



DOCUMENTOS DE TRABAJO

N° 4 - Noviembre 2005

**Sistemas de incentivos monetarios y
reforma del Estado: Elementos para una
discusión necesaria.**

Cristian Pliscoff Varas¹

¹ Profesor Asistente Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Administrador Público, U. de Chile, M.Sc. Public Policy and Public Administration, London School of Economics. Actualmente se encuentra realizando el Ph.D. en Administración Pública, en la University of Southern California, School of Policy, Planning, and Development.

La Serie Documentos de Trabajo es una Publicación del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Tiene como objetivo poner a disposición de la comunidad académica nacional avances y resultados parciales de investigaciones relevantes en el ámbito disciplinario propio del Departamento.

Consejo Editorial

Raúl Atria, Eolo Díaz-Tendero, Hugo Frühling, Mauricio Olavarría, Cristian Pliscoff

Asistente Publicaciones

Carolina Muñoz

Editor

Eolo Díaz-Tendero

Se autoriza la reproducción total o parcial del material publicado, citando la fuente.

SISTEMAS DE INCENTIVOS MONETARIOS Y REFORMA DEL ESTADO: ELEMENTOS PARA UNA DISCUSIÓN NECESARIA.

Cristian Pliscoff Varas²

² Profesor Asistente Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Administrador Público, U. de Chile, M.Sc. Public Policy and Public Administration, London School of Economics. Actualmente se encuentra realizando el Ph.D. en Administración Pública, en la University of Southern California, School of Policy, Planning, and Development.

INDICE

RESUMEN	1
1. ELEMENTOS DE LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO	2
2. ¿POR QUÉ INCENTIVAR?	8
3. INCENTIVOS EN ORGANIZACIONES PUBLICAS	13
4. ALGUNAS IDEAS PARA EL DEBATE	16
5. INCENTIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO CHILENO: ALGUNAS IDEAS PARA LA REFLEXIÓN	18
6. CONCLUSIONES	19
7. REFERENCIAS	20

SISTEMAS DE INCENTIVOS MONETARIOS Y REFORMA DEL ESTADO: ELEMENTOS PARA UNA DISCUSIÓN NECESARIA³.

RESUMEN

El objetivo del presente paper es entregar una visión teórica sobre el rol que le caben a los incentivos como parte de la llamada modernización de la gestión pública. Sin pretender entregar una visión definitiva del problema, se busca entregar los puntos divergentes respecto de las implicancias, justificaciones y consecuencias del uso de incentivos en el sector público. Del mismo modo, se busca entregar algunos elementos teóricos que permitan explicar el rol que efectivamente les pueden caber a los incentivos a los funcionarios públicos, en el contexto de los procesos conducentes al mejoramiento continuo de la gestión pública. Más que entregar una visión simplista del fenómeno en comento, se buscará entregar algunos elementos críticos respecto de las presunciones existentes acerca de la necesidad de incentivar a los funcionarios públicos para incrementar los niveles de productividad o mejorar el desempeño de estos. Se tomarán algunos ejemplos de la realidad chilena para mostrar las ventajas y desventajas de implementar este tipo de instrumentos administrativos para estimular el mejoramiento de la gestión pública. Uno de los puntos de partida de este paper es tratar de analizar las visiones predominantes que asumen que los incentivos son el mecanismo más óptimo para estimular el mejoramiento de la gestión pública.

³ Este trabajo fue presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago de Chile, Octubre de 2005.

1. ELEMENTOS DE LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO

Para contextualizar el debate sobre el uso de los incentivos en el sector público, es necesario responder algunas preguntas que nos ayuden a entender el contexto en el que este tipo de medidas administrativas se hacen más persuasivas. Primero, ¿cuáles fueron las fuerzas que impulsaron este proceso? En segundo lugar, ¿cuáles son las principales fuentes de las cuales surgen estas nuevas ideas respecto de cómo se administra o se debería administrar el Estado?, y tercero, ¿cuál es la doctrina administrativa que sirve de contexto para explicar los cambios emprendidos en el sector público? Al responder estas preguntas, estaremos definiendo el contexto donde instrumentos administrativos tales como los incentivos parecen ser más convenientes no tan solo en las organizaciones privadas sino también en las públicas.

¿Cuáles fueron las fuerzas que impulsaron este proceso?

La idea de la reforma en el sector público no es un tema nuevo. La conceptualización de una forma más racional de administración de los asuntos públicos propuesta por Weber al final del siglo diecinueve - el paradigma burocrático - el llamado a la separación entre la política y la administración planteadas por Wilson (1887) o la aparición de la Nueva Administración Pública propuesta durante los años 60, se pueden considerar como esfuerzos importantes de reformar o de desafiar por lo menos las ideas y las nociones aceptadas ampliamente en esos días con respecto a la administración del sector público. A pesar de que el tema de la reforma del sector público no es una novedad en el debate intelectual sobre la administración pública, ha sido sólo en los últimos veinticinco años, que se ha creado como área de la investigación e incluso como potencial área de especialización del estudio sobre gerencia pública (Barzelay, 2001). En especial, la necesidad de estudiar la reforma de la gestión pública se ha hecho cada vez más evidente por los cambios radicales a los cuales se ha visto expuesto el Estado en el último tiempo, dando nacimiento a un nuevo paradigma⁴ en la forma en que se entiende la gestión pública, principalmente en el nivel normativo. En este contexto, entenderemos la reforma del sector público como los procesos de cambio desarrollados por los gobiernos alrededor del mundo para adaptar la forma que se gestionaba el sector público al nuevo paradigma emergente. "Los cambios desde los ochenta - en muchos países - se pueden distinguir por su carácter internacional y por un grado de influencia política que los distinguen de los

⁴ La noción de paradigma proviene de Kuhn (1996).

cambios parroquiales o más técnicos del cuarto de siglo precedente ' (Pollit y Bouckaert, 2004;24).

Las razones para explicar la ola de reformas en países tan diferentes como los Estados Unidos, Australia, Brasil, Chile, Nueva Zelanda, entre otros, son muy diversas y en muchos casos están ligadas a procesos políticos particulares de cada país. Sin embargo, en algunos casos, el estudio comparado de estos procesos ha llevado a algunos académicos a plantear algunas similitudes o elementos en común en estos procesos (Christensen and Laegrid, 2001; Kettl, 2000; Zifcak, 1994; Aucoin, 1995, entre otros). A modo de ejemplo, de acuerdo a Aucoin (1990) las reformas del sector público han sido gatilladas por: un nuevo rol económico de los gobiernos en la llamada economía global, así como también, debido a las crecientes demandas por servicios gubernamentales y por nuevas regulaciones. Por otro lado, Pollit and Bouckaert (2004;25) presentan un modelo aplicable a todas las realidades sociales para explicar estas reformas, que destaca fuerzas socio-económicas (tales como fuerzas económicas globales, cambio socio-demográfico, políticas socio-económicas), características del sistema político, y eventos impredecibles. Especial atención se debe poner en justificaciones relacionadas a temas de finanzas públicas, así como también en temas de legitimidad. Respecto de asuntos referidos a finanzas públicas, la mayoría de los cambios han sido justificados para disminuir la carga fiscal de la mayoría de los estados que tienen o han tenido los llamados Estados de Bienestar, lo que en otras palabras significa que las reformas se justificaban por la necesidad de reordenar sus finanzas públicas debido a que estaban gastando mucho. En el caso de América Latina, la justificación financiera de estas reformas se origina en gran medida en la necesidad de implementar el llamado "Consenso de Washington", producto de la presión por parte de los organismos multilaterales tales como el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional, para implementar importantes cambios en el rol del estado en la economía. Una segunda justificación para implementar "paquetes" de reformas del sector público fue la necesidad por incrementar la legitimidad del sistema. Los servicios públicos estaban muy lejos de los ciudadanos, lo que llevaba a pensar que no se estaban tomando en consideración las reales necesidades del pueblo en la acción estatal.⁵

¿Cuáles son las fuentes de las ideas que han moldeado este proceso?

