

¿ES POSIBLE MOTIVAR A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS PARA AUMENTAR SU RENDIMIENTO?¹

**Francisco Cardona
OCDE**

La mejora del rendimiento en la administración pública es desde hace unas tres décadas una preocupación en todos los países de la OCDE. Se han explorado muchas medidas para aumentar el rendimiento de la administración pública, tales como mejoras en el diseño y ejecución del presupuesto con la planificación estratégica orientada a resultados; mejoras en los controles financieros interno y externo y en el control de gestión; mejoras en los procedimientos de trabajo de la administración incluyendo más transparencia y participación ciudadana; esfuerzos para aumentar la calidad de los servicios públicos; diseño y aplicación de mecanismos nuevos para la evaluación del impacto de la acción pública; creación de instrumentos para mejorar en la calidad de las normas jurídicas, etc.

Hay tres conceptos interdependientes sobre los que han girado casi todas reformas de la gestión pública y sobre los que se ha debatido mucho en las últimas dos o tres décadas: 1) La gestión pública orientada al logro de resultados; 2) la evaluación del desempeño; y 3) la remuneración ligada al desempeño.

Incentivar la motivación de los funcionarios se ha considerado esencial para facilitar la obtención de resultados y robustecer su sentido de la responsabilidad. Por ello muchos gobiernos han asociado ventajas financieras individuales en forma de aumentos salariales periódicos, primas o complementos de productividad para los funcionarios considerados buenos trabajadores, si bien con los considerados malos los instrumentos disciplinarios disponibles en la legislación se han utilizado parcamente, en general contentándose los gobiernos simplemente con no abonarles incentivo alguno.

La motivación de los funcionarios y el fortalecimiento de su sentido de la responsabilidad tropiezan, sin embargo, con insalvables dificultades si en la administración pública, como es el caso en muchos países, hay una carencia de liderazgo que se acompaña muchas veces de autoritarismo y arbitrariedad, cuando no de politización o incluso de corrupción. En esas circunstancias es muy difícil que pueda desarrollarse una cultura administrativa orientada a la obtención de resultados, ya que ésta necesita de la confianza mutua entre los actores del sistema. Contrariamente, lo más probable es que los mecanismos y procedimientos ideados y puestos en marcha para mejorar la motivación y el sentido de la responsabilidad se conviertan rápidamente en meras rutinas burocrático-formales sin ninguna incidencia tangible en la mejora real del rendimiento de las instituciones públicas.

Evaluar el desempeño e introducir una cultura orientada a resultados

¹ Optou-se pela publicação do Artigo de Opinião na sua versão original, por forma a evitar qualquer possível alteração do sentido do texto decorrente da tradução.

Evaluar el desempeño requiere una cantidad significativa de buen juicio por parte de los gestores de servicios y de todos aquellos que tienen responsabilidades de gestión de personal. De ese buen juicio y criterio dependerá en gran medida el éxito o el fracaso del ejercicio. Lamentablemente, el buen juicio es algo que no se enseña en cursos de formación ni está garantizado que lo tengan los gestores nombrados por los políticos por procedimientos en los que la preparación profesional de los interesados tiene usualmente un peso menor.

Para que la evaluación tenga éxito es necesario, además, que haya transparencia, mecanismos y criterios de promoción claros y predecibles, que los funcionarios y empleados confíen tanto en los gestores intermedios (supervisores, jefes de grupo, jefes de negociado, etc.) como superiores y, finalmente, que las calificaciones sean revisables ante las instancias administrativas y jurisdiccionales que procedan.

Si no se dan todas esas circunstancias, la introducción de una cultura administrativa orientada al logro de resultados y a buen desempeño profesional es imposible. Si no hay buenos gestores y directivos públicos la introducción de la evaluación del desempeño puede ser contraproducente y las consecuencias que de ella se derivan pueden ser muy negativas en cuanto al salario y a la carrera. Sin una buena cultura de dirección pública y sin un sentido no patrimonial de la política la arbitrariedad, la corrupción y el clientelismo pueden florecer a través de la remuneración ligada al desempeño.

Otro problema que hace difícil la evaluación del desempeño es el hecho de que es muy difícil identificar y fijar objetivos tanto individuales como de grupo más allá de las descripciones formales de los puestos de trabajo y de las competencias generales asignadas por las normas jurídicas a la organización administrativa de que se trate. Los objetivos individuales no deber ser ni demasiado fáciles ni imposibles de alcanzar, ni centrarse en los detalles del trabajo sino en los elementos fundamentales del mismo, y encontrar esos objetivos no es nada fácil.

Para que la evaluación pueda funcionar se precisa también que las estructuras organizativas y la distribución de cargas de trabajo entre unidades y, dentro de las unidades, entre los individuos que las componen, sean percibidas como racionales, justas y adecuadas, lo que exige una política organizativa de la administración pública no fácil de conseguir ya que muchas veces las estructuras organizativas responden a negociaciones políticas que buscan ante todo repartos de cuotas de poder y no la maximización del desempeño de la administración pública y sus funcionarios.

