

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Mejía Lira, José

La entrega de incentivos para el desarrollo de directivos: Pros y contras

Buen Gobierno, núm. 12, enero-junio, 2012, pp. 8-22

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660531001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

La entrega de incentivos para
el desarrollo de directivos:

Pros y contras¹

Por José Mejía Lira

RESUMEN

En las Administraciones Pùblicas se han venido incorporando sistemas de evaluación y esquemas de remuneraciones que incluyen incentivos monetarios al alcanzar ciertos niveles de desempeño. La búsqueda por el éxito en la actuación es una preocupación constante en las administraciones pùblicas, las cuales combinan múltiples mecanismos administrativos que van desde burocracias altamente formalizados hasta grupos de trabajo flexibles y con trabajo enfocado más a capacidades que a procesos. No se niega la virtud que representa el orientar la gestión a resultados, sin embargo, además de ciertas dificultades que esto conlleva, la incorporación a un sistema de recompensas puede tener efectos negativos e incluso contrarios a los que se perseguían. De ahí la importancia de reconocer las limitantes y errores que suelen presentarse en los sistemas de desarrollo de directivos basados en incentivos, particularmente los monetarios. Se parte de mencionar la esencia de los sistemas de gestión de incentivos, para hablar de los incentivos entregados por resultados y posteriormente mostrar los efectos, tanto positivos como negativos que estos sistemas generan. Los funcionarios estarán motivados para ejercer un alto nivel de esfuerzo cuando crean que eso implica un mejor desempeño, al cual es valorado de forma tal que se le brindará una recompensa por ello, como bonos, aumentos de salario o un ascenso y que estas metas satisfacen o aumentan de alguna forma la satisfacción personal del directivo. El desarrollo de planes de compensación para los directivos pùblicos tiende a ser un asunto relativamente complejo, que demanda análisis, evaluaciones en su aplicación, valoración de los éxitos y consideración a los costos que puede conllevar. Las administraciones pùblicas tienen que estar cada día más orientadas a los resultados favorables a la sociedad resolviendo problemas y satisfaciendo demandas sociales.

Palabras clave: servidores civiles, sistemas de evaluación, incentivos económicos, administraciones pùblicas, sistemas de compensación

Nowadays evaluation systems and compensation schemes are being incorporated to Public Administrations; these have included monetary incentives when the civil servants reach certain performance's levels. Success pursuit in performing is a constant concern at public administrations. These combine multiple administrative mechanisms that go from highly formalized bureaucracies to more focalized work groups based on capacities than in process. It cannot be deny the advantage of management orientate to outcomes. Nevertheless, the incorporation to a compensation system could have negative or even contrary effects to that pursuit. For this reason, it is important to recognize limits and mistakes which can turn up in managers development systems based on incentives especially in monetary ones. This article analyzes the core of management incentives system, in order to review incentives delivered by outcomes. Then it shows positive and negative effects generated by those systems. Civil servants will be motivated to execute a high effort level when they believe than this implies a better performance evaluation and possibly the achievement of a reward such as: bonus, salary rise or a promotion. This may also imply a high level of satisfaction for the executive when fulfilling his job. Developing public manager's compensation plans is a complex issue, because, it requires analysis, evaluations during its implementation, success valuation and costs consideration. Public administrations must be more oriented to favorable outcomes to society and solving problems and satisfying social demands.

Keywords: civil servants, evaluation systems, monetary incentives, public administrations, compensation schemes

El primer paso es medir lo que fácilmente pueda ser medido. Eso está bien hasta donde alcance. El segundo paso es ignorar eso que no puede ser medido fácilmente o darle un arbitrario valor cuantitativo. Esto es artificial y engañoso. El tercer paso es presumir que eso que no pueda ser medido fácilmente no es importante. Esto es ceguera. El cuarto paso es decir que lo que no pueda ser medido fácilmente pues no existe. Esto es suicidio.

Robert McNamara

INTRODUCCIÓN

La entrega de incentivos para obtener resultados pareciera ser un mecanismo adecuado al éxito de los gobiernos. En las Administraciones Públicas se han venido incorporando sistemas de evaluación y esquemas de remuneraciones que incluyen incentivos monetarios al alcanzar ciertos niveles de desempeño. La evaluación del desempeño surgió como tema clave en la administración de las organizaciones a mediados de los años setenta, existiendo la preocupación por la calidad, la mejora en los procesos y el manejo de una planeación estratégica. La orientación a resultados ingresó en la filosofía de actuación del sector público desde la incorporación del sistema plan, programa presupuesto, y de ahí se favoreció no sólo la búsqueda por la calidad del servicio, sino también la satisfacción de beneficiarios o clientes y sobre todo la administración vía resultados.

De acuerdo a esta nueva tendencia, las instituciones públicas “justifican” los gastos de los programas que administran, si saben si el gasto público destinado a dichos programas tiene los resultados deseados, es decir, si los programas producen beneficios reales a costos razonables. Esto es, si pueden evaluar el impacto de la gestión pública desde la perspectiva de un análisis de costo-beneficio, costo-efectividad o una medición del impacto producido gracias a la política o programa en cuestión.

