

## Performance-related Pay Policies for Government Employees

*Summary in Spanish*

---

### Las políticas de remuneración al rendimiento para los funcionarios

*Resumen en español*

#### Introducción

Hace veinte años, casi todos los funcionarios del gobierno central de los países miembros de la OCDE recibían junto con sus sueldos los incrementos aplicables a sus servicios establecidos en las escalas retributivas. Por supuesto, hasta entonces los funcionarios no tenían ningún tipo de incentivo basado en el rendimiento. Las promociones, y sobre todo las de los más altos directivos estaban rigurosamente controladas, y servían en parte como incentivo, pero también en parte como modo de garantizar la independencia de la administración pública respecto del poder ejecutivo, y por consiguiente, su capacidad de servicio a los gobiernos con distintas posturas políticas. No obstante, las distintas presiones socioeconómicas llevaron a la necesidad de buscar otros tipos de incentivos distintos de la “promoción” con el fin de reforzar el rendimiento de los directivos. La remuneración adquirió entonces un papel de alternativa o incentivo complementario a la promoción.

Con el cambio de milenio, un número significativo de funcionarios estaba cubierto con fórmulas de remuneración relacionadas con los beneficios (RPR) en la mayoría de los países miembros de la OCDE, sobre todo los altos cargos directivos, pero cada vez más también los funcionarios sin cargo. Las fórmulas de remuneración relacionadas con los beneficios se aplican sobre esa parte variable de la remuneración que se atribuye anualmente (o bien mensual o trimestralmente) a los beneficios. La introducción de remuneraciones relacionadas con el rendimiento surgió en una época, mediados de los años 70, en la que los países miembros de la OCDE estaban atravesando una fase de dificultades económicas y presupuestarias. Los motivos que explican porqué se introdujeron dichas RPR son muchos, pero buscaban fundamentalmente mejorar la motivación individual y la fiscalidad de los funcionarios con el fin de mejorar su rendimiento. Las PRP fueron una muestra de cambio para los funcionarios y una manera de mostrar también a los ciudadanos que el rendimiento es una de las constantes preocupaciones de la administración pública.

En este resumen, los términos “remuneración relacionada con los beneficios” y “remuneración en función del rendimiento” se emplean como sinónimos y se refieren a toda una serie de fórmulas que vinculan la remuneración con el rendimiento. Las fórmulas de remuneración relacionadas con los beneficios se basan en las siguientes presunciones: i) los distintos organismos pueden medir con precisión el rendimiento efectivo de cada individuo, equipo u organismo; ii) el rendimiento efectivo de cada individuo y equipo mejora el rendimiento real del organismo; iii) la remuneración puede administrarse de modo que capitalice el valor del incentivo esperado por los potenciales receptores.

La adopción de fórmulas de remuneración relacionadas con los beneficios en el sector público refleja la influencia de la cultura de los incentivos y bonificaciones fiscales, propia del sector privado, sobre la administración pública. Los funcionarios han buscado constantemente la manera de gestionar las tareas de la administración de un modo similar a como lo se hacía en el sector privado. En este último, las fórmulas de remuneración relacionadas con los beneficios son una realidad en la mayoría de las empresas. Los directivos suelen recibir incentivos en dinero y opciones de adquisición de acciones que vinculan la recompensa con el éxito de la empresa y el rendimiento individual y los empleados que cobran los salarios más bajos reciben bonificaciones individuales o por grupo si alcanzan un buen rendimiento.

La introducción de fórmulas de remuneración relacionadas con los beneficios en los sectores públicos de los países miembros de la OCDE no es más que una faceta de un movimiento más amplio hacia el incremento de la flexibilidad en la remuneración y la individualización. Otro cambio importante – que afecta sobre todo a los altos directivos – es el intento de fijar el sueldo individual en función de las dificultades o del nivel de responsabilidad específicos de cada puesto. En la mayoría de los países, la política salarial de los funcionarios se basa actualmente en tres componentes clave: sueldo base, remuneración vinculada a la naturaleza de las tareas propias de un puesto concreto y remuneración vinculada al rendimiento. No hay que confundir los dos elementos variables de la remuneración. El primero se basa en una evaluación *ex ante* del rendimiento “supuesto” o “probable” en función de las demandas de empleo (evaluando, por ejemplo, las cualidades que se requieren para realizar las tareas específicas asociadas a ese puesto) mientras que el segundo se basa en una evaluación *ex post*. La variedad de remuneraciones en casi todos los países miembros de la OCDE por lo que respecta a los cargos directivos tiende a depender más en esa evaluación previa al trabajo que en la evaluación *ex post* necesaria para una fórmula de remuneración relacionada con los beneficios.

