois, Estados Unidos; graduada del Programa de Administradores Gubernamentales del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de Argentina; licenciada en Economía, y bachiller en Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Consultora en gestión de recursos humanos en organizaciones públicas. Coordinó el proyecto de Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil para el Diálogo Regional de Políticas del BID para los países de Latinoamérica (2004-2005) y del Caribe (2006-2007), y elaboró el *background paper* sobre burocracia para el Informe de Progreso Económico y Social 2006 del BID (en colaboración con Laura Zuvanic). Se ha desempeñado en diferentes organismos de la Administración Pública Nacional en Argentina, y en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en su rol de Administradora Gubernamental (Jefatura de Gabinete de Ministros) entre 1990 y 2000. Es profesora en diversos postgrados y maestrías de universidades argentinas. Autora de varias publicaciones sobre Administración de Recursos Humanos en el ámbito del Estado en Argentina y en el exterior.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:

Maestría en Administración y Políticas Públicas

Universidad de San Andrés

25 de mayo 586, 2do. Piso

1002 Buenos Aires - Argentina

Tel.: (5411) 43129497/9499

E-mail: mercedes@ddmail.com.ar

Noemí Pulido

Magíster en Ciencias Sociales con mención en Educación (FLACSO, Argentina). Administradora Gubernamental (INAP, Argentina). Egresada del Programa de Especialización en Gobernabilidad y Desarrollo Institucional (INAP, España). Licenciada en Gestión Educativa (Universidad CAECE, Argentina). Coordinadora de Cooperación y Articulación de la Subsecretaría para la Reforma Institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina. Ha coordinado el Consejo Federal de la Función Pública, el IV Programa de Formación de Administradores Gubernamentales, el Programa de Desarrollo Gerencial del INAP, entre otros. Es docente de postgrado de la Universidad Torcuato Di Tella, de la Universidad Nacional de Rosario, del INAP de Buenos Aires, virtual TOP-Universidad del Litoral y Portal Educativo de las Américas. Especialista en desarrollo de recursos humanos, así como en planeamiento y gestión de las instituciones públicas.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:

Subsecretaría para la Reforma Institucional

Jefatura de Gabinete de Ministros

Av. Julio A. Roca 782, Piso 9

1067 Buenos Aires - Argentina

Tel.: (5411) 43423921/3960

E-mail: pulidon@jgm.gov.ar

El análisis económico se centra en el estudio de los esquemas de remuneración variable en función de medidas objetivas de producción, resultados u objetivos. Pero toda política de recursos humanos en función de los resultados, requiere articularse dentro de un sistema integrado de prácticas y procesos de decisión respecto de los recursos humanos para asegurar su efectividad.

Gestión y gestores de resultados: cara y contracara *

1. ¿Qué se entiende por "gestión por resultados"?

Los esquemas de gestión orientados a resultados se basan, en líneas muy generales, en tres puntos: a) el otorgamiento de mayor flexibilidad a los responsables de las agencias de la administración pública en su gestión; b) la rendición de cuentas, es decir, la evaluación del desempeño de dichas agencias a la luz de indicadores de su eficacia y eficiencia en la prestación de servicios a los ciudadanos; y c) el establecimiento de un esquema de incentivos que, de alguna forma, premie o castigue a la alta gerencia de la administración con base en la evaluación de los resultados.

La hipótesis que subyace a este esquema de gestión es que la combinación de estas tres pautas debería generar una mayor identificación entre el directivo y la organización que conduce, y, simultáneamente, orientar su capacidad administrativa de una manera más profunda al mejoramiento de los efectos de su gestión sobre los destinatarios últimos de la misma: la ciudadanía (Arozamena e Iacoviello, 2000).

Los esquemas de gestión con base en resultados han sido objeto concreto de estudio del análisis económico por mucho tiempo, pero muy especialmente en las últimas dos décadas, durante las cuales el producto de ese esfuerzo de investigación se ha consolidado en lo que se conoce como Teoría de la Agencia, o modelo de Principal Agente. Este modelo asume que, debido a la racionalidad limitada y la información asimétrica que caracteriza a la relación contractual entre un principal (en este caso el Estado empleador) y su agente (en este caso el directivo público), puede darse una situación de oportunismo post-contractual en la relación laboral. El posible comportamiento oportunista por parte del directivo público consiste

Recibido: 31-07-2007. Aceptado: 28-01-2008.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.

en no esforzarse lo suficiente en llevar a la práctica el mandato de su empleador.

Una posible solución a este problema -que la teoría de la agencia denomina "riesgo moral"- sería reforzar la función de supervisión y seguimiento del desempeño del directivo, para que no haya desvíos respecto de los comportamientos laborales pactados en el contrato de trabajo. Como bien sabemos, esta alternativa es muy costosa y, en muchos casos, impracticable debido a la naturaleza del trabajo a realizar. Aparece entonces, como alternativa, el diseño de esquemas de incentivos que relacionen el pago del directivo con el nivel de consecución de los resultados esperados del trabajo pactado, medido a partir de indicadores objetivos. Bajo este esquema, quedan alineados los objetivos del directivo con los de su empleador, y baja la probabilidad de comportamientos oportunistas.

El análisis económico se centra entonces en el estudio de los esquemas de remuneración variable en función de medidas objetivas de producción, resultados u objetivos. Pero toda política de recursos humanos -en este caso una política de remuneración variable en función de los resultados- requiere articularse dentro de un sistema integrado de prácticas y procesos de decisión respecto de los recursos humanos para asegurar su efectividad.

De hecho, los países que han trabajado en la introducción de incentivos por resultados para sus directivos públicos han combinado esta medida con otras que permitieran una mayor libertad respecto del manejo de los grupos de trabajo bajo responsabilidad del directivo, en el entendido de que sólo puede responsabilizarse por los resultados a aquel que efectivamente puede tomar decisiones sobre los recursos que requiere su consecución. Por otro lado, es fundamental que se garantice que los directivos cuenten con las competencias necesarias para llevar a cabo exitosamente su función, con lo cual la gestión de las competencias directivas resulta un complemento imprescindible de la definición de resultados, indicadores y esquemas de seguimiento del rendimiento.

Como veremos a continuación, esta combinación de prácticas de recursos humanos complementarias y consistentes, que simultáneamente garanticen el mérito necesario en la función y que estimulen comportamientos laborales orientados a los resultados que espera la ciudadanía, es una asignatura pendiente para la gran mayoría de los países de la región, después de años de sucesivos esfuerzos de reforma sobre los sistemas de servicio civil.

Las políticas y prácticas de recursos humanos deben ser consistentes para que resulten efectivas.

2. Consistencia de las políticas de recursos humanos (RH) y orientación estratégica: objetivos todavía lejanos en los servicios civiles de la región

Nos proponemos ampliar el análisis con una mirada que abarque la gestión de recursos humanos en forma estratégica e integrada, esto es, que considere la posibilidad de establecer incentivos en función de los resultados obtenidos o del desempeño laboral desarrollado, pero que no se agote en esa sola práctica de gestión. Desde una perspectiva estratégica, las preguntas más relevantes que cabe realizar respecto de las políticas de recursos humanos están relacionadas con su consistencia (Baron y Kreps, 1999). ¿Cuán congruentes son las distintas prácticas entre sí? ¿Cómo se ajustan entre sí las diferentes piezas del sistema de recursos humanos? ¿En qué medida dan soporte a la estrategia de la organización?

Estas preguntas resultan centrales, porque las políticas y prácticas de recursos humanos deben ser consistentes para que resulten efectivas. En primer lugar, la coherencia entre las señales provistas a los empleados refuerza y potencia sus resultados, ya que resalta los mensajes desde el punto de vista perceptivo y cognitivo, generando un efecto mayor sobre el comportamiento y el desempeño. En segundo lugar, la consistencia de las políticas mejora la percepción de equidad y de justicia distributiva en la organización. En tercer y último lugar, tiene un efecto indirecto de mejora sobre la selección y retención del personal, ya que favorece un proceso de auto selección en función de las prácticas, competencias y valores que se privilegien a partir de una política clara y consistente de recursos humanos (Baron y Kreps, 1999).