La búsqueda por el éxito en la actuación es una preocupación constante en las administraciones públicas, que combina múltiples mecanismos administrativos que van desde burocracias altamente formalizados hasta grupos de trabajo flexibles y con trabajo enfocado más a capacidades que a procesos. En este contexto, los directivos públicos deben tomar decisiones y manejar patrones de

comportamiento para sus equipos y grupos de trabajo, donde las decisiones no solo son consideraciones técnicas o racionales, sino que implican conocimientos, capacidades, motivación y compromiso. Las responsabilidades de los directivos son amplias, y trabajar políticas públicas exitosas conlleva un manejo de riesgos, incertidumbres, negociaciones, manipulaciones y acomodos que afectan a ciertos actores y favorecen a otros.

Bajo este tenor trabajar por un sistema de resultados puede tener un gran valor para la sociedad y una alta racionalidad para el gobierno, el cual tendría la posibilidad de hacer más eficaz y eficiente su actuación. Pero la neutralidad aparente, puede ocultar intereses o acomodos diversos, que en un análisis exclusivamente racional no aparecerían, o simplemente no debían de haberse realizado, pues estarían conllevando algunas ineficiencias, aunque tales acciones serían necesarias desde el punto de vista del comportamiento o del ámbito político. O bien, simplemente existirían consideraciones que estarían fuera de una racionalidad técnica. Incluso puede estimarse que el cumplimiento de procesos o normas sea lo importante para generar las posibilidades de éxito, cuestión que visualiza a la administración pública como un simple modelo burocrático, donde no hay boicots, conflictos o ineficiencias por comportamientos diversos de los agentes implicados. Las estructuras y los procesos burocráticos en las administraciones públicas son habilitantes o inhibidoras de participantes, condicionan tiempos, otorgan modalidades de participación y determinan grados de autoridad, de influencia y de vinculación a información o puntos estratégicos de la acción.

No con ello se niega la virtud que tiene el encaminar los esfuerzos hacia una gestión del desempeño en el ámbito público, sino que se quiere dejar establecido que dicho sistema conlleva un reto que debe valorar y considerar los aspectos antes señalados. En consecuencia el trabajar bajo esquemas de evaluación de desempeño y vincular éstos a una entrega de incentivos demanda que tengamos en cuenta la situaciones que viven los directivos públicos y las diversas condicionantes que se les presentan para alcanzar el éxito en su gestión.

Presentamos algunas ideas sobre el significado que tiene la gestión del rendimiento y las exigencias que conlleva, en el tenor de lo antes señalado. De ahí partimos para establecer el significado y las modalidades de la entrega de incentivos para los directivos públicos, caracterizando los diferentes tipos de estos. Bajo estos considerandos planteamos los efectos que un sistema de este tipo tendrá, tanto los positivos que favorecen los mayores y mejores resultados como aquellos que deberán mitigarse y estar atentos a su producción para que no sean muy costosos los efectos negativos que pueden llegar a presentarse.

1. LA GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

La Gestión del Rendimiento corresponde a un sistema que busca efectuar mediciones para evaluar los resultados, y en su caso, vincularlos a un incentivo. Generalmente estos sistemas trabajan orientados a objetivos o metas, bajo la premisa de alcanzar resultados y entregar una retroalimentación a los empleados, en nuestro caso a los tomadores de decisión en el ámbito gubernamental.

Los sistemas de medición del desempeño basados en los resultados requieren de elementos adicionales que sólo es posible alcanzar en el mediano plazo: métodos flexibles y creativos que

cuenten con indicadores de medición de alta calidad, susceptible de incorporar nuevas variables, y sustentados en sistemas de información adecuados. Este esquema requiere y se realiza en el contexto de los avances en la desregulación y bajo diferentes grados de flexibilidad en la normatividad, incluida la elaboración del presupuesto, así como del ejercicio del gasto.

El éxito en la implementación del sistema depende de la habilidad de cambiar de un sistema vertical de “procedimientos y control” a otro esquema, basado en resultados. La administración del cambio, implica una serie de transformaciones estructurales relacionadas con programas paralelos de promoción, difusión y, sobre todo, del diseño de mecanismos adecuados de incentivos que induzcan su adhesión voluntaria.

Aunque los sistemas de medición del desempeño pueden mejorar notablemente la gestión pública, no deben ser vistos como panaceas, capaces de resolver todos los problemas relacionados con el uso eficiente de recursos. De hecho, para lograr su éxito y una alineación adecuada con las políticas de eficiencia en el gasto se requiere que cumpla, al menos, con tres condiciones esenciales:

- Lograr el entendimiento y la aceptación por parte de las entidades participantes en el proceso, a fin de que la nueva lógica de evaluación prevalezca entre los participantes.
- Contar con los recursos indispensables para obtener, de manera continua y ordenada, los cambios propuestos en un plan estratégico.
- Certificar el funcionamiento del sistema, es decir, comprobar en qué medida éste ayuda a alcanzar los beneficios esperados.

Tal vez éste último punto sea el reto mayor. La forma como se estructuran las acciones en el aparato público han devenido de procesos burocráticos, de combinaciones de la lógica de la calidad, del trabajo en equipo, de la planeación estratégica, entre otros; que no siempre se combinan adecuadamente para orientar las acciones a un trabajo en equipo orientado a resultados.

