

Las principales características del sistema de remuneración variable en la administración pública de Minas Gerais

Acuerdo de resultados y premios por productividad

Luis Otávio Milagres de Assis y Mário Teixeira Reis Neto*

La implantación de sistemas de remuneración variables es una importante estrategia para mejorar el servicio público de acuerdo con las experiencias internacionales. No obstante, su introducción en Brasil es todavía incipiente. La experiencia del gobierno estatal de Minas Gerais, denominada *Choque de Gestão*, es ejemplar, pues pone en marcha lo que hoy en día es el mayor programa de remuneración variable dentro de la administración pública brasileña. Dentro de esta experiencia, cada órgano público firmó un acuerdo de resultados (un contrato de gestión basado en los indicadores de desempeño). Se implantó el premio por productividad vinculado a la evaluación de los contratos, lo que se extendió por todo el Poder Ejecutivo estatal a partir de 2008. Este artículo describe y analiza las características del sistema de remuneración variable implantado en Minas Gerais, y lo compara con las diferentes experiencias internacionales. Se revisa la literatura concerniente a las remuneraciones variables por desempeño, analizando las tendencias y contribuciones provenientes de las experiencias internacionales, y se relacionan con el caso estudiado. Se discute la relación entre este modelo de remuneración y otras estrategias de reforma presentes en lo que se ha denominado *Choque de Gestão*. Se concluye que el modelo mineiro es compatible, en gran parte, con las prácticas internacionales. Surgen dilemas como el del riesgo de generalizar la concesión de premios, lo que puede inducir a un

*Luis Otávio Milagres de Assis, graduado en Administración Pública por la Escuela del Gobierno “Prof. Paulo Neves de Carvalho” y en Ciencias Sociales por la Universidade Federal de Minas Gerais; maestro en Administración Pública por la Fundação Getulio Vargas (EAESP-FGV) y especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental del gobierno de Minas Gerais. Rua Guaranesia, 261. Bairro Floresta, 31.110-170, Belo Horizonte. Tel: (5511) 37 99 77 77 Correo-e: luis.assis@defesasocial.mg.gov.br. Mário Teixeira Reis Neto es doctor en Administración por la Universidade Federal de Minas Gerais y profesor de maestría en Administración del Centro Universitário UNA. Rua Guajajaras 175-1º andar, Centro, 30180 100, Belo Horizonte. Tel: (5531) 335 08 91 28 Correo-e: mario.reis@prointernet.com.br.

Artículo recibido el 28 enero de 2010 y aceptado para su publicación el 23 de junio de 2011.

comportamiento oportunista y tradicional en la definición de metas, haciendo de este premio una simple paga extraordinaria.

Palabras clave: *Choque de Gestão*, acuerdo de resultados, contratos de resultados, remuneración variable, premio por productividad.

Main Characteristics of the Performance-Related Pay System in Minas Gerais State Government: The Results Agreement and the Productivity Prize

The implementation of performance-related pay systems is an important strategy related to the improvement of the public sector based on international experiences. However, its dissemination in Brazil is incentive. The experience of Minas Gerais state government is a reference, since it is now running the major performance-related pay program in public administration in the country. In Minas Gerais state, each organization signed a Results Agreement (performance contract based on performance indicators). A Productivity Prize was implemented, along with the evaluation of those contracts, reaching all servants since 2008. This article describes and analyses the characteristics of the performance-related pay system implemented in Minas Gerais state in comparison to international experiences. Related literature is reviewed, focusing on trends and lessons learned worldwide, drawing a parallel to the case studied. The relation between this pay system and other reform strategies applied in Minas Gerais state is also analyzed. The conclusion is that the system studied is similar to international practices. A dilemma that this experience is facing is the risk of a comprehensive implementation, which may be an incentive to opportunist behavior related to a conservative goal-setting, turning the Productive Prize into a mere additional salary.

Keywords: results agreement, performance contracting, performance-related pay, productivity prize.

INTRODUCCIÓN

El debate sobre la reforma y la modernización del Estado aborda, a menudo, las herramientas y los métodos que se han utilizado con éxito en el sector privado. En el caso de la remuneración variable dentro del sector público, la literatura científica nacional refleja la ausencia de experiencias prácticas en Brasil, presentando un debate incipiente sobre este tema. En el ámbito internacional, son frecuentes los debates académicos sobre el uso de estas estrategias como parte del proceso modernizador del sector público. De este modo, dos estudios han tenido un papel relevante para la elaboración de este trabajo. El primero, producido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2005), analiza y resume las características y buenas prácticas observadas en los sistemas de remunera-

ción variable dentro del sector público. El segundo, desarrollado por Perry *et al.* (2009), investiga 57 grandes trabajos relacionados con este tema en la literatura internacional, y resume las tendencias y lecciones aprendidas.

La experiencia del *Choque de Gestão* realizado en el estado de Minas Gerais, Brasil, con conceptos y prácticas de gestión pública por resultados está articulada como un sistema de remuneración variable, lo que es aún inédito dentro del sector público brasileño. Cada órgano del Poder Ejecutivo estatal firmó un contrato de gestión basado en indicadores de desempeño, al que se denominó “acuerdo de resultados”, y que se caracteriza por el pago de bonus anuales a sus funcionarios públicos con base en el desempeño, cuyos resultados los evalúa una comisión. De acuerdo con los datos oficiales de la Secretaría de Planificación del Estado, en 2008, 99.7 por ciento de los funcionarios activos dentro del Poder Ejecutivo estaba dentro de este sistema.

Debido a la importancia del caso mineiro, marcada por su extensión y duración de seis años, el presente artículo tiene como objetivo describir este sistema comparándolo con otros existentes en el extranjero. Se relaciona el actual sistema con otras estrategias de modernización presentes en el *Choque de Gestão* mineiro e incluso se intenta responder a la siguiente pregunta: ¿Qué aspectos del modelo implantado en Minas Gerais se asemejan más o menos a las experiencias internacionales de remuneración variable dentro del sector público?

LA REMUNERACIÓN VARIABLE DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Pfeffer y colaboradores (O’Reilly III y Pfeffer, 2000; Pfeffer, 1999; Pfeffer y Veiga, 1999) señalan que la forma en que las organizaciones gestionan su personal es la real y verdadera fuente de competitividad. Estos autores estudian una forma de desarrollar y mantener esta competitividad, en una economía basada en el conocimiento, y afirman que más importante y difícil que atraer y mantener personas excelentes es crear culturas y sistemas en los que éstas puedan desarrollar su talento. Para ello, es necesario gestionar acciones que hagan que todos produzcan resultados extraordinarios. En las organizaciones de éxito, esto se logra por medio de las prácticas dirigidas a

los empleados, tales como la remuneración, el trabajo en equipo y las prácticas de compartir informaciones.

Para Lawler III (2000), tal vez el argumento más fuerte para la creación de un sistema de remuneración por desempeño sea el hecho de que el dinero es la única *commodity*. Es relativamente fácil de distribuir, es valorado por la mayoría de los individuos, puede ser distribuido fácilmente y existe en todas las sociedades organizadas. Además, es algo que todos esperan recibir cuando trabajan para una organización, a excepción de los casos altruistas, voluntarios o filantrópicos. En verdad una organización que obtiene resultados no consigue operar sin distribuir dinero entre sus empleados. Esta distribución no debe basarse, completa ni parcialmente, en el valor del capital humano. Diferentes estudios señalan que la distribución de parte del dinero según el desempeño realizado contribuye a la eficacia de la organización. De ese modo, en estas condiciones parece ser justo y motivador.