Dos tercios de los países miembros de la OCDE han adoptado fórmulas de remuneración relacionadas con los beneficios o lo están haciendo ahora (OCDE, 2004). No obstante, hay amplias diferencias en cuanto a la efectiva aplicación de dichas fórmulas de remuneración relacionadas con los beneficios dentro de una misma administración. En muchos casos, las PRP afectan solo a los cargos directivos o a departamentos o áreas específicas. Hay muy pocos sistemas públicos dentro de la OCDE que pueden considerarse como detentores de un sistema global y formal de PRP. Las PRP a veces son más retóricas que reales, desde el momento en que algunos sistemas basan la

valoración del rendimiento en los inputs<sup>1</sup> – un concepto que en realidad no puede considerarse como “relacionado en el rendimiento”. Asimismo, en algunos casos las recompensas al rendimiento se distribuyen sin evaluar formal o individualmente dicho nivel de rendimiento. De hecho, existe a menudo una clara discrepancia entre la previsión de las denominadas “fórmulas de remuneración relacionadas con los beneficios” y su concreto funcionamiento, que suele estar muy alejado del rendimiento.

El objetivo de este manual es ofrecer una visión de conjunto de las distintas tendencias de las políticas de remuneración vinculadas al rendimiento para los funcionarios de los países miembros de la OCDE y sacar algunas conclusiones de dichas experiencias. El manual se centra en las fórmulas de remuneración relacionadas con los beneficios (PRP) que se aplican a los distintos ministerios, departamentos o áreas de los gobiernos centrales o federales. El informe explora las distintas fórmulas PRP y las nuevas tendencias relacionadas con las mismas, investigando las razones por las que se están llevando a la práctica dichas fórmulas y cómo funcionan exactamente dichas políticas de remuneración. El informe también pretende analizar las aparentes repercusiones de la política de las RPR. La estructura del manual es la siguiente: el Capítulo 1 sitúa las fórmulas de remuneración relacionadas con el rendimiento en el amplio contexto de la dirección. El Capítulo 2 analiza las tendencias clave de las políticas de remuneración relacionadas con el rendimiento en los países miembros de la OCDE. Y, por último, el Capítulo 3 evalúa la repercusión de las políticas de RPR y saca conclusiones de la experiencia que supone llevarlas a la práctica.

El manual se basa en primer lugar en informes de doce países que se presentaron en una reunión de expertos de la OCDE en octubre de 2003: Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Corea, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido – todos los países miembros de la OCDE – y Chile, que es un observador del Comité de Gestión Pública de la OCDE. Las otras fuentes principales del libro son las respuestas dadas en la *2003 OECD/GOV Survey on Strategic Human Resources Management* y la investigación en el campo de las remuneraciones relacionadas con el rendimiento dirigida por el Profesor David Marsden del Centro para el Rendimiento Económico de la London School of Economics.

## **La remuneración vinculada al rendimiento en el amplio contexto de la gestión**

Las PRP forman parte de las mejoras que afectaron a los presupuestos y la gestión en relación con el rendimiento, tan en boga a lo largo de las dos últimas décadas y que surgieron como protesta ante las dificultades económicas y presupuestarias. Dichas mejoras se caracterizaron por un intento de incorporar sistemáticamente – Al menos formalmente – objetivos de rendimiento e indicadores de gestión de los recursos humanos y procesos de establecimiento de los presupuestos y de avanzar hacia una flexibilidad e individualización en las remuneraciones que afectaban a los sectores públicos de los distintos países de la OCDE. La introducción de las PRP solo es una faceta de este movimiento más amplio hacia un creciente interés por definir y lograr objetivos y fines organizativos.

---

<sup>1</sup>. Los Inputs son los medios con los que cuenta un gobierno o su agente para lograr una producción o resultado. Los ejemplos incluyen a los empleados, la financiación, el equipo o la infraestructura, el suministro en mano, los bienes y servicios recibidos, los procedimientos o normas laborales y las horas de trabajo.