Existen varias razones para incorporar un sistema de evaluación del desempeño, como pueden ser:

- Promover la credibilidad y confianza de la ciudadanía a través de la difusión de resultados y compromisos por parte de los administradores y/o responsables de programas gubernamentales.
- Mejorar la comunicación entre los administradores de programas, las globalizadoras y la comunidad sobre los progresos, logros, obstáculos y resultados de los programas gubernamentales
- Otorgar elementos de apoyo a quienes toman decisiones de la administración pública
- Una mejor elaboración de los programas públicos
- Desarrollar mecanismos de verificación de programas para detectar aciertos y desviaciones, buscando repetir experiencias exitosas y corregir las fallas
- Ayudar a la asignación presupuestal, y favorecer la determinación de prioridades
- Clarificar y reforzar aspectos clave en los cuales deben centrarse los administradores y responsables de programas y proyectos

- Identificar programas o componentes de los mismos que requieran estudios profundos para justificar su existencia
- Contar con bases de análisis confiables y consistentes para evaluar los resultados, favoreciendo un juicio objetivo sobre las actuaciones públicas y ofreciendo una mayor transparencia
- Ofertar información a la ciudadanía que muestre los esfuerzos y resultados emprendidos para resolver los problemas sociales, abonando a la legitimidad de la acción gubernamental
- Disponer de un sistema que permita evaluar a los directivos y grupos de trabajo
- Establecer bases para un mecanismos de diálogo y negociación con agentes implicados en la políticas o los programas, así como, con los beneficiarios e interesados en estos programas
- En su caso, permitir el otorgamiento de recompensas, sean estas pecuniarias o de otro tipo.
- Favorecer un mejor mecanismos de remuneraciones, recompensando el esfuerzo y el éxito

La gestión del rendimiento demanda una reorganización, una determinación de rangos de decisión y responsabilidades y un trabajo de concientización. La reorganización implica reorientar la acción de una gestión altamente formalizada a una que si bien determina rangos de actuación y niveles de responsabilidad otorgue facilidad de acomodo a las diversas situaciones que viven las administraciones públicas, y permita a los directivos públicos decidir adecuadamente, considerando los fines y propósitos establecidos para su entidad ó área en particular. El crear un ambiente de aceptación y uso de los sistemas de evaluación por parte de los directivos exige una amplia participación, un manejo por grupos de expertos que conozcan del sistema y de las implicaciones y efectos al comportamiento, -en particular el de la motivación y la implicación en procesos de esfuerzos colectivos-. Además, debe tenerse en cuenta la naturaleza de los problemas, las modalidades de su atención y las facilidades y/o dificultades que pueden enfrentar quienes deben tomar decisiones sustantivas al problema social en cuestión.

Hay que tomar en cuenta que los directivos públicos no son un todo homogéneo. Por un lado encontramos aquellos que se vinculan mayormente con lo externo, con el ámbito propiamente político y cuyas decisiones no necesariamente requieren conocimiento o habilidades técnicas. Su nivel es propiamente estratégico. Otro grupo corresponde a los altos directivos que si requieren conocimientos o habilidades técnicas, pero a un nivel decisario importante. Corresponden a los formuladores de políticas o diseñadores de programas. Aquí es necesario disponer de habilidades y capacidades directivas, pero de igual forma una sensibilidad política importante. En algunos casos el manejo técnico puede ser determinante, como es el caso de los asesores jurídicos. Finalmente tenemos a quienes dirigen a la burocracia, donde es importante la capacidad técnica, pero también las habilidades directivas, el manejo de grupos y un reconocimiento de los ejecutores. Esto no evita la exigencia de una sensibilidad política pero en un grado menor, aunque lo importante es dirigir a los grupos y dirimir conflictos entre ellos y las personas que los conforman. Esta división es metodológica, puesto que no es posible, de manera clara determinar dónde acaba la burocracia superior y dónde comienza la función directiva.

Un manejo en la gestión del rendimiento corresponde al manejo de competencias. Las competencias corresponden a una característica personal que lleva un comportamiento diferenciador

de éxito. Así, las personas competentes tendrían un rendimiento superior con mayor frecuencia, en mayor número de situaciones y con mejores resultados, lo cual los distingue de quienes tiene un desempeño medio. Para ello se requiere un trabajo previo que justifique y establezca de manera clara cuales son las competencias exigidas y haya manera clara de medir dichas competencias, más aún cuando se otorgarán incentivos monetarios.

Los sistemas de retribución son variados y pueden tener modalidades distintas de remuneraciones. Para que se produzca un resultado favorable, deberá de manejarse un sistema acertado, que en su diseño de pie al éxito y sea eficaz a los fines de la política y sea favorable a los propios directivos públicos. La mayor parte de las remuneraciones están basadas en el cargo², y para la búsqueda de un mayor desempeño implica un cambio en esta modalidad. La remuneración basada en el desempeño contrasta con el sistema anterior. Aquí se busca premiar resultados. No obstante, existen sistemas que pretenden valorar el desempeño y tal vez estarían mejor si no trataran de relacionar la remuneración con el desempeño, por las dificultades, debilidades o efectos que la valoración presenta. Esto se basa en que en muchas ocasiones existe la dificultad para especificar la clase de desempeño necesaria y luego determinar claramente si ocurrió.