Se implantaron algunos sistemas de remuneración variable para algunas carreras específicas dentro del sector público, con un gran poder de articulación, que negociaron gratificaciones específicas. A pesar del hecho de que las carreras de los funcionarios tuvieran en sus remuneraciones una parte financiera variable en función de su desempeño es sinónimo de modernidad, no se logró su implantación, ni la consolidación de sistemas de evaluación de resultados que las sustentasen. Lo que se produjo en muchos casos fue la incorporación de esta parte variable al sueldo, haciendo que la negociación de este tipo de gratificaciones fuera el prencio de un aumento del sueldo fijo (Pacheco, 2009).

Se ha escrito mucho sobre este tipo de prácticas en el ámbito internacional, por lo que debemos hacer una revisión de los estudios más relevantes para contextualizar el presente trabajo.

CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

La *Policy Brief*, publicada por la secretaría general de la OCDE (2005), es una orientación técnica para los países de esta comunidad, que analiza de forma

amplia los programas de remuneración variable en funcionamiento dentro del sector público. Tiene como objetivo resaltar las mejores prácticas y lecciones aprendidas de las diversas experiencias internacionales. De los 30 países que forman la OCDE, más de dos tercios ya han utilizado estos programas de remuneración variable por desempeño, al menos en algunos sectores de la administración pública (OCDE, 2005, p. 2). Sin embargo, pocos países (Inglaterra, Dinamarca, Nueva Zelanda, Finlandia, Corea y Suiza) han utilizado, de forma extensiva, la remuneración por desempeño en todos los sectores de la administración pública. En otros casos, su alcance varía bastante: algunos de estos países lo han utilizado a nivel gerencial, otros, solamente en sectores específicos del gobierno. La aplicación y el diseño de sistemas de remuneración variable por desempeño (PRP, por sus siglas en inglés —*performance-related pay*—) varían bastante. Sin embargo, se observan dos características en común: *a*) actualmente los sistemas de PRP han dejado de ser exclusivos para los niveles gerenciales y han pasado a alcanzar niveles no gerenciales; *b*) varios países están incentivando el sistema PRP como un práctica colectiva (desempeño de equipos/sectores), sustituyendo a la práctica individual (desempeño individual) (OCDE, 2005).

Además, de acuerdo con la OCDE (2005), los bonos periódicos han crecido en detrimento de las gratificaciones vinculadas al sueldo, puesto que se administran con una mayor flexibilidad, y no producen un aumento fijo en las nóminas del personal. Otro aspecto importante es el de la proporción de la remuneración variable en comparación con la fija. Dicha característica varía entre los diferentes países, pero por lo general la parte variable es modesta frente al total de la remuneración. Por regla general, en el caso de las gratificaciones mensuales, la parte variable por desempeño no supera 5 por ciento del valor total de la remuneración mensual. Si se habla de bonus, este valor es algo más grande, pero nunca rebasa 10 por ciento del equivalente mensual del sueldo fijo de los funcionarios públicos. En niveles gerenciales, esta parte variable es algo más grande y puede llegar hasta 20 por ciento del total.

El periodo de evaluación de estos programas internacionales de PRP es por lo general de un año. Primero se identifican los objetivos prioritarios y después se evalúan los resultados alcanzados. Los criterios de evaluación

suelen incluir: *a)* resultados preestablecidos (cuantitativos o no), *b)* competencias técnicas e interpersonales, *c)* trabajo en equipo y *d)* liderato y competencias gerenciales (OCDE, 2005, p. 4).

Una dificultad presente en todas las experiencias internacionales es la medición del desempeño. Modelos de alta precisión han fracasado en esta tarea. Uno de los grandes desafíos es diferenciar el desempeño de cada individuo respecto al de la media satisfactoria de un grupo. En Estados Unidos, la mayoría de los programas de remuneración variable de los años ochenta clasificó el desempeño de 95 por ciento de los gerentes como altamente satisfactorio. Con objeto de solventar estas dificultades se pueden observar dos tendencias: *a)* la utilización de sistemas menos detallados, con escalas de tres niveles en vez de diez o veinte, y *b)* la utilización de cuotas que definen máximos y mínimos para los considerados mejores y peores, respectivamente (OCDE, 2005, p. 4).

De acuerdo con la OCDE (2005), las lecciones aprendidas con otras experiencias de programas PRP son:

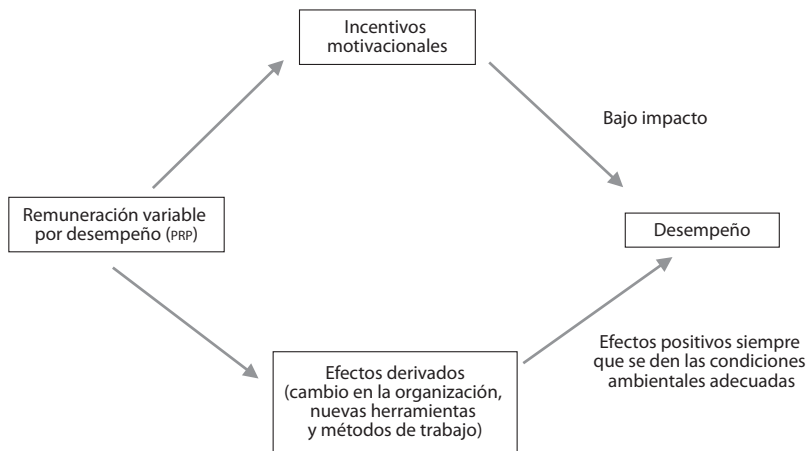
- El diseño tiene que tomar en cuenta la cultura del país y la de la organización. El equilibrio entre los factores individuales y los colectivos es esencial. Los modelos dirigidos a equipos parecen haber logrado mejores resultados que los individuales.
- La remuneración variable forma parte de un sistema más amplio. El éxito del programa depende más de la calidad del proceso de medición del desempeño que de la cuantía económica del premio.
- Se deben prever los problemas de implantación, preparando de antemano a los funcionarios y jefes.
- El programa debe estar vinculado a la gestión de personas con base en una delegación. Resulta más fácil vincular los objetivos individuales a los de la organización si existe cierta autonomía entre los gerentes para actuar.
- No hay que sobrestimar la importancia y el significado de PRP. La influencia en la motivación de los funcionarios es secundaria.
- Los programas deben aplicarse en aquellos ambientes donde las relaciones de trabajo estén basadas en la confianza.

- Y especialmente, el PRP debe utilizarse como un incentivo y estímulo para lograr una transformación global.

Con la literatura internacional se comprueba la baja efectividad de los programas de PRP en el sector público. Muchos funcionarios no ven la remuneración variable por desempeño como un incentivo. La mayoría, especialmente aquellos que no ocupan puestos gerenciales, considera el sueldo fijo y su valor, dentro del mercado, como algo más importante que la remuneración variable por desempeño en sí. Para ellos, la naturaleza y el contenido del empleo y las posibilidades de desarrollo dentro de la carrera profesional son los principales factores de incentivo. La remuneración variable por desempeño no triunfa entre la mayoría de los funcionarios, independientemente de su configuración, como un agente motivador (OCDE, 2005, p. 6).