¿Funciona bien la remuneración ligada al rendimiento?

La remuneración ligada al desempeño es cara y costosa también en términos de tiempo y energía de los gestores, a pesar de las proclamas en sentido contrario que se han hecho en algunos países y en algunos foros. Hace falta tiempo para planificar, introducir y gestionar el sistema, y para formar a los gestores que se han de responsabilizar del sistema. En algunos países se minusvaloraron los costes económicos asociados a la implantación del sistema, con lo que tuvo que abandonarse al poco de introducirse. Esto resta credibilidad al gobierno y denota que de lo que se trataba era de una operación de marketing político más que de un intento serio de mejorar la gestión de la función pública.

Todas estas razones hacen muy difícil el establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño al que se asocien incentivos económicos o de carrera. La dificultad se multiplica si a lo ya dicho añadimos el hecho de que los objetivos declarados para introducir tal sistema (motivación del personal, reducción de costes de personal, responsabilización, etc.) no se consiguen. Efectivamente en donde se han llevado a cabo algún tipo de auto evaluación -a través de encuestas- del sistema tras varios años desde su introducción (por ejemplo en Estados Unidos y el Reino Unido) se observa 1) que el sistema solamente motiva a una minoría de empleados; 2) sólo una minoría dicen que se sienten más responsables de su trabajo; 3) una mayoría están convencidos de que el sistema ha producido conflictos y divisiones internas y perjudicado el espíritu de colaboración y trabajo en equipo que es necesario en muchas unidades administrativas y programas públicos; 4) la mayoría de los empleados -los que no ocupan puestos de gestión- piensan que es más motivante un buen salario base que se pueda comparar con el mercado de trabajo nacional que suplementos salariales ligados al desempeño ya que estos son necesariamente bajos en el sector público (alrededor del 5% en la mayoría de países) y porque el contenido del trabajo y las perspectivas de carrera son mucho más motivantes que un suplemento salarial.

Algunos estudiosos del problema de la remuneración ligada al desempeño han hablado del riesgo de ruptura del “contrato psicológico” existente, basado en el empleo vitalicio, lealtad y confianza, entre el funcionario y la administración en la que trabaja, dada la importancia que los funcionarios otorgan al trato justo y equidad en la remuneración y la no discriminación en los centros de trabajo. En ese contrato psicológico tradicional los empleados han de prestar resultados satisfactorios, lealtad, obediencia, honestidad y compromiso con el bien público. El sustituto de ese contrato psicológico sería un nuevo contrato psicológico basado en una relación más mercantilizada en el que ambas partes buscan valor añadido para sus propios intereses personales en el que la lealtad al bien común tiene mucha menor importancia².

Algunas conclusiones y lecciones que la experiencia de otros países puede enseñarnos respecto a la evaluación de los rendimientos como instrumento de gestión de personal

1. Sin una buena política presupuestaria orientada al logro de resultados en la gestión de los recursos públicos no hay posibilidad de una buena política de gestión de recursos humanos orientada a promover el buen desempeño individual o colectivo de los funcionarios públicos.
2. Los costes asociados al diseño, introducción y gestión del sistema de evaluación del desempeño deben de valorarse con mucho cuidado y con antelación, se deben prever y proveer fondos suficientes para la financiación del sistema y dar tiempo suficiente para implantarlo.
3. La regulación jurídica del sistema de evaluación del desempeño y sus consecuencias debe ser precisa y sin ambigüedades lingüísticas o jurídicas porque la claridad y la

² Ver por ejemplo Willems, Ingrid, Janvier, Ria y Henderickx, Eric: “*Central Government Pay Systems in Europe: Pre- or Post New Public Management?*” Ponencia presentada a la Conferencia Anual del EGPA (*European Group of Public Administration*) que tuvo lugar en Berna, Suiza, del 31 agosto al 3 septiembre de 2005.

transparencia son esenciales para que se pueda aplicar. La posibilidad de recursos administrativos y jurisdiccionales debe garantizarse legalmente. Esto es particularmente importante en culturas administrativas en las que el derecho administrativo tiene una importancia fundamental en el funcionamiento de la administración pública. Es interesante estudiar el caso de Bélgica, con una cultura administrativa similar a la española, que se está enfrentando a graves problemas a pesar del ímpetu político y recursos que se han invertido en su programa de reformas “Copérnico”.

4. El diseño debe procurar un sistema de evaluación del desempeño transparente y lo más simple posible, sin demasiada complejidad ni formalización ni un gran número de factores de evaluación de manera que se centre en discriminar entre los que trabajan muy bien y los que trabajan muy mal. A estos últimos se les debe aplicar el procedimiento disciplinario que corresponda. El resto debe considerarse que trabajan satisfactoriamente.
5. La evaluación debe hacerse por los superiores inmediatos lo que implica la delegación de responsabilidades de gestión de personal en las unidades de línea y, consiguientemente, el refuerzo de las capacidades y mecanismos de control en manos del centro si quiere evitar la fragmentación del sistema de función pública.
6. La periodicidad de la evaluación debe ser anual, según enseña la experiencia, si los presupuestos del Estado son anuales. Períodos más cortos o más largos pueden resultar inadecuados.
7. Como hemos visto, hay que ser conscientes de que la remuneración al desempeño tiene una importancia muy secundaria como elemento de motivación del personal y de que es más importante como instrumento para ayudar a conseguir algunos cambios en algunos sistemas de gestión.