La vinculación de la remuneración con el desempeño puede generarse de varias formas. El tipo de recompensa puede incluir dinero, beneficios y promociones. Es necesario hacer un análisis y establecer claramente cual o cuales de estos incentivos es más conveniente, incluso bajo sistemas participativos. La frecuencia puede variar y se puede trabajar a nivel individual y colectivo. De hecho lo colectivo establece un reto para las administraciones públicas, que dependen de varios apoyos y trámites para llevar a cabo sus actividades.

Las condiciones organizacionales para que los incentivos monetarios produzcan los efectos esperados demandan que esté en condiciones de medir de manera precisa el rendimiento efectivo de los directivos, del equipo y de la unidad en cuestión. Además de la medición, es imprescindible que el mejor o mayor desempeño produzcan un rendimiento integral en la organización. Por último se requiere una administración de los incentivos favorable a la expectativa de los receptores y bajo una protección a los efectos negativos que pueden producirse.

2. INCENTIVOS A RESULTADOS

El manejo de incentivos a resultados se ha venido expandiendo en las administraciones públicas. Si bien no necesariamente corresponden a pagos monetarios, lo más común es que ante el cumplimiento de metas u obtención de cierto nivel de desempeño, se otorguen remuneraciones, que pueden ser “promociones” o pagos por una sola vez, o una combinación de ambos. La orientación a resultados es la preocupación por realizar bien un trabajo o sobrepasar un estándar. Los estándares pueden ser el propio rendimiento en el pasado (esforzarse por superarlo), una medida objetiva (orientación a un resultado), superar a otros (competitividad), metas personales que uno mismo se ha marcado o aspectos que nadie ha realizado antes (innovación). El realizar algo único y excepcional también indica orientación a resultados. Se fijan objetivos ambiciosos y se esfuerza por alcanzarlos. Realiza cambios para lograr los objetivos marcados.

Cuando hablamos de objetivos ambiciosos significa que hay pocas posibilidades de realizarlos, lo que implica adecuar su esfuerzo y el de otros en la consecución del mismo. Asimismo, incluye la realización de comparaciones de su rendimiento actual con otros pasados. Si se manejan estándares se requiere que su construcción haya tomado promedios de actuación, pero que no sea el promedio, sino que sea superior, ya que los promedios ocultan las ineficiencias. De igual modo, no debiera exigirse el ideal, pues podría llevar a generar desmotivaciones al encontrar que son pocos o ninguno quien obtiene el resultado.

La orientación a resultados implica dar más importancia a éstos que a los elementos tradicionales de la gestión pública, como pueden ser aspectos normativos, el respeto a los aspectos formales o a ciertos procedimientos. Por consiguiente implica una claridad de los resultados a obtener. Debido a la necesidad de la medición y a la determinación de escalas, rangos, niveles, etc., para establecer el juicio derivado de la evaluación, aparecen aspectos subjetivos provistos por los responsables y/o los niveles más altos de funcionarios públicos, los cuales generan también percepciones diversas que han de tenerse en cuenta.

La incorporación de un sistema de gestión orientado a resultados suele guardar más o menos los mismos pasos: análisis de situaciones y/o problemas; planes con metas establecidas en el marco de la planeación o análisis estratégico; programas de acción o concreciones de planes operativos (en México se ha incorporado el Marco Lógico como herramienta de gestión y orientación a resultados) y finalmente un sistema de medición de resultados. En este proceso se dispone de información valiosa para evaluar el desempeño de los directivos. Las preguntas inmediatas son: si deben tomarse solamente los resultados alcanzados, si deben considerarse aspectos que relativicen el éxito o el fracaso, si hay que manejar varios criterios de juicio, el equilibrio o consideración entre resultados individuales y colectivos, entre otros aspectos.

La calidad de una evaluación del desempeño depende de varios factores: la fuerza de la metodología aplicada; la transparencia en su aplicación; el diálogo y la comunicación entre evaluadores, diseñadores del proceso, tomadores de decisión, directivos y demás agentes implicados; además de las motivaciones e interés que tengan los directivos. En ello la entrega de incentivos puede ser algo positivo, pero debe ser adecuadamente manejado.

La calidad de una evaluación del desempeño depende de varios factores: la fuerza de la metodología aplicada; la transparencia en su aplicación; el diálogo y la comunicación entre evaluadores, diseñadores del proceso, tomadores de decisión, directivos y demás agentes implicados; además de las motivaciones e interés que tengan los directivos.

La entrega de incentivos pasa por tener en claro varios aspectos:

- a. La apropiada vinculación de resultados a la entrega del incentivo
- b. Los aspectos que condicionan el rendimiento, ajena a los directivos
- c. Las afectaciones al rendimiento derivada del sistema
- d. La motivación y las actitudes al respecto
- e. Los efectos laterales que esto puede producir

El pago por un desempeño determinado en el sector público corresponde a un cambio drástico. Lo común es que los burócratas se incorporen a los puestos y obtengan una remuneración por su función. La retribución está ligada a un escalafón y a consideraciones extra, como puede ser la antigüedad y algún otro componente, incluso de productividad. Un modelo de pago por desempeño, busca vincular una parte de la remuneración –que puede considerarse una recompensa- con los resultados alcanzados. Aquí se espera que los incentivos otorgados tengan un impacto en la actuación induciendo a los directivos públicos a preocuparse en ello, y no contentarse con respuestas relativas o limitadas, obteniendo así un esfuerzo mayor que en el sistema tradicional.

