

Más allá del bono por desempeño: políticas de recursos humanos para la gestión por resultados.

Mercedes Iacoviello

Resumen

Los esquemas de gestión en base a 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.

Este análisis se ha concentrado en el estudio de los esquemas de remuneración variable en función de medidas objetivas de producción, resultados u objetivos, como mecanismos para alinear los objetivos del principal (el empleador) y el agente (el empleado). 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, bajo el principio de que solo 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 cuentan 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.

En este trabajo se propone entonces ampliar el análisis con una mirada que abarque la gestión de recursos humanos en forma estratégica e integrada, que abarca la posibilidad de establecer incentivos en función de los resultados obtenidos o del desempeño laboral desarrollado, pero no se agota en esa sola práctica de gestión.

1. La gestión por resultados: las miradas de la teoría económica y de la gestión estratégica de recursos humanos

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; c) el establecimiento de un esquema de incentivos que, de alguna forma, premie o castigue a la alta gerencia de la administración en base a 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. (CEDI, 2000)

Los esquemas de gestión en base a 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 propone 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 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 una alternativa interesante 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, bajo el principio de que solo 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 cuentan 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.

Así, proponemos entonces ampliar el análisis con una mirada que abarque la gestión de recursos humanos en forma estratégica e integrada, que abarca la posibilidad de establecer incentivos en función de los resultados obtenidos o del desempeño laboral desarrollado, pero no se agota 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 perceptual 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 autoselección 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.

Además de la interacción entre los subsistemas que lo compone, el sistema de gestión de recursos humanos 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 solo 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.

Un esquema de incentivos monetarios en base a resultados, como el que caracteriza al sistema de gestión bajo análisis, requiere políticas de recursos humanos integradas en un sistema consistente, y que se adecuen a los objetivos estratégicos y al contexto en que opera la organización. 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. Veamos entonces cuales son los desafíos que plantea el enfoque de resultados al sistema de gestión de recursos humanos.

2. Los esquemas de pago variable y el seguimiento del desempeño

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 “oportunismo 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 tienen 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 estas 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 principal y el proceso político del cual deriva su carácter de tal (CEDI, 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 principal 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 (CEDI, 2000). No 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 posición 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 Bob Behn (2002) 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 solo 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 entonces que no se está desestimando en este trabajo la aplicación del pago variable, sino que se busca que de la misma teoría de la agencia que sustenta estas prácticas se deriven 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 hace 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 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 minimizo 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.

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 detenerme a analizar el “cómo”. Sin embargo, aún 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. Aun en el caso paradigmático de la empresa metalúrgica Lincoln Electric (HBS 376-028), que se sigue utilizando 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 de 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.

Así, el seguimiento del desempeño individual y grupal es una herramienta central de la gestión de recursos humanos que no queda soslayada ni aún en el más extremo de los esquemas de gestión por resultados. Lo que sí surge tanto de la literatura como de la experiencia concreta de organizaciones privadas y públicas es que si logramos trabajar en un esquema de gestión por resultados, del cual surja alguna una porción variable del pago a los empleados, podemos “liberar” a la evaluación de la pesada y distorsiva carga de

identificar a aquellos que merecen un pago adicional por su buen desempeño. En este contexto podemos reservar la evaluación de desempeño como herramienta de desarrollo, que permita identificar brechas de competencias a trabajar para los directivos públicos. Se descomprime así la presión sobre la evaluación de desempeño ya que no implica la distribución inmediata de recursos a partir de su resultado, evitando las distorsiones típicas por las conductas interesadas de los evaluadores y 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 a comportamiento interesado de los actores involucrados.

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 los países desarrollados. Oszlak (2005) en un estudio sobre la gestión del personal en los Estados Unidos, destaca 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).

¿Que 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 resultado 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 el cortísimo plazo.

3. Las competencias: condición necesaria para la gestión por resultados.

Cualquier sistema de incentivos –monetarios, reconocimiento, por desempeño, por resultados- requiere que los individuos y los grupos estén preparados para realizar su trabajo. Para que haya 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 garantizarnos 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.

La definición de los puestos y la identificación de los perfiles de competencias para su desempeño exitoso resulta entonces una herramienta complementaria del pago variable en un esquema de gestión por resultados. Cuando el trabajo está definido en forma adecuada, y los puestos representan desafíos posibles de enfrentar con las competencias con las que cuentan, los individuos tienden a sentirse más motivados en su trabajo, y, en el modelo de gestión que nos ocupa, trabajarán más intensamente para lograr los resultados que se les plantean (Iacoviello, 1997).

Sentada la idea de que el mérito es prerequisite fundamental para la incorporación del personal público, podemos afinar cuál es la base de esa incorporación por mérito, y cuales 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, 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 para hacerse cargo de los recursos sobre los cuales tendrán mayor responsabilidad. La gestión por resultados implica que buena parte de la responsabilidad por los grupos de trabajo debería pasar a los gerentes 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 e los directivos y es uno de los ejes sobre los cuáles establecer las competencias directivas a incorporar y desarrollar en un esquema de resultados.

Una derivación de este rol mas 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 de “experto administrativo” a un rol de “socio estratégico”. La experiencia de los países desarrollados, que han ido flexibilizando sus sistemas de gestión de personal acorde a los principios de la gestión por resultados, muestra un movimiento en este sentido para las áreas de administración de personal en el Estado. Gallo y Thompson (2000) muestran como 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.