Desde esta perspectiva, entonces, la compensación representa un componente más del sistema de recursos humanos en una organización. Como parte de un sistema global, debe estar en conexión e interacción permanente con el resto de las actividades que lo componen. Los criterios de selección, evaluación y desarrollo de los empleados tienen que ser consistentes con el esquema de compensación que se plantea. El sistema de incentivos debe ser coherente y las distintas actividades de recursos humanos deben reforzarse mutuamente. Si no se garantiza la coordinación entre las diferentes áreas, los gerentes (y sus grupos de trabajo) recibirán señales contradictorias acerca del comportamiento que se espera de ellos, desdibujando el impacto del esquema de incentivos planteado.

Si bien este modelo de gestión integrada y estratégica de los recursos humanos ha guiado la construcción de los sistemas de servicio civil en los países de la región, la realidad que se muestra en diversos y coincidentes diagnósticos es que no se ha logrado que la gestión de las personas se oriente a los objetivos estratégicos de la organización.

Además de la interacción entre los subsistemas que lo componen, el sistema de gestión de recursos humanos (GRH) aparece contextualizado en relación con una variedad de factores. Destacamos entre éstos el ambiente externo, la estrategia organizacional, y el contexto interno en términos de cultura, características de la fuerza laboral y de la tecnología de producción (Baron y Kreps, 1999). La coherencia estratégica es un rasgo central que se valora en los modelos integrados de gestión de recursos humanos que propone la literatura especializada. Así, la calidad de la gestión de recursos humanos sólo puede ser evaluada en función de su conexión con la misión, prioridades y objetivos de la organización (Longo, 2004; Milkovich y Boudreau, 1994; Beer ...[et al], 1985). Factores situacionales internos a la organización como la situación presupuestaria, las condiciones tecnológicas, los procesos de trabajo y la cultura de la organización afectan necesariamente la GRH. Por otro lado, factores del entorno como la estructura política, la situación económica, las expectativas de los usuarios, y las normas jurídicas aplicables definen los límites y posibilidades de la política de recursos humanos.

La cuestión aquí es que, si bien este modelo de gestión integrada y estratégica de los recursos humanos ha guiado la construcción de los sistemas de servicio civil en los países de la región, la realidad que se muestra en diversos y coincidentes diagnósticos es que no se ha logrado que la gestión de las personas se oriente a los objetivos estratégicos de la organización, ni que sus funciones centrales estén articuladas entre sí, ni que las decisiones se basen en principios de mérito, ni que tenga un margen de flexibilidad que permita la adaptación a los cambios en el entorno.

De acuerdo con el diagnóstico institucional de los servicios civiles de dieciocho países analizados en el proyecto de Evaluación Institucional de Sistemas de Servicio Civil (Echebarría, 2006) llevado a cabo por el Diálogo Regional de Política del BID entre 2002 y 2005, los servicios civiles de la región muestran simultáneamente vulneraciones al principio de mérito y al principio de flexibilidad, al tiempo que se aprecia una falta de orientación estratégica de las normas y prácticas que conforman la gestión de los recursos humanos (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

La desarticulación con la estrategia organizativa se ve en todo el sistema, pero más claramente en las deficiencias de la *planificación de los recursos humanos*, especialmente por las dificultades para

La gestión del rendimiento resulta el subsistema con menor desarrollo relativo en casi todos los países de la región. En los casos en los que efectivamente se aplica la evaluación de desempeño individual, deviene en un proceso formal y sujeto a comportamientos adaptativos.

consolidar sistemas de información fiables que permitan su utilización para la gestión. La planificación tiene un sesgo fuertemente presupuestario que limita las posibilidades de una gestión integral de los recursos humanos. Asociado a la falta de planificación está el bajo grado de desarrollo del *subsistema de organización del trabajo*: en general, no hay un foco en la definición clara de puestos y roles en las organizaciones públicas. Cuando hay manuales de puestos, como en el caso de los países centroamericanos, se trata de documentos formales que no se utilizan efectivamente para la gestión, debido a la dificultad para mantenerlos actualizados y vigentes.

Con respecto a la *gestión de la compensación*, encontramos una situación generalizada de inequidad interna en el sistema salarial, y una combinación de equidad externa en los niveles operativos con falta de competitividad salarial para los niveles gerenciales. En este contexto, es lógico que los sistemas de incentivos tengan una baja presencia, lo cual también se explica por el bajo nivel de desarrollo de los mecanismos de seguimiento de la evaluación. Así, la *gestión del rendimiento* resulta el subsistema con menor desarrollo relativo en casi todos los países de la región. En los casos en los que efectivamente se aplica la evaluación de desempeño individual, deviene en un proceso formal y sujeto a comportamientos adaptativos. Sólo en casos excepcionales se dan en la región sistemas de evaluación que involucren niveles más allá del individual.

Es en los *subsistemas de gestión del empleo y gestión del desarrollo* donde se identifica una mayor gradación entre la situación de los distintos países. Más específicamente, la distinción se encuentra en los procesos de reclutamiento y selección y en los procesos de promoción. Los otros aspectos de la gestión del empleo, como la movilidad interna y la desvinculación, presentan rigidez en todos los países. Y dentro de la *gestión del desarrollo*, encontramos una presencia generalizada de actividades de formación, aunque no articuladas con las necesidades organizacionales. En cambio, los procesos de reclutamiento, selección y promoción en la carrera administrativa presentan situaciones que varían entre la politización extrema, que se puede ver por ejemplo en los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica), hasta un par de casos que resaltan como sistemas sólidos de mérito ya instalados, como se dan en Chile y Brasil.

A partir del análisis del nivel de mérito instalado y de la capacidad del sistema de recursos humanos para gerenciar el desempeño del

personal, Iacoviello y Zuvanic (2006) distinguen tres grupos de países en relación con el nivel de desarrollo e integración de las funciones de recursos humanos en los servicios civiles de la región. Chile y Brasil son los dos casos que destacan en la región por tener un mayor desarrollo de sus servicios civiles, acompañados por Costa Rica como caso especial entre los países centroamericanos. La situación más crítica se da en el resto de los países centroamericanos, y en los casos de Bolivia, Perú, Paraguay y Ecuador, donde la politización es tan fuerte que no se logra crear un servicio civil profesional, y no puede garantizarse la atracción y retención de personal competente, ni la disponibilidad de mecanismos de gestión que permitan influir la conducta laboral de los funcionarios. El resto de los países (Venezuela, México, Uruguay, Colombia, Argentina) presentan sistemas de servicio civil medianamente conformados, pero que no llegan a consolidarse en términos de garantías de mérito y herramientas de gestión que permitan una administración eficiente de los recursos humanos del Estado.

Es importante señalar que los esfuerzos de reforma sobre la realidad descrita se han enfocado principalmente en la instalación de criterios de mérito para las funciones centrales de recursos humanos. Oscar Oszlak (2003), pasando revista a los esfuerzos de reforma de los servicios civiles en América Latina y el Caribe, sintetiza los siguientes aspectos salientes de sus objetivos: 1) brindar mayor racionalidad a los escalafones; 2) hacer más transparentes los mecanismos de concursos; 3) implementar sistemas de evaluación de desempeño; 4) ordenar los sistemas salariales; y 5) intensificar la capacitación y desarrollo del personal. Los contenidos permiten deducir un fuerte contenido de reforma meritocrática (Heredia, 2002) en estos esfuerzos. Adicionalmente, en muchos países de la región se han realizado esfuerzos para mejorar la relación entre los servidores públicos y la ciudadanía. También estas reformas buscaron disminuir la planta de personal (*downsizing*) por medio de mecanismos tales como: retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, pase a disponibilidad, despidos, congelamiento de vacantes.

En el estudio de referencia se infiere una escasa efectividad de las mencionadas reformas, ya que un buen número de países no llegaron a la aplicación práctica de las intenciones que se plasmaron en los más diversos instrumentos, como nuevos sistemas de carreras, especialización del personal, capacitación y entrenamiento, normas sobre concursos y evaluación de desempeño. Así, la brecha entre intenciones y logros sigue siendo profunda, aun cuando estos

Nuestro punto de partida es bien diferente del de los servicios civiles de los países desarrollados, en los cuales se aplicaron estrategias de reforma basadas en la gestión por resultados para flexibilizar una burocracia meritocrática, pero poco flexible ante nuevas demandas de los ciudadanos.

esfuerzos hablan de una instalación de la problemática en la agenda del Estado.