Sin embargo, la OCDE señala que, a pesar de sus limitaciones, los programas de PRP siguen siendo importantes para la mejora y los cambios dentro de la gestión pública. La introducción de la remuneración variable puede que no mejore los resultados ni el desempeño, pero provoca una serie de cambios internos que pueden lograr este efecto. El impacto causado no afecta la motivación del empleado, ni provoca un mejor desempeño; sin embargo, otros efectos derivados de la implantación de los sistemas de remuneración pueden provocar efectos positivos en la mejora de los resultados. Con la puesta en marcha de estos sistemas se hace imprescindible que el gerente y su equipo definan, negocien, hagan un seguimiento y midan datos como los indicadores y las metas. Los resultados acaban siendo un tema de discusión entre los jefes y los subordinados. Uno de estos efectos derivados es la alineación de los esfuerzos de los funcionarios en torno a las prioridades establecidas. Además, la definición de metas proporciona un sentimiento de cooperación cuando éstas son colectivas. Pero todo esto sólo contribuye al aumento del desempeño en un ambiente adecuado para la implantación del PRP, con confianza y transparencia en el sistema de evaluación. Todos estos elementos contribuyen de tal forma que los efectos derivados provocan un aumento del desempeño y una mejora efectiva de los resultados. La OCDE (2005) y Perry *et al.* (2009) defienden estos argu-

ESQUEMA 1. Logros e impactos de los programas de PRP



Fuente: OCDE (2005, p. 6).

mentos como se puede observar en la próxima sección. El esquema 1 sintetiza esta lógica.

Un importante estudio publicado por Marsden (2004) evaluó la repercusión de la remuneración variable dentro de la administración pública en los años noventa y corroboró que el PRP fue un instrumento fundamental para incentivar y facilitar la renegociación de modelos de desempeño entre los gerentes y los subordinados. El fuerte proceso de constante negociación y debate sobre el desempeño fue considerado como el impacto más significativo en la implantación de este sistema en el sector público de Gran Bretaña. Lo que contribuyó a su claridad y el conocimiento de los objetivos y resultados deseados.

NUEVOS ANÁLISIS SOBRE LA REMUNERACIÓN VARIABLE EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL

En concordancia con el trabajo de la OCDE, Perry *et al.* (2009) hicieron una revisión analítica de 57 estudios publicados entre los años 1997 y 2008 que abordaban el tema de la implantación de sistemas de remuneración varia-

ble en el sector público en diversos países. El objetivo era analizar la eficacia y la efectividad de los programas de PRP observados en dichos estudios. De los resultados se puede señalar que “la remuneración variable por desempeño en el sector público fracasa por su promesa” (Perry *et al.*, 2009, p. 43), puesto que no se presenta como un incentivo para la mayoría de los colaboradores. Los autores identifican siete puntos o lecciones aprendidas que sintetizan las conclusiones de los 57 estudios analizados:

1. El PRP ha fracasado, por lo general, a la hora de estimular cambios en la percepción de los empleados, necesarios para motivarlos; es decir, la parcela variable no incentiva la motivación de los empleados. Sin embargo, se observaron buenos resultados cuando las metas eran claras, y las recompensas y las ayudas para la implantación de los programas de remuneración variable eran adecuadas. Algunos investigadores encontraron realidades en las que los empleados percibían como casi inexistente la relación entre desempeño y recompensa; en otras observaron que había cierta incredulidad sobre la probabilidad de recibir un pago superior. Algunos empleados creían que el incentivo financiero era poco significativo como para considerarlo. Sin embargo, si nos centramos en 14 estudios de alta calidad en el PRP (con experimentos y muestras aleatorias y análisis de series en el tiempo) los resultados son contradictorios. Cuatro son claramente negativos, otros cinco no permiten sacar conclusiones concretas y los últimos cinco son favorables al PRP, pues éste contribuye a la mejora de los resultados. Estos últimos cinco resultados se realizaron en organizaciones del área de salud utilizando sistemas de pago por unidad producida (*piece-rate compensation programs*).
2. Diversos factores contextuales, como el nivel de confianza y un fuerte sistema de evaluación, influyen en la efectividad de los programas de PRP. Sin embargo, hay un factor importante que debe señalarse: El tipo de política pública. Las experiencias de PRP en el área de salud son altamente positivas, mientras que en las áreas de regulación y del sector financiero son negativas. Se posicionan a medio camino los resultados en las áreas de educación y de seguridad pública.

3. Los programas de remuneración variable parecen tener un mayor efecto en los niveles operacionales de la organización, donde las tareas son menos ambiguas y los resultados, más concretos y mensurables, contradiciendo la premisa de que serían más efectivos a nivel gerencial. Hay que señalar que muchos empleados consideran el PRP injusto. Esta percepción se debe al bajo nivel de confianza en el ambiente de trabajo, la falta de transparencia en la evaluación y la poca credibilidad en el liderato.
4. Las fallas en la implantación no son las únicas razones del fracaso de los programas de PRP. Son determinantes tres aspectos institucionales. En primer lugar, *la transparencia*, porque el éxito (o fracaso) de los programas depende de la percepción que tienen los empleados sobre éstos; si son justos, transparentes y no están politizados. En segundo lugar, *el presupuesto*, ya que la cuantía monetaria necesaria es significativa y depende de los ingresos. En tercer lugar, *la perspectiva de terceros sobre esta bonificación*, porque parte de la sociedad puede considerar ilegítima una recompensa a cambio de unos mejores resultados.
5. Los sistemas de remuneración variable en relación directa con la producción (resultados) y el desempeño tienen más éxito que los basados en los análisis de los jefes.
6. No se recomienda adoptar un sistema de remuneración variable por el simple hecho de que otros lo están haciendo. Hay que considerar las eventualidades y los factores específicos, adaptando el sistema de tal manera que sea lógico y efectivo dentro de la organización.
7. Hay espacio para las nuevas investigaciones. Se resaltan cuatro campos:
a) ¿Cómo influye el sueldo base y la parcela variable en el desempeño? ¿Cómo evaluar el peso de cada componente?; *b)* ¿De qué manera y por qué los incentivos vinculados a objetivos colectivos tienen más éxito?; *c)* ¿Qué características del *design* son más efectivas a la hora de modelar el programa?; *d)* ¿Cómo evaluar y cuáles son los beneficios indirectos derivados de la aplicación de los programas de PRP?

Para concluir, hay que mencionar que dos de los textos de referencia internacional (OCDE, 2005; Perry *et al.*, 2009) tratan el tema de la remuneración va-

riable por desempeño (*performance-related pay*) no sólo como modelos basados en resultados, sino también en otros criterios de evaluación del desempeño.

METODOLOGÍA

El presente trabajo se ha elaborado a partir de una investigación aplicada, principalmente cualitativa, exploratoria, que se centra en la observación participante realizada, entre enero de 2007 y noviembre de 2009, en la Dirección de Modernización de la Gestión de la Secretaría de Estado de Planificación y Gestión de Minas Gerais (Seplog-MG), con el objetivo de coordinar la política de contratación de los resultados y de la remuneración variable de los funcionarios. La observación participante contempló los acuerdos de resultados del gobierno del estado en lo referente a: *a)* debates y entrevistas realizados con actores clave del gobierno de Minas Gerais (dirigentes y funcionarios de carrera) cuando se realizó la revisión metodológica del sistema mineiro, en 2007; *b)* reuniones para la discusión de metas entre el equipo técnico de cada órgano y la Seplog; *c)* reuniones gerenciales coordinadas por el vicegobernador y otros dirigentes del gobierno estatal; *d)* seminarios y reuniones de divulgación entre los funcionarios públicos para la elaboración del acuerdo de resultados y la discusión sobre el premio por productividad; *e)* reuniones internas en la Seplog sobre la concepción y la mejora del modelo, y *f)* reuniones de las comisiones de evaluación de los acuerdos de resultados. También se examinaron los documentos y manuales técnicos referentes al proceso de contratación de los resultados y los informes de desempeño de cada órgano.

Con base en esta metodología, la presentación y los análisis de los datos investigados están sometidos a la influencia de la interpretación de los autores, guiados por el problema de la investigación y por los objetivos inicialmente establecidos. De esta manera, el objetivo ha sido analizar el modelo mineiro bajo la perspectiva de un programa de remuneración variable, sin embargo, el acuerdo de resultados podría también analizarse desde el enfoque de contratación de resultados, que se apoya en un marco teórico (que no es el objeto de esta investigación).

