Efectividad de los mecanismos de incentivo institucional en el sector público. El caso del PMG en Chile[1]

Resumen
Es importante reconocer el nivel de incorporación a la cultura del control de gestión que tienen los mecanismos de incentivos institucionales en el Estado Chileno. El PMG en particular, tuvo un rol central en la instalación de sistemas básicos para mejorar la gestión pública y en la implementación de una cultura de medición. Por otro lado, se ha llegado al punto en que prácticamente el 100% de los funcionarios recibe el incentivo, el que ya se considera como un derecho adquirido. Luego de casi dos décadas desde su creación, existe una oportunidad de gran relevancia de evaluar su capacidad real de mejorar la gestión pública.
El objetivo de este estudio es examinar la efectividad de los mecanismos de incentivo institucional en el sector público de Chile, considerando el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). En particular, se llevó a cabo un análisis sobre implementación y efectos. Para esto se realizaron más de 40 entrevistas a funcionarios asociados a la administración del PMG, 11 entrevistas a informantes clave ligados al PMG a lo largo de su historia, y 9 entrevistas a otras autoridades involucradas. Se realizó además una encuesta a un amplio grupo de actores relevantes, incluyendo a los encargados PMG de los servicios, jefes de servicio, auditores internos y dirigentes de asociaciones de funcionarios (n=554).

INTRODUCCIÓN

Existe abundante literatura internacional sobre el impacto de incentivos en organizaciones privadas, así como de prácticas de incentivos similares en el Sector Público. No obstante, existe escasa evidencia de que los incentivos monetarios puedan alterar adecuadamente las conductas de las personas, salvo cuando se cumplen condiciones específicas. Estas condiciones consisten en que se busque incentivar actividades simples y repetitivas, o bien cuando la relación entre resultados, metas e incentivos es extremadamente lineal y directa y los incentivos sean aplicados sobre individuos o grupos con claras responsabilidades sobre los resultados. Estas condiciones en general no se cumplen el caso del Sector Público. Las razones entregadas en la literatura de aquello son: en el Sector Público existen múltiples principales para cada agente, y lo que es más importante, la función pública tiene muchas dificultades cuando se le pretende medir y monitorear. Lo anterior debido a que el valor público, que debiese ser el objetivo último del Estado, puede tener demasiadas dimensiones para ser capturado por una métrica.

[1]Este trabajo se realiza a partir de datos e informes levantados para una consultoría realizada por el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, al Programa de Modernización del Sector Publico realizado entre noviembre de 2015 y julio de 2016 llamado "Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales en el Sector Público"

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

No obstante, las deficiencias mencionadas, y reafirmados por una oleada de convicción con la Nueva Gestión Pública durante la década de 1990 – hoy sujeta a crecientes críticas – varios países de la OCDE han implementado algún mecanismo de incentivos por desempeño.

En el caso chileno, estas nociones se vieron materializadas por la creación del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) que llevó a ligar el desempeño en indicadores institucionales de los Servicios con bonos entregados a los funcionarios de estos servicios. Posteriormente, se crearon otros Mecanismos de Incentivo Institucional (MII), llamados Metas de Eficiencia Institucional (MEI) y PMG adscritos, que siguen las mismas lógicas.

La información histórica del período 1998 – 2014 muestra que en promedio el porcentaje de instituciones que logró el máximo incentivo con un cumplimiento de sus objetivos superior al 90% fue de 86%. Además, el fenómeno de altas tasas de obtención del incentivo se ha incrementado. Los resultados generales del cumplimiento para el año 2016 muestran que un 100% de las instituciones logra obtener el máximo incentivo. Se observa que los altos niveles de cumplimiento han implicado que prácticamente el 100% de los funcionarios se ha ganado completamente el incentivo, durante los últimos 7 años.