Entonces, nuestro punto de partida es bien diferente del de los servicios civiles de los países desarrollados, en los cuales se aplicaron estrategias de reforma basadas en la gestión por resultados para flexibilizar una burocracia meritocrática, pero poco flexible ante nuevas demandas de los ciudadanos. Longo (2004) sintetiza el diagnóstico de las disfuncionalidades de los servicios civiles en los países de la OCDE en los siguientes puntos: a) exceso de uniformidad en los marcos reguladores del empleo público; b) demasiadas regulaciones sobre las prácticas de personal; c) gestión excesivamente centralizada; d) organización del trabajo excesivamente encorsetada y atomizada, exceso de especificación de las tareas; e) baja movilidad; f) reclutamiento y selección bajo procesos complejos y excesivamente formalizados, con énfasis sobre credenciales formales; g) exceso de seguridad en el trabajo; h) promoción obstaculizada por barreras de grado que dificultan los ascensos, con excesivo peso en la antigüedad; i) retribución con base en el grado o categoría y no en el puesto, con baja vinculación entre salario, responsabilidad asumida y carga de trabajo real; j) separación casi absoluta entre el desempeño en el puesto y los sistemas de promoción; k) baja capacidad de producción de competencias y perfiles directivos, con estilos directivos que tienden al paternalismo; y l) predominio del colectivismo en las relaciones laborales, que impide la segmentación de las prácticas de personal y genera una tendencia al conflicto gremial.

Consistente con el diagnóstico que sistemáticamente señala vulneraciones a la flexibilidad en servicios civiles altamente meritocráticos, las tendencias de reforma de estos servicios civiles se adscriben a los principios de la gestión por resultados. En estos servicios civiles el mérito se da por supuesto, y este principio se enriquece con prácticas orientadas a enfocar los esfuerzos en pos de los resultados que demanda la población a cada organización pública.

No se trata de intentos recientes. Desde hace varias décadas atrás se han estado generando nuevos enfoques organizativos orientados a superar el carácter "reglamentarista" del modelo weberiano, desencadenados por los veloces cambios en la producción, la complejización de las relaciones sociales, las innovaciones tecnológicas, la dinámica económica, la desterritorialización de los mercados, las turbulencias contextuales y los nuevos derechos ciudadanos. El sistema burocrático ha venido incorporando -en una trayectoria no

El reto no se circunscribe a reformular una burocracia orientada a la rutina en una gestora de resultados, sino -nada menos- consiste en superar las prácticas que forja el clientelismo y su variedad de "buropatologías", para comenzar a construir una burocracia moderna.

exenta de tensiones- nuevas funciones, métodos, reglas y tecnologías de gestión.

En América Latina, en cambio, el predominio de una "discreción sin responsabilidad" (Heredia, 2002) ha operado como un freno efectivo a la constitución de un sistema de función pública profesional. Aquí, el reto no se circunscribe a reformular una burocracia orientada a la rutina en una gestora de resultados, sino -nada menos- consiste en superar las prácticas que forja el clientelismo y su variedad de "buropatologías" (Prats, 2003), para comenzar a construir una burocracia moderna, que pueda ser vista como productora de servicios para la población, en lugar de dar la imagen pública de ser resultado para sí misma, en ocasiones como "una recompensa por favores realizados o por realizar" (Nickson, 2002). El tipo de burocracia dominante en la región exhibe como rasgos distintivos sistemas de empleo fragmentados, promociones más próximas al patronazgo que al mérito, directivos sujetos a designación y remoción política, ausencia de sistemas de carrera, preeminencia de lazos familiares y políticos en el reclutamiento en todos los niveles, reemplazo de concursos por contrataciones como vía automática para asignar luego los puestos permanentes, simulaciones de prácticas de mérito para revestir el clientelismo, entre otras distorsiones encadenadas a la modalidad regional de manejo del capital humano imbricado -con muy pocas excepciones- en la "implacable lógica político-electoral" (Waissbluth, 2003) que domina los sistemas de función pública.

Sin embargo, este cuadro de situación, tanto por las ineficiencias que tornan conflictiva la relación con la población cuanto por constituir un evidente obstáculo a la sostenibilidad del crecimiento de los países de la región y su competitividad global, parece aproximarse a un cambio inevitable, cuyos signos adquieren importancia regional. Los más reconocidos especialistas, y sus producciones técnicas y académicas en la materia, han estado aportando con regularidad un repertorio concordante de los rasgos distorsionados de los servicios civiles latinoamericanos como factores obstructivos a remover si se pretende instalar alguna estrategia de fortalecimiento institucional, de modernización en la gestión, o de creación de vínculos de confianza con la población. No obstante, es recién en la presente década que tales diagnósticos son admitidos a partir de respuestas más proactivas por parte de los gobiernos de la región.

La creación de la *Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas*¹ (EIAPP), con el objetivo de promover la formación

de directivos y funcionarios públicos de conformidad con las orientaciones de la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CLAD, 2003) y del *Código Iberoamericano de Buen Gobierno* (CLAD, 2006), y las posteriores declaraciones y consensos suscritos por la totalidad de los representantes nacionales con ratificación de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, prescriben que la gestión del empleo y de los recursos humanos al servicio de los gobiernos debe incorporar criterios jurídicos, organizativos y técnicos, y las prácticas que aseguren un manejo transparente y eficaz. Éstas resultan condiciones imprescindibles, según enuncia la Carta Iberoamericana de la Función Pública, para "definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública" (CLAD, 2003).

Estos acuerdos respecto del rumbo que deberían asumir las administraciones públicas en la región implican un potencial y decisivo cambio de prácticas que, en el capítulo de "Cambio cultural", pretende "la superación de las visiones sobre las Administraciones públicas, basadas en la adopción de rutinas normalizadas y la reproducción de procedimientos establecidos, y su sustitución por enfoques orientados a la producción de resultados, la innovación y el aprendizaje" (CLAD, 2003).

3. ¿Qué implica gestionar los recursos humanos "por resultados"?

Un esquema de incentivos monetarios con base en resultados, como el que caracteriza al sistema de gestión bajo análisis, requiere políticas de recursos humanos integradas en un sistema consistente, que se adecúen a los objetivos estratégicos y al contexto en que opera la organización. Si partimos de concebir la gestión de recursos humanos como un sistema integrado, no podemos establecer una política de remuneraciones sin pensar cómo se articulará con el resto de las políticas dentro de dicho sistema. Cualquier sistema de incentivos -monetarios, reconocimiento, por desempeño, por resultados- requiere que los individuos y los grupos estén preparados para realizar su trabajo. Es necesario que las decisiones de reclutamiento, selección, formación y evaluación de desempeño garanticen, por un lado, que los directivos cuenten con las competencias necesarias para el logro de los resultados esperados, y que promuevan comportamientos laborales consistentes con los objetivos planteados.

La selección, la evaluación, la formación y el desarrollo buscan asegurar que la persona tenga la capacidad de desempeñarse bien en su trabajo, mientras que la organización del trabajo y el esquema de remuneraciones apuntan a estimular el interés por poner en práctica esa capacidad. Resulta imprescindible entonces trabajar simultáneamente sobre todas estas variables.

Para lograr una conducta laboral motivada y orientada a los resultados esperados -que es lo que buscamos al instrumentar la gestión por resultados y, en particular, el pago variable dentro de dicho esquema- tenemos que garantizar dos cuestiones simultáneamente: a) que cada funcionario tenga la capacidad para llevar adelante las responsabilidades y tareas asociadas al puesto, y b) que cada funcionario tenga interés en poner en práctica esa capacidad al servicio de los objetivos de la organización (Vroom, 1964, citado en Iacoviello, 1997). De esta manera, estamos ampliando el análisis estrictamente económico de la teoría de la agencia para incorporar cuestiones relativas a la motivación laboral propias de la psicología organizacional.