⁵ Indudablemente esta es una visión muy amplia y genérica de las razones por las que se plantearon las reformas del estado. Se escapa de los límites de este documento el profundizar en ellos, por lo tanto, se sugiere revisar la bibliografía mencionada a este respecto para ver más detalles.

De acuerdo a Aucoin (1990) son dos las principales fuentes teóricas de las cuales provienen la mayoría de las ideas y cambios propuestos en el contexto de la reforma de la gestión pública iniciada a fines de los años setenta, la teoría de la elección pública y el llamado managerialismo (o neo managerialismo). La Teoría de la Elección Pública es una corriente que se ha venido desarrollando desde la mitad del siglo pasado, pero que fue tomada con mayor interés por la clase política a propósito de la emergencia de la denominada "Nueva Derecha". Tanto con la llegada de Margaret Thatcher como Primer Ministro de Inglaterra y con la de Reagan como Presidente de Estados Unidos, produjo en el debate político, que algunas ideas planteadas por los teóricos del "Public Choice", se tomaran en cuenta, y se adoptaran políticas tomando en consideración muchas de sus asunciones y prescripciones. Su discurso estuvo muy marcado por una fuerte defensa de los valores y principios del mercado como asignador de recursos en la sociedad. En cierta medida, ellos se transformaron en la cara política del movimiento iniciado por académicos tales como Downs, Olson, y que siguió siendo desarrollado por Niskanen, Tullock, y otros. Estos académicos tomaron los supuestos de las ciencias económicas a la arena política. Específicamente, respecto de la conducta de los burócratas, uno de los argumentos más claros a este respecto fue el planteado por Niskanen (1971 y 1994) quien desafió la idea de que los burócratas eran personas altruistas y desinteresadas que tomaban decisiones tomando en consideración solamente el bienestar de la sociedad, dejando de lado sus propios intereses personales. Por el contrario, Niskanen destaca que los burócratas sustentan sus decisiones en los mismos criterios que cualquier persona, tomando en consideración su maximización de utilidades. Esta visión más "realista" o "descarnada" implicaba un cambio en la forma en que la clase política entendía a la burocracia. Esta idea queda claramente expresada en la citada frase del Presidente Reagan, quien señaló que el gobierno no era la solución a los problemas, sino que era el problema.⁶ Siguiendo en esta línea, la decisión adoptada por Thatcher de incorporar dentro de sus asesores a destacados hombres de negocios al inicio de su gobierno, envió una señal muy clara a la ciudadanía respecto de cómo se debía enfrentar el tema de la gestión pública, demostrando que los burócratas y políticos no tienen el monopolio de la toma de decisiones en el gobierno, al mismo tiempo que influyó el tema de la mejora de la gestión como parte de los cambios a realizar en su gobierno.

La segunda fuente de ideas tomadas en consideración para delinear los procesos de reforma de la gestión pública es el llamado managerialismo.

⁶ "In this present crisis, government is not the solution to our problem. Government is the problem." Frase dicha en su Primer Discurso Inaugural el martes, 20 de enero de 1981.

Managerialismo⁷ o neo-managerialismo se refiere a la noción de que las organizaciones, tanto públicas como privadas, deberían cambiar su gestión hacia una nueva y más dinámica forma de gestión, que tome en consideración las distintas dimensiones que conforman una organización. La década de los ochenta marcó el inicio de una explosión en la literatura sobre gestión, inicialmente en el área privada. Tanto académicos como gestores publicaron textos para dar a conocer distintas visiones acerca de la mejor manera en que se deberían gestionar las organizaciones.⁸ La nueva visión de la gestión asume que “las complejidades de las organizaciones complejas modernas para darse cuenta de sus objetivos pueden ser mejoradas mediante estructuras de gestión y procedimientos con sistemas organizacionales desburocratizados” (Aucoin, 1990,117). En el caso del sector público, la noción que el desempeño de las burocracias públicas era lejos del ideal, llevó a muchos a ver en la gestión privada la respuesta al como orientar el cambio que se pretendía lograr. Resulta interesante destacar que el cambio en la gestión de los organismos públicos ha sido tan grande no tan sólo en lo que respecta a las nuevas medidas adoptadas para mejorar el sector público, sino también en el área disciplinaria ligada a estas temáticas. Un ejemplo de este cambio es la imposición del concepto “gestión pública”, desplazando la tradicional idea de administración pública (Bozeman, 1993). Siguiendo con esta idea de los cambios, es importante destacar, tal como lo señala Clarke and Newman (1997) que la adopción de ideas propias de la gestión privada en el sector público no fue sólo un tema técnico. Los autores plantean que este cambio implicó que lo privado pasa a tener una legitimidad mayor en términos sociales. Este contraste es presentado en la Figura 1. En un ambiente donde las organizaciones privadas estaban mejorando su desempeño, la adopción de este Nuevo enfoque de gestión, resultaba lógico.

⁷ Dibben and Higgins (2004) proponen, junto con la noción de managerialismo las nociones de marquetización o consumerismo, las cuales han sido menos aceptadas en la literatura.

⁸ Quizás el ejemplo más importante en esta línea de literatura, y que marca un hito fundamental es el texto “In search of Excellence” escrito por Peters and Waterman (1982)

Figura 1
Legitimando el Managerialismo (Clarke and Newman, 1997)

<p>La Burocracia es: Limitada por leyes Orientada hacia adentro Centrada en la obediencia Estática</p> <p>Professionalism is: Paternalista Dirigido por una mística Orientado a estándares Auto-regulado</p> <p>Los Políticos son: Dogmáticos Interventores Inestables</p>	<p>El "Management" es: Innovativo Orientado hacia afuera Orientado en el desempeño Dinámico</p> <p>El Management es: Orientado al consumidor Transparente Orientado a resultados</p> <p>Los "Managers" son: Pragmáticos Facilitadores Estratégicos</p>
--	--

¿Cuál es la filosofía administrativa⁹ que emerge de las reformas del sector público?