EL *CHOQUE DE GESTÃO* Y EL SISTEMA MINEIRO DE REMUNERACIÓN VARIABLE

El acuerdo de resultados y el premio por productividad se insieren en una gran estrategia de reforma del sector público de Minas Gerais, conocida como *Choque de Gestão*. Según Lemos (2009), está compuesto por una combinación de medidas de ajuste estructural de las cuentas públicas, con iniciativas dirigidas a un nuevo modelo de desarrollo, donde la innovación en la gestión es el elemento de sostenibilidad. Para Vilhena (2006), el *Choque de Gestão* representa un caso de adopción de medidas típicas de reforma de primera generación (ajuste fiscal) asociadas con medidas de reforma de segunda generación (desarrollistas).

En relación con las reformas de segunda generación, Lemos (2009) señala los tres movimientos principales del modelo mineiro: *a*) la revitalización de los instrumentos formales de la planificación, lo que permitió definir iniciativas estratégicas; *b*) la concepción de un nuevo orden institucional orientado a los resultados, basado en la evaluación del desempeño institucional (acuerdo de resultados) y en formas innovadoras de relacionarse con el sector privado (asociaciones con las Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP), y la celebración de Asociaciones Público Privadas (APP), y *c*) el establecimiento de un nuevo modelo de gestión de personas, basado en el fortalecimiento de la capacitación y en la evaluación del desempeño.

Dentro de la lógica del *Choque de Gestão*, en 2003 se concibió e implantó una política de contratación de resultados en el gobierno del estado de Minas Gerais. En el contexto de la implantación de la llamada administración pública gerencial, la contratación de resultados se entiende como una importante estrategia de mejora de la eficiencia y de la efectividad del sector público (MARE, 1995). La estrategia de contratación, basada en los pactos y la evaluación de resultados, se considera una de las tres prácticas más relevantes, desde el punto de vista de su repercusión en las estrategias de reforma en la administración pública (Jann y Reichard, 2002).

Este modelo se opera a partir de la firma de un acuerdo de resultados (contrato de gestión) entre los dirigentes de cada órgano y el gobernador, en

el que la organización asume los compromisos con la sociedad. Este contrato establece los indicadores y las metas que la organización se compromete a alcanzar. En contrapartida, se concede autonomía gerencial y la posibilidad de que los funcionarios públicos reciban un premio por productividad, si los resultados son satisfactorios en relación con las metas pactadas.

Los indicadores y las metas, que son el contenido principal de los acuerdos de resultados, están dirigidos por el Plan Mineiro de Desarrollo Integrado (PMDI), que es una planificación a largo plazo, y por los 57 proyectos estructuradores, que son los proyectos prioritarios del Plan Plurianual de Acción Gubernamental (PPAG). Para comprender la estructura del funcionamiento de este modelo, hay que hacer una pequeña revisión de los instrumentos de gestión aplicados en el ejecutivo estadual.

EL PAPEL DEL ACUERDO DE RESULTADOS EN EL SISTEMA DE GESTIÓN EN MINAS GERAIS

Toda la planificación gubernamental se basa en el Plan Mineiro de Desarrollo Integrado (PMDI), con una revisión reciente de las metas de resultados (*outcomes*) y los objetivos estratégicos hasta el año 2023 (Minas Gerais, 2007). Una planificación con opciones estratégicas que son, de hecho, referencia para la toma de acciones en los órganos y entidades del gobierno estatal. El PMDI ha sido organizado en once áreas de resultados (educación de calidad, vida sana, reducción de la pobreza e inclusión productiva, entre otras), cada una de las cuales supone un núcleo de acción, con un conjunto de objetivos y un catálogo de proyectos. De esta manera, se ha definido un paquete con 57 proyectos, denominados *estructuradores*, que sintetizan los principales esfuerzos del gobierno y tienen un tratamiento especial, desde los puntos de vista del destino de los recursos y de la gestión.

A cada uno de estos proyectos se le adjunta un despacho de proyectos (generales), compuesto por unos 16 técnicos capacitados por la Escuela de Gobierno de la Fundação João Pinheiro. A cada proyecto se le designa un gerente y se realiza un detalle minucioso anual, con metas, marcos y cronogramas, y con los recursos necesarios. Cada mes se emite un informe (*status*

report) que recoge el desempeño de cada acción del proyecto. La cúpula de gobierno supervisa los resultados y la evolución de los cronogramas mensualmente. Bajo el liderato del vicegobernador, a los secretarios de Estado y a los dirigentes se les solicita constantemente información sobre el estado que guardan las metas y los resultados previstos para cada proyecto, dentro de las llamadas reuniones de comité.

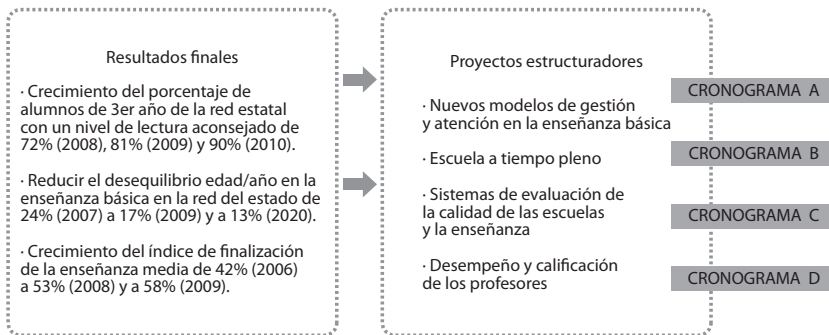
Para realizar este seguimiento del estado de los resultados se creó el Programa Estado para Resultados, que se constituye como un cuerpo de técnicos que monitorea los resultados y apoya la evolución de los proyectos, actuando sobre los problemas y obstáculos identificados en las reuniones de seguimiento. El funcionamiento detallado de este modelo de gobierno ha sido descrito por Silveira (2008). El esquema 2 sintetiza la lógica de planificación y ofrece como ejemplo un área de resultado.

Considerando la existencia de la gestión intensiva de los proyectos estructuradores, el sistema de contratación de resultados en Minas Gerais se concibe para que el estado se alimente de este sistema, con el objetivo de

ESQUEMA 2. Ejemplo del área de resultado de la educación de calidad

Objetivos estratégicos:

- Promover un cambio en el sistema de enseñanza media de la población, pasando a un sistema de educación eficiente, con un alto grado de igualdad y orientado por modelos internacionales de costo y calidad.
- Reducir los contrastes regionales del sistema educativo dentro de Minas Gerais.



Fuente: Datos de la investigación 2009.

fortalecer la calidad de los resultados pactados en el contrato. Uno de los principales componentes del acuerdo de resultados es el establecimiento de un pacto sobre las metas de ejecución de los cronogramas de los 57 proyectos estructuradores.

El contrato mineiro integra las herramientas de gestión en funcionamiento actualmente dentro del Poder Ejecutivo estatal. Las metas pactadas en cada acuerdo de resultados se basan en el PMDI y uno de sus más importantes componentes es la tasa de ejecución de los proyectos estructuradores. De esta manera, la función del contrato de gestión es movilizar a los funcionarios en torno a los cronogramas de los 57 proyectos, puesto que, una vez pactados en el acuerdo de resultados, el cumplimiento de estos cronogramas es fundamental para recibir el premio por productividad.