Se deriva de este enfoque ampliado que todas las funciones de recursos humanos tienen, directa o indirectamente, un impacto sobre la motivación laboral. La selección, la evaluación, la formación y el desarrollo buscan asegurar que la persona tenga la capacidad de desempeñarse bien en su trabajo, mientras que la organización del trabajo y el esquema de remuneraciones apuntan más directamente a estimular el interés por poner en práctica esa capacidad. Resulta imprescindible entonces trabajar simultáneamente sobre todas estas variables para lograr un desempeño laboral exitoso, consistente y orientado a los resultados que se esperan a partir de los objetivos organizacionales.

Para considerar las reglas específicas que entran en juego en la gestión de cada subsistema de recursos humanos, así como la relevancia que reviste la interconexión y coherencia en la articulación entre ellos, es preciso revisar las decisiones que en cada dimensión permiten construir las necesarias condiciones de sinergia.

4. Gestión de las remuneraciones: los desafíos del diseño de pago variable por resultados²

Para comenzar, podemos decir que el impacto más claro de la gestión por resultados sobre las funciones de recursos humanos se da en la gestión de las remuneraciones. En la base misma de este modelo de gestión se encuentra la utilización de mecanismos de pago variable para alinear los objetivos de los directivos con los resultados a lograr por parte de la organización. Estos esquemas resultan una solución posible para evitar lo que en la teoría de la agencia se denomina "oportunisto post-contractual" (Milgrom y Roberts, 1992), esto es, que los directivos persigan su propia agenda una vez

incorporados a la organización, en vez de poner su esfuerzo y dedicación al servicio de la misión y los objetivos estratégicos del área a su cargo.

En su versión más simple, la teoría de la agencia propone un esquema de pagos que abarca una porción fija para compensar el riesgo que asume el agente al entrar en el contrato laboral, y una porción variable en función del resultado relevante esperado del trabajo. Para que este esquema funcione efectivamente, se tiene que dar una serie de supuestos nada triviales. Primero, que haya una conexión efectiva entre el esfuerzo del agente y el resultado a obtener, esto es, que no haya variables externas que afecten significativamente los resultados del trabajo del agente. Segundo, que todos los objetivos relevantes que deben ser logrados simultáneamente en un determinado puesto sean considerados en el esquema de incentivos. Tercero, que haya indicadores objetivos disponibles de todos los aspectos relevantes del desempeño del respectivo puesto (Baron y Kreps, 1999). Cuando estos supuestos no se cumplen, el esquema de incentivos tiene que adaptarse a una nueva situación, perdiendo parte de su simplicidad y efectividad. En el extremo, cuando no se dan las condiciones mínimas, la teoría desestima la posibilidad de aplicar estos esquemas de pago variable.

Las dificultades mencionadas se verifican en cualquier tipo de organización. Sin embargo, a éstas se suman, en el caso del sector público, algunas cuestiones que hacen más complicado encontrar una solución adecuada al problema de la agencia a través de esquemas de pago variable. Los resultados que se esperan de las organizaciones públicas son claramente multidimensionales, por lo que recompensar algunas dimensiones del desempeño en detrimento de otras puede ser nocivo para la gestión en su conjunto. Podemos decir que la principal limitante en el caso del sector público es la naturaleza misma del Estado empleador como "principal" y el proceso político del cual deriva su carácter de tal (Arozamena e Iacoviello, 2000). En una empresa podemos hacer el ejercicio de simplificar los objetivos corporativos en la maximización de beneficios. Pero en el sector público, los múltiples objetivos del Estado como "principal" en la relación de agencia derivan en múltiples objetivos simultáneos para las agencias gubernamentales.

Al problema de la multiplicidad de objetivos se suma el hecho de que una agencia gubernamental se caracteriza por una jerarquía de principales y agentes, esto es, principales que a su vez son agentes de otros principales superiores (Arozamena e Iacoviello, 2000). No

En los últimos años han surgido posiciones contrarias a los esquemas de pago variable por resultados desde una visión más extrema, que desestima directamente la efectividad del dinero como mecanismo motivador del desempeño laboral.

es claro que los principales intermedios tengan los incentivos correctos para implementar una gestión por resultados "hacia abajo" en la jerarquía, y pueden darse reformulaciones de acuerdos socavando la credibilidad de los esquemas de incentivos que se planteen. Esta credibilidad se hace aún más débil si consideramos la inestabilidad de las autoridades designadas políticamente en las estructuras del Estado.

En los últimos años han surgido posiciones contrarias a los esquemas de pago variable por resultados desde una visión más extrema, que desestima directamente la efectividad del dinero como mecanismo motivador del desempeño laboral. Artículos famosos y provocadores como el de Alfie Kohn (1993), que lleva el sugerente título "*Para mejores resultados, olvídense del bono*", y se refiere a la utilización de estos mecanismos en empresas privadas, o el más reciente de Robert Behn (2004), ya enfocado específicamente a su aplicación en el sector público, no rebaten las conclusiones sino los supuestos mismos de la Teoría de la Agencia. Parten del supuesto de que el desempeño laboral no puede ser influenciado por recompensas externas, sino que depende de la motivación intrínseca del propio trabajo y la satisfacción de la necesidad de autorrealización de las personas. Desde esta posición, plantear incentivos que asocien pago a resultados no sólo no funciona, sino que erosiona la motivación interna, afecta las relaciones interpersonales, y, en el caso que nos ocupa, ignora la "vocación de servicio" que caracteriza -y debería promoverse- en los funcionarios públicos.

Cabe aclarar que no se está desestimando en este trabajo la aplicación del pago variable, sino buscar que de la misma teoría de la agencia que sustenta estas prácticas se obtengan los recaudos que deberían preceder a la implementación de estos mecanismos para garantizar su efectividad. Como dijimos antes, pocas veces se cumplen los supuestos que llevan a la solución más básica del pago variable de la teoría de la agencia, y, sin embargo, una enorme cantidad de organizaciones utilizan estos esquemas. Lo que se logra es hacer más complejo el sistema de pago variable para responder a las complejidades de la realidad organizacional (Baron y Kreps, 1999). Si hay múltiples objetivos relevantes, se puede trabajar con una fórmula que contenga y pondere los distintos resultados a incorporar en el pago variable. Si hay factores externos que afectan la relación entre el esfuerzo y los resultados, se puede reducir el peso relativo del factor variable en la remuneración. Si resulta central

En las organizaciones públicas suele ser un desafío el desarrollo de medidas de resultado que capturen la contribución individual a los resultados relevantes que se espera lograr por parte de la organización. En este sentido, pareciera más razonable optar por medidas de resultado más amplias, favoreciendo la cooperación entre áreas.

para la organización reforzar la cooperación entre áreas, se puede complementar el pago variable a nivel individual con otras recompensas por resultados grupales o institucionales.

La cuestión que subyace a todas estas variaciones sobre el modelo básico de la teoría de la agencia es que el pago por resultados enfrenta simultáneamente tres problemas de medición: a) el grado de control sobre los resultados, b) el grado de alineación entre los incentivos y la creación de valor esperada, y c) el grado de interdependencia entre áreas en la organización (Hall, 2002). En el óptimo, uno quisiera medidas de resultado sobre las cuales el desempeño tuviera un impacto directo sin intervención de ningún otro factor, que capturara todas las actividades y objetivos relevantes para el puesto en cuestión, y que no afectara la necesaria cooperación entre áreas. En la práctica, se trabaja con medidas de resultado que intentan minimizar, dentro de estos tres problemas, aquellos que resultan más acuciantes en el contexto organizacional del que se trate.

La decisión entre medidas amplias (a nivel organizacional o grupal) o medidas precisas (a nivel individual) de resultados plantea un compromiso entre los tres problemas de medición antes señalados (Hall, 2002). Cuando trabajamos con medidas amplias de desempeño, el problema del grado de control sobre los resultados es mayor, pero minimizamos el problema de alineación y el problema de interdependencia. En este caso, es más factible que factores externos afecten los resultados a obtener, pero también es menos probable que se creen conductas distorsionadas por no estar considerando algún objetivo relevante del puesto. Al trabajar con medidas amplias se favorece la cooperación entre áreas, porque "todos ganan" en caso de lograrse el resultado planteado, aunque puede darse a expensas de los incentivos individuales por la posibilidad de conductas oportunistas (*free-riding*). La opción por medidas más precisas de desempeño plantea una situación exactamente inversa: menor problema de control sobre los resultados, pero mayor problema de alineación y posible falta de cooperación.