El presente estudio busca aportar al debate mundial sobre la aplicación de mecanismo de incentivo ligados indicadores de desempeño, en el sector público, a través del estudio del caso chileno. Para esto, se emplea una encuesta de percepción implementada a distintos actores involucrados en el funcionamiento de los Mecanismos de Incentivo Institucional de Chile. Estos actores son: jefes de servicio, encargados PMG, auditores y dirigentes de las asociaciones de funcionarios. Estas percepciones analizadas por medio de la encuesta buscan dar cuenta del efecto general de los mecanismos de incentivo institucional (MII) y la emergencia de efectos no deseados como el *gaming*. Esta información cuantitativa es analizada, a continuación, por medio del análisis cualitativo de diferentes actores y su explicación de algunos de los efectos descritos en el análisis de la encuesta, como la formulación de indicadores de poco valor estratégico y el *gaming*. En este marco, se realizaron más de 40 entrevistas, individuales y grupales, a funcionarios asociados a la administración del PMG, 11 entrevistas a informantes clave ligados al PMG a lo largo de su historia, y 9 entrevistas a otras autoridades involucradas, incluyendo a autoridades actuales y anteriores de DIPRES y la directiva de la ANEF.

Este artículo se divide en las siguientes partes: el segundo capítulo describe el origen y bases conceptuales de los incentivos monetarios en el sector público y el tercer capítulo entrega los antecedentes del mecanismo de incentivo institucional en Chile. El cuarto capítulo describe la metodología del estudio. El quinto entrega los resultados y análisis tanto cuantitativos como cualitativos. Finalmente, el capítulo seis entrega las conclusiones y consecuencias de política.

ORIGEN Y BASES CONCEPTUALES DE LOS MECANISMOS DE INCENTIVO

Los incentivos son mecanismos de intervención organizacional, orientados a gratificar a quien obtiene un objetivo buscado. Se sustentan en la noción de que una intervención externa, vale decir el incentivo, gatilla un comportamiento deseado por quien diseña el incentivo. Existen muchos tipos de incentivos, siendo los monetarios los más reconocibles como tales. Estos incentivos monetarios implican que las remuneraciones que recibirán, quiénes están incorporados en este mecanismo, serán flexibles de acuerdo al logro de los objetivos buscados por quien asigna el incentivo monetario. Usualmente los incentivos monetarios se asignan bajo el esquema del logro de indicadores de desempeño[2].

Los incentivos monetarios al desempeño se empiezan a incorporar de forma masiva a la administración pública en el marco de la modernización del Estado que giró desde la década de los noventa en torno a mejorar el desempeño de las instituciones públicas. De este modo, la mejora en el desempeño, a partir de lo que Hood (1991) define como una de las doctrinas administrativas dominantes de la Nueva Gestión Pública (NGP), se transforma en una de las mayores preocupaciones de los gobiernos. La NGP es un modelo paradigmático de gestión pública que quiebra con los supuestos del modelo burocrático y los reemplaza por nuevos, para conformar un nuevo conjunto de doctrinas administrativas. Sus bases teóricas dominantes son el *Public Choice* y el nuevo gerencialismo (Aucoin, 1990; Hood, 1991). Dentro de las doctrinas administrativas más relevantes se destacan la idea de dejar que los "gestores gestionen", definir estándares explícitos de desempeño, uso de técnicas de gestión provenientes del sector privado, uso intensivo de tecnologías, uso de la competencia en diversos niveles de la gestión pública, y una especial preocupación por el uso parsimonioso de los recursos públicos. En este contexto, los gobiernos que adoptaron esta nueva visión de la gestión pública, detectaron la necesidad de modificar el sistema de remuneraciones de los funcionarios públicos para generar las condiciones que permitan lograr el cambio organizacional que gatille mejores niveles de desempeño. Previo a dichas reformas, la mayoría de los países Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) contaban con servicios civiles que incorporaban sistemas de salarios diseñados para compensar la posición de trabajo en lugar del desempeño en el mismo (Cardona, 2007). Luego de la oleada de reformas propias de la NGP en gran parte del mundo, "según cifras de la OCDE (2005) dos tercios de los países de la OCDE han implementado pagos relacionados al desempeño para los empleados de gobierno o están en proceso de hacerlo" (Marcel *et al.,* 2014:266).

En particular, los incentivos monetarios en la gestión pública son parte de lo que Hood (1998) define como la tradición individualista de la gestión pública, que claramente es constitutiva de la NGP, y que se puede relacionar con tres aportes clásicos: Smith,

[2] "Pay for performance", en la literatura disponible principalmente en inglés.

