

Incentivos intrínsecos al servidor público para una gestión por resultados eficiente

Roque Walter Tejada Olivera*

Resumen

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) publicada en enero del 2013, considera como uno de sus pilares, sino el más importante, al servicio civil meritocrático. Como bien señala la política, la gestión de recursos humanos es un área crítica en todo tipo de organización, puesto que son personas las que definen los objetivos, formulan los planes, lineamientos, asignan recursos y los gestionan a través de procesos (Decreto Supremo N°004-2013-PCM, 2013).

Sin embargo, pueden existir innumerables normas, sistemas, programas, procesos, procedimientos, lineamientos, guías, presupuesto asignado, etc., pero es el factor humano el que determina su cumplimiento e implementación y en consecuencia de los resultados. Son las decisiones personales enmarcadas no solo en su formación académica, experiencia o competencias, sino también en sus intereses, motivaciones e incentivos, las que afectan la gestión.

El presente artículo, pretende indagar, aclarar y presentar una visión de cómo los incentivos intrínsecos, si se plantean de manera correcta y ligados a indicadores, pueden generar motivaciones que contribuyan a mejorar el desempeño de los servidores públicos. De este modo, se logrará un trabajo eficaz, eficiente, y se cumplirán los objetivos y las metas (resultados) mediante la producción de bienes y servicios de calidad con valor público.

* Licenciado en Administración por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo, alumno de la maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, con estudios en gestión pública y legislación tributaria aduanera, sistemas administrativos del Estado, gestión por procesos, planificación y articulación estratégica, entre otros. Amplia experiencia laboral en el sector público. Correo electrónico: roquewalter@gmail.com

Palabras clave: modernización, servicio civil, gestión por resultados, incentivos, valor público.

Abstract

The PNMGP, published in January 2013, considers the Meritocratic Civil Service as one of its pillars, if not the most important. As the policy points out, human resource management is a critical area in every type of organization, since it is people who define objectives, formulate plans, lineament, assign resources and manage them through processes (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013).

However, there may be innumerable norms, systems, programs, processes, procedures, guidelines, guides, assigned budget, etc. But it is the human factor that determines its compliance and implementation and consequently the results. It is the personal decisions framed not only in their academic training, experience or skills, but also in their interests, motivations and incentives, which affect management.

This article aims to research, clarify and present a vision of the way intrinsic incentives—if considered correctly and linked to indicators—can generate motivations that contribute to improving the performance of public servants. This way, effective and efficient work will be achieved, and objectives and goals (results) will be met through the production of quality goods and services with public value.

Keywords: modernization, civil service, management by results, incentives, public value.

1. El servicio civil en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

Modernizar la gestión pública es una responsabilidad de todas las autoridades, funcionarios y servidores del Estado, en cada uno de sus organismos y niveles de gobierno (Decreto Supremo N°004-2013-PCM, 2013). La implementación de dicha política implica un proceso de cambio para mejorar la gestión pública, de tal manera que se logren resultados que impacten positivamente en el bienestar de la población.

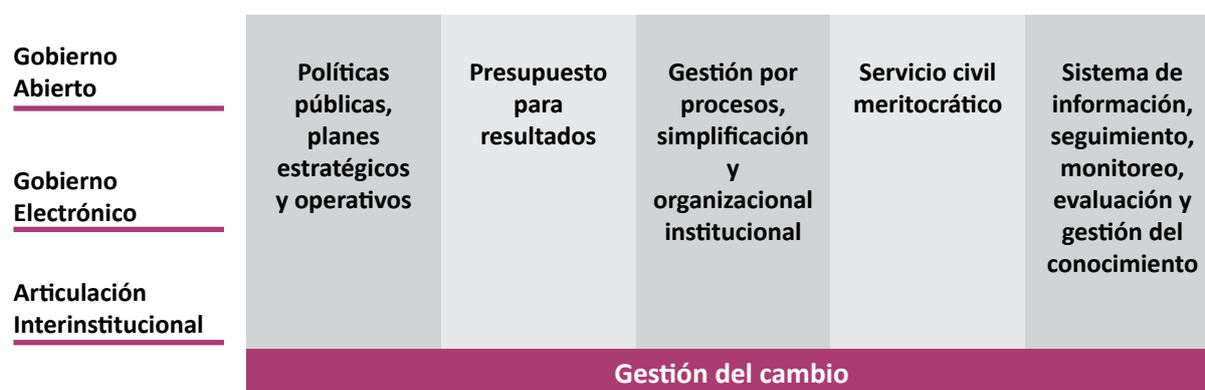
En ese sentido, la PNMGP señala que para lograr una gestión pública orientada a resultados las entidades deben tener la capacidad de:

1. Establecer objetivos claros y articulados.
2. Formular el presupuesto en función de los objetivos establecidos en los planes.
3. Desarrollar y optimizar los procesos de producción o trabajo.
4. Reordenar o reorganizar a nivel nacional, regional y local, adecuándolos a una organización basada en procesos de la cadena de valor.
5. Establecer un sistema de indicadores de desempeño y resultados que le permitan monitorear y evaluar los resultados.