En las organizaciones públicas suele ser un desafío el desarrollo de medidas de resultado que capturen la contribución individual a los resultados relevantes que se espera lograr por parte de la organización. En este sentido, pareciera más razonable optar por medidas de resultado más amplias, favoreciendo la cooperación entre áreas que, en general, son altamente interdependientes, y evitando la posible concentración en aspectos parciales del desempeño esperado.

El costo de esta opción será que no habrá una asociación directa e inmediata entre el mejor desempeño de un individuo en la organización y la medida de resultado seleccionada, por lo que la intensidad del factor variable dentro de la composición de la remuneración no podrá ser demasiado alta.

5. Gestión del rendimiento: el rol de la evaluación del desempeño individual en la gestión por resultados

Ahora bien, si logramos nuestro cometido y establecemos resultados de mayor o menor amplitud asociados al desempeño, ¿podemos "saltar" la dificultosa y ardua tarea de evaluar el desempeño de individuos y grupos en la organización? En otras palabras, ¿cuál es el rol del seguimiento del desempeño en el marco de la gestión por resultados?

Llevando el razonamiento de la gestión por resultados al extremo, podríamos pensar en obviar la instancia de la evaluación del proceso de trabajo de individuos y grupos. En la jerga de la gestión de recursos humanos actual, mientras se logre el "qué", no tendría por qué detenerse a analizar el "cómo". Sin embargo, aun en su caso más extremo que es el pago por pieza producida, la gestión por resultados ha tenido que complementar el pago variable con otras medidas para evitar distorsiones poco deseables. Incluso el caso paradigmático de la empresa metalúrgica Lincoln Electric (HBS 376-028), que se sigue utilizando en los programas de administración de todo el mundo como un ejemplo exitoso de gestión por resultados, incluye una variedad de políticas de recursos humanos que complementan el pago variable. Entre éstas, se incluye la evaluación del desempeño por parte del supervisor, que mide aspectos tales como "responsabilidad, calidad, *output*, ideas y cooperación", para compensar el fuerte incentivo que implicaba el pago variable en función de piezas (no defectuosas) producidas.

En este sentido, el seguimiento del desempeño individual y grupal de los agentes es una herramienta central de la gestión de recursos humanos que no puede ser obviada en nombre del enfoque a resultados, así como éstos no constituyen un excluyente indicador de la calidad del desempeño de los agentes. Las experiencias concretas de organizaciones privadas y públicas enseñan que si logramos trabajar en un esquema de gestión por resultados en el que se establezca una porción variable del pago a los empleados, deberíamos "liberar" la evaluación de desempeño de la carga de identificar a quiénes merecen un pago adicional por su buen desempeño. En

En los países de la OCDE la gestión del rendimiento sigue siendo el aspecto más difícil de las reformas. Por eso, no sorprende ver similares disfunciones en América Latina. ¿Qué podemos hacer entonces para incorporar la evaluación de desempeño como herramienta de una gestión de recursos humanos orientada a resultados? El mejor camino parece ser la disociación entre la evaluación de desempeño y la distribución de recompensas directas.

este caso, la evaluación de desempeño se orienta a identificar las brechas de competencias a desarrollar mediante dispositivos de capacitación y desarrollo del personal y de los equipos de trabajo. Se descomprime así la presión que pone en riesgo de distorsionar el proceso de evaluación de desempeño cuando se lo presenta asociado a la distribución inmediata de recursos a partir de su resultado, evitando además conductas disfuncionales motivadas por los intereses de los evaluadores y de los evaluados (Iacoviello, 1999).

Los esquemas de bono por desempeño destacado, donde el mismo no está medido a partir de indicadores objetivos de resultados sino a partir de la mirada sobre los comportamientos laborales -generalmente por parte del supervisor directo-, nos devuelven al conflicto central de la función de evaluación: objetivos contradictorios que llevan al comportamiento interesado de los actores involucrados (Iacoviello, 1999).

Este dilema entre distintos objetivos es intrínseco a la función de gestión del rendimiento: se da con notable persistencia en todo tipo de organizaciones, incluso en empresas de producción donde se esperaría una aplicación más fluida de estos esquemas. Y también lo vemos en sistemas públicos de países desarrollados, apareciendo como la "cuestión pendiente" en procesos de reforma orientados a resultados que se consideran exitosos en tales países. Oszlak (2005), en un estudio sobre la gestión del personal en los Estados Unidos, destaca el sistema de pago en función del desempeño evaluado anualmente como una cuestión todavía pendiente después de la gran reforma que implicó el National Performance Review. Asimismo, Longo (2004) señala que en todos los países de la OCDE la gestión del rendimiento sigue siendo el aspecto más difícil de las reformas encaradas, no llegando a lograr una significativa diferenciación de niveles de desempeño en las evaluaciones. Por eso, no sorprende ver similares disfunciones en los sistemas de servicio civil en América Latina, donde en muchos países jamás ha logrado implementarse, y en otros ha generado exagerada benevolencia, o conductas adaptativas en los casos en que se forzó una distribución de los resultados de la evaluación (Oszlak, 2003; Iacoviello y Zuvanic, 2006).

¿Qué podemos hacer entonces para incorporar la evaluación de desempeño como herramienta de una gestión de recursos humanos orientada a resultados? El mejor camino parece ser la disociación entre la evaluación de desempeño y la distribución de recompensas directas.

Mecanismos como la rotación de calificaciones sobresalientes y otras distorsiones en los resultados de la evaluación surgen cuando hay un premio directamente asociado al desempeño excelente. Es preferible asociar el pago variable a medidas objetivas y focalizar la instancia de evaluación subjetiva hacia el desarrollo de las competencias. En todo caso, las dificultades para identificar medidas de resultados pueden resolverse trabajando con instancias de resultados más amplias, o relativizando el impacto del factor variable en el total de la remuneración. Pero tratar de suplir las dificultades para establecer medidas de desempeño utilizando la evaluación subjetiva como base para el bono es garantía de un sistema "subvertido" que resultará puramente protocolar en muy corto plazo.

6. Gestión del empleo: la redefinición de los perfiles gerenciales (¿el talón de Aquiles?)

Abordamos en este capítulo el "talón de Aquiles" de la gerencia del modelo, por lo que vale la pena detenernos en algunas consideraciones. El modelo de gestión por resultados se nutre de una batería de indicadores que colaboran en la realización de correcciones y ajustes en las estructuras y procedimientos a fin de orientar la gestión pública hacia ciertos resultados que deben promover la mayor eficiencia social (eficiencia asignativa de la administración) (Prats, 2002). En estos términos, al decidir quiénes serán designados para ejercer la gerencia por resultados resulta crítico anticipar un alerta. Los mecanismos de reclutamiento por mérito, que suelen ser considerados costosos a la hora de calcular la eficiencia interna de la administración, son en realidad la garantía de eficiencia estratégica en términos de calidad e impacto social de los procesos de gestión en curso.

Ingresamos al punto neurálgico de las distorsiones en los servicios civiles de la región, ya que una dogmatización del modelo que radicalizara el criterio de eficiencia interna, puede encerrar el riesgo de prácticas de reclutamiento directo que provoquen que la "discrecionalidad sin responsabilidad" (Heredia, 2002) permanezca intacta, plantando un típico cambio para la reproducción de más de lo mismo (Watzlawick ...[et al], 2004), porque un cambio de "clientes" sólo podría confirmar la continuidad del clientelismo.