En el contexto de una mayor participación de los gerentes de línea 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, establecimiento de criterios de evaluación, políticas de desarrollo, sistemas de incentivo monetario- debe ser necesariamente participativa. Es central que participen las máximas autoridades de la organización y los niveles operativos involucrados, como estrategia para construir la viabilidad del modelo de gestión por resultados.

4. Conclusiones

Una primera apreciación en función del análisis desarrollado es que la implementación de esquemas de remuneraciones basados en indicadores objetivos de resultados requiere un análisis exhaustivo de las posibilidades y limitaciones que plantea para cada organización específica. Aquí es donde las conclusiones de la teoría de la agencia cobran mayor

relevancia, en particular las referidas a la mensurabilidad del desempeño y a la posibilidad de brindar premios y castigos concretos y creíbles. Para cada organización habrá que determinar en qué medida es conveniente remunerar a los empleados en base a los resultados de su gestión.

La teoría de la agencia plantea como principal conclusión que la implementación de la gestión por resultados 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 sumamente válida en la administración pública si no se desea correr el riesgo de generar consecuencias no deseadas (CEDI, 2000). Cabe resaltar, además, que esta conclusión que surge a partir de la literatura teórica, cuenta con una fuerte base de sustentación aplicada: la experiencia internacional exhibe distintos grados de suceso 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.

La segunda cuestión que quisiera resaltar es 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 sea 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 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 los constituya en “socio estratégico” de los directivos.

La tercera y última cuestión, que resulta central, es la necesidad imperiosa de considerar cuál es la situación de partida que tenemos en los sistemas de función pública de la región latinoamericana a la hora de diseñar e implementar políticas de recursos humanos orientadas hacia los resultados. 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 meritocrática pero poco flexible ante nuevas demandas de los ciudadanos.

En principio, el potencial del enfoque de gestión por resultados es más que interesante 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.

REFERENCIAS

Baron, James N. & Kreps, David M. (1999) Strategic Human Resources: Frameworks for general managers. New York. John Wiley & Sons, Inc.

Beer, M., Spector, B., Lawrence, P., Mills, D.Q. & Walton, R. (1985) Human Resource Management: A General Manager's Perspective. NY: The Free Press.

Behn's, Bob (2002) Acerca de las limitaciones de la Remuneración por desempeño. Public Management Report, Vol. 1 N° 5, Enero.

CEDI (2000) Evaluación de las posibilidades de la gestión por resultados en la administración pública. Documento interno de trabajo. Elaborado por Leandro Arozamena y Mercedes Iacoviello.

Gallo, James, & Johnson, Paul (2000) Goals, Measures and Beyond. In search of accountability in Federal HRM. Public Personnel Management. Volume 29. N° 2 Summer, pp 237 – 247.

Iacoviello y Zuvanic (2006) Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos. En: Revista *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. Año 6, N° 7. Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Ciencias Económicas. Santa Fe. Argentina.

Iacoviello, Mercedes (1997) Administración de recursos humanos en organizaciones públicas. Curso semipresencial. INAP, Buenos Aires, Argentina.

Iacoviello, Mercedes (1999) Una perspectiva política sobre la evaluación de gerentes en el Estado. Serie INAP-AAG-DNEYD – CEPAS. Febrero. Publicado también en: Revista Venezolana de Gerencia, Año 4, N° 8, Agosto, pp. 29-53. y en: Cuaderno CEPAS N° 8, CEPAS-AAG.

Kohn, Alfie (1993) For best results, forget the bonus. New York Times, October 17, 1993.

Longo, Francisco (2004) Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Paidós. España.

Milgrom, P. y J. Roberts (1992) Economics, Organization and Management. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.

Milkovich, G. y J. Boudreau (1997) Un enfoque de Estrategia. Dirección y Administración de Recursos Humanos. McGraw-Hill, Irwin, Sexta Edición.

OCDE (1999) Performance Contracting: Lessons from Performance Contracting Case Studies and a Framework for Public Sector Performance Contracting. PUMA/PAC (99)2. Programme on Public Management and Governance (PUMA) de la OCDE. París.

Oszlak, Oscar (2003) El servicio civil en América Latina y el Caribe. Situación actual y desafíos futuros. En: Servicio Civil: Temas para un diálogo. Ed. Echebarría, Koldo. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Diálogo Regional de Política. BID. Washington, DC. 2003.

Oszlak, Oscar (2005) La gestión pública en el gobierno federal norteamericano: ¿y por casa como andamos?. Presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

Ulrich, Dave (1997) Recursos Humanos Champions. Buenos Aires: Editorial Granica.

Mercedes Iacoviello

mercedes@ddmail.com.ar

Profesora, Maestría en Administración y Políticas Públicas

Universidad de San Andrés

25 de mayo 586, 2do. Piso

(1002) Ciudad de Buenos Aires

Teléfonos: 4312-9497 / 9499

Master in Human Resource Management, University of Illinois, USA. Graduada del Programa de Administradores Gubernamentales , INAP. Licenciada en Economía y Bachiller en Derecho, Universidad de Buenos Aires.

Actualmente es consultora en gestión de recursos humanos en organizaciones públicas. Entre sus trabajos recientes 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.

Docente en la Maestría en Políticas Públicas y en el Posgrado en Gestión de Recursos Humanos de la Universidad de San Andrés (Argentina), en la Maestría en Administración Pública de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina), y en el posgrado de Gestión de Artes del Espectáculo de la Universidad de Buenos Aires. Varias publicaciones sobre Administración de Recursos Humanos en el ámbito del Estado en Argentina y en el exterior.

[VOLVER AL INICIO](#)