¿Existen instrumentos alternativos para la motivación y responsabilización de los funcionarios públicos?

El hecho de que la introducción de remuneración ligada al desempeño en la administración pública no ha sido satisfactoria no tiene que necesariamente llevar a la conclusión de que es inherentemente imposible hacer que los funcionarios públicos respondan adecuadamente de la manera en que trabajan. Lo que quizás ha sido un error ha sido la importación ciega y acrítica de técnicas del sector privado, nacidas y desarrolladas a principios del siglo XX en el sector de producción industrial, hacia la administración pública.

Lo que realmente viene siendo un problema en las administraciones públicas es la poca calidad de los servicios públicos prestados, especialmente de aquéllos servicios que tienen un alto contenido burocrático. Esto está también emparejado con una bastante generalizada falta de sensibilidad de los directivos y políticos hacia la obtención de resultados, hacia la eficiencia en el uso de los recursos públicos. La mejor solución para estas deficiencias no es la introducción de la remuneración ligada al desempeño. Quizás sería más efectivo a largo plazo el iniciar un

proceso de transformación gradual hacia una cultura administrativa más preocupada por los resultados y el buen servicio al ciudadano.

Todo ello no significa que la evaluación del desempeño de los funcionarios no deba hacerse o que no sea válida en la administración pública, sino todo lo contrario. Esa evaluación se debe hacer y perfeccionar, pero sin ligarla a una remuneración o, en todo caso, garantizando que las consecuencias financieras de la evaluación sean muy pequeñas. El objetivo básico y principal de la evaluación del desempeño debe ser el desarrollo profesional del funcionario, algo que no necesariamente tiene que ir ligado a más salario, a condición de que la remuneración fija sea estable y suficiente en comparación con el coste de la vida.

La evaluación del desempeño se puede, con relativa facilidad, usar como base para el desarrollo profesional del funcionario si se hace bien y se toma en serio como un instrumento de gestión de recursos humanos. Por ejemplo, se puede utilizar para fundamentar promociones, para orientar actividades de formación individuales y para evaluar necesidades de formación a nivel colectivo de una unidad o ministerio, o para animar la movilidad horizontal tratando de encontrar el mejor puesto para las capacidades de cada funcionario.

Todo esto tiene como necesaria condición el que la función de dirección de recursos humanos en la administración tiene que desarrollarse más y consolidarse como una función clave del sistema de función pública en cualquier país. La función gestión de recursos humanos tiene que adquirir una importancia más central en la administración, al menos al mismo nivel que la función de gestión presupuestaria y de recursos financieros si se quiere que instrumentos como la evaluación del rendimiento sean útiles.

Una gestión de personal más potenciada para orientar un cambio cultural hacia la obtención de resultados dentro de las administraciones públicas debería al menos priorizar las siguientes funciones: animar el diálogo y la interacción alrededor de objetivos acordados y negociados en el interior de las unidades administrativas a fin de subrayar la unidad de propósito del equipo y fomentar la confianza mutua; ayudar a los empleados a mejorar sus potencialidades, competencias y habilidades profesionales; ayudar a los empleados más capaces a marcarse retos profesionales cuya realización asegure un nivel alto de satisfacción personal; supervisar que el ambiente de trabajo sea positivo e introducir mecanismos que anticipen la gestión de los conflictos internos.

Un aspecto particularmente positivo de la evaluación del desempeño es que puede conducir a diálogos regulares y constructivos entre superiores y subordinados sobre los objetivos de la organización pública y sobre el papel que cada individuo puede jugar en la consecución de esos objetivos. Ese diálogo, si es inteligentemente llevado y gestionado por los superiores, puede dar a los funcionarios un redoblado sentido de pertenencia y de participación y esto es una condición para estimular la creatividad en su contribución personal a los fines de la institución de que se trate. Los superiores o los gestores pueden también considerar este diálogo como un instrumento de gestión de personal orientado a afianzar el compromiso de los funcionarios con los objetivos de la institución.

Lo que es crucial en todo caso es que los ejercicios de evaluación de desempeño se diseñen y se practiquen de modo que su legitimidad esté fuera de toda duda razonable. Esto implica muchas cosas. Entre otras, lo siguiente: que la asignación interna de responsabilidades y tareas sea equilibrada y justa; que el sistema de selección de objetivos sea transparente y negociado con el funcionario interesado; que la evaluación se haga por un procedimiento preestablecido y de acuerdo con una clara normativa; que haya posibilidad de impugnar la evaluación tanto en cuanto a procedimiento como a resultado y tanto ante instancias internas a la organización como externas a la misma; que haya garantías suficientes de que los resultados de la evaluación serán correctamente utilizados y no para fines distintos de los que están previstos en la normativa.