De acuerdo a Hood (1991) los cambios efectuados durante los ochenta delinearon una nueva filosofía administrativa, o en otras palabras, un nuevo paradigma para la gestión pública. Es Hood quien acuñó el término Nueva Gestión Pública (NGP) para denominar este nuevo momento en el devenir del estudio de la gestión de las organizaciones públicas.¹⁰ Desde la perspectiva de las políticas de reforma de la gestión pública, la Nueva Gestión Pública ha sido la fuente teórica de ideas o marco para diseñar e implementar nuevas prácticas y procesos en torno a la gestión pública. De acuerdo a Minogue et al (1998) 'el principal objetivo, central a las reformas de estilo NGP, es hacer las prácticas mas eficientes, y obtener "valor por dinero" implementando cambios organizacionales y de gestión para obtener un uso mas eficiente de recursos' (27).

⁹ La noción de filosofía administrativa es adoptada de Hood and Jackson (1991).

¹⁰ Existen otros terminos, por ejemplo el Estado Neo-Weberiano (Pollit and Bouckaert, 2004), los cuales tartan de destacar algunas diferencias entre los distintos procesos de reformas implementados en el mundo. No obstante ello, el término Nueva Gestión Pública es el que ha sido más aceptado en la comunidad académica y profesional.

Un pequeño punto hay que hacer en este momento. La idea que la NGP es ampliamente aceptada no significa que es una estructura simple y homogénea. Por el contrario, existen diferencias entre países respecto de la forma en que se han aplicado los cambios, o de acuerdo a las justificaciones de los cambios (Hood, 1995). Este punto es muy similar al debate sobre las verdaderas características de la burocracia como modelo de gestión de las organizaciones públicas. A este respecto, es imposible señalar que el tipo ideal planteado por Weber fue implementado del mismo modo en todos los países del mundo. Estas diferencias entre países, no pusieron en riesgo el uso del vocablo "burocracia" tanto entre académicos como entre profesionales del área. Del mismo modo, más allá de que en distintos lugares del globo, se hayan implementado políticas de reforma de la gestión con algunas diferencias, esto no impide que se reconozca la existencia de este nuevo paradigma.¹¹

El debate acerca de la adopción de la NGP ha sido muy fértil en perspectivas y posturas.¹² La Figura 2 provee dos posturas respecto de las características de la NGP, que nos ayuda a profundizar un poco este punto.

Figura 2

Principales características de la NGP

Hood (1991)

1. Tendencia a la desagregación
2. Mejoramiento de la competencia
3. Uso de practicas de gestión traídas del sector privado.
4. Mayor énfasis en la disciplina y la parsimonia en el uso de recursos.
5. Tendencia a una gestión más aplicada.
6. Preocupación por estándares más explícitos y medibles de desempeño.
7. Intentos por controlar de acuerdo a medidas predefinidas.

Minogue et al (1998;18)

1. Separación entre el diseño de políticas y la gestión operacional.
2. Preocupación por resultados más que procesos.
3. Orientación a las necesidades de los clientes mas que a aquellas de la organización.
4. Cambio desde la provisión directa en favor de un rol de dirección o facilitación.
5. Una cultura burocrática transformada.

¹¹ Ferlie et al (1996) reconocen, por ejemplo, cuatro tipos de modelos de reformas de la gestión pública d estilo NGP.

¹² A modo de ejemplo podemos señalar el trabajo de Lane (2000) quien reconoce cinco críticas en contra de la NGP, proponiendo a cada una de ellas una contra argumentación.

Como hemos visto hasta este momento es innegable el rol que juega la gestión privada en la conformación del paradigma de la NGP. Nuevos conceptos, nuevas ideas, nuevas formas de ver la realidad, se han impuesto como prácticas aceptadas tanto entre los que estudian el área, como aquellos que toman decisiones o trabajan en el sector público. Estas nuevas ideas, en ciertos casos muy difíciles de evaluar en términos de las consecuencias que pueden tener tanto para el aparato estatal como para la sociedad, se han transformado en prácticas muchas veces comunes o incluso "modas" cuya implementación en ciertos casos no es producto de una reflexión clara y precisa de las implicaciones de su adopción. Dentro de estas prácticas podemos encontrar la necesidad de implementar un sistema de incentivos para mejorar la gestión pública.¹³ El marco que plantea la NGP hace coherente que se incluyan incentivos para que los funcionarios mejoren su desempeño, cuestión bastante utilizada en el sector privado. Pero, ¿qué ideas subyacen detrás de la implementación de incentivos?, ¿debemos suponer que cualquier tipo de incentivos es adecuado para el sector público?, ¿es posible comparar los sistemas de incentivos en el sector privado con los del sector público? En la siguiente parte del presente documento profundizaremos en este tema.

2. ¿POR QUÉ INCENTIVAR?

La principal justificación para el uso de incentivos se sustenta en la idea de que alguien hará alguna tarea en la medida que reciba una compensación. "La idea es que la mejor forma de que se haga algo es proveer una compensación a la gente cuando ellos actúan de la forma en que nosotros queremos que lo hagan" (Kohn,1993:3). Los incentivos son una manera ampliamente aceptada para cambiar o modificar la forma en que la gente actúa. En organizaciones, los incentivos han sido usados para premiar y/o castigar el desempeño de los empleados. Por medio del uso de incentivos, los administradores ejercen control en la organización para que los empleados actúen de cierta forma.¹⁴ Cuando se habla de incentivos se puede hablar de varios tipos de motivadores o incentivadores. En el

¹³ Por ejemplo en los Estados Unidos, distintos tipos de incentivos han sido implementados desde finales de los setenta (Condrey and Brudney, 1992). En términos de defensores y promotores de los incentivos en el sector público, debemos señalar sin duda a Osborne and Gabler (1992 and 1997) quienes son un referente en términos de la necesidad de castigar y premiar en el sector público. En Pollit and Bouckaert (2004) se incluye una sección con algunos perfiles de reformas implementadas en países de la OCDE, donde se señalan experiencias de incentivos en el sector público. Otra fuente de información para este tipo de temas es la página Web de la OCDE, que incluye importantes documentos sobre este tema, como por ejemplo el trabajo de David Marsden (2003).

¹⁴ Es claro que existen otros tipos de incentivos. En el presente documento se pone énfasis en los monetarios.

presente artículo se pondrá especial atención en los incentivos monetarios.¹⁵ Existen en el caso de los incentivos monetarios, dos grandes tipos de incentivos, sistemas de incentivos de alto y de bajo poder.¹⁶

La idea de incentivos en la literatura sobre gestión está muy relacionada a la literatura que se ha orientado a estudiar los sistemas de remuneraciones basados en el desempeño, así como también en los llamados sistemas de mérito. No obstante ello, el tema de incentivar no es nuevo en la literatura sobre administración. Dos ejemplos resultan bastante ilustrativos al momento de hablar de este punto. Henry Ford en 1914 pensó que incrementando el sueldo diario a sus empleados podría producir un incremento en la productividad (Meyer, 1981 citado en Miller, 1992:1). Por otro lado, en el ámbito académico, Simon (1947:115) en su texto clásico "Administrative Behavior" propone que los incentivos son altamente importantes para promover la participación de los empleados, particularmente puesto que generan un mayor compromiso con el trabajo que les está asignado en la organización.