No es razonable esperar que el mecanismo de evaluación de méritos provea servicios eficientes e individualizados a clientes particulares, porque su creación está orientada a un objetivo colectivo: la

Es importante despejar la fantasía de que la fijación de nítidos resultados a alcanzar es base suficiente para reclutamientos automáticos de quienes se suponen comprometidos con el modelo. Este aspecto es sólo uno de los datos para construir el perfil integral de la búsqueda.

construcción de seguridad jurídica y confianza y, sobre esta base, la eficiencia social y del mercado (Prats, 2002).

En este sentido, es importante despejar la fantasía de que la fijación de nítidos resultados a alcanzar es base suficiente para reclutamientos automáticos de quienes se suponen comprometidos con el modelo. Este aspecto es sólo uno de los datos para construir el perfil integral de la búsqueda. Un dato cuya confirmación no alcanza para dar como existentes mayores méritos en términos de capacidades y trayectorias, ni que los valores y competencias estén alineados con la naturaleza pública de la organización, ni con los objetivos últimos de la implantación del modelo.

Los mecanismos de mérito como factor decisivo de la seguridad jurídica que protegen las sociedades avanzadas, "se han institucionalizado no por su belleza intrínseca sino porque resuelven problemas inherentes a la ordenación de la acción colectiva, que es necesario clarificar" (Prats, 2002). Su práctica requiere una selección sobre la base de exámenes competitivos, restricciones a la movilidad, exigencia de neutralidad política, mecanismos de nombramiento por vía de visibles y pocos "puertos de entrada" a la administración.

Es innegable que el éxito de un modelo organizativo depende de la calidad del desempeño de los directivos públicos y de los cuadros profesionales al servicio de las unidades de gestión. Es el mecanismo de reclutamiento de estos funcionarios el factor clave para asegurar los desempeños esperables. Simplemente se trata de aplicar los recursos que la población aporta para designar a los mejores servidores públicos que puedan seleccionarse. En estos términos, las incorporaciones discrecionales vulneran el derecho de la ciudadanía a la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos "sin otra condición que la idoneidad", una garantía del Estado de Derecho.

Sentada la idea de que el mérito es prerrequisito fundamental para la incorporación del personal público, podemos afinar cuál es la base de esa incorporación por mérito, y cuáles los perfiles que se requieren según el esquema de gestión que se plantee. En las organizaciones públicas latinoamericanas encontramos generalmente perfiles de puestos gerenciales altamente orientados a los conocimientos específicos del área de trabajo, y a la experiencia previa en el sector público (Iacoviello y Zuvanic, 2006). Este énfasis en las credenciales formales asociadas a la "gestión operativa" (Moore, 1995) no permite capturar información sobre las competencias asociadas a otras esferas de la acción de los directivos públicos, que Moore (1995) denomina

"gestión estratégica" y "gestión del entorno político", las cuales, en el caso del enfoque hacia resultados, cobran una relevancia central.

Si el modelo de gestión cambia, los perfiles deberían priorizar aquellas competencias básicas que favorecen la orientación a resultados, y las capacidades de los directivos tanto para generar los factores que amplían y fortalecen su autonomía de actuación, como para hacerse cargo de los recursos sobre los cuales tendrán mayor responsabilidad. El esquema de gestión por resultados implica responsabilizar al directivo por los resultados, precisamente a partir de darle mayor control sobre los recursos con los que cuenta, y entre éstos resultan de absoluta centralidad los recursos humanos que conforman el grupo de trabajo bajo su supervisión.

El perfil "productor" de resultados de este directivo público requerirá evaluar su potencial y sus competencias en tres dimensiones funcionales (Longo y Gil, 2004; Moore, 1995) para la "gerencialización" del modelo:

La dimensión estratégica supone competencias para tomar decisiones críticas orientadas a la creación del mayor valor público en la consecución de resultados, e incluye la reflexión conducente a revisar -e incluso cambiar- las propias perspectivas para potenciar el crecimiento gerencial y la innovación. Se trata de una competencia raíz, en el sentido de que sólo a partir de ella pueden generarse mapas decisionales para el despliegue de competencias en las otras dimensiones.

La segunda dimensión es política y requiere competencias para gestionar socios críticos en el contexto político (cúpula interna y/o externa, actores clave, pares) y contar con un *stock* de acuerdos previos y apoyos para el despliegue de la autonomía directiva. La capacidad de anticipar los aliados con los que se deberán construir concertaciones facilitadoras, su oportunidad, relevancia y grado de pertinencia, son competencias indispensables para construir los consensos conducentes.

En tercer lugar, la dimensión operativa remite a las más difundidas competencias para gestionar con eficiencia los medios y recursos con orientación a los resultados previstos, y tomar riesgos y responsabilidades por ello. Si bien se trata de una dimensión clave, cabe la hipótesis de que algunas distorsiones y obstáculos en este campo se originen en un déficit previo en la competencia estratégica y/o política. Sin embargo, el correcto despliegue en las otras esferas no asegura la viabilidad de producción de resultados en ésta, si se

Por el rol central que cabe a los gerentes en la gestión de recursos humanos bajo un esquema de gestión por resultados, la metodología para diseñar e implementar las políticas de recursos humanos debe ser necesariamente participativa.

descuidaran las competencias para implantar un modelo operativo que privilegie al usuario, con habilidades en la confirmación fehaciente de la comunicación amplia, para registrar el grado de satisfacción de los beneficiarios, para gestionar equipos articulados en torno a metas y operativamente flexibles, para concebir la gestión como una ingeniería comunicacional cuya efectividad condiciona calidades de bienes y servicios, para desaprender y reaprender estilos y soluciones administrativas, etc.

Lejos de la intención de asumir alguna taxonomía en particular, de las muchas y valiosas que circulan, nos importa, a la hora de diseñar perfiles de búsqueda de directivos públicos, que las competencias para determinar una escala de méritos sean evaluadas con instrumentos aptos para el análisis integral. A modo de ejemplo, una prueba de competencias emocionales con el fin de evaluar el *manejo de situaciones imprevistas* aportará valiosa información en términos de las tres dimensiones, aunque el "caso" práctico aluda a una.

Con el fin de reforzar el enfoque multidimensional de conocimientos requeridos para gerenciar "productivamente", apelamos a las siete competencias críticas más citadas por integrantes del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de Argentina (Pulido, 2004). Ellas son definidas, en este orden de prioridad, a partir de una pregunta abierta: visión sistémica, pensamiento crítico, aprendizaje autónomo, identificación de problemas, comunicación interpersonal, gestionar en red e integrar valores a conocimientos.

En cuanto a los instrumentos de selección para evaluar la presencia de atributos y competencias requeridas, resultará indispensable un perfil previo de la posición gerencial, que en versión de requisitos máximos y otra de mínimos, permita una puntuación por mérito que facilite la identificación rápida del grupo de postulantes con mayor potencial, respecto a formación, experiencia, competencias y valores subyacentes en discursos y prácticas. La elaboración de proyectos o de "casos" sobre las funciones en cuyo marco se gestionará resultan útiles para la evaluación integral, sin descartar en ningún caso la entrevista personal.

7. La gestión del desarrollo: el diseño participativo de las trayectorias de aprendizaje

Por el rol central que cabe a los gerentes en la gestión de recursos humanos bajo un esquema de gestión por resultados, la metodología para diseñar e implementar las políticas de recursos humanos

-redefinición de perfiles y de criterios de evaluación, políticas de desarrollo, sistemas de incentivo monetario- debe ser necesariamente participativa. Es fundamental que participen las máximas autoridades de la organización y los niveles operativos involucrados, como estrategia para construir la viabilidad (Matus, 1987) del modelo de gestión por resultados.

Un diseño participativo del modelo de gestión permite anticipar la visión de los agentes sobre el sistema a implantar, definir las aspiraciones organizacionales, anticipar amenazas y oportunidades para su consecución, y, sobre todo, considerar las condiciones del clima organizacional y las vinculadas a la viabilidad de las distintas dimensiones del trabajo y del propio modelo en su integridad.

La dinámica participativa requerirá transitar un recorrido de formación-acción. Los actores se involucrarán así en una dinámica de capacitación que toma en cuenta las metas de desarrollo de la organización y, articuladas a ellas, las metas de desarrollo de competencias de los ejecutivos públicos (y de los cuadros profesionales, técnicos y administrativos). Se propicia de esta manera que los actores desencadenen prácticas que resignifiquen el sentido de las rutinas organizativas e incorporen convicción a las innovaciones para liderar e implementar el modelo en el cual gestionarán colectiva y cotidianamente.