Asimismo, también plantea cinco pilares centrales y tres ejes transversales para alcanzar la modernización:

Gráfico 1

Pilares de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública



Fuente: De *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021* (p. 35), por Presidencia del Consejo de Ministros, 2013, Secretaría de Gestión Pública (<https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>).

El desarrollo y sostenibilidad de estos pilares necesita de la gestión del cambio. Este es un proceso planificado que permite alcanzar y consolidar, a través de distintas etapas, la visión de lo que se quiere que la entidad llegue a ser en el futuro a partir de su situación actual (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2013). Sin embargo, ¿qué indicadores de desempeño se han diseñado o implementado para gratificar el logro de resultados? ¿Qué incentivos o intervenciones se han propuesto a los servidores públicos por el logro de los objetivos?

2. Los roles para la generación de un sistema de incentivos en el servicio civil

En el artículo II de la Ley N°30057 (2013), se señala que en la gestión pública se debe alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia, y prestar efectivamente servicios de calidad a través de un mejor servicio civil, además de promover el desarrollo de las personas que lo integran. Han

transcurrido cerca de 8 años y los resultados en modernización aún no son los esperados, por lo cual resulta conveniente evaluar la posibilidad de aplicar incentivos (intrínsecos) que motiven al servidor y permitan no solo acelerar el proceso sino también mejorar la gestión actual de las entidades públicas.

El Decreto Legislativo N°1450 (2018) establece los actuales integrantes del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, quienes ejecutan la política de Estado respecto del servicio civil¹ y son los actores llamados a generar un proceso de cambio:

1. La Autoridad del Servicio Civil, que formula la política nacional del servicio civil, ejerce la rectoría del Sistema y resuelve las controversias.
2. La Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos o la que haga sus veces, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la cual implementa la gestión fiscal de los recursos humanos.
3. Las oficinas de Recursos Humanos de las entidades o empresas del Estado, o las que hagan sus veces, que constituyen el nivel descentralizado responsable de implementar las normas, principios, métodos, procedimientos y técnicas del Sistema.

El artículo 49 de la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones del MEF, aprobado mediante Decreto Supremo N° 256-2019-MEF (2019) desarrolla las funciones de la Dirección General de Gestión Fiscal del MEF, la cual tiene como su principal función proponer medidas, evaluar, determinar los costos y emitir opinión vinculante sobre las propuestas de los sectores en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del sector público, alineados con los principios de sostenibilidad fiscal y responsabilidad fiscal.

En ese sentido, quien debería proponer el sistema de incentivos e indicadores de desempeño a resultados sería la Autoridad, en coordinación con todos los sectores y niveles de gobierno, a través de sus oficinas de Recursos Humanos y de acuerdo a su propia particularidad, heterogeneidad y objetivos que persigue. Asimismo, dicha propuesta, en lo que corresponda a una mayor demanda de recursos, sería socializada y coordinada con el MEF para la asignación o aprobación del presupuesto, no de ingresos al servidor sino de recursos a la implementación y ejecución de los incentivos.

1 El Decreto Legislativo N°1450 (16/09/2018) modificó los integrantes del Sistema de Recursos Humanos, que en un principio de acuerdo al Decreto Legislativo N°1023 (21/06/2008) estaban compuestos por la Autoridad del Servicio Civil y las oficinas de Recursos Humanos. Luego, mediante la Ley N°30057 (4/07/2013), incluyó al Tribunal del Servicio Civil, que forma parte de la estructura organizacional de la Autoridad.

3. El fracaso de las políticas públicas y los incentivos en la implementación

Existe abundante bibliografía respecto de los problemas o deficiencias de la implementación de las políticas públicas. A medida que el alcance de una política pública se vuelve más heterogéneo con respecto a los grupos afectados u otros componentes, es probable que haya mayor necesidad de que dicha política pública se adapte durante la implementación (Sotelo, 2019).

“La implementación es el llamado ‘eslabón perdido’. Es un momento o proceso a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes —actores y factores— que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales” (Revuelta, 2007, p.139). Las dificultades que existen entre la coordinación y coherencia de la política pública se expresan sustancialmente en la carencia de una visión compartida entre los actores y la inexistencia de mecanismos concretos de coordinación (Franco, 2018).

En esa lógica, es evidente que cuantos más procesos, actores, actividades —y por ende una mayor coordinación y articulación para lograr interrelaciones efectivas entre entidades de diferentes niveles de gobierno y funcionalidades—, va ser más difícil la implementación de una política. A medida que surjan pequeños errores, estos sumarán de manera negativa en la eficiencia de la ejecución del programa o proyecto a desarrollarse.