Si se habla de incentivos económicos es menester determinar la clase de incentivos a utilizar, quién debe ser susceptible a recibirlos, si también se manejarán incentivos negativos, si habrá medidas subjetivas, objetivas o ambas para la evaluación y si existirán mecanismos para revisión, reclamo o reconsideración. No debe descuidarse el efecto que estos procesos tienen en la conducta, que no solo es la búsqueda por obtener los resultados, sino también los aspectos motivacionales, los contra-intuitivos o negativos.

El uso eficaz de modelos de desempeño en los gobiernos, exige cuidados especiales. Osborne y Plastrik (2003) plantean siete claves para el éxito de estos modelos:

1. Si son equipos los que producen el resultado hay que emplear el sistema de recompensas a grupos y no a individuos.
2. No circunscribir los pagos a los directivos, hacerlo extensivo a las categorías inferiores
3. Crear ganadores, no perdedores
4. Conferir flexibilidad a los organismos a la hora de confeccionar sus propios programas de pago
5. Implicar a todos los actores clave en el diseño y la implementación de pagos por desempeño
6. No elaborar un sistema demasiado complejo
7. Establecer primas suficientemente grandes como para que llamen la atención

De facto uno de los problemas que enfrentan los sistemas de incentivos a los mandos de la administración pública corresponda a la necesidad de considerar los esfuerzos colectivos, por ello deben manejarse incentivos grupales e individuales, y según señalamos antes, incorporar también a los mandos medios y a los operativos. Los sistemas de trabajo, que exigen vinculaciones diversas y modalidades de cooperación, deben de favorecer un ambiente adecuado para su creación, en ello el involucramiento de todas las partes, su comprensión y acuerdo es fundamental. Medir el desem-

peño individual es difícil cuando se trabaja en equipo. En esta circunstancia, el trabajo exige un alto grado de cooperación y apoyo recíproco, de tal forma que no es fácil determinar el impacto del desempeño individual sobre el resultado. Incluso podemos tener personas con un buen desempeño, pero produciendo resultados no del todo adecuados, esto es así, porque los efectos acumulados de desempeño individual no se traducen necesariamente en procesos alineados y articulados.

Esta situación se complica más debido a que cada vez es mayor la necesidad, en las administraciones públicas, de trabajar bajo sistemas vinculados y de cooperación amplia. No solo al interior de las dependencias gubernamentales, sino también entre las instituciones públicas, obligando a un trabajo de colaboración de actores ubicados en diferentes dependencias jerárquicas. En varias ocasiones las fallas en los resultados son fallas en los mecanismos de colaboración.

3. LOS EFECTOS

Los efectos que buscamos son favorecer el adecuado trabajo de los directivos públicos, obteniendo resultados y teniendo un buen ambiente de trabajo. Lo primero normalmente se puede conseguir bajo los mecanismos tradicionales o innovadores de entrega de incentivos a quien obtenga resultados en rangos pre-determinados. Lo segundo no se da en automático y de facto puede ocurrir que el sistema produzca lo contrario. Una opción para el pago basado en el cargo, consiste en remunerar con base en destrezas y competencias. También puede buscarse una determinación objetiva a ciertos resultados o parámetros de comportamiento bajo los cuales se entreguen incentivos. Debemos ser cuidadosos de establecer parámetros que acaben desvirtuando la actuación, al buscar en forma, casi exclusiva, acrecentar en parámetro predeterminado.

Si bien, se sabe que existen pautas favorables a los resultados bajo procesos de evaluación que entregan incentivos, cabe preguntarse qué impacto tienen los incentivos monetarios sobre la motivación. Aquí existe un doble juego, entre la necesaria remuneración a entregar al directivo público y la búsqueda por establecer un sistema de recompensas de tipo monetario.

El disponer de evaluaciones supone el contar con elementos para corregir líneas de acción o procesos que denotan no alcanzar los niveles esperados de rendimiento. También suponen información para el tomador de decisiones que retroalimenten su entendimiento del problema, de los efectos y de las implicaciones de su dirección. Es sabido que una combinación de objetivos y retroalimentación tiene efectos sobre el interés de la tarea que un manejo exclusivamente en objetivos o resultados. Al incorporar incentivos monetarios, pueden aumentar el interés en las tareas y su persistencia, pero no es del todo seguro.

Las investigaciones realizadas sugieren que cuando las recompensas extrínsecas están relacionadas con el rendimiento en tareas interesantes y atractivas, disminuye la motivación intrínseca (Katz, 2000). La razón de este efecto es que cuando los empleados se vieron recompensados por hacer un trabajo que ya disfrutaban, tuvieron una situación que llevaba a considerar si trabajaban para ser recompensados en lugar de estar trabajando para un disfrute intrínseco de su labor. Otras investigaciones han reforzado este hecho, mostrando que las recompensas extrínsecas pueden afectar la motivación intrínseca, dependiendo como las recompensas son construidas o interpretadas. Un Director de escuela de nivel medio superior, señaló que buscando recompensar resultados en

su plantel, otorgó un reconocimiento a los profesores cuyos estudiantes habían obtenido los mejores resultados, esto produjo un impacto negativo, pues los profesores consideraron dos aspectos: uno, que existía un cuestionamiento a la actuación general del grupo de maestros y dos, que no se consideraban aspectos como su dedicación, antigüedad y esfuerzo.