Bentham y Taylor. Adam Smith plantea en sus textos clásicos que los funcionarios públicos deben recibir sus remuneraciones en función de su desempeño. Bentham por otro lado, en su filosofía del gobierno, de manera muy general, plantea que debe existir un pago relacionado con la calidad del servicio entregado. Finalmente, hacia finales del siglo XIX, Taylor relacionó la necesidad de incrementar los niveles de eficiencia, mediante el pago variable. Todas estas ideas, si bien estaban presentes en el ámbito de lo público, no tuvieron una relevancia mayor, sino recién con la llegada de la NGP.

El proceso de adopción de esta nueva forma de pago a los funcionarios públicos, se inicia en Canadá en 1964 (OECD, 2005), a propósito de la necesidad de mantener en el gobierno a los altos funcionarios de la administración pública, y de a poco otros países se van sumando a la tendencia. En este punto aplica la modalidad al llamado isomorfismo (DiMaggio y Powell, 1991). Vale decir, se produce una tendencia a la asimilación de las prácticas dominantes por parte de las instituciones, las cuales reconocen en una determinada práctica de gestión, por ejemplo, en este caso, el uso de incentivos, la tendencia y una expresión de buen gestionar. El problema es que muchas veces estos procesos de isomorfismo hacen que organizaciones diferentes tiendan a asimilarse, produciendo costos organizacionales que pueden ser negativos para los propios funcionarios.

Incentivos monetarios en el sector público

La literatura sobre los incentivos en el sector público empezó a cobrar relevancia principalmente a comienzos del 2000, a propósito de cuestionamientos sobre el verdadero impacto de éstos en el desempeño de las instituciones públicas (Dixit, 2002; Burgess y Ratto, 2003). Se instala una discusión sustancial respecto de lo poco que se ha desarrollado esta temática y de lo mucho que queda por hacer (Frey *et al*, 2013). Primero, existe poca claridad respecto de la pertinencia de las bases teóricas que sustentan la necesidad de aplicar incentivos monetarios. Segundo, no está claro si efectivamente la aplicación de incentivos monetarios produce un incremento en el desempeño o no. Tercero, poco trabajo empírico se ha destinado a determinar si existe una relación entre tareas y sistemas de control, y premio en la gestión pública.

La primera gran discusión en relación a la pertinencia o no de los incentivos monetarios guarda relación con los supuestos que sustentan sus teorías, por ejemplo, la Teoría del Agente Principal. Burgess y Ratto (2003) plantean que los incentivos monetarios son muy difíciles de implementar en el Sector Público, puesto que las relaciones de agente principal carecen de las mismas características que las propias del sector privado. En particular se señala que: 1) En el Sector Público existen múltiples principales para cada agente. 2) La función pública tiene muchas dificultades cuando se le pretende medir y monitorear. 3) Las acciones en el Sector Público no son "asignables" a una sola persona, como podría ser la venta de un determinado producto, sino que se requiere de un esfuerzo colectivo para lograr lo que se pretende alcanzar. 4) La motivación que asume la teoría del agente principal es

diferente a la que domina en el Sector Público, por ende, los comportamientos esperados pueden ser muy diferentes.

En línea con el último punto planteado, la segunda gran discusión que emerge en la literatura se refiere al verdadero impacto de los incentivos en términos de la posibilidad de incrementar el desempeño de los funcionarios. A este respecto la literatura plantea cuestiones muy complejas, particularmente a propósito de que se asume una visión parcial de las motivaciones de los funcionarios públicos. El esquema básico de la aplicación de los incentivos monetarios en el Sector Público asume que los funcionarios públicos, al igual que los privados se motivan por la retribución económica como única fuente de sus motivaciones, centrándose en lo que se ha dado en llamar la motivación extrínseca (Deci y Ryan, 1985a). La literatura académica ha superado esa visión simplista y parcial de las motivaciones de los funcionarios públicos, al utilizar el concepto de Motivación de Servicio Público[3]. La literatura que aborda ese concepto plantea que en el Sector Público las motivaciones de quienes desempeñan funciones en ese sector son una combinación de elementos racionales, afectivos y valóricos (Perry y Wise, 1990; Perry, 1996; Perry, 1997). A partir de este concepto se ha desarrollado una corriente de literatura que afirma que los funcionarios públicos tienen diferentes tipos de motivaciones que los trabajadores del sector privado (Brewer y Selden, 1998; Vandenabeele, 2008; Le Grand, 2006). Esta aproximación se ha sustentado teórica y empíricamente, demostrándose que existe una gran consistencia en torno al concepto y sus alcances (Perry y Hondeghem, 2008; Vandenabeele, W. & Skelcher, C., 2015; Perry, J. L. & Vandenabeele, W., 2015). Por ello, seguir asumiendo que los funcionarios públicos modificarán sus conductas solo con bonos es asumir una visión muy reduccionista que la temática. Más bien se tienen que dar cuenta de una serie de factores motivacionales para poder estimular un resultado determinado, como, por ejemplo, incrementar el desempeño de algún funcionario.