Si las políticas no se llegan a implementar o no resultan exitosas en el intento, es debido a diferentes causas como una mala ejecución, información o recursos insuficientes, circunstancias externas, una deficiente comunicación, algún tipo de razonamiento inadecuado o hasta por una situación inesperada. Entonces, es conveniente darle una mirada a otros factores del tipo estructural, la planificación del cambio, un diseño de procesos y procedimientos adecuados, así como el factor humano, teniendo en cuenta sus actitudes y comportamientos.

En ese desafío de superar dichas deficiencias, es conveniente y relevante analizar la utilización de incentivos que permitan que los responsables de la implementación superen estos obstáculos. Las políticas deben tener componentes de capacitación en los niveles intermedios y definir claras líneas de articulación para generar consensos con todos los actores involucrados, además de una constante medición y motivación efectiva.

4. La gestión por resultados y los incentivos

En los últimos 50 años, la manera de pensar y hacer los presupuestos públicos ha cambiado significativamente. Tales cambios han sido producto de transformaciones en el entorno de la gestión financiera pública, en la intensidad de las restricciones macrofiscales y en el rol del sector público (Marcel, 2009). Un elemento presente en países como el Perú es la llamada ‘responsabilidad fiscal’. Para entenderlo mejor, se trata de los llamados ‘techos presupuestales’ o la no disponibilidad de presupuesto para ciertas partidas.

La ausencia de recursos ha reducido o no ha promovido las propuestas de sistemas o mecanismos de incentivos hacia el servidor público por el logro de las metas. Sin embargo, la gestión por resultados está directamente vinculada a los incentivos: es importante poder gratificar, motivar o premiar de alguna manera a aquellos servidores que alcanzan altos niveles de eficiencia y eficacia, lo que genera un impacto positivo en el ciudadano, es decir, a quienes llegan a otorgar bienes y servicios de calidad.

El término *gestión por resultados* ha recorrido un largo camino y es una de las variantes de la dirección por objetivos, cuyo origen se encuentra en el libro de Peter Drucker “La práctica del management”, publicado en inglés en 1954. Drucker complementó posteriormente sus ideas (1964) en la obra “Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions”, en la que utiliza, por primera vez, este término (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2007).

Un concepto derivado del sector privado, que busca recompensar al servidor por el logro de resultados es el expresado en:

Marcel y Guzmán (2010), quien define- al presupuesto basad[*sic*] en el desempeño como el conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los desempeños, pasados y esperados, de la aplicación de los recursos públicos, así como condiciones, exigencias e incentivos que motiven y faciliten que las instituciones públicas obtengan dichos desempeños (citado en Guzmán, 2011, p.23).

Por consiguiente, es conveniente diseñar algún tipo de sistema de incentivos al rendimiento que condujo a los resultados logrados. Los servidores deben identificar de qué manera su aporte contribuye al objetivo de la entidad y de la política que le corresponde implementar, es decir, su aporte a la cadena valor, de manera que ellos mismos puedan evaluar y proponerse mejoras en el trabajo diario y propiciar una acumulación de eventos positivos que contravengan las fallas de implementación.

En esa línea, el CLAD (2007) propone tres objetivos para la nueva gestión pública, que buscan conseguir eficacia y eficiencia mediante la gestión de resultados y un sistema de incentivos apropiado:

1. Asegurar la constante *optimización del uso* de los recursos públicos en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las exigencias de más servicios, menos impuestos, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad.
2. Asegurar que el proceso de producción de bienes y servicios públicos, incluidas las fases de asignación y distribución, así como las medidas para mejorar la productividad, sean *transparentes, equitativas y controlables*.
3. Promover y desarrollar mecanismos internos para *mejorar el desempeño* de los dirigentes y trabajadores públicos, y con ello promover la efectividad de los organismos públicos con miras a posibilitar los dos objetivos anteriores (p. 153).

Marcel (2009) plantea que cualquier régimen de presupuesto por resultados debe:

estar compuesto al menos de cuatro elementos: i) un sistema de monitoreo y evaluación (M&E) capaz de generar información sobre resultados, ii) una adecuación de los procesos de decisiones presupuestarias que incorpore dicha información, iii) incentivos capaces de orientar la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados y iv) espacios suficientes de flexibilidad en la gestión de las instituciones que permitan aplicar los recursos públicos con eficiencia. Estos cuatro elementos pueden servir de referencia tanto a los gobiernos que intentan construir sistemas de presupuesto por resultados como a los analistas que intentan evaluar su funcionamiento (p.41).

Como se entiende, un modelo de gestión eficiente y eficaz exige diseñar algún tipo de sistema o mecanismo para que, en base a motivaciones o preferencia intrínsecas, se pueda incrementar la eficiencia y eficacia del servicio público.

5. La gestión del desempeño, la evaluación e incentivos al servidor público

La Carta Iberoamericana de la Función Pública recomienda, “ya sea formando parte diferenciada de un mismo cuerpo normativo de función pública o bien mediante un estatuto específico, regulaciones de la función directiva” respecto de “incentivos que estimulen la buena gestión, que vinculen una parte de la compensación, así como en su caso la promoción profesional, a los resultados” (CLAD, 2003, p.27).