Es una estrategia interesante el comunicar y considerar, desde el momento de la implementación, la planta funcional entera como una "comunidad de prácticas" (CLAD, 2005). Una comunidad inmersa en el aprendizaje de un nuevo paradigma operativo estimula la horizontalidad del diálogo; el ajuste -antes que la penalización- frente a los errores pone en valor la construcción colectiva de la experiencia, el aprendizaje social de significados, el aprendizaje situado en una nueva forma de relacionarse con los usuarios, y el aprendizaje, con la comunidad, de mejoras aplicables a partir de integrar al propio público a las evaluaciones de proceso.

En este diseño, el acompañamiento de "facilitadores" entrenados en técnicas de mediación y observadores atentos del autoaprendizaje, la autogestión, el conocimiento social y la gestión de las relaciones interpersonales, debidamente empapados en el modelo que observan, es un paso previo e indispensable a la identificación de prioridades de capacitación orientadas a fortalecer los distintos puestos.

Toda definición de capacitación específica, que abarca un conjunto de puestos, debe ser congruente con la consolidación del modelo de

gestión, y con un enfoque participativo "que favorezca el trabajo en equipo, y funcione con un estilo gerencial fundado en la confianza en el equipo de colaboradores, en el impulso a asumir riesgos, en una cultura que no penaliza los errores sino que los capitaliza en un proceso de aprendizaje profesional" (Pulido, 2000).

La organización de talleres para concertar los resultados cuyo logro o mejora requiere herramientas de capacitación específica y orientada a puestos, es una herramienta transparente que consagra a la organización entera como una organización que aprende, *versus* la tradicional discriminación entre los que saben y los que no.

Las técnicas de construcción de itinerarios de capacitación con componentes generales y específicos de adquisición y despliegue de competencias, permiten alinear los progresos de la organización con el desarrollo de su capital humano. Asimismo, reponen el sentido de trayectoria a las carreras de los directivos y profesionales públicos, cuyos logros y avances deberán ser considerados en toda selección por mérito que la organización gestione, bajo el mismo u otro modelo organizativo.

El liderazgo e involucramiento permanente de los directivos públicos, tanto de las áreas de capacitación como de la agencia/gerencia destinataria de la formación, es un factor clave para mejorar el clima laboral con directivos que al dirigir a sus equipos transmiten con nitidez los qué y los cómo esperados; pues, para implementar un modelo organizativo, el colectivo laboral entero debe comprenderlo, analizar sus interrelaciones y las contribuciones que individual y colectivamente condicionan su sostenibilidad, sin olvidar que la imagen pública que forja cada integrante del equipo en su contacto con el usuario, es la imagen de la organización entera; y que los resultados del modelo están del otro lado de las ventanillas, y dependen de una gestión de equipos que se desarrollan.

Los institutos, áreas y responsables de la formación de directivos y personal público podrán potenciar sus impactos cuando cuenten con la implantación de una gestión meritocrática de los empleos, que permitirá convertir sus programas en herramientas para anclar los modelos organizativos; y sus investigaciones y estudios en insumos para desencadenar las competencias críticas para el cambio cultural que torne fértil la experiencia de implantar innovaciones.

Por cierto, disponemos de una amplia oferta de capacitación y entrenamiento, pero quizá sea preciso dar un salto metodológico para tornar congruente el total de la oferta formativa, como *corpus*

Además de impactar sobre las funciones centrales de gestión de recursos humanos, el enfoque de resultados implica una redefinición de roles, tanto para las áreas de personal como para los directivos públicos.

de justificaciones, motivaciones y prácticas, en términos de un modelo con una perspectiva sistémica que comprenda la formación como oportunidad de desarrollo a partir de líneas de base de trayectorias verificadas en la incorporación a los puestos.

Cabe señalar que, además de impactar sobre las funciones centrales de gestión de recursos humanos, el enfoque de resultados implica una redefinición de roles, tanto para las áreas de personal como para los directivos públicos. La gestión por resultados implica que buena parte de la responsabilidad por los grupos de trabajo debería pasar a los directivos de línea, como parte de la "flexibilización" de la gestión que les permita tener control de los recursos disponibles para maximizar el logro de los resultados esperados. Así, la gestión del personal pasa a ser central como responsabilidad de los directivos y será uno de los ejes sobre los cuales establecer las competencias directivas a incorporar y desarrollar en un esquema de resultados.

La experiencia de los países desarrollados, que han ido flexibilizando sus sistemas de gestión de personal acorde con los principios de la gestión por resultados, sugiere un movimiento en este sentido para las áreas de administración de personal en el Estado. Gallo y Thompson (2000) muestran cómo la reforma de "Reinvención del Gobierno" de 1993 impactó en el perfil de las áreas de recursos humanos en el Servicio Civil Federal de los Estados Unidos, que pasaron a compartir gran parte de sus responsabilidades con los funcionarios de línea. Longo (2004) señala una tendencia similar para los países de la OCDE, que muestran un marcado proceso de descentralización de la función de recursos humanos y mayor responsabilización de los directivos por la gestión de las personas a partir de las reformas de corte gerencialista.

Una derivación de este rol más comprometido de los directivos en la gestión de sus grupos de trabajo es una necesaria redefinición del rol de las áreas de personal, que, en términos de Ulrich (1997), deberían pasar de un rol de "experto administrativo" a un rol de "socio estratégico".

Conclusiones

En primer lugar, nos parece importante considerar que la implementación de la gestión por resultados requiere un análisis exhaustivo de las posibilidades y limitaciones que plantea para cada organización específica un esquema de remuneración basada en indicadores objetivos de resultados. Aquí es donde las conclusiones de la teoría de la agencia

La experiencia internacional exhibe distintos grados de éxito y genera la recomendación de evitar la implementación de esquemas de incentivos sin un previo examen de la función, la naturaleza y el contexto de la agencia pública afectada.

cobran mayor relevancia, en particular las referidas a la mensurabilidad del desempeño y a la posibilidad de brindar recompensas y penalizaciones concretas y creíbles. Para cada organización habrá que determinar en qué medida es conveniente remunerar a los empleados con base en los resultados de su gestión.

La conclusión principal de la teoría de la agencia respecto de la implementación de la gestión por resultados es que debe enfocarse con cautela y analizando las circunstancias de cada caso. No es posible aplicar un principio general, independiente de las características jerárquicas e informacionales de cada agencia. Y esta afirmación es válida en la administración pública si no se quiere correr el riesgo de generar consecuencias no deseadas. Cabe resaltar, además, que esta conclusión que surge a partir de la teoría económica cuenta con una fuerte base de sustentación aplicada: la experiencia internacional exhibe distintos grados de éxito y genera la recomendación de evitar la implementación de esquemas de incentivos sin un previo examen de la función, la naturaleza y el contexto de la agencia pública afectada (Arozamena e Iacoviello, 2000).

En segundo lugar, nos interesa señalar la necesidad imperiosa de considerar, a la hora de diseñar e implementar políticas de recursos humanos orientadas hacia los resultados, cuál es la situación de partida que tenemos en los sistemas de función pública de la región latinoamericana. Los diagnósticos coinciden en describir para nuestros países un sistema de gestión de recursos humanos desarticulado con la estrategia organizativa, y conformado por funciones de recursos humanos que combinan vulneraciones al mérito y a la flexibilidad. Entonces, nuestro punto de partida es bien diferente de los servicios civiles de los países desarrollados, para los cuales se aplicaron estrategias de reforma basadas en la gestión por resultados para flexibilizar una burocracia ya meritocrática.