El impacto de la introducción de las PRP ha sido analizado en relación con los múltiples objetivos que implican dicha introducción. El principal argumento a favor de la adopción de las PRP, es que actúan como motivadoras al consistir en recompensas extrínsecas en forma de retribución, así como recompensas intrínsecas mediante el reconocimiento de un esfuerzo y un logro. En cualquier caso, y si los analizamos globalmente, los tipos de objetivos que se persiguen con las PRP son muy dispares entre los distintos países. Los países nórdicos, por ejemplo, se centran más en aspectos del desarrollo personal y la mayoría de países del modelo británico tales como Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido se centran más en los aspectos de motivación, mientras otros países tales como Francia o Italia, destacan el liderazgo y la responsabilidad de los funcionarios con altos cargos.

Existen variaciones en cuanto al nivel de aplicación de las PRP en una misma administración. Tan solo hay unos pocos países miembros de la OCDE que tienen una amplia política de PRP definida (Dinamarca; Finlandia; Corea; Nueva Zelanda; Suiza y Reino Unido). En general, los países que han desarrollado los vínculos más estrechos entre la apreciación del rendimiento y la remuneración como incentivos para los empleados, son los que tienen más delegada la responsabilidad en temas como los recursos humanos y la gestión presupuestaria – por lo general los sistemas basados en la categoría profesional.<sup>2</sup> Esto confirma la importancia que tiene dicha delegación para el desarrollo de las PRP. Hasta hace muy poco, los países con un bajo nivel de delegación – sobre todo los sistemas basados en la carrera profesional<sup>3</sup> – tendían a centrarse fundamentalmente en la promoción para motivar a sus plantillas. No obstante, esto ha empezado a cambiar y las políticas de PRP se han introducido ahora en algunos sistemas basados en la carrera profesional, con el fin de incrementar la flexibilidad y fomentar la responsabilidad individual (por ejemplo, en Hungría, Corea y Francia,).

## **Tendencias clave en las formulas de remuneración relacionadas con el rendimiento**

No existe ningún modelo de PRP en todos los países miembros de la OCDE que sea sencillo. Hay modelos muy distintos y varían en función del tipo de administración pública, del sistema de determinación de la remuneración y del grado de centralización o delegación en la gestión financiera y de los recursos humanos. No obstante, hay tendencias comunes que se van perfilando por grupos de países y en el conjunto de la OCDE:

---

<sup>2</sup>. Los sistemas basados en la categoría profesional se centran en seleccionar al candidato que mejor se adapta a cada puesto, ya sea a través de contratación externa o mediante promoción o movilidad internas. Los sistemas basados en la categoría profesional permiten un mayor acceso a los puestos a partir de fuentes externas y no es extraño entrar en un nivel relativamente alto de responsabilidad o entrar directamente a mitad de la carrera profesional.

<sup>3</sup>. En los sistemas basados en la carrera profesional, los funcionarios suelen empezar al principio de su carrera y se presume que permanecerán en la administración pública más o menos hasta el final de su vida laboral. Los requisitos de entrada se basan sobre todo en títulos académicos y/o en un examen para acceder a la administración pública. La promoción se basa en un sistema de niveles vinculados al individuo en vez de a un puesto específico. Este tipo de sistema se caracteriza por posibilidades limitadas para entrar a formar parte del personal de la administración a mitad de carrera y por promover el desarrollo de la carrera profesional desde dentro.

- En los últimos diez años, las políticas de PRP ya no se han limitado al nivel de los directivos sino que ya han cubierto distintas categorías de personal.
- Entre las políticas de PRP, ha habido un cierto incremento de la utilización de esquemas de rendimiento colectivo o por grupos, en el nivel organizativo de equipo o área de trabajo.
- Los clásicos esquemas de PRP de tipo estándar han evolucionado hacia sistemas más descentralizados que facilitan la delegación de funciones directivas.
- Aumenta la diversidad de criterios a partir de los que se evalúa el rendimiento. Tanto los sistemas basados en la carrera profesional como en la categoría profesional tienden a converger en la importancia acordada a la producción, pero también a las competencias y habilidades sociales en general.
- Los sistemas que miden el rendimiento están menos estandarizados y menos definidos y detallados que hace diez años. La evaluación del rendimiento depende más de la valoración de objetivos previamente identificados y del diálogo con los directivos que de indicadores estrictamente cuantificables. Además, los sistemas de medición del rendimiento que establecen cuotas a las cantidades que se pueden lograr son bastante comunes en los distintos países miembros de la OCDE.
- La cuantía de las remuneraciones por el rendimiento es por lo general un porcentaje bastante modesto sobre el sueldo base, especialmente entre los empleados que no ocupan altos cargos. Los incrementos por méritos<sup>4</sup> tienden a ser menores que las gratificaciones únicas, suelen estar por debajo de un máximo de un 5% del sueldo base. Las gratificaciones de las PRP<sup>5</sup>, que tienden a completar o sustituir los incrementos por méritos, son por lo general más elevados – pero en conjunto, las recompensas máximas representan por lo general menos del 10% del sueldo base para los funcionarios. En el nivel de los altos cargos, las retribuciones al rendimiento son generalmente más elevadas y representan alrededor del 20% del sueldo base.