Siguiendo con la idea de que los incentivos están estrechamente ligados a la noción de control en las organizaciones, Miller (1992) plantea que existen dos grandes líneas de pensamiento a este respecto. Cada uno de estos grupos tiene una visión particular del rol de los incentivos en la organización. El primero propone que el control organizacional como un problema mecánico de diseño de sistemas de incentivos y sanciones de manera que los egoístas y desmotivados empleados encontrarán en su propio interés trabajar buscando los objetivos de la organización" (Miller, 1992:1). En este grupo uno puede incluir a las visiones de la tradicional administración científica y de manera más reciente a los precursores de la Teoría del Agente Principal. En esta línea, el principal elemento de análisis está puesto en el cómo diseñar un sistema de premios que recompense a aquellos que actúan de manera adecuada, y castigue a aquellos que no cumplen lo planteado o esperado. Tomando en consideración aquellos que plantean la denominada Teoría de las Expectativas, debemos plantear que la "gente elige sus conductas (niveles de esfuerzo, persistencia)

¹⁵ De acuerdo a Clark y Wilson (1967) existen en términos generales tres tipos de incentivos: materiales, solidaridad y de propósito. Un refinamiento de esta idea es desarrollado por Wilson (1995) donde se reconocen cuatro tipos de incentivos: incentivos materiales, incentivos solidarios específicos, incentivos solidarios colectivos, e incentivos de propósito (33-34).

¹⁶ "Los incentivos de alto poder son aquellos entregados por medio de transacciones económicas, en las cuales se logra mayor eficiencia en tanto los involucrados en la transacción se benefician de las ganancias. En jerarquías (organizaciones), por otro lado, los incentivos son de bajo poder." (Frant, 1996) ejemplos de incentivos de alto poder son las comisiones por venta, donde existe un sueldo fijo muy bajo y donde el que vende más tiene mayor ingreso. Por otro lado, sueldos fijos, o cuya variabilidad es muy baja, es un ejemplo clásico de incentivos de bajo poder.

tomando como base la percepción de si la conducta puede llevar a conseguir resultados valiosos" (Mitchell, 1997:82).

En la segunda línea de literatura, los incentivos son vistos desde otra perspectiva. Ellos son entendidos como mecanismos para permitir la cooperación entre trabajadores. En cierta medida, esta literatura trata de repensar la forma en que se entienden los incentivos, particularmente, al destacar las externalidades positivas que pudiesen tener este tipo de instrumentos administrativos. Miller (1992:2) plantea que este grupo de autores lo que tienen en mente es que "la primera tarea del administrador es una de liderazgo, vale decir, de inspirar interés por cooperar, de tomar riesgos, de innovar, de ir mas allá del nivel de esfuerzo que pueda suponer un análisis restringido y egoísta" . Ejemplo de esta corriente de pensamiento es el influyente texto clásico de Barnard (1938).

Algunos autores que vale la pena tomar en cuenta, por la influencia que han tenido en lo que respecta al tema de los incentivos en organizaciones como mecanismos de cambio de conductas son Skinner, Vroom and Lawler¹⁷. Skinner es el líder de la escuela conductista en psicología, la cual sugiere que los individuos actúan de acuerdo a refuerzos externos a los cuales están sometidos. La gente se comporta de cierta forma en la medida que existen refuerzos, los cuales en la medida que son retirados, producen un cambio en la conducta del individuo (Patten, 1977:143). Consecuentemente, si algunos incentivos son dispuestos para premiar una conducta en particular, los individuos actuarán de la forma esperada en tanto el incentive se entregue. Un segundo autor que ha hecho importantes aportes al debate sobre los incentivos es Vroom (1964) quien desarrolla un teoría de la motivación tomando en consideración dos pares de conceptos, resultados de primer y segundo nivel, y valencia e instrumentalidad. El primer par de conceptos se refiere a la idea que los individuos tratan de satisfacer los resultados de primer nivel en la medida que éstos ayudan al logro de los resultados de segundo nivel. Por otro lado, valencia es "la fuerza del afecto o deseo que tiene alguien por un resultado en particular" (Patten, 1977:134) e instrumentalidad se refiere "a la percepción de las personas de cómo el logro de los resultados de primer nivel ayudan a obtener los resultados de segundo nivel" (Patten, 1977,135). En este contexto, el aporte de Vroom se refiere a que los incentivos, resultados de primer nivel, adquieren "valencia" en la medida que ayudan

¹⁷ Es indudable que el aporte de estos autores va mucho más allá de lo que ellos plantean sobre el tema del presente documento. En este parte solo se desarrollarán partes de sus teorías, particularmente lo que nos pueda ayudar a comprender de mejor forma el fenómeno de los incentivos.

al logro de resultados de segundo nivel. Este punto es fundamental, porque nos ayuda a complementar nuestro análisis de los incentivos, asumiendo que muchas veces el incentivo monetario no se explica en si mismo, sino que puede ser un instrumento para obtener algo distinto. Lawler¹⁸ ubica la idea de los incentivos como parte de la evolución de las organizaciones. El plantea que el “enfoque tradicional o burocrático” (1990,6) implica una noción de jerarquía donde cada miembro juega un rol específico en la organización. En este contexto, los incentivos no eran necesarios para mejorar el desempeño de la organización. Por lo tanto, en la medida que las organizaciones evolucionaron hacia una concepción más flexible, los incentivos empezaron a jugar un nuevo rol. “Los sistemas de premios afectan el desempeño de la organización y la conducta de los individuos principalmente por el impacto que ellos tienen en las creencias de la gente y en las expectativas respecto de como son y serán premiados” (Lawler, 1990,38).

Existe una tercera corriente de literatura que tiene un punto de vista distinto respecto de los incentivos. En esta línea podemos encontrar a aquellos que ponen un especial hincapié en los defectos o consecuencias negativas de los incentivos. Se plantea que los incentivos no cambian la conducta de los empleados, ni tampoco mejoran el desempeño organizacional o la cooperación entre empleados. En este grupo podemos encontrar a aquellos que sostienen que las premisas que justifican la aplicación de incentivos no son tales y que difieren del como los individuos efectivamente toman sus decisiones. Un ejemplo claro de este tipo de literatura es el trabajo desarrollado por Kohn (1993,1986,2001), quien plantea que los incentivos en organizaciones¹⁹ son mas negativos que positivos. El asume que no hay que dar por hecho que la gente necesita incentivos para hacer algo. “Mi premisa acá es que premiar a la gente para tener su obediencia no es ‘la forma en que el mundo funciona’ como muchos insisten.]...[Podría parecer natural para nosotros, pero en la realidad refleja una ideología particular que podría ser cuestionada’ (Kohn, 1993,4). Kohn plantea que la idea de los incentivos en organizaciones es muy restringida debido a que no toma en consideración otros tipos de valores que en ciertas ocasiones resultan más importantes para mejorar el desempeño de las organizaciones. Particularmente, su argumento se sustenta en la idea que la competencia (premios y castigos) no debería ser la manera preferida de actuar en desmedro de la cooperación. En la medida que se reduce la motivación de los empleados a la aplicación de incentivos, una amplia gama de otros

¹⁸ Algunos textos donde se desarrollan estas ideas son Porter y Lawler (1968) y Lawler (1971).