En el caso de que se establezcan retribuciones variables con el fin de incentivar el rendimiento individual o de grupo, su aplicación deberá vincularse a la definición previa de estándares de resultado o desempeño, y a procedimientos fiables de evaluación, previamente definidos y conocidos por todos los interesados, y administrados con garantías que reduzcan en lo posible los elementos de subjetividad (CLAD, 2003, p.20).

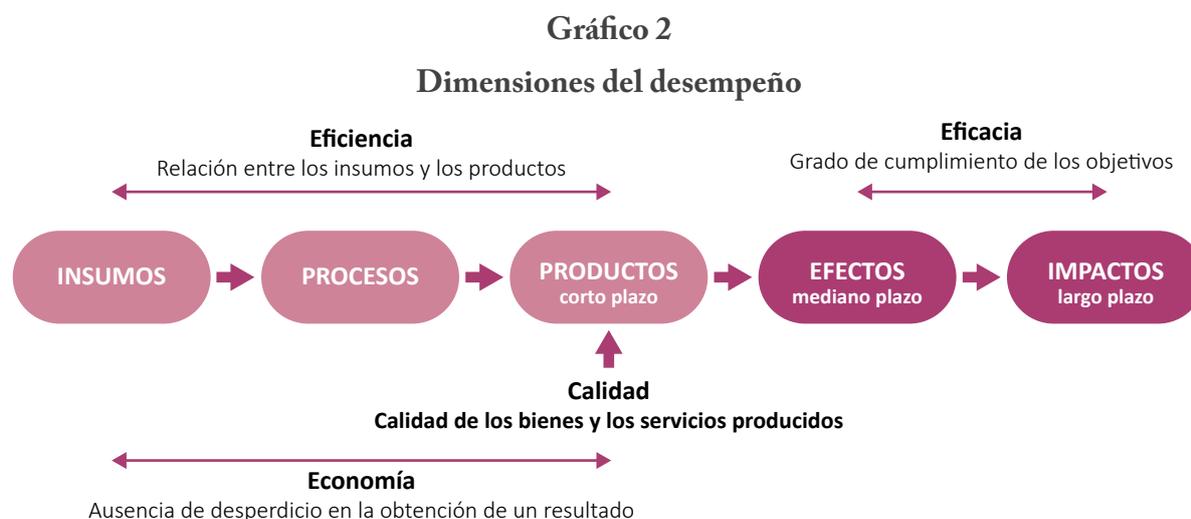
Para entender cómo se pretende alcanzar los objetivos y metas propuestos por la entidad y cómo un sistema de incentivos intrínsecos contribuiría para tal fin, es importante entender cómo la gestión por resultados se enlaza o articula con la gestión por procesos, las actividades

que integran la cadena de valor en la producción de los bienes y servicio y las metas. De tal manera, se visualiza el aporte de los servidores públicos, y pueden ser medidos con un sistema de indicadores como parte de la evaluación de la gestión del desempeño.

En el marco de la gestión para resultados en el desarrollo,

el sistema de monitoreo es un instrumento para gestionar el sector público mediante un conjunto de indicadores que permiten verificar el cumplimiento de los objetivos y de sus expresiones cuantitativas: las metas. Un sistema tradicional de seguimiento de la ejecución se distingue de uno basado en resultados en que este último incorpora indicadores que dan cuenta de los resultados obtenidos por los programas y los proyectos, mientras que el primero contiene indicadores que informan sobre los insumos, las actividades y los productos realizados, pero sin fijarse si con ellos se logran o no los objetivos (García y García, 2010, p.74).

En esa línea, el BID ilustra las relaciones de las dimensiones del desempeño con la cadena de valor a lo largo de todo el flujo del proceso de elaboración de bienes y servicios. Este esquema permitirá identificar qué servidor/a está o no cumpliendo con su parte del proceso, las deficiencias y las metas alcanzadas. Ello permitirá desarrollar un sistema de incentivos de acuerdo a los resultados obtenidos.



Fuente: De *La gestión para Resultados en el Desarrollo – Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. (p.74), por M. García y R. García, 2010. (<https://publications.iadb.org/es/publicacion/16304/la-gestion-para-resultados-en-el-desarrollo-avances-y-desafios-en-america-latina>)

Asimismo, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR, 2020)² ha desarrollado una metodología de evaluación del rendimiento mediante tres etapas claramente definidas: planificación, seguimiento y evaluación. Para tal fin, considera al Plan Operativo Institucional (POI) como el principal insumo, además de otras normas o documentos de gestión (Plan

² Resolución de Presidencia Ejecutiva N°069-2020-SERVIR-PE, del 27 de agosto de 2020, que aprueba la Guía para la Aplicación del Subsistema de Gestión del Rendimiento.

Estratégico Institucional (PEI), POI multianual, normas emitidas por el Gobierno, Reglamento de Organizaciones y Funciones (ROF), manual de operaciones, manual de procesos, etc.). De esta manera se enlazan el proceso de planificación y la gestión por resultados con los procesos operativos y los de recursos humanos en este subsistema.