Los 57 proyectos estructuradores no tienen como objetivo priorizar los esfuerzos de todos los sectores de los 63 órganos del Ejecutivo estatal. Aunque sinteticen las grandes opciones estratégicas y las principales entregas del gobierno (las principales obras, las acciones más importantes en el área de salud, educación, etc.), no se pretende que alcancen toda la maquinaria pública del Ejecutivo. Si analizamos con detalle los proyectos estructuradores, se observa que sólo 33 de los 63 órganos y entidades presentan acciones específicas en uno o más de los 57 proyectos; e incluso considerando que un órgano presenta acciones específicas bajo su propia responsabilidad, no significa que sean suficientes para orientar y definir objetivos para todos los sectores y funcionarios de estas unidades. Si tomamos como ejemplo a tres de las mayores secretarías (Educación, Salud y Defensa Social) responsables de los servicios públicos prestados a los ciudadanos, resulta difícil decir que los funcionarios y gerentes de estas unidades, en los diversos municipios (escuelas, hospitales, unidades de prisión) ven en los cronogramas de los proyectos orientaciones sobre sus prioridades.

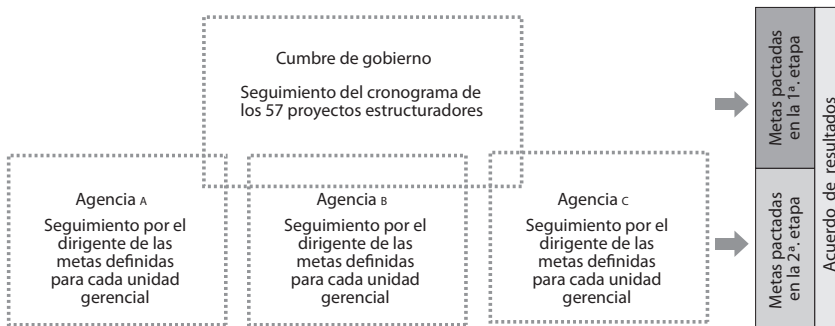
En este espacio se localiza la segunda y más importante función del acuerdo de resultados del sistema de gestión estatal. Además de orientaciones en los presupuestos y los esfuerzos del gobierno en torno a las opciones estratégicas, son necesarias las orientaciones en los resultados de cada sector, cada unidad gerencial, y en las metas de desempeño alineadas a las estrate-

gias. La definición de indicadores y metas para cada unidad gerencial, requisito esencial para la firma del acuerdo de resultados, cumple este papel. La consolidación de una cultura que tiene como objetivo los resultados de cada unidad superponiéndose a la centralidad en los procedimientos depende, fundamentalmente, de la capacidad de cada unidad gerencial para ver los fines y poseer indicadores de desempeño y métodos para medir y seguir los resultados.

Las herramientas utilizadas en el Ejecutivo mineiro (gestión de proyectos y contratación de resultados) se integran y se potencian mutuamente. Los contratos se fortalecen, puesto que se presentan como un componente principal de los proyectos estructuradores. De esta forma, dichos proyectos se hacen prioritarios en la medida en que las recompensas se vinculan con su cumplimiento. El esquema 3 sintetiza la lógica del funcionamiento de las prácticas de gestión en el gobierno del Estado.

Si, por un lado, el seguimiento sistemático de los resultados de los proyectos estructuradores ocupa la cúpula de gobierno y da prioridad a los problemas a enfrentar, los pactos de metas entre cada dirigente de órgano (o identidad) y los gerentes de unidades gerenciales (superintendencias, escuelas, hospitales, unidades de prisión) ofrecen condiciones para un se-

ESQUEMA 3. Prácticas de gestión inducidas por los métodos implantados en Minas Gerais



Fuente: Datos de la investigación 2009.

gundo nivel de gestión por resultados. El dirigente de cada órgano puede utilizar los indicadores y las metas definidas para hacer un seguimiento sistemático de los resultados de cada sector de su órgano. De esta forma, el acuerdo de resultados contribuye al fortalecimiento de la gestión estratégica en la cúpula y en cada órgano público del Estado.

EL ACUERDO DE RESULTADOS Y LA PRIMERA LÓGICA DE PREMIACIÓN (2003-2007)

Desde el inicio de la implantación del *Choque de Gestão* se observaron alteraciones significativas en la remuneración de los funcionarios. La enmienda a la Constitución 57/2003 puso fin a las figuras de los complementos por tiempo de servicio (bienios, quinquenios y treintenarios) y a las interpretaciones, beneficios independientes de la productividad, resultados y eficacia. En contrapartida, se instituyó una política de remuneración variable, con la concesión de beneficios derivados de la evaluación del desempeño institucional e individual. Estos beneficios se consolidaron en el premio por productividad y en el adicional de desempeño (ADE). Sin embargo, fueron pocos los funcionarios que optaron por el modelo ADE, y en septiembre de 2008, de los más de 300 000 funcionarios activos, sólo se beneficiaban 4 497. De esta forma, el sistema principal de remuneración variable implantado en Minas Gerais es el premio por productividad, tanto en el volumen de recursos invertidos y número de funcionarios acogidos a este programa como en la alineación con la planificación estratégica gubernamental.

El premio por productividad es una recompensa financiera que puede concederse a los funcionarios de órganos y entidades del Poder Ejecutivo de Minas Gerais que firmen el acuerdo de resultados y alcancen los resultados satisfactorios en sus obligaciones. Aunque pertenezcan a dos modalidades distintas de política de gestión pública, el premio por productividad (política de remuneración variable) y el acuerdo de resultados (política de contratación de resultados) se concibieron de forma vinculada dentro de la legislación, e integran la misma lógica.

La experiencia de contratación de resultados y premiación por productividad en Minas Gerais ya cuenta seis años desde su inicio. En 2003, se

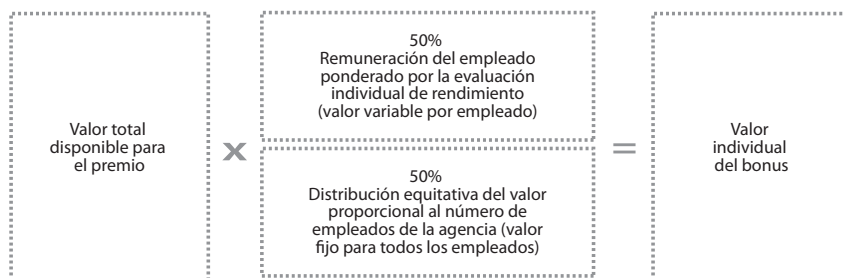
aprobó la Ley Estatal núm. 14.694, regulada por el Decreto núm. 43.675 y alteraciones posteriores, que forma el marco legal del modelo mineiro. En este marco legal se especificaron conceptos, procedimientos de elaboración y formación de contratos, además de los métodos y criterios de evaluación de las metas y de las reglas para distribuir los premios entre los funcionarios. La evaluación de los acuerdos de resultados se realiza a través de comisiones de seguimiento y evaluación (CAA, por sus siglas en portugués), y se publican los nombres de los componentes en el *Diario Oficial*. Dichas comisiones verifican el grado de cumplimiento de las metas y atribuyen notas. En los casos en que la nota era igual o superior a 70 por ciento, el desempeño se consideraba satisfactorio y, por lo tanto, estaría cumplido el primer requisito para el pago del premio.

En esta primera fase del marco legal, se previeron dos fuentes de recursos para viabilizar el premio. Una vez considerado satisfactorio el desempeño, el órgano podría pactar el pago por productividad a través de: *a)* economía con gastos corrientes: con esta modalidad, hasta 1/3 del total economizado por cada órgano a lo largo del año podría utilizarse para pagar el premio; *b)* ampliación real de ingresos: con esta modalidad, la fuente para pagar el premio era la diferencia entre la recaudación obtenida en un año respecto a la del ejercicio anterior. Este valor tendría como límite máximo 10 por ciento de los ingresos directamente recaudados por los órganos, e incluso hasta 3 por ciento de los ingresos procedentes de los impuestos y tasas.