¹⁹ Kohn aplica sus teorías principalmente en organizaciones privadas, pero también ha hecho estudios en organizaciones públicas tales como colegios, por ejemplo.

motivadores, muchas veces menos costosos, como la amistad, confianza, responsabilidad, entre otros, son dejados de lado como mecanismos para mejorar el desempeño.

En la misma línea de argumentación, aunque no rechazando totalmente la idea de incentivos, Etzioni²⁰ pone un llamado de atención a este tipo de instrumentos, al momento de evaluar el nivel de efectividad que éstos tienen para cambiar la conducta de los individuos, tal como es propuesto por los modelos neoclásicos. Etzioni propone que en la idea de incentivos planteada por los proponentes de la Teoría de la Elección Pública, por ejemplo, supone un tipo de racionalidad definida en términos de medios y beneficios obtenidos. “La persona racional está orientada a mejorar sus objetivos. Los medios, de acuerdo a los neoclásicos, son elegidos y recursos son dispuestos en una forma que permite al actor maximizar su utilidad” (Etzioni, 1983:146). En este contexto, incentivos son un medio apropiado para mejorar el desempeño, debido a que los individuos, sabiendo que su conducta les traerá beneficios, se comportarán en la forma prevista por quien definió el incentivo. Etzioni critica este punto de vista debido a que él cree que no incluye la real imagen de la racionalidad humana. Él cree que los individuos toman decisiones no solo considerando medios, sino también valores y emociones. “Actores buscan dos o mas objetivos (utilidades): buscan placer (y por ende interés personal), y buscan cumplir sus compromisos morales” (254). Por lo tanto, si usamos este esquema para cuestionar la idea de que los incentivos son fundamentales para moldear la conducta humana, tenemos que decir que en algunas condiciones esta predicción se aplica, del mismo modo como en otras no. En ciertas situaciones, a pesar de que se implementen incentivos en una organización, los empleados no cambiarán su conducta, puesto que podrían existir valores o emociones que los detengan, impidiéndoles cambiar su conducta. La diferencia entre Etzioni y Kohn se refiere a que el primero deja espacio para que, en ciertas condiciones, se puedan definir incentivos para cambiar conductas, mientras el segundo, desecha la idea de la efectividad de los incentivos.

3. INCENTIVOS EN ORGANIZACIONES PUBLICAS:

Como ya fue planteado anteriormente, el uso de incentivos en organizaciones públicas ha empezado a ser una realidad. Por ejemplo, Klistgaard, tomando en consideración las complejidades en la definición de incentivos, plantea que “mejores incentivos pueden resultar en mucho

²⁰ Todas las citas de este párrafo son extraídas de Etzioni (1986).

mayor desempeño" (2005:5). Si se toman en consideración las particularidades de las organizaciones públicas, los incentivos podrían ser un método eficiente para mejorar el desempeño. Es por esto que resulta necesario indagar en este tema, para evitar tener una postura ingenua y condescendiente respecto del uso de los incentivos en el sector público. Por esto, es necesario indagar o profundizar respecto del debate académico sobre estos temas. En esta sección se tratarán estos asuntos, en el contexto de la reforma del sector público y de la imposición de la NGP.

Algunos elementos respecto del uso de incentivos en el sector público

La complejidad que tiene el implementar un sistema de incentivos en el sector público se puede explicar por tres ideas: las relaciones contractuales entre un agente y un "principal" no son claras; existen puestos de trabajo con múltiples tareas, y tercero, existen problemas de tipo intertemporal. Primero, La teoría del Agente Principal enfrenta el tema de las relaciones contractuales en las organizaciones. Su principal preocupación apunta al cómo definir un mecanismo contractual que permita alinear los intereses del principal con los del agente. El problema es que debido al tipo de relación que se describe, se puede incurrir en algunos problemas tales como la llamada selección adversa o el riesgo moral. El primero se refiere a que en ciertas situaciones el principal no tiene toda la información adecuada al momento de definir el contrato. Por ejemplo, el empleado dice tener cualidades y habilidades que en la realidad no tiene. Por otro lado, el problema del riesgo moral plantea que una vez definido un contrato, el agente podría incurrir en conductas no previstas en el contrato. Junto con estos problemas, una de las mayores complejidades que tiene el diseño de un sistema de incentivos en el sector público se refiere a que en función de la alta complejidad de estas instituciones, hay muchos "principales" involucrados. "Esfuerzos hechos a favor de un principal pueden desviar los esfuerzos que se pueden hacer a favor de otros principales" (Asch, 2005:321) Esto impone una serie de preguntas a definir previo a la definición del contrato, en tanto, el superior jerárquico de un empleado, no necesariamente se transforma en el "principal" de un determinado empleado. Por lo tanto, al interés de quien debe seguir el empleado, el suyo, de su empleador, de la ciudadanía, etc.

Un segundo punto que conspira con la definición clara y precisa de sistemas de incentivos en el sector público es el referido a los puestos de trabajo con múltiples tareas. Como lo plantea Burgess y Ratto (2003:3) "una idea general se refiere a que la interacción entre las diferentes tareas afecta el poder de los esquemas de incentivos: si hay acciones substitutas, el uso de esquemas de incentivos de alto poder (high powered incentive

schemes) podrían tener efectos indeseables en el desempeño general". Esta idea también es presentada por Dixit (1997) quien plantea que un empleado puede asignar mucho esfuerzo a lograr solamente aquellas tareas que implican más incentivos y dejarán de lado aquellas tareas menos beneficiosas. Del mismo modo, los empleados públicos están sujetos a ambientes que dependen en gran medida del trabajo de otros, por lo tanto, se hace muy difícil reconocer y recompensar el esfuerzo individual.

Finalmente, la noción de los aspectos intertemporales en el diseño de incentivos, nos plantea otra encrucijada en el caso del sector público. Debido a que los incentivos, muchas veces están definidos en función de una base o parámetro, se producen problemas al momento de definir realmente este parámetro. Usualmente, éstos se definen en función del desempeño de alguien o algún grupo, en un momento previo. Esto puede producir el problema del efecto ratchet. Este efecto se refiere a que un individuo, en la medida que sabe que su desempeño será el factor que determinará el nivel de logro que se tomará en consideración para obtener un determinado incentivo, tenderá a tener un desempeño bajo, para que en el futuro pueda lograr el nivel planteado y obtener así el incentivo. Este problema emerge también cuando se define un sistema de incentivos que no cambia en la medida que se van obteniendo los resultados sobre el desempeño de los funcionarios (Burguess and Ratto, 2003:4).

Otro punto a tomar en consideración al momento de discutir sobre el diseño de un sistema de incentivos en el sector público, es el tema de la motivación intrínseca (Francois, 2000). La idea de incentivos responde explícitamente a las llamadas motivaciones extrínsecas, vale decir, a aquellas que son externas al individuo. El punto es que en el sector público muchas veces se destaca la existencia de valores o principios que influyen en el nivel de compromiso e incluso de desempeño del funcionario público que no necesariamente pasan por lo material. Como ya ha sido mencionado, esto está directamente relacionado con el hecho que las motivaciones que presentan los funcionarios públicos no son necesariamente similares a las que presentan los empleados privados, quienes naturalmente tendrían una tendencia más clara a las llamadas motivaciones extrínsecas. Por ejemplo, Perry and Porter (1982) desarrollaron una investigación que sugiere que en particular existen indicaciones para plantear que los individuos que entran al sector público valoran la riqueza en un menor grado de aquellos que entran al sector privado. Esto nos debe llevar a pensar que en algunos casos, el focalizar el tema del mejoramiento del desempeño en torno a asuntos de incentivos monetarios, puede tener consecuencias negativas para la organización, en términos que las

motivaciones intrínsecas puede que no sean tomadas en consideración o sean dejadas de lado.