En la etapa de planificación, se establecen las metas que serán de dos niveles: i) grupales, dirigidas al directivo que pueden considerar los efectos del trabajo de todo su equipo, e ii) individuales, asignadas a cada servidor/a. Dichas metas estarán integradas por los siguientes elementos:

Gráfico 3
Elementos de la meta



Fuente: De *Guía para la aplicación del Subsistema de gestión del rendimiento en el ciclo 2020* (p. 5), por SERVIR, 2020 (https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1273653/Res069-2020-SERVIR-PE_Anexo1.pdf)

El “indicador es una expresión cuantitativa y cuantificable que se utiliza para asignar un reto al servidor/a” (SERVIR, 2020) y que le permite mejorar su desempeño, además debe ser alcanzable de acuerdo a las capacidades y recursos con las que cuenta. El producto puede ser un bien o servicio o un subproducto, del cual el servidor/a forma parte en su elaboración. El valor meta es la expresión numérica relacionada al indicador.

De esta forma, la evidencia determina la constancia de verificación de que el servidor cumple con los plazos establecidos. El plazo determinará la fecha y periodo de cumplimiento del producto o indicador. Finalmente, el plazo último por cada meta “corresponde al periodo en que se ejecutará la puntuación en la etapa de evaluación” (SERVIR, 2020, p.6).

En la etapa de seguimiento, en base a los periodos programados, el/la evaluador/a revisa el avance logrado hasta ese momento. La finalidad es mejorar el desempeño y que se logre alcanzar la meta establecida al final del ciclo de gestión del rendimiento (SERVIR, 2020), con lo cual todos deberían cumplir con las metas establecidas, o al menos un rango razonable de cumplimiento.

La etapa de evaluación se realiza por todas las metas establecidas a cada servidor/a en la etapa de planificación. Aquí se identifica el logro final respecto del valor meta, se calcula la puntuación que le corresponde a cada una, lo que representa el nivel alcanzado. El resultado final es un

promedio simple de la sumatoria de las metas entre la cantidad de las mismas. Finalmente, ese factor significa una calificación, la cual serviría de medida para el sistema de incentivos a implementar.

Es decir, se debe considerar la calificación por niveles, en rangos superiores al promedio, para determinar un tipo de recompensa por el logro sobresaliente del cumplimiento de los objetivos y las metas, tanto del equipo de trabajo, como de manera individual.

6. Los sistemas de incentivos en el servicio civil

Los incentivos son mecanismos de intervención organizacional orientados a gratificar a quién obtiene un objetivo buscado. Se sustentan en la noción de que una intervención externa — vale decir, el incentivo— gatilla un comportamiento deseado por quien diseña el incentivo (Universidad de Chile, 2016). Los “sistemas de incentivos se encuentran entre los procesos de apoyo más importantes para fortalecer las conexiones estructurales a través de la organización, puesto que son un instrumento para motivar el comportamiento requerido de sus miembros” (Nadler y Tushman, 1999, citado en Zapata y Hernández, 2010, p.58).

La motivación de los servidores es necesaria para lograr resultados y por ende la mejor manera de medir el desempeño que permita otorgar gratificaciones. Sin embargo, ¿qué tipo de incentivos se pueden proponer?, ¿cuáles tendrían un mayor efecto positivo en los/las servidores/as?, ¿qué estructura, diseño o esquema debe utilizarse? A continuación, algunas referencias para hacer entendible y sostenible la implementación de un sistema de incentivos en el servicio civil.

Al respecto Sanguinetti et al.(2015) indica que “la compensación salarial que el sector público ofrece a los trabajadores más calificados” es relativamente baja, lo que “no solamente podría traducirse en un problema para la atracción y retención de talento, sino también ofrecer pocos incentivos para un mejor desempeño” (p.84). “Incorporar pagos por desempeño (PxD) puede desalentar a quienes tienen menor probabilidad de cumplir los objetivos”, aunque también puede “incentivar el esfuerzo, siempre que los trabajadores perciban una conexión entre esfuerzo y resultados. Es decir, estos esquemas pueden atraer mejores trabajadores y alinear sus incentivos con los del principal, atenuando el problema de riesgo moral” (p.92).

Si bien una elevada remuneración puede atraer a profesionales competentes, es también importante mantenerlos motivados durante su permanencia y medir el efecto que produce en

el resto de trabajadores su incorporación. Además, la participación de cada trabajador debe estar en razón de sus capacidades y sus posibilidades de aporte en la cadena de valor y así evitar frustraciones.

Asimismo,

cuando la aplicación de metas e incentivos no se efectúa de forma adecuada, genera con frecuencia la manipulación de los indicadores, las metas o los resultados con el propósito de facilitar la obtención de los bonos. Este fenómeno se conoce en la literatura como la tendencia al *gaming*. De este modo, el uso de incentivos monetarios puede llegar a tener incluso un efecto negativo. Vale decir, los incentivos monetarios podrían disminuir el desempeño (Universidad de Chile, 2016, p. 2).