Otro aspecto que resalta como característica de este primer marco legal fue su vinculación con la evaluación de desempeño individual (ADI). El cálculo individual para el pago de la premiación se configuraba según se presenta en el esquema 4.

Bajo esta legislación, de 2003 a 2007 se pagó un valor total de 202 millones de reales. En ese periodo se observa que tan sólo 15 de los 202 millones de reales procedían del premio por economía en los gastos. La mayor parte del valor pagado, en ese periodo, casi 180 de los 202 millones de reales, fue destinada a funcionarios de la Secretaría de Estado de Hacienda, con base en la modalidad de ampliación de ingresos. En resumen, en este primer momento (2003-2007), las dos modalidades de fuente de recursos

ESQUEMA 4. Cálculo de la premiación por funcionario



Fuente: Datos de la investigación 2009.

para las premiaciones previstas por la legislación eran viables para una pequeña parte de los 63 órganos y entidades del Ejecutivo. Pocos órganos recaudaban y podrían optar por la modalidad de ampliación, e incluso pocos se encuadraban en la modalidad de economía de gastos corrientes.

Es interesante retomar el papel de la remuneración variable en lo que se refiere a la necesidad de una clara relación entre la recompensa y el resultado. En esta primera fase de la legislación, cuando se obtenía en la evaluación un mínimo de 70 por ciento del cumplimiento de lo contratado, se realizaba el pago de la premiación. O todos los funcionarios del órgano eran premiados o nadie lo era, y el valor pagado no era proporcional a la calificación obtenida en el acuerdo de resultados. Un resultado de 75 por ciento era premiado de la misma forma que lo era el de 98 por ciento. Además, todos recibían el mismo premio, sin que hubiera una diferencia interna en la contribución para alcanzar las metas.

Estas reglas generaron una situación no querida para el sistema de remuneración variable: la baja relación percibida por los funcionarios entre su desempeño diario y su premiación. Esta percepción se debe a dos motivos; en primer lugar, la premiación se basaba en la lógica de todo o nada, no era proporcional al desempeño. En segundo lugar, incluso en ese primer periodo, el valor de la premiación estaba vinculado directamente con la nota de evaluación del desempeño individual (evaluación de competencias). Este

vínculo no es saludable, en la medida en que el posible pago del premio por productividad de forma directamente proporcional al resultado de la evaluación individual distorsiona este último instrumento, lo que genera evaluaciones artificialmente positivas con el objetivo de aumentar la remuneración. Por estos motivos, en el transcurso de la experiencia se advirtió la necesidad de reformular la lógica de premiación por productividad.

En 2006, existían 22 órganos con acuerdos vigentes, involucrando aproximadamente 39 por ciento del Poder Ejecutivo estatal. Hay que señalar que, en ese primer momento, la lógica de firmar un acuerdo de resultados era la de la adhesión. Cada órgano o entidad podía proponer al gobierno su participación, que sería analizada por un equipo técnico antes de su firma.

EL ACUERDO DE RESULTADOS Y LA SEGUNDA LÓGICA DE PREMIACIÓN (2007 EN ADELANTE)

En 2007 se inició un movimiento para la revisión de la metodología del acuerdo de resultados y la lógica de premiación por productividad que culminó en una nueva legislación. Según el equipo que participó en la elaboración del nuevo marco legal, los objetivos de la revisión fueron los siguientes: *a)* incentivar la percepción de los funcionarios respecto a la premiación como resultado del desempeño logrado y *b)* recoger dentro de la legislación una nueva modalidad de premio para que todos los órganos tuvieran una fuente de pagos que generase un premio razonable. Así, se creó la Ley núm. 17.600/2008, que acabó con la modalidad de economía de gastos y creó una modalidad basada en los ingresos corrientes líquidos. Este hecho alteró la lógica de que cada órgano debería buscar una fuente de recursos para pagar sus premios y creó una fuente universal. Un porcentaje de los ingresos corrientes líquidos del Estado podría ser destinado al premio por productividad. Se creó, por lo tanto, un incentivo que facilitó que todos los órganos y entidades pudieran premiar sin depender de su propio presupuesto.

También, se debía fortalecer el vínculo entre la premiación y la productividad en el trabajo. Para lograrlo, la nueva legislación realizó una revisión general de la metodología del acuerdo de resultados y de la lógica para el

CUADRO 1. Ejemplo de indicadores de cada etapa del acuerdo de resultados

<i>Medio ambiente</i>	<i>Salud</i>	<i>Transportes y logística</i>
Metas de impacto para la sociedad 1ª Etapa del acuerdo de resultados <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar el porcentaje de cobertura vegetal nativa • Reducir el tiempo medio para aprobar los permisos ambientales 	Metas de impacto para la sociedad 1ª Etapa del acuerdo de resultados <ul style="list-style-type: none"> • Reducir el índice de mortalidad infantil • Aumentar el porcentaje de residencias con alcantarillado • Reducir el porcentaje de internaciones por condiciones sensibles a la atención primaria 	Metas de impacto para la sociedad 1ª Etapa del acuerdo de resultados <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar el porcentaje de redes de carreteras del estado en buenas condiciones • Aumentar el número de ciudades interconectadas por la red de carreteras
Metas desdobladas para los equipos 2ª Etapa del acuerdo de resultados <ul style="list-style-type: none"> • Área con cobertura vegetal nativa ampliada por la regional del IEF • Tiempo medio de aprobación en cada una de las superintendencias regionales de medio ambiente 	Metas desdobladas para los equipos 2ª Etapa del acuerdo de resultados <ul style="list-style-type: none"> • Tasa de infecciones hospitalarias e índices de mortalidad en la UCI neonatal de cada unidad hospitalaria • Número de donaciones de múltiples órganos hechas por el departamento de MG Trasplantes • Número de colectas de sangre hechas por cada regional de HEMOMINAS 	Metas desdobladas para los equipos 2ª Etapa del acuerdo de resultados <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de las redes en buenas condiciones por regional del DER • Número de controles de vehículos por la regional del DER • Aplazamiento de contratos (atrasos en la ejecución) registrados en cada regional del DER

Fuente: Datos de la investigación 2009.

cálculo individual del premio. Se establecieron dos etapas para el acuerdo de resultados: en la primera se pretende sintetizar los objetivos generales de la política y la estrategia a través de los resultados finales, de tasas de ejecución de proyectos estructuradores, de metas de la Agenda Sectorial, de indicadores y de racionalización de los gastos. Los resultados deseados se pactan entre el gobierno del estado y el dirigente máximo de cada órgano o entidad. En la segunda etapa, el dirigente desdobra estos resultados entre sus funcionarios, conforme puede verse en el ejemplo que se presenta en el cuadro 1.

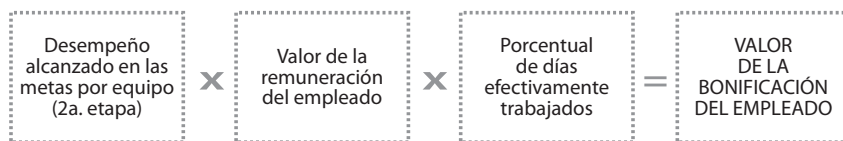
Con la identificación de las metas más cercanas a la rutina diaria del funcionario se hizo más evidente la contribución de cada equipo a la estrategia. En el nuevo modelo, la premiación pasó a ser proporcional a la nota alcanzada en el acuerdo de resultados. Se atribuye una calificación para cada meta pactada en la segunda etapa, o sea, cada uno de los 4 739 equipos que pactaron metas específicas obtienen una nota por el desempeño individual. Además, está la nota que se atribuye a la primera etapa, que se refiere al desempeño del sistema en su conjunto (salud, educación, cultura, etc.). Por ejemplo, para que los equipos (escuelas) tengan derecho al premio, el sistema de educación en su conjunto tendría que alcanzar 60 por ciento de la nota pactada en la primera etapa.