---

<sup>4</sup>. Un incremento por mérito es un complemento salarial que se añade al sueldo base del receptor y que se convierte en parte permanente del salario base.

<sup>5</sup>. Una gratificación es un pago único que no se consolida en el sueldo básico y que tiene que volverse a obtener en cada período de baremación.

## Puesta en práctica y repercusiones

La retribución al rendimiento es una idea atractiva, Pero las experiencias analizadas en este estudio indican que su puesta en práctica es compleja y difícil. Los anteriores estudios de la OCDE sobre las repercusiones de las retribuciones basadas en el rendimiento para los altos cargos arrojaron como conclusión que muchas fórmulas no habían conseguido satisfacer las exigencias clave de motivación para que la retribución al rendimiento fuera eficaz, debido a los problemas que supuso su definición y su puesta en práctica, y también porque la evaluación del rendimiento es un aspecto que resulta muy difícil cuando se trata del sector público (OCDE, 1993; OCDE, 1997). La medición del rendimiento en el sector público requiere un criterio amplio acerca de cómo juzgar a los directivos. La noción de rendimiento es de por sí compleja, debido a la dificultad que supone encontrar suficientes indicadores cuantitativos y porque los objetivos al rendimiento suelen cambiar con las distintas políticas de cada gobierno. Muchos estudios han llevado a la conclusión de que las repercusiones de las PRP sobre el rendimiento son limitadas y, de hecho, pueden ser negativas.

Las pruebas citadas en este escrito indican que la repercusión de las PRP sobre la motivación es ambivalente porque aunque parece que motiva a una minoría del personal hay una gran mayoría que por lo general no considera las PRP como un incentivo. Mientras que el sueldo base relacionado con el “mercado” -en sentido amplio-, es importante, los incrementos de retribuciones suplementarias vinculadas al rendimiento son un incentivo de segundo rango para la mayoría de los funcionarios, sobre todo para los que no ocupan ningún cargo. Los incentivos más fuertes para los empleados públicos han resultado ser la satisfacción en el trabajo y la posibilidad de desarrollar su carrera profesional. Es poco probable que las PRP motiven a una parte sustancial de la plantilla independientemente de cómo se planteen.

A pesar de estas constataciones lo cierto es que el interés por mantener las retribuciones relacionadas con el rendimiento no ha decaído en las últimas dos semanas. Esta paradoja se explica por el hecho de que, a pesar del consenso general sobre los tipos de problemas que plantea la retribución al rendimiento, las políticas de PRP siguen incorporándose en gran medida en muchos países miembros de la OCDE. Hay unos pocos ejemplos de organismos públicos que hayan decidido anular sus políticas de PRP. Pero el hecho de que haya organismos que no anulen dichas políticas de PRP no necesariamente indica que sean efectivas, porque los costes que implican dicha anulación no ayudan mucho a la hora de tomar dicha decisión de anulación. No obstante, una de las razones clave por las que las PRP siguen incorporándose de forma tan importante en los distintos sistemas públicos parece ser su papel de facilitador de otros cambios organizativos.

Según parece, en un marco adecuado de cargos directivos, los procedimientos que acompañan a las PRP han implicado cambios que han sido no sólo posibles sino además positivos. Cuando se introducen las fórmulas de remuneración al rendimiento se abre una puerta que facilita mayores cambios directivos y organizativos. Eso implica establecer procedimientos que comporten una valoración y unos objetivos que resulten eficaces, clarificar las tareas, adquirir las habilidades necesarias, conseguir que mejore el diálogo entre los empleados y los directivos, incrementar el trabajo en equipo y lograr una mayor flexibilidad en el rendimiento laboral. Introducir las PRP puede ser el catalizador que

permita que ocurran dichos cambios y, al mismo tiempo, facilitar una renegociación del “esfuerzo de transacción” que se derivaría de la recomposición del organigrama laboral. Estas dinámicas tienen repercusiones positivas sobre el rendimiento laboral. Según se desprende de todo esto, las PRP no pueden ayudar a mejorar el rendimiento a través de los incentivos financieros que suponen, sino más bien a través de sus efectos secundarios, es decir de los cambios en la organización laboral y estructural que supone su puesta en práctica.