Un factor importante es definir indicadores que no puedan ser manipulados, que sean recopilados por una fuente fidedigna y que las metas se conviertan realmente en retos a ser alcanzados. En consecuencia, se debe delimitar claramente de manera individual las funciones de los servidores, pero a la vez que se fomente el trabajo en equipo. Es decir, definir metas tanto individuales como colectivas, cuyo avance es supervisado por un superior y evaluadas por un tercer actor para evitar distorsiones o favorecimientos.

Swiss (2005) propone que en lo posible los incentivos (premios y castigos) sean contingentes a las realizaciones de desempeño observadas (deben discriminar entre unos y otros) y el de justicia (ser legitimados por los miembros de la organización). Ambos dependen de la información disponible sobre el desempeño. Los incentivos monetarios no han permitido mejorar los resultados en la gestión de las entidades públicas.

Como se observa, la alternativa de incentivos económicos puede generar, en lugar de efectos positivos, un efecto contrario y reducir el desempeño. La experiencia en Chile así lo demuestra. Se deben explorar otras opciones que logren de manera efectiva la motivación del personal y que su implementación sea viable y sostenible en el tiempo. El objetivo no es tener solo picos de eficiencia y efectividad, sino el mantener en un nivel óptimo de resultados a lo largo del tiempo.

Respecto del tipo de incentivos que deben implementarse, Sanguinetti et al. (2015) señalan que la “gente hace su trabajo por dos tipos de motivaciones: motivaciones extrínsecas, vinculadas a una compensación, pecuniaria o no; y motivaciones intrínsecas, originadas en el placer, interés o sentido de propósito que se deriva de una actividad particular” (p.55). En cuanto a los incentivos intrínsecos, existen motivaciones, inclinaciones o gustos particulares respecto de las tareas o actividades características del sector público enmarcados en un servicio a la sociedad.

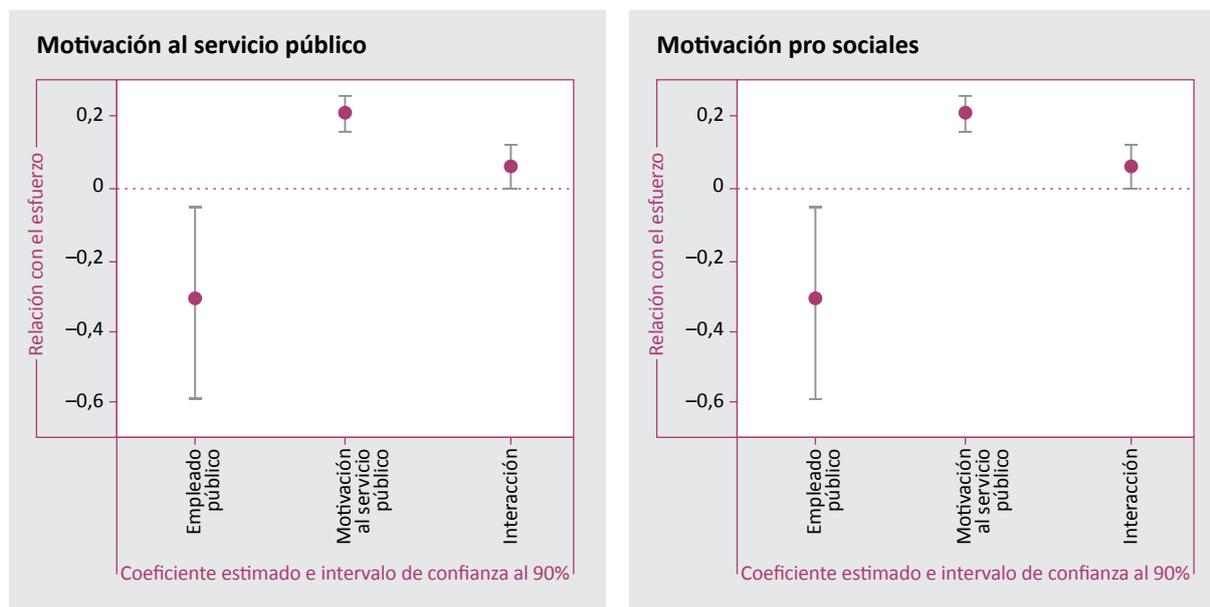
En este mismo estudio se sostiene que “las motivaciones intrínsecas de los trabajadores” son importantes “porque pueden afectar su desempeño laboral y su conducta ética”, contribuir de alguna manera a no permitir actos de corrupción, cuando se basan en comportamientos de integridad y servicio social. “Brewer y Selden (1998) y Lim Choi (2004) encuentran una relación positiva entre el nivel de compromiso con el servicio público de los burócratas y su conducta ética” (como se citó en Sanguinetti et al., 2015, p.64).