Se creó un mecanismo especial para evitar que los equipos tengan notas muy altas, cuando el desempeño del sistema en conjunto no sea tan bueno. Debido a este mecanismo, la nota media de los equipos (segunda etapa) no puede ser superior a la nota global del sector del gobierno (primera etapa). En el caso de que esto suceda, las notas de los equipos son proporcionalmente reducidas hasta que su media esté por debajo de la calificación global del sector.

Finalmente, la remuneración por el desempeño de cada funcionario se calcula de acuerdo con el criterio establecido en el esquema 5.

Hay que resaltar que el esquema 5 refleja dos características relevantes de este marco legal (después de 2007). En primer lugar, la desvinculación con la evaluación del desempeño individual (ADI). Esta nota se utiliza con fines de ascensión y promoción dentro de la carrera, y no tiene ninguna

ESQUEMA 5. Cálculo de la premiación basado en la nueva legislación



Fuente: Datos de la investigación 2009.

relación con el valor recibido en la premiación por productividad. En segundo lugar, el premio pasó a ser proporcional al porcentaje de días efectivos de ejercicio en el año de referencia. Por lo tanto, la lógica es la de la participación efectiva en busca de la productividad. Si el funcionario no se encuentra en servicio activo por cualquier motivo, dicho periodo no se contabiliza para fines remunerativos.

RESULTADOS DE LA NUEVA METODOLOGÍA DE PREMIACIÓN

Debido a la nueva lógica de premiación por productividad, los acuerdos de resultados se extendieron rápidamente, puesto que facilitaban el pago del premio en caso de obtener resultados positivos. Las instituciones mostraron un súbito interés en realizar el proceso de planificación/alineación estratégico necesario previo a la firma del acuerdo de resultados, como puede verse en el cuadro 2.

CUADRO 2. Alcance del acuerdo de resultados y del premio por productividad en Minas Gerais

<i>Año</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Porcentaje de órganos / entidades con acuerdos vigentes	10	22	34	84	89	94
Número de funcionarios premiados	5.002	5.855	14.119	10.190	302.291	298.000
Valor total de la premiación (en millones de reales)	34.3	56.8	36.3	75.1	386.6	318.0

Fuente: datos de la investigación 2009 y Secretaría de Estado de Planificación y Gestión (Seplag).

El cuadro 2 muestra que la facilidad y la disponibilidad de recursos para la premiación explican esta expansión. Hay que señalar también que el gobierno decidió extender esta lógica a lo largo de todo el territorio. Si algún dirigente decidía no entrar en el acuerdo, iría contra una lógica que premiaba a todo el gobierno, dejando a sus funcionarios fuera de la premiación y

haciendo difícil mantenerse políticamente. Con la generalización de la contratación de resultados, el número de funcionarios que participaron en el programa de remuneración variable creció rápidamente y, en 2008, la experiencia mineira llegó a ser el sistema más extenso de remuneración variable de la administración pública del país.

En 2009, por primera vez, se produjo el recuento de notas para cada uno de los casi 4 739 equipos (unidades gerenciales). El proceso de evaluación fue complejo y participaron 280 personas, durante más de 25 días de actividades en las reuniones de las comisiones de seguimiento y evaluación. Como la legislación no exige el pago del premio, la incertidumbre que implica la premiación también sirve de auxilio para el paso de una lógica de derecho a una lógica de premiación eventual.

ANÁLISIS DEL MODELO MINEIRO EN COMPARACIÓN CON LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Retomando la cuestión de este estudio, ¿qué aspectos del modelo implantado en Minas Gerais se asemejan a las experiencias internacionales de remuneración variable dentro del sector público? Se concluye que, desde el punto de vista del diseño, el modelo mineiro es muy cercano a las buenas prácticas y las tendencias identificadas en las experiencias internacionales.

En primer lugar, es un sistema global y parametrizable en resultados por equipo, sujeto a la tendencia internacional y coherente con la mayor eficacia observada en estas características. El modelo de premiación es el bonus, que se presenta con una opción creciente en las experiencias. El volumen financiero de la remuneración variable, pagado anualmente, equivale a casi 7 por ciento de la remuneración mensual —si fuera pagado mensualmente—, al ser compatible con el porcentaje de la mayoría de las experiencias. El periodo de evaluación en el caso mineiro es de un año, igual que el de la mayoría de los programas estudiados.

Un aspecto peculiar en la experiencia mineira es que se basa exclusivamente en los resultados, mientras que gran parte de las experiencias internacionales introducen otros elementos relativos a las habilidades/competencias

de los funcionarios. En el gobierno mineiro, la evaluación del desempeño individual (ADI, por sus siglas en portugués) es un instrumento aparte y su resultado no tiene efectos en el valor de la premiación por productividad.

Otro aspecto relevante es la relación entre el sistema de remuneración variable mineiro y las otras medidas para la modernización de la gestión. Hay que señalar en este punto a Pacheco (2009), que argumenta un problema frecuente en Brasil: la adopción aislada de programas de remuneración variable en relación con otras medidas de reforma. Como se explicita en la sección sobre metodología y de acuerdo con los análisis de Corrêa (2007), Silveira (2008) y Lemos (2009), la experiencia de Minas Gerais se inserta en un contexto de *Choque de Gestão*, en el que se implantan conjuntamente una serie de medidas de mejora de la gestión pública. Se observa que la remuneración variable es una herramienta accesoria e inductora de estrategia, al ser un instrumento que potencializa otras herramientas de gestión implantadas en el estado, como la gestión de proyectos. Quizás el aspecto particular del caso mineiro sea la intensidad de la integración entre las herramientas de gestión implantadas y la capacidad de éstas para potencializarse y fortalecerse mutuamente.

La implantación de un sistema global entre los funcionarios públicos implica dos riesgos de acuerdo con las lecciones descritas por Perry (2009). El primero es la implantación de un programa de PRP en todos los sectores, incluso en aquellos en que la literatura consigna un bajo grado de eficacia, como el financiero. Así, el modelo mineiro sería, obviamente, más eficaz en algunos sectores y menos en otros. El segundo y más crítico es el riesgo de cuestionamiento de la sociedad ante el gasto de más de 300 millones de reales para premiar a los funcionarios públicos. En este punto, hay que señalar la capacidad del gobernador del estado para colocar el tema de la gestión pública en la agenda estatal y nacional, y sustentar tales medidas políticamente.

En cuanto al hecho de que los programas de PRP por lo general no han generado una mayor motivación entre los empleados —lección uno señalada por Perry (2009)—, hay que evaluar, a partir de encuestas específicas, cómo influye la premiación (por ejemplo, los incentivos al esfuerzo extra), en

relación con la productividad sin premiación. En el caso mineiro se observan medidas para fortalecer la percepción entre el desempeño y la premiación, como la definición de metas por equipo y la remuneración directamente proporcional al resultado del equipo. En un estudio reciente realizado por Rodrigues (2009), a partir de una encuesta se encontró que las metas y recompensas tienen efectos positivos en la motivación de los funcionarios del sector público de Minas Gerais. Además, el estudio concluye que la gestión con metas y recompensas tiene un gran potencial para incentivar la motivación de los funcionarios públicos encuestados.