En principio, el potencial del enfoque de gestión por resultados es relevante para los servicios civiles de la región, ya que apunta a la principal deficiencia detectada en los diagnósticos recientes (Iacoviello y Zuvanic, 2006): la desarticulación con la estrategia organizativa y con los resultados esperados de cada organización. Por otro lado, la mayoría de los países de la región combinan esta debilidad con una fuerte politización de las decisiones, lo cual no es un dato menor. Esto implica un desafío que deberemos enfrentar con creatividad: generar esquemas de gestión de recursos humanos que resuelvan simultáneamente nuestra necesidad de orientar con

la suficiente flexibilidad los bienes y servicios públicos a las necesidades de los ciudadanos, y que a su vez garanticen los principios de idoneidad y mérito que deben sustentar las decisiones respecto del personal en el Estado.

En tercer lugar, queremos enfatizar que el modelo de gestión por resultados no puede reflejarse exclusivamente en un esquema de pago variable, sino que debe reforzarse desde todas las funciones que conforman el sistema de gestión de recursos humanos. Es fundamental diseñar un paquete de políticas de recursos humanos que se articulen entre sí y provean señales claras a los empleados respecto del modelo de gestión a seguir. Así, para diseñar un modelo de gestión integrada de recursos humanos que se oriente a los resultados tendremos que lidiar con las siguientes cuestiones:

- establecer los resultados a lograr por parte de los directivos y grupos de trabajo en función de la estrategia de la organización;
- encontrar la manera de reconocer a los directivos y sus grupos de trabajo por los resultados a cuya consecución colaboraron a partir de su trabajo;
- establecer un seguimiento del desempeño que capture los comportamientos laborales que generan los resultados esperados;
- garantizar que los directivos y sus grupos de trabajo cuenten con las competencias necesarias para el logro de los resultados previstos;
- comprometer en la gestión de los recursos humanos a los directivos públicos;
- reorientar las áreas de recursos humanos hacia un rol que las constituyan en "socio estratégico" de los directivos.

Al pensar la gestión de recursos humanos en términos de proceso integral y estratégico, surgen múltiples alternativas que enriquecen el potencial del enfoque de resultados. Así, el pago variable en función de medidas de resultado puede ampliarse hacia otras alternativas, tales como el reconocimiento de los funcionarios en sus hojas de empleo, la asignación de becas de capacitación, la reasignación de tareas cada vez más sustantivas, el beneficio de franja horaria móvil u otros incentivos que la cultura organizacional valore. Todas las funciones de recursos humanos asumen así un potencial motivador que debe ser aprovechado y enfatizado.

El objetivo debe ser aumentar el "bienestar" en la organización de todos cuantos integran valores, esfuerzos y conocimientos al servicio de asegurar los objetivos del modelo de gestión. Pero ello

no es suficiente si no se afecta el "bienestar" de aquellos que tienen actitudes obstructivas, o mermas en la responsabilidad y compromiso, con controles estrictos de sus cumplimientos y costos en términos de carrera al verificar su incumplimiento. En definitiva, un sistema de señales claras que indique en forma consistente, desde todas las funciones de recursos humanos, cuáles son las conductas laborales y los resultados esperados, y cuáles son las consecuencias de que estas conductas y resultados se verifiquen o no.

En definitiva, y tal como sugiere este trabajo desde el mismo título, la calidad de la implantación de la gestión por resultados estará en relación con la calidad del desempeño de sus directivos y cuadros técnicos, y ésta es producto de una combinación de factores: el método de incorporación, la sensibilización y capacitación efectivas, la equidad en los incentivos, y el grado de autonomía en el manejo de recursos a aplicar.

Notas

(1) <http://www.clad.org.ve/escuela/inicio.html>.

(2) Esta sección se basa en Iacoviello (2007).

Bibliografía

- Arozamena, Leandro e Iacoviello, Mercedes (2000), *Evaluación de las posibilidades de la gestión por resultados en la administración pública; documento interno de trabajo*, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Baron, James N. y Kreps, David M. (1999), *Strategic Human Resources: Frameworks for General Managers*, New York, John Wiley and Sons.
- Beer, M.; Spector, B.; Lawrence, P.; Mills, D. Q.; y Walton, R. (1985), *Human Resource Management: a General Manager's Perspective*, New York, The Free Press.
- Behn, Robert D. (2004), "Pay for Performance", en *Public Management Report*, Vol. 1 N° 5, Cambridge, January.
- CLAD (2003), "Carta Iberoamericana de la Función Pública", Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 9). Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, CLAD, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio.

- _____ (2005), "Informe final del Seminario Iberoamericano 'Nuevas Modalidades de Formación para Directivos Públicos'", Caracas, CLAD, <http://www.clad.org.ve/fulltext/0053600.pdf>.
- _____ (2006), "Código Iberoamericano de Buen Gobierno", Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 14).
- Echebarría Ariznabarreta, Koldo (ed.) (2006), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Washington, BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.
- Gallo, James y Thompson, Paul (2000), "Goals, Measures and Beyond: in Search of Accountability in Federal HRM", en *Public Personnel Management*, Vol. 29 N° 2, Alexandria, Summer, pp. 237-247.
- Hall, Brian J. (2002), "Incentive Strategy within Organizations", Boston, Harvard Business School Publishing (HBS; N° N9-902-131).
- Heredia, Blanca (2002), "La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis", documento presentado en la Segunda Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: La Reforma del Servicio Civil, BID. Diálogo Regional de Política, Washington, 4 y 5 de abril.
- Iacoviello, Mercedes (1997), "Administración de recursos humanos en organizaciones públicas: curso semipresencial", Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- _____ (1999), "Una perspectiva política sobre la evaluación de gerentes en el Estado", en *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 4 N° 8, Maracaibo, agosto, pp. 29-53.
- _____ (2007), "Más allá del bono por desempeño: políticas de recursos humanos para la gestión de resultados", documento presentado en el IV Congreso Argentino de Administración Pública "Sociedad, Gobierno y Administración": Construyendo el Estado Nación para el Crecimiento y la Equidad, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Buenos Aires, 22 al 25 de agosto.
- Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura (2006), "Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los Estados latinoamericanos", en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Año 6 N° 7, Santa Fe.
- Kohn, Alfie (1993), "For Best Results, Forget the Bonus", en *New York Times*, New York, October 17.
- Longo Martínez, Francisco (2004), *Mérito y flexibilidad: la gestión*

- de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica (Paidós Empresa; N° 102).
- Longo Martínez, Francisco y Gil Carbó, Eduard (2004), "La dirección pública como aprendizaje: una experiencia de diseño y evaluación de la formación en gerencia pública", documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre.
- Matus, Carlos (1987), "Planificación y gobierno", en *Revista de la CEPAL*, N° 31, Santiago, abril.
- Milgrom, P. y Roberts, J. (1992), *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Milkovich, G. y Boudreau, J. (1994), *Dirección y administración de recursos humanos: un enfoque de estrategia*, Irwin, McGraw-Hill. 6. ed.
- Moore, M. H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Nickson, A. (2002), "Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, Caracas, octubre.
- Oszlak, Oscar (2003), "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos futuros", en *Servicio civil: temas para un diálogo*, Koldo Echebarría Ariznabarreta (ed.), Washington, BID (Serie de Estudios Diálogo Regional de Política).
- _____ (2005), "La gestión pública en el gobierno federal norteamericano: ¿y por casa como andamos?", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre.
- Prats i Català, Joan (2002), "Del clientelismo al mérito en el empleo público: análisis de un cambio institucional", en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Año 2 N° 2, Santa Fe.
- _____ (2003), *Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, <http://www.iigov.org/biblioteca/bytheme.drt?thst=4&rety=1&pag=4>.
- Pulido, Noemí (2000), "El proceso de identificación de las necesidades prioritarias de capacitación gerencial en el sector público", Caracas, CLAD (Documentos Debate: Estado Administración Pública y Sociedad; N° 5).
- _____ (2004), "Biografía socieducativa de la burocracia

- del 2000: el caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales", Buenos Aires, FLACSO.
- Ulrich, Dave (1997), *Recursos humanos: champions*, Buenos Aires, Editorial Granica.
- Vroom, V. H. (1964), *Work and Motivation*, New York, Wiley.
- Waissbluth, M. (2003), "La insularidad en la gestión pública latinoamericana", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 27, Caracas, octubre.
- Watzlawick, P. ...[et al] (2004), *Cambio: formación y solución de los problemas humanos*, Buenos Aires, Editorial Herder.