## Recomendaciones

*La definición de las PRP es una solución transaccional* entre varias opciones que han de tener en cuenta el bagaje cultural de cada organismo o país. No hay otra solución que sea “mejor”. Al crear nuevas fórmulas, los directivos deberían pensar en qué puede ser aceptable para la gran mayoría del personal de sus organismos. Los directivos deberían considerar cómo única solución para los empleados, las fórmulas de PRP de equipo o área que pueden introducirse más fácilmente y según parece conllevan resultados más positivos que las fórmulas de PRP que son estrictamente individuales. El equilibrio entre las fórmulas de PRP individuales y de equipo es una cuestión clave.

*El proceso de valoración del rendimiento es básico.* Se recomienda que la valoración del rendimiento se base en la consecución de objetivos y no tanto en determinados criterios estándares para un trabajo. El nivel de rendimiento no deberá detallarse demasiado y deberá evitar la rigidez. Los objetivos establecidos para una valoración de rendimiento individual deberían actuar como base para un mayor diálogo a lo largo de los años entre el jefe y los empleados. Debería aportarse al final del año información detallada sobre la valoración adoptada. La transparencia en todo el proceso es un factor clave para garantizar el éxito, que en último caso depende más de una efectiva medición del rendimiento que de la distribución de la remuneración.

*Los problemas de puesta en práctica deberían anticiparse.* Esto implica en primer lugar una coordinación con la plantilla y uniones para la puesta en práctica de las PRP; la preparación de la dirección en sus distintos niveles; una clara previsión del presupuesto que se requiere y los gastos que implican; las PRP y las formas de financiarlas y el tiempo y el trabajo que requiere la introducción y seguimiento del sistema.

*La remuneración al rendimiento está estrechamente unida a la delegación de la dirección de los recursos humanos.* Una cierta delegación de los recursos humanos y de la dirección de la remuneración son cruciales para una puesta en práctica efectiva de la remuneración al rendimiento. Esto se debe al estrecho vínculo que existe entre la consecución de objetivos y la remuneración al rendimiento. Las fórmulas más exitosas son las que descansan en una estrecha integración de ambas funciones, en claro contraste con modelos más tradicionales que tendían a premiar los criterios de rendimiento. Resulta más fácil articular los objetivos individuales de los empleados y los de su organización a escala local, pues en ella existe un nivel de autonomía que permite adaptar las fórmulas a sus propias necesidades.

*Deberían realizarse evaluaciones con cierta frecuencia* y deben revisarse de vez en cuando las fórmulas de PRP.

*No debería sobreestimarse el significado y la repercusión de las PRP sobre la motivación.* Las PRP tienen una importancia de segundo plano como herramienta de la dirección para incrementar la motivación. Criterios tales como la satisfacción en el trabajo, las posibilidades de promoción o la flexibilidad a la hora de organizar el trabajo son mucho más eficaces a la hora de motivar al personal y fijar la remuneración al rendimiento. No obstante, las pruebas son que hay que buscar un enfoque más amplio a la hora de dirigir el rendimiento y no reducirlo a una pequeña preocupación relacionada con una simple compensación al rendimiento.

*Las formulas PRP deberían aplicarse en un entorno que mantiene y apoya una relación basada en el trabajo.* En un entorno así, los procesos formales e informales están equilibrados, hay un diálogo constante y se intercambia información, se negocia, dando siempre prioridad al respeto mutuo y a la transparencia. Asimismo, se sugiere que las fórmulas PRP requieren un servicio cultural a la sociedad maduro y bien establecido y un entorno político estable.

*Deberían utilizarse las fórmulas PRP sobre todo como estímulo y puente hacia la introducción de un cambio amplio de dirección y organizativo,* en vez de que sean solo una herramienta de motivación para el personal. La remuneración al rendimiento debería verse fundamentalmente como una herramienta de la dirección. Los objetivos de las PRP deberían por tanto fijarse en consecuencia.

© OCDE 2005

El presente resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

Se autoriza la reproducción del presente resumen, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original arriba indicado

**Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE publicados originalmente en inglés y en francés.**

Se pueden obtener en línea de forma gratuita en el OECD Online Bookshop [www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

Si desea más información, póngase en contacto con la unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones OECD.

[rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal  
75116 Paris  
Francia

Visite nuestro sitio web [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