Otro punto importante se refiere a la lección tres que señala Perry (2009): La percepción de los funcionarios sobre el modelo está directamente basada en su grado de transparencia y confianza. En función de las características del sistema de evaluación del acuerdo de resultados en Minas Gerais (la existencia de una comisión evaluadora con un representante entre los funcionarios, integridad en los criterios e informes de evaluación publicados en Internet), se advierte como poco común la percepción del sistema como algo injusto. Este hecho genera efectos positivos en relación con la efectividad de la premiación.

Si se relacionan las lecciones uno y tres de Perry (2009) con las conclusiones del estudio de Rodrigues (2009), podemos creer que en la muestra recogida por este último se dieron las condiciones necesarias para que la premiación influyera positivamente en el logro de las metas y mejorara la motivación de los funcionarios en el ambiente creado por el programa.

Existen diversas críticas al modelo que los dirigentes de órganos y los funcionarios han expresado, las cuales, en la mayoría de los casos, cuestionan la calidad de las metas y los pactos, muchas veces tachados de impositivos y autoritarios. Otra crítica son los pactos de metas medias, procedimientos que no se centran en los objetivos de cada unidad gerencial. Sería necesario hacer estudios concretos para comprobar la relevancia y el alcance de estas críticas.

Llama la atención la crítica de Athayde (2009), que analizó los resultados de las notas de evaluación de los equipos y comprobó que existía una correlación entre los resultados alcanzados en la primera y la segunda etapas

del acuerdo de resultados. El grado de éxito de los resultados y proyectos estructuradores no reflejan ninguna correlación entre las notas obtenidas por los equipos (Athayde, 2009). Este desalineamiento puede indicar que la definición de metas por equipo puede escogerse con la intención de premiar lo máximo posible, lo que significaría que es una consecuencia de la vinculación de la remuneración variable con la lógica de contratación, pues la autoridad que define las metas es, al mismo tiempo, el dirigente máximo de la organización, así éste puede intencionadamente favorecer a sus colaboradores, utilizando el acuerdo de resultados y el premio por productividad como un medio para aumentar la remuneración. Este aspecto puede suponer un importante riesgo para el modelo mineiro.

El hecho de que dicho modelo fuera creado y funcionara durante cuatro años como un sistema de contratación de resultados facilitó la consolidación del modelo de medición de los resultados antes de la aparición de la remuneración variable como una política global. Este hecho contribuyó al fortalecimiento del sistema de evaluación, reduciendo las posibilidades de vicios típicos de sistema, que desde un inicio son contaminados por la permisividad generada por las presiones de alcanzar una nota —y una remuneración— siempre mayor.

Sin embargo, la efectividad del modelo presentado dependerá de la capacidad de sus implantadores para enfrentar los riesgos que supone interpretar las metas por equipo de forma conservadora, haciendo que el proceso de contratación sea una mera forma de legitimar una paga extra.


CONCLUSIONES

Al estudiar qué aspectos del modelo de remuneración variable implantado en la administración pública de Minas Gerais guardaban alguna relación con las experiencias internacionales, se concluyó, desde el punto de vista del diseño, que éste se asemejaba en casi todos los aspectos, menos en que el modelo mineiro es parametrizable en resultados. Entre los principales dilemas que el modelo mineiro enfrenta, hay que señalar el riesgo de la generalización del premio por productividad, que puede inducir a un com-

portamiento oportunista y conservador en la definición de metas, contribuyendo negativamente en su efectividad.

De acuerdo con Perry *et al.* (2009), los estudios en todo el mundo muestran que los programas de remuneración variable no son capaces de generar, por sí solos, un aumento en la productividad de los empleados. Sin embargo, en un ambiente adecuado, las transformaciones necesarias para su implantación inducen a la mejora del desempeño de las instituciones, ya que generan efectos derivados positivos. Se debe analizar si estas condiciones adecuadas están presentes en el caso mineiro y, a partir de éstas, comprobar el impacto de la premiación cuando se analicen los resultados.

Al realizarse una investigación exploratoria cualitativa centrada en la observación participante, se asumió la barrera de que ésta no sería concluyente desde el punto de vista metodológico. En este aspecto, está abierta para complementarla oportunamente, realizando un estudio cuantitativo concluyente. Hace falta recalcar la premisa metodológica de que el modelo mineiro ha sido descrito dentro de este artículo por quien lo concibió y lo implantó. Sería necesario confirmar, con nuevos estudios, hasta qué punto el modelo descrito opera satisfactoriamente en los órganos y entidades, y cuál es la visión de los funcionarios y dirigentes sobre su funcionamiento. También hay que mencionar la necesidad de evaluar si la experiencia de remuneración variable en Minas Gerais es positiva en cuanto a los costos.

La coyuntura política actual en Minas Gerais reúne un conjunto de condiciones favorables para implantar políticas de gestión pública que difícilmente se repetirán. En este sentido, la actual experiencia mineira se convertirá, probablemente, en referencia nacional para la contratación de resultados y remuneración variable. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Athayde, Thiago Hollerbach (2009), *Avaliação do modelo mineiro de contratualização: uma perspectiva do alinhamento estratégico*, monografía, Belo Horizonte, FACE/UFMG.
- Corrêa, Izabela Moreira (2007), “Planejamento estratégico e gestão pú-

- blica por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais”, *Revista de Administração Pública (RAP)*, 41 (3), pp. 487-504.
- Jann, Werner y Christoph Reichard (2002), “Melhores práticas na modernização do Estado”, *Revista do Serviço Público* 53 (3), pp. 31-35.
- Lawler III, Edward. E (2000), *Rewarding Excellence: Paying Strategies for the New Economy*, San Francisco, Jossey-Brass.
- Lemos, Carolina S. (2009) “Gestão pública orientada para resultados: avaliando o caso de Minas Gerais”, tesis de maestría en Administración Pública, Río de Janeiro, EBAPE/Fundação Getulio Vargas.
- MARE (Ministério de Administração e Reforma do Estado) (1995), *Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado*, Brasília, MARE.
- Marsden, David (2004), “The Role of Performance Related Pay in Renegotiating the ‘Effort Bargain’: The Case of the British Public Service”, *Industrial and Labor Relations Review*, 57 (3), pp. 350-370.
- Minas Gerais (2007), *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023*, Belo Horizonte, disponible en: www.planejamento.mg.gov.br [fecha de consulta: 10 de septiembre de 2009].
- OCDE (2005), *Paying for Performance: Policies for Government Employees*, París, OCDE.
- O’Reilly III, Charles A. y Jeffrey Pfeffer (2000), “Unlocking the Hidden Value in Organization”, *Employment Relations Today*, 27 (2), pp. 63-80.
- Pacheco, Regina (2009), “Mensuração de desempenho no setor público: os termos de um debate”, *Actas del Congreso*, CONSAD.
- Perry, James L., Trent Enbers y So Yun Jun (2009), “Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence”, *Public Administration Review*, 69 (1), enero-febrero, pp. 1-31.
- Pfeffer, Jeffrey (1999), “Put the Spot Light on Personnel”, *Security Management*, 43 (8), agosto, pp. 31-35.
- Pfeffer, Jeffrey y John F. Veiga (1999), “Putting People First for Organizational Success”, *The Academy of Management Executive*, 13 (2), mayo, pp. 37-48.
- Rodrigues, Wesley Alves (2009), “A influência das metas e recompensas na

motivação”, tesis de maestría en Administración, Belo Horizonte, Universidade FUMEC.

Silveira, Mauro César y Thiago Bernardo Borges (2008), “A construção do alinhamento estratégico no Estado de Minas Gerais”, *Actas del ENAPG (Encontro de Administração Pública e Governança)*.

Vilhena, Renata *et al.* (orgs.) (2006), *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*, Belo Horizonte, Editora UFMG.