Un último elemento, de un carácter más técnico o práctico es aquel referido al problema de la medición en el sector público. Como lo plantea Burgess y Ratto (2003) debido a las características de las funciones desarrolladas en el sector público, uno de los grandes problemas que pone en riesgo la definición de un sistema de incentivos exitosos, es la dificultad al momento de medir las funciones públicas que se verán premiadas.²¹ Un segundo punto, en esta misma línea, es aquel referido al tamaño de las organizaciones públicas, que también dificultan una definición clara y precisa de los parámetros que serán tomados en cuenta al momento de asignar incentivos. Ambos temas, si bien es cierto dificultan la definición clara de un sistema de incentivos, no pueden ser percibidos como temas que inhiban la implementación de incentivos en el sector público.

Tomando en consideración lo expuesto en esta sección, debemos señalar que las agencias públicas tienen muchas dificultades al momento de definir un sistema de incentivos adecuado, debido a que están sometidos a relaciones contractuales donde muchos principales están involucrados²² donde los trabajadores están expuestos a puestos de trabajo con múltiples tareas, y donde el proceso de definición de los parámetros a "premiar" o "castigar" son difíciles de definir. Si a estos le sumamos el hecho que los sistemas de incentivos se focalizan solamente en las motivaciones extrínsecas, en un contexto donde las motivaciones intrínsecas parecen tener una especial relevancia, el definir un sistema de incentivos adecuado es una tarea de gran complejidad.

La amplia investigación desarrollada por Burgess y Ratto²³ propone que incluso con las complejidades ya mencionadas en este documento es posible aplicar un sistema de incentivos en algunas agencias públicas. En particular, lo que ellos proponen es que en la mayoría de los casos la tendencia debería ser hacia los incentivos de bajo poder. De hecho Frant (1996) plantea que el debate sobre los incentivos en el sector público debe implicar el adoptar las nociones de incentivos de alto y bajo poder a la

²¹ Burgess and Ratto también incluyen como problema de las organizaciones públicas el tamaño de las agencias y de los equipos involucrados en las tareas, las cuales son similares a la idea de los puestos de trabajo con múltiples tareas.

²² De hecho Dixit (1997) sugiere que este es un buen "inconveniente", ya que es parte del sistema democrático que las agencias públicas estén sujetas a relaciones de agente principal con varios actores. Esto produce las dinámicas de pesos y contrapesos fundamentales en un sistema democrático.

²³ Ambos participant en el "Centre For Market And Public Organisation" en la Universidad de Bristol. (<http://www.bris.ac.uk/Depts/CMPO/index.htm>).

realidad particular de la organización pública. De este modo él plantea que las organizaciones públicas, si somos rigurosos en el análisis, no podrían administrar sistemas de incentivos de alto poder, debido a que no existe la posibilidad de distribuir las ganancias de la organización. Por lo tanto, una vez que se reconceptualize la noción de incentivos, se puede plantear un esquema adecuado. De esta manera "el esquema de incentivos óptimo para las agencias públicas depende últimamente del tipo de organización" donde se pretende implementar el sistema (Burguess and Ratto, 2003,23). El punto en definitiva es analizar el sistema de incentivos planteado en términos del impacto que tiene éste en el mejoramiento del desempeño. Implementar un sistema de incentivos es complejo, y el riesgo que pueda ser contraproducente es muy alto, particularmente, en función de las características de las organizaciones públicas.

4. ALGUNAS IDEAS PARA EL DEBATE:

Como hemos visto en este documento, los incentivos son una realidad en el sector público. Son un elemento clave en el contexto de las reformas a la gestión pública implementadas como parte de la implementación de la NGP como paradigma de gestión. En particular, son un elemento que ayuda a reforzar los cambios y muy especialmente, a dirigir las conductas de los funcionarios hacia un determinado parámetro. Pero luego de analizar la literatura existente en torno a este tema, debemos señalar al menos tres puntos que hacen interesante el reflexionar sobre el tema de los incentivos y su impacto en los cambios en la gestión pública. Primero, los incentivos para empleados públicos se sustentan en una noción especial de conducta humana. Como ya lo vimos previamente, el incentivo asume que un individuo requiere de un elemento externo para cambiar su conducta. Las motivaciones internas, son dejadas de lado, privilegiándose los refuerzos externos como el incentivo monetario. Se asume, que tal como ocurre en el sector privado, los empleados públicos mejorarán su desempeño en la medida que ven recompensado su mejoramiento o que son objeto de castigo al no lograr los niveles definidos. Se asume que el éxito que han tenido sendos esquemas de incentivos en el sector privado, como motores de mejoramiento de la gestión, servirán y se podrán adaptar a la realidad del sector público. (Klitgaard and Light, 2005; and Osborne and Gaebler, 1992)

Un segundo elemento que debemos tomar en cuenta al momento de analizar el tema de los incentivos es aquel que se refiere al hecho que mucha de la literatura en este ámbito ha tomado a los incentivos como algo dado. No se ha cuestionado, en general, los verdaderos alcances del

incentivar. Se asume que hay que hacerlo, pero cabe la pregunta, ¿por qué?. En la mayoría de los casos, los estudios, tales como los desarrollados por Burguess y Ratto (2003) o Dixit (1997), se han orientado a determinar las características que se deben tomar en cuenta para diseñar un sistema de incentivos eficiente. Se resalta el hecho que los individuos requieren de estos mecanismos para hacerlo, cuestión que están sustentada en una visión de la racionalidad humana, que ha sido cuestionada, como ya hemos visto por distintos autores, en particular Kohn y Etzioni entre otros.

Finalmente, vale la pena recordar que la literatura en esta área del debate sobre la gestión pública, está claramente dominada por la realidad que se aprecia en los llamados países industrializados. Los problemas y vicisitudes que enfrentan los gestores públicos de Africa, Asia y América Latina, no se expresan con total precisión en las principales revistas de nuestra disciplina. Existe una predisposición a mostrar la realidad del hemisferio norte.²⁴ Este es un real problema para el mejoramiento no tan sólo de la práctica de la gestión pública, sino para la reflexión académica sobre estos temas, ya que la mayoría de los libros o artículos que se toman como referencia en esta área son el reflejo de realidades distintas a las que se viven día a día en estos países. Más aún cuando en esta área existe una marcada tendencia a imitar o utilizar las nuevas tecnologías (o modas) de gestión para mejorar el desempeño de las organizaciones públicas. El riesgo en el que se puede incurrir es que se apliquen esquemas cuya racionalidad o explicación sea propia de un contexto social distinto, produciendo consecuencias negativas en la organización donde se importan estos conocimientos. Más que proponer el rechazo de la difusión abierta de este tipo de ideas o tecnologías de gestión, lo que debemos tener en cuenta es que hay que tener una actitud reflexiva que tome en consideración los pro y los contra de implementar una cierta medida administrativa, como pudiesen ser los incentivos en el sector público por ejemplo.

5. INCENTIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO CHILENO: ALGUNAS IDEAS PARA LA REFLEXIÓN

En Chile desde 1998 la idea de incentivar en el sector público se ha hecho realidad en la burocracia pública. Dos son los cuerpos legales que han definido de manera importante este instrumento en la realidad chilena, la ley 19.553 de 1998 para los empleados públicos del gobierno central, modificada por la ley 19.882 del 2003, y la ley 19.809 del 2002 que regula el tema en el caso de los empleados del gobierno local. Ambas leyes incluyen mecanismos de evaluación que permiten incrementar el sueldo de

²⁴ Con las excepciones de publicaciones de países como Australia y Nueva Zelanda.

los funcionarios, implementando de esta manera un sistema de incentivos monetarios, en función del desempeño, tanto individual como grupal. La intención del presente texto no es la de analizar el tema legal de los incentivos, ni las especificaciones técnicas de los cuerpos legales señalados, lo que se busca el reconocer que en Chile, el tema de los incentivos es una realidad, y que en cierta medida parece que es una realidad que ha llegado para quedarse. Resulta interesante, plantear en el futuro algún proyecto orientado a analizar el impacto de estos temas en el sector público en términos de efectividad y eficiencia.

Pero más allá de lo que señalen las leyes, se han dado algunos episodios en el debate nacional que dan a conocer una visión, quizás divergente del valor de los incentivos en el sector público. El primer caso donde el tema de los incentivos sale a la luz, es el que ocurrió en la empresa pública Correos de Chile. El Directorio de la empresa en ese tiempo (2001) definió un sistema de remuneraciones con dos componentes, uno fijo y uno variable. Ellos propusieron el sistema para toda la compañía, pero fue rechazado, solamente algunos altos directivos fueron finalmente incluidos en el nuevo sistema. De hecho, a los que se incorporaron al nuevo sistema se les disminuyó su salario fijo en la medida que participaran en el esquema del Cuadro de Mando Integral "Balance Scorecard"²⁵ para medir el desempeño de la compañía. En caso que se lograsen los objetivos proyectados se iban a repartir incentivos a los participantes de este esquema. Al final del año, los objetivos proyectados fueron logrados y los incentivos fueron repartidos a aquellos que se habían incorporado al nuevo sistema. Hasta este punto no hay nada que objetar desde el punto de vista de gestión. El tema es que muchos actores manifestaron su desacuerdo con el sistema, dejando un velo de duda en el sistema implementado. Hasta acusaciones de corrupción fueron lanzadas, ante un tema que parecía claramente técnico, pero que al no estar dotado de toda la legitimidad que se requería, puso en riesgo el sistema implementado y a la empresa en su totalidad. Como algunos de los directivos de la empresa, que formaron parte del sistema, son militantes de la coalición gobernante, algunos funcionarios y personeros políticos descontentos con el sistema plantearon que los funcionarios públicos están para servir en el servicio público y no para su propio beneficio.

Un segundo elemento a tomar en consideración respecto del tema de los incentivos en la realidad chilena es la actitud planteada por la principal asociación de funcionarios, la ANEF, respecto de este tipo de técnicas de

²⁵ Kaplan and Norton (1996).

gestión.²⁶ De acuerdo con una encuesta implementada en 1999, se puede apreciar que la visión que tienen los funcionarios públicos respecto de los incentivos es muy clara. Ellos creen que los incentivos colectivos no se encuentran alineados con el logro de verdaderos mejoramientos en el desempeño de la gestión pública de muchos servicios. Sus críticas a estos mecanismos de premios y castigos son incluso más fuertes. Para ellos, los incentivos deterioran el ambiente organizacional, debilitan los sistemas de evaluación, afectan de manera negativa el trabajo grupal, incrementan el patronazgo, y no ayudan a mejorar la gestión. Por lo tanto, ¿de qué manera se puede avanzar en un sistema de incentivos de real valor para el mejoramiento de la gestión pública, si los actores ligados al proceso, manifiestan su descontento con este tipo de mecanismos?

6. CONCLUSIONES:

Los incentivos en la gestión pública llegaron para quedarse. Son parte del acervo de alternativas que cada gestor o administrador público posee para moldear la conducta de sus dirigidos, respaldados por cuerpos legales que regulan su implementación. El tema que nace a propósito de la revisión de la literatura existente en torno a estos temas y particularmente de la que se puede observar en el caso chileno, es que se hace necesario profundizar en el análisis no tan sólo de los mecanismos por medio de los cuales se están implementando estas técnicas, sino también de la necesidad de generar consensos en torno a estas herramientas, dando garantías a todos los actores involucrados en la gestión pública. Especial interés reviste el reconocer las diferencias entre los distintos tipos de organizaciones públicas, cuyas diferencias sugieren que implementar un único sistema en todo el sector público, puede conspirar con la calidad del instrumento, y su implementación puede incluso ser algo contraproducente, en términos del impacto negativo que pudiese tener para la organización y sus funcionarios. Del mismo modo, se debe tender a que este tipo de instrumentos sean parte de una cultura más participativa de la gestión pública y no sean concebidos como elementos de castigo a aquellos que no cumplen sus funciones, sino que sean instrumentos reales de mejoramiento de la gestión.

²⁶ Información obtenida en la página web de la organización (www.anef.cl). (Diciembre 2004).

7. REFERENCIAS:

Asch, B. (2005) *The Economic Complexities of Incentive Reforms*, in Klitgaard, R. and Light, P. (eds.) High Performance Government: Structure, Leadership and Incentives (Rand Corporation).

Aucoin, P. (1990) *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*, Governance, 3(2), 113-37.

Aucoin, P. (1995) The new public management : Canada in comparative perspective (Québec, Ashgate : IRPP Governance).

Bartol, K. and Locke, E. (2000) *Incentives and Motivation*. In Reynes, S. and Gerhart, B. (eds.) *Compensation in Organizations: Current Research and Practice* (San Francisco: Jossey Bass).

Barzelay, M. (2001) The new public management : improving research and policy dialogue (University of California Press : New York : Russell Sage Foundation).

Behrend, H. (1959) *Financial Incentives as the Expression of a System of Beliefs*, British Journal of Sociology, 10 (2), 137-47.

Bozeman, B. (editor) (1993) Public management : the state of the art (1st ed.) (San Francisco : Jossey-Bass).

Brown, W. (1962) Piecework Abandoned: The effect of Wage Incentive Systems on Managerial Authority (London: Heineman).

Burguess, S. and Ratto, M. (2003) The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence, working Paper No.03/071, May, The Leverhulme Centre for Market and Public Organization, University of Bristol.

Christensen, T. and Lægreid, P. (eds.) (2001) New public management : the transformation of ideas and practice (Aldershot : Ashgate)

Clark, P. and Wilson, J.Q. (1961) *Incentive Systems: A Theory of Organizations*, Administrative Science Quarterly, vol.6, no.2, 129-166.