Para ello, se consideran dos medidas de motivaciones intrínsecas: 1) “la motivación por el servicio público” (Perry y Wise, 1990), entendida como “la predisposición de un individuo a responder a motivos presentes principal o únicamente en las instituciones u organismos públicos”; 2) “las motivaciones pro sociales” (Grant, 2008), que se refieren al “deseo de ayudar a los demás” (como se citó en Sanguinetti et al., 2015, p.64).

Es decir, un sentido de pertenencia loable y el de la responsabilidad social que los seres humanos tenemos.

Gráfico 4

Motivaciones intrínsecas y predisposición al esfuerzo en el trabajo en ciudad de América Latina (2014)



Fuente: De RED 2015: *Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas* (p.65), por Sanguinetti et al., 2015 (<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/755>)

Los resultados del estudio, de alguna manera confirman que las motivaciones intrínsecas en el sector público “son un determinante importante del esfuerzo de los trabajadores”. “Cuando se utiliza la medida tanto de ‘motivación por el servicio público’ (...) como de ‘motivaciones pro sociales’ (ver gráfico 4) (Sanguinetti et al., 2015, p.65).

Una mirada más profunda hacia los incentivos intrínsecos permitiría identificar qué aspectos pueden ser reconocidos y reforzados en los servidores para crear en ellos un mayor compromiso y mejorar el desempeño. Abordar el desarrollo profesional, el reconocimiento de los superiores o la satisfacción de su personal de manera científica en las organizaciones, con estudios realizados por las oficinas de Recursos Humanos sobre aspectos sociales relacionados a la ética, entre otros, permitiría crear mecanismos propios y específicos para cada entidad, de acuerdo a sus particularidades. Es una tarea que se debe agendar y realizar.

Por consiguiente, la propuesta debe pasar por incentivos intrínsecos. Además, el diseño de los sistemas de incentivos institucionales debe estar pensado como parte de uno de los componentes estratégicos de la gestión de personas en el sector público (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2013). Debe tratarse de una política planteada desde núcleo de las decisiones en todos los niveles de gobierno. Las variables a considerar deben estar relacionadas tanto con la búsqueda o promoción de algún tipo de incentivo como con incorporar a servidores/as de calidad, íntegros y talentosos a través de la gestión del empleo.

En cuanto al tipo de motivaciones o recompensas a considerar dentro de una propuesta de política, se puede mencionar las planteadas por Marcel (2009):

- Reconocimiento relacionado a la valoración de los individuos por pertenecer a una institución prestigiosa, lo cual refuerza su identificación y compromiso.
- Traspaso de responsabilidades, desde el nivel central a otras entidades ejecutoras, lo cual incentiva por ser una señal de confianza y de aumento de poder. A pesar del potencial de este mecanismo y de la difusión que ha tenido en países desarrollados, es, como ya se mencionó, de compleja implementación.
- Difusión de resultados a la población, lo cual puede verse como reconocimiento o como una posibilidad de sanciones por el mayor escrutinio público. Es una modalidad altamente recomendable para legitimar a los gobiernos subnacionales (p.48).

Zapata y Hernández (2010) proponen como incentivos intrínsecos una

cuota de poder o posición dentro de la organización, grado de autonomía para tomar decisiones, reconocimientos no económicos y sociales, sensación de justicia retributiva, satisfacción de obtener nuevos conocimientos y habilidades, evaluación periódica, promoción de la estabilidad laboral y la carrera profesional (p.81),

entre otros.

Finalmente, el abanico de opciones podría ampliarse utilizando una mezcla o combinación de incentivos, teniendo en cuenta las funciones o el producto que entrega la entidad, su cultura organizacional, de dónde provienen los servidores, profesiones, etc. Asimismo, la mezcla varía si se trata de responsabilidades relacionadas a la fiscalización o control, prestación de servicios directa al ciudadano, o si se trata de organismos reguladores, entes rectores, gobiernos subnacionales, etc.

Por este motivo, siempre va ser necesario primero realizar un diagnóstico que permita definir claramente la cadena de valor, indicadores, metas y un adecuado sistema de evaluación del desempeño.

7. Conclusiones

Modernizar la gestión pública es una responsabilidad de todos, implica un proceso de cambio que permite mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos. De esta manera, se logran resultados que impactan positivamente en el bienestar de la población. Para ello, tal como precisa la PNMGP, se debe definir estrategias con objetivos claros y articulados, y formular el presupuesto en función de dichos instrumentos. Asimismo, se debe establecer un sistema de indicadores de desempeño y resultados que permitan monitorear, evaluar los resultados y, mediante un sistema de incentivos, proporcionar una gratificación al servidor público por su esfuerzo (Universidad de Chile, 2016).

La Autoridad del Servicio Civil es la entidad llamada a proponer un sistema de incentivos en coordinación con todos los sectores y niveles de gobierno, a través de sus oficinas de Recursos Humanos, de acuerdo a su propia particularidad, heterogeneidad y a los objetivos que persigue. Dicha propuesta, en lo que corresponda a una mayor demanda de recursos, sería socializada y coordinada con el MEF para la asignación o aprobación del presupuesto, no de ingresos al servidor sino de recursos a la implementación y ejecución de los incentivos.