Siguiendo el trabajo de Katz (2000), se puede decir que los premios tienen tres aspectos: la evaluación, la retroalimentación sobre el desempeño y el valor de la recompensa. Cada uno de estos aspectos puede tener un impacto diferente sobre la motivación. La evaluación favorece el sentimiento de control externo y puede afectar la motivación intrínseca. La retroalimentación promueve el sentimiento de control interno, o dominio de la actividad, y por consiguiente aumenta la motivación. El valor de la recompensa puede incrementar la motivación, si se cumplen aspectos como tener un valor apreciado, estar adecuadamente aplicada y tener elementos diferenciadores objetivos (Katz, 2000). Naturalmente, los aspectos pueden jugar en diferentes sentidos y complicar la obtención de una mayor motivación.

Uno de los aspectos de gran peso para lograr que se produzca la motivación corresponde a la esperanza, Vroom (cit. in Katz, 2000) afirma que el impacto de una recompensa es función de tres factores: la esperanza, la instrumentalidad y la valencia. La esperanza corresponde a la percepción del individuo de la fuerza en la relación entre esfuerzo y rendimiento. La instrumentalidad es la percepción del vínculo entre el desempeño y la recompensa. La valencia es el valor de un lugar de trabajo en las recompensas.

Estos planteamientos nos demuestran que un programa de incentivos debe ser instrumentando considerando la obtención de buenos resultados, pero bajo la condicionante de que los evaluados crean que su esfuerzo conduce a resultados, que su rendimiento le genera recompensas y que éstas son un bien deseable a obtener. Varios de estos aspectos derivan de percepciones de quienes serán sujetos al sistema. De ahí la necesidad de “vender” bien el sistema, otorgando incentivos atractivos a los empleados. En nuestro caso a los directivos públicos.

¿Cuáles incentivos serían atractivos a los dirigentes públicos? Si bien los más comunes son los monetarios, no siempre son los más deseables. Recuerden las condiciones antes señaladas. Aquí operan necesidades y percepciones. Se pueden encontrar situaciones donde escucharemos el lamento “no es justo” bajo un manejo de percepción de falta de equidad, produciendo efectos negativos en el sistema. En este juicio se consideran no solamente los resultados, sino otros aspectos, como pueden ser apoyos recibidos, equipo con que se dispone, esfuerzo empleado, etc. Si la percepción es que se dispuso de un gran esfuerzo y no se obtuvo la recompensa, el sistema producirá un efecto contrario al buscado, reduciendo en consecuencia el esfuerzo antes aplicado. La tendencia natural es buscar culpables en elementos externos.

En consecuencia, un sistema de incentivos requiere un manejo integral del sistema de evaluación, en donde sean tomados en cuenta los grupos o individuos que serán evaluados y en su caso recompensados. Es importante que se perciba claramente que el sistema a instrumentar es justo y equitativo, que maneja instrumentos objetivos, que existan mecanismos de reclamo y reconsideración, que se obtengan recompensas que no sean cuestionadas por el resto y que no existan ni grupos o individuos excluidos sin razón, pero tampoco incluidos sin merecerlo. En su diseño deben

tomarse en cuenta las limitaciones presupuestales, puesto que ellas pueden acabar minando el sistema si no se tienen las previsiones necesarias³.

Las ventajas de una evaluación del desempeño son múltiples. La dependencia pública se orientaría a resultados, además de estar en condiciones de evaluar el potencial humano, tanto a corto, medio y largo plazos; y definir la contribución de cada empleado o funcionario públicos. Podrán identificar a los empleados que necesitan reciclaje y/o perfeccionamiento en determinadas áreas de actividad y seleccionar aquellos que tienen condiciones de promoción o transferencias. Puede dar mayor dinámica a su política de recursos humanos, ofreciendo oportunidades a los empleados, estimulando la productividad y mejorando las relaciones humanas en el trabajo. Para los directivos públicos las ventajas mayores corresponden a un reconocimiento de su actuación, que bajo el juicio positivo le daría prestigio y reconocimiento, pero además puede implicar su permanencia o ascenso; también proporciona elementos de juicio de la actuación que devienen en aprendizaje, aunque las formas de solución no son del todo permanentes, demostrarían que tienen capacidad de análisis y solución de problemas sociales. Estos juicios de actuación pueden ser motivadores en sí mismos, si se les reconoce y valora adecuadamente. Y naturalmente puede significar la entrega de un incentivo, que podría ser monetario, invitándonos a crear modalidades de pago a sueldo fijo y a sueldo variable.

Pero también existen efectos negativos. Unos son provocados por los errores, otros por la percepción y faltas de manejo adecuadas a la cultura y ambiente organizacional.