Clarke, J. and Newman. J. (1997) The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare (London ; Thousands Oaks, Calif. : Sage).

Condrey, S. and Brudney, J. (1992) *Performance-Based Managerial Pay in the Federal Government: Does Agency Matter?*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.2, No.2, April, 157-174.

Creswell, J. (2003) Research design : qualitative & quantitative approaches (Thousand Oaks, Calif. : Sage Publications).

Czaja, R. and Blair, J. (1996) Designing Surveys: A Guide to Decisions and Procedures (Thousand Oaks, Calif.: Pine Forge Press).

Marsden, D. (2003) Perspectives on performance pay in government organisations:

a short review of history, research and theory so far, and main trends in OECD Member countries, INTRODUCTORY PAPER FOR THE OECD-GOV/PUMA EXPERTS MEETING PERFORMANCE-RELATED PAY OF GOVERNMENT EMPLOYEES: ASSESSING REFORMS ACROSS OECD COUNTRIES. EXPERTS MEETING, OECD, PARIS, 7 OCTOBER 2003

Dibben, P. and Higgins, P. (2004) *New Public Management: Marketisation, Managerialism and Consumerism*, in Dibben, P., Wood, G., and Roper, I. (eds.) Contesting Public Sector Reforms: Critical Perspectives, International Debates, (Palgrave Macmillan, New York, N.Y.).

Dixit, A. (1997) Power of Incentives in Private versus Public Organizations, The American Economic Review, Vol.87, No.2, Papers and Proceeding of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association, 378-382.

Easterby-Smith, M., Thorpe, R., and Lowe, A. (2002) Management research : an introduction (London ; Newbury Park : Sage).

Etzioni, A. (1988) The moral dimension : toward a new economics (New York : Free Press ; London : Collier Macmillan).

Ferlie, E. et al (1996) The new public management in action (Oxford ; New York : Oxford University Press).

Francois, P. (2000) '*Public Service Motivation*' as an argument for government provision, Journal of Public Economics, 78, 275-299.

Frant, H. (1996) *High-Powered and Low-Powered Incentives in the Public Sector*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.6, No.3, 365-381.

Gibbons, R. (1998) *Incentives in Organizations*, The Journal of Economic Perspectives, Vol.12, No.4, (Autumn), 115-132.

Grether, D. and Plott, C. (1979) *Economic Theory of Choice and the Preference Reversal Phenomenon*, American Economic Review, Vol.69, no. 4 (September), 623-38.

Hood, C. (1991) *A Public Management for All Seasons?*, Public Administration 69: 3-19.

- Hood, C. (1995) Emerging Issues in Public Administration, Public Administration. 73/1 [Spring], 165-183.
- Hood, C. and Jackson, M (1991) Administrative argument (Aldershot, Hants, England ; Brookfield, Vt., USA : Dartmouth Pub. Co.).
- Kaplan, R. and Norton, D. (1996) The balanced scorecard: translating strategy into action (Boston, Mass. : Harvard Business School Press).
- Kettl, D. (2000) The global public management revolution: a report on the transformation of governance (Washington, D.C. : Brookings Institution Press).
- Klitgaard, R. and Light, P. (eds.) (2005) High Performance Government: Structure, Leadership and Incentives (Rand Corporation).
- Kohn, A. (1992) No Contest: The Case Against Competition (New York: Houghton Mifflin Company).
- Kohn, A. (1993) Punished by Rewards: The Trouble with Gold Stars, Incentive Plans, A's, Praise, and Other Bribes (New York: Houghton Mifflin Company).
- Kohn, A. (2001) Why Incentive plans cannot work. In Harvard business review on compensation, (Boston : Harvard Business School Pub. Corp. : Harvard Business School Press).
- Kuhn, T. (1996) The structure of scientific revolutions (3rd ed) (Chicago, IL : University of Chicago Press).
- Lane, J. (2000), The New Public Management (London ; New York : Routledge).
- Lawler, E. (1971) Pay and organizational effectiveness: a psychological view (New York, McGraw-Hill).
- Lawler, E. (1990) Strategic pay : aligning organizational strategies and pay systems (San Francisco : Jossey-Bass Publishers).
- Miller, G. (1992) Managerial dilemmas : the political economy of hierarchy (Cambridge [England] ; New York : Cambridge University Press).
- Minogue, M., Polidano, C., Hulme, D. (eds.) (1998) Beyond the new public management : changing ideas and practices in governance (Cheltenham, UK ; Northampton, MA : E. Elgar).
- Mitchell, T. R. (1997) Matching motivational strategies with organizational contexts, in L.L. Cummings and B.M. Staw (eds.), Research in Organizational Behavior, vol.19, 57-149.
- Niskanen, W. (1971) Bureaucracy and representative government (Chicago, Aldine, Atherton).

- Niskanen, W. (1994) Bureaucracy and public economics (Aldershot, Hants, England ; Brookfield, Vt., USA : E. Elgar).
- Olsen, J. and Peters, G. (eds.) (1996) Lessons From Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies (Oslo ; Boston : Scandinavian University Press).
- Olsen, T. and Torsvik, G. (2000) *Discretion and Incentives in Organizations*, Journal of Labor Economics, Vol.18, No.3, (July),377-404.
- Osborne, D. and Gabler, T. (1992) Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector (Reading, Mass. : Addison-Wesley Pub. Co)
- Osborne, D. and Plastrik, P. (1997) Banishing bureaucracy : the five strategies for reinventing government (Reading, Mass. : Addison Wesley Pub. Co.). (1996 printing).
- Patten, T. (1977) Pay : employee compensation and incentive plans (New York : Free Press).
- Perry, J.L. and Porter, L.W. (1982) *Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organizations*, Academy of Management Review, 7, 89-98.
- Peters, T. and Waterman, R. (1982) In search of excellence : lessons from America's best-run companies (New York : Harper & Row).
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004) Public management reform : a comparative analysis (Oxford ; New York : Oxford University Press).
- Rose-Ackerman, S. (1986) *Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives?*, Journal of Law, Economics, & Organization, Vol.2, No.1, (Spring), 131-161.
- Rudestam, K. and Newton, R. (2001) Surviving your dissertation: a comprehensive guide to content and process (Thousand Oaks, Calif. : Sage Publications).
- Simon, H. (1947) Administrative behavior (New York, Macmillan Co.).
- Skinner, B. (1974) About Behaviorism (New York, Knopf).
- Vroom, V. (1964) Work and motivation (New York, Wiley).
- Weber, Max (1968) Economy and society: an outline of interpretive sociology. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. Translators: Ephraim Fischhoff [and others] New York,
- Wilson, J. Q. (1989) Bureaucracy : what government agencies do and why they do it (New York : Basic Books).

Wilson, J. Q. (1995) Political Organizations (Princeton: Princeton University Press).

Wilson, W. (1887) *The Study of Administration*, Political Science Quarterly, 197-222; reprinted in Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde, eds., 1987, Classics of Public Administration, 2nd. Chicago; Dorsey Press.

Zifcak, S. M. (1994) New managerialism : administrative reform in Whitehall and Canberra. (Buckingham ; Philadelphia, Open University Press).