La implementación de las políticas públicas es un proceso complejo y de participación de diversos actores a lo largo de toda su cadena de diseño y ejecución. Durante dicho recorrido se presentan diversos déficits o variaciones podrían afectar a las políticas públicas en sí. Es importante establecer mecanismos de seguimiento y control; también es conveniente poder mantener la correcta ejecución y evitar distorsiones a lo largo de todo su funcionamiento a través de incentivos, y evitar la intromisión de intereses particulares o de sabotaje.

Un modelo de gestión eficiente y eficaz del servicio público exige diseñar algún tipo de sistema o mecanismo en base a motivaciones y preferencia intrínsecos. Es decir, en la medida que se obtienen resultados se otorgan beneficios o recompensas por el logro. La implementación de la gestión del rendimiento desarrollada por el Servir, que establece indicadores, metas y un mecanismo de evaluación individual, es una adecuada plataforma para diseñar un sistema de incentivos.

Diversos estudios demuestran que la aplicación de incentivos intrínsecos mejora el desempeño de los servidores. Además, las motivaciones intrínsecas en el sector público son un determinante importante del esfuerzo de los trabajadores. Aspectos como el reconocimiento, traspaso de responsabilidades, la difusión de resultados a la población, la satisfacción de obtener nuevos conocimientos y habilidades, la promoción de la estabilidad laboral y la carrera profesional, entre otros, contribuyen a mejorar la calidad del servicio y obtener resultados. Por ello es importante considerar un sistema de incentivos para darle una sostenibilidad y desarrollo dentro de las entidades.

Referencias

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2020). *Guía para la aplicación del Subsistema de gestión del rendimiento en el ciclo 2020*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1273653/Res069-2020-SERVIR-PE_Anexo1.pdf
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (octubre de 2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 149-210. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693007>
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. (9 de enero de 2013). <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf>
- Decreto Supremo N° 256-2019-PCM. Aprueban la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de Ministerio de Economía y Finanzas. (8 de agosto de 2019). <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-supremo/20703-decreto-supremo-n-256-2019-ef/file>
- Decreto Legislativo N° 1450, Que modifica el Decreto Legislativo N°1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo

- de Gestión de Recursos Humanos, y la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil. (16 de setiembre de 2018). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-que-modifica-el-decreto-legislativo-n-1-decreto-legislativo-n-1450-1692078-25>
- Franco, F. (2018). Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización del Poder Ejecutivo de Perú. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (70), 127-162. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357559200005/html/>
- García, M. y García, R. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe* (2a ed.). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16304/la-gestion-para-resultados-en-el-desarrollo-avances-y-desafios-en-america-latina>
- Guzmán, M. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Módulo 3: Presupuesto por resultados* [materiales de aprendizaje]. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://indesvirtual.iadb.org/course/view.php?id=349>
- Ley N°30057, Ley del Servicio Civil. (4 de julio 2013). <https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Ley%2030057.pdf>
- Marcel, M. (2009). Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma de gestión pública?. En: *Presupuesto basado en resultados: Conferencia Internacional, Ciudad de México, México, junio 9-10 de 2008* (pp.41-59). Banco Interamericano de Desarrollo. [https://www.coplac-gprd.org/images/stories/Publicaciones/Presupuesto/Presupuesto basado en resultados CD.pdf](https://www.coplac-gprd.org/images/stories/Publicaciones/Presupuesto/Presupuesto%20basado%20en%20resultados%20CD.pdf)
- Perry, J. L. y Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Secretaría de Gestión Pública. <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>
- Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas *Dikaion: revista de actualidad jurídica*, 21(16), 135-156. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2562409>
- Sanguinetti, P., Brassiolo, P., Ortega, D., Álvarez, F., Quintero, L., Berniell, L., de la Mata, D. y Maris, L. (2015). *RED 2015: Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*. Banco de Desarrollo de América Latina. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/755>
- Sotelo, G. (septiembre-diciembre de 2019). Implementación de políticas públicas : Una antología. *Cuadernos del CENDES* 36(102), 193-199. http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_cc/article/view/20049/144814486383

Swiss, J. E. (2005). A framework for assessing incentives in results-based management. *Public Administration Review*, 65(5), 592–602.

Universidad de Chile. (2016). *Efectividad de los mecanismos de incentivo institucional en el sector público. El caso del PMG en Chile*. 9ER110. https://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/noveno/Modern_Titelman_Noam.pdf

Zapata, G.; Hernández, A. (julio-diciembre de 2010). Sistema de incentivos y tipos básicos de trabajo en la organización bajo la perspectiva de la teoría de agencia. *Pensamiento & Gestión*, (29), 56-86. <https://www.redalyc.org/pdf/646/64619990004.pdf>