Se pueden dividir, los errores, en sistemáticos y aleatorios. Los sistemáticos son de dos tipos: los de tipo psicológico y los de carácter técnico. Dentro de los errores psicológicos o conductuales, encontramos la resistencia de los directivos, quienes pueden ser evaluados o medidos en sus resultados, o bien ser juzgadores. Otro error es el llamado de “similitud”, el cual se refiere a la tendencia a basar la percepción de los demás en función de la imagen que se tiene de uno mismo. Una forma de defensa es adaptar la propia forma de actuar a la actitud del directivo. Para evitar este riesgo los directivos deben ser competentes en su terreno y tolerar un comportamiento autónomo en sus subordinados. También encontramos aquí la rigidez o la benevolencia que se puede presentar entre los individuos involucrados. Y finalmente los estados de ánimo y las características personales los responsables de las evaluaciones.

En cuanto a los errores y limitaciones de carácter más técnico u operativo, ya hemos señalado algunas de ellas, pero podemos mencionar los estándares de desempeño poco claros o inadecuados para reconocer el rendimiento. En ocasiones, en lugar de valorar los resultados, se valoran los rasgos o características, o bien se emiten juicios erróneos sobre ellos. También es ampliamente conocido el efecto halo, correspondiente al influjo que ejerce un factor sobre todo si es fuera de lo normal, respecto a la calificación que se le otorga a otras características. Otro error técnico se refiere a la tendencia central, correspondiente a ubicar a los evaluados en el punto medio para no comprometerse. No debe dejarse de lado la complejidad de aplicación, puesto que debido a la dificultad de la aplicación, se realizan, se archivan y se olvidan con mucha frecuencia las evaluaciones. De este modo, se toman las decisiones posteriores sin referencia a estas valoraciones.

Los profesionales en materia de compensaciones han intentado durante mucho tiempo crear responsabilidad mediante la planificación e implementación de programas de incentivos eficaces,

muy a menudo, se le resta importancia a los potenciales efectos secundarios como pueden ser: la potencial creación de una competencia destructiva, o el estrechamiento del enfoque en detrimento de la innovación y, en algunos casos, pagos desperdiciados que no producen ningún incentivo porque los empleados ya actúan correctamente.

El tipo de incentivo también condiciona el efecto. Investigaciones en el ámbito privado acerca del impacto de diferentes cambios en los programas de recursos humanos halló que los incentivos financieros son los que con menos frecuencia estimulan la productividad, y que pueden reducir la productividad si no se gestionan correctamente. Mientras que los incentivos pueden alentar a los empleados con más bajo rendimiento a dejar la organización y reducir la probabilidad de que los empleados eviten sus responsabilidades, hay pruebas de que pueden menoscabar la motivación. Para los directivos públicos pueden existir motivaciones para defender su puesto o lugar de trabajo, dando pie a una búsqueda de resultados, pero también a conductas negativas por lo que logra mostrar ser mejor que los otros. Los incentivos pueden ser una señal de falta de confianza, pueden crear confusión y estrés, y parecen menoscabar la autonomía, lo cual puede disminuir las motivaciones intrínsecas, éticas y altruistas que tienen para ayudar a las instituciones públicas a cumplir sus objetivos. En ellos es menester reconocer si ya existe un comportamiento adecuado, antes de implementar incentivos financieros. Igualmente debe analizarse si la creatividad, la innovación y el enfoque y la colaboración a largo plazo son críticos. Si lo son, los incentivos pueden no ser una buena estrategia.

Se ha demostrado que las metas en sí son un buen elemento de motivación. Una vez que la persona comienza a hacer algo, se dedica a ello hasta acabarlo. El intento desempeña un papel importante en la teoría de la fijación de objetivos, ya que el intento de trabajar hacia una meta es una fuente importante de motivación. Para ello se requiere una claridad en metas y objetivos. Y como ya mencionamos anteriormente se requiere que haya facilidad para que se genere un esfuerzo por parte del directivo para su realización disponiendo de facilidades y si se entregan incentivos que estos tengan un valor específico para el directivo.

Según vimos, los funcionarios estarán *motivados para ejercer un alto nivel de esfuerzo cuando crean que eso implica un mejor desempeño, al cual es valorado de forma tal que se le brindará una recompensa por ello, como bonos, aumentos de salario o un ascenso y que estas metas satisfacen o aumentan de alguna forma la satisfacción personal del directivo.*

CONCLUSIONES

La entrega de incentivos para el desarrollo de directivos públicos, tiene un valor importante para el desarrollo de la actuación pública bajo criterios de eficacia, eficiencia y calidad, pero sobre todo para generar impactos positivos hacia la sociedad. El establecer un sistema de desarrollo que otorga incentivos conlleva una tarea amplia de planeación, consideraciones técnicas, de manejo de conducta y de aspectos políticos.

El desarrollo de un plan de compensación para pagar al personal ejecutivo, es algo similar en muchos aspectos a desarrollar un plan para cualquier empleado. Los objetivos básicos del plan son los mismos, pero el reto de la valuación es mayor. Implica reconocer que los directivos públicos han

de tomar decisiones en situaciones de información limitada, de intereses diversos, de acomodos por negociación, de interacciones que demandan acciones satisfactorias más que del tipo óptimo, entre otros aspectos. La compensación a los directivos públicos debe ser equitativa, y bien establecida, ya que permite atraer y mantener a buenos directivos. Todo esto se logra a través del buen manejo del proceso de evaluación del desempeño.

La decisión de incentivos mismos es más compleja, pues requiere reconocer las motivaciones de los directivos; su consideración, acuerdo y negociación al momento de crear el sistema. No se trata de menospreciar los aspectos positivos que brinda un sistema de evaluación basado en resultados que brinda incentivos, sino hacer un reconocimiento a los retos que ello conlleva, evitando crear un sistema que más que favorecer éxitos produzca problemas o efectos contrarios a los perseguidos.

Por tanto, el desarrollo de planes de compensación para los directivos públicos tiende a ser un asunto relativamente complejo, que demanda análisis, evaluaciones en su aplicación, valoración de los éxitos y consideración a los costos que puede conllevar. Las administraciones públicas tienen que estar cada día más orientadas a los resultados favorables a la sociedad resolviendo problemas y satisfaciendo demandas sociales. El disponer de una evaluación del desempeño, brinda una mayor transparencia a la actuación y favorece el apoyo social a las actividades gubernamentales.

Finalmente, debe estudiarse la incorporación de sistemas de entrega de incentivos que sean concomitantes, y de promociones derivadas de un proceso de actuación exitoso en varios períodos. Esto último corresponde a un ascenso de tipo horizontal, que favorece un crecimiento, aunque sea solo monetario, pero que incentiva a trabajar favorablemente y sentirse satisfecho con el esfuerzo.

REFERENCIAS

- ¹ Una versión de este artículo se presentó en el Congreso Anual del CLAD, celebrado en Asunción , Paraguay, en Noviembre 2011
- ² Este enfoque presume que es posible determinar lo que vale el trabajo. Menos claro es el hecho de que la persona valga lo mismo que su trabajo.
- ³ Un ejemplo de los problemas que representan los recursos destinados a los incentivos económicos lo encontramos en el manejo del programa de Carrera magisterial en México, que además representa mayores problemas para lograr su fin. Véase: José MEJIA LIRA (2011).

José Mejía Lira

Es originario de la ciudad de San Luis Potosí, México. Con estudios doctorales en: Administración por el Centro de Estudios Superiores de Administración, Escuela de Altos Estudios, París, Francia; y en Sociología de las Organizaciones por la Universidad de París IX, Dauphine, París, Francia. Maestría en Administración Pública por el CIIDF. Ha ocupado diversos cargos importantes, de los que destacan: Director General de Administración de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de San Luis Potosí (puesto actual), Tesorero del Municipio de San Luis Potosí, Contralor General del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, Director General de Modernización Administrativa también en el Gobierno de San Luis Potosí, Director General Adjunto de Recursos Humanos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el Gobierno Federal Mexicano. Director General de Recursos Humanos de la SCT.

Dentro de la academia ha publicado diversos libros como: "Servicios Públicos Municipales", "Problemática y Desarrollo Municipal", "El Control de la Implementación Pública", y el más reciente "La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas", entre otros. Actualmente, es Director General de Administración de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de San Luis Potosí. Dirección Postal: Blvd. Manuel Gómez Azcárate N° 150, 2^a. Sección de Hímmo Nacional, C.P. 78369 San Luis Potosí, SLP (MEXICO). E- Mail: jose_mejia_lira@yahoo.com

BIBLIOGRAFÍA

- Cornejo Rallo, Miguel Ángel (2009) "Gestión Pública, Incentivos y Remuneraciones en Chile". *Revista de Estudios Politécnicos*, Vol. VII, N° 11, Lisboa, Portugal.
- Cunill Nuria y Sonia Ospina (2003) *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática*. Ed. CLAD, Caracas, Venezuela.
- Katz, Nancy R. (2000) *Incentivos y gestión del rendimiento en el Sector Público*. Ed. Kennedy School of Government, Harvard University, Junio, Estados Unidos.
- Lawler III, Edward E. (2001) *Como recompensar la excelencia*. Grupo Editorial Norma, Colombia
- Martínez Puón, Rafael (2011) *Directivos versus Políticos ¿? La importancia de la función directiva en las Administraciones Públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Mejía Lira, José (2005) "La necesidad de la implantación y desarrollo de metodología para la Evaluación del Desempeño en la Administración Pública". *Revista Servicio Profesional de Carrera*, Vol. II, N° 4, México.
- Mejía Lira, José (2003) *La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa. México,
- Mejía Lira, José (2011) "La carrera magisterial en México: éxitos y limitantes". *Ponencia* en el XVI Congreso del CLAD, Noviembre, 2011, Asunción, Paraguay.
- Osborne, D. y P. Plastrik, (2003) *Herramientas para transformar el gobierno*. Ed. Paidos, España.
- Pérez González, Hugo Nicolás (2002) "La evaluación del desempeño de los servidores públicos". *Ponencia* VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 Oct. 2002, Lisboa, Portugal.
- Proulx, Denis y Rodrigo Naranjo (2009) "Gestión por resultados, modernización y cultura en las administraciones municipales". *Ponencia* XIV Congreso Internacional del CLAD, Salvador de Bahía, Brasil.
- Villoria, Manuel (S.F.) *La función directiva profesional*. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, España.