De hecho, se ha llegado a plantear que el uso de incentivos monetarios no solo no es productivo, en términos del efecto que puede lograr, sino que, además, puede llegar a tener un efecto negativo, vale decir, puede llegar a disminuir el desempeño. Esto se explica, entre otros motivos, porque se puede producir el denominado *crowding-out effect* (Frey, 1997). Este consiste en que, cuando se aplica un incentivo monetario a quien está desempeñando una actividad que regularmente no era pagada, se produce un cambio desde la motivación intrínseca[4] a la extrínseca. En otras palabras, se cambia el sentido de la motivación desde dentro (motivación intrínseca) hacia afuera (motivación extrínseca), lo cual genera un "efecto corrupción" que hace que el individuo, deje de justificar su motivación internamente, y requiera de un actor externo para motivarse.

[3] Public Service Motivation o PSM en adelante en el informe.

[4] Concepto desarrollado por Deci y Ryan (1985a; 1985b) que divide las motivaciones en dos tipos: las intrínsecas o que se estimulan desde el propio individuo, y las extrínsecas que requieren de una acción externa para ser satisfecha.

Una tercera línea de análisis se puede desprender del uso de la llamada Teoría del Control de Gestión (Eisenhardt, K. M.., 1985; Ouchi, 1979; Turner y Makhija, 2006). Esta teoría supone que las organizaciones tienen diferentes modos de trabajo, y particularmente diferentes tipos de actividades, las cuales deben ser tomadas en cuenta al momento de diseñar las formas y procesos en que se diseñan los modos de control. En particular, se reconoce que en algunas instituciones será más fácil aplicar mecanismos de control en las entradas o recursos de las organizaciones, en otras en los procesos y finalmente en los resultados. Esto tiene relevancia desde el punto de vista de la aplicación de incentivos monetarios puesto que no siempre es viable definir un esquema único de incentivos, puesto que el tipo de control es muy diferente. Siguiendo el trabajo de Wilson (1989), existen distintas instituciones en el Sector Público, las cuales se diferencian en relación a si son o no observables los productos o las acciones. Entonces, esto nos debería llevar a pensar que, ante la gran diversidad de realidades organizacionales, deberían existir formas de intervención diferentes. Incentivos monetarios que en cierta organización pudiesen ser viables, no necesariamente lo son en otra, a propósito de las formas de control que en una u otra se necesitan o se pueden hacer.

Dimensiones de análisis

En primer lugar, el **diseño** de los sistemas de incentivos institucionales debe estar pensado como parte de uno de los componentes de una gestión estratégica de la gestión de personas en el Sector Público (Swiss, 2005). El potencial impacto de este tipo de instrumentos podría ser mucho mayor si se entiende una visión estratégica de la temática. Siguiendo a Longo (2004) y Condrey (2005), la gestión de personas en el Sector Público debe ser vista como un sistema, donde se articulan una serie de acciones, las cuales, para que cumplan los objetivos e impactos esperados, deben estar alineadas de forma tal de generar sinergias y otros procesos de beneficio mutuo. Una de las formas en que se puede evitar el *crowding-out effect* es combinar acciones orientadas a la motivación intrínseca, junto a los incentivos monetarios que se refieren a la extrínseca.

Otro tema determinante en el diseño de los sistemas de incentivos guarda relación con su necesaria coordinación o relación con los sistemas de gestión de desempeño. En esta lógica se asume que "los empleados tienen un mejor desempeño cuando sus compensaciones están más estrechamente ligadas a sus esfuerzos o resultados, y el desempeño organizacional mejorará con incentivos a empleados más cercanamente alineados con los objetivos organizacionales" (Heinrich y Marschke, 2010:184). Será clave entonces para un correcto y eficiente sistema de incentivos, que las instituciones públicas tengan adecuados mecanismos de control de gestión como prerrequisito para que los incentivos sean útiles, y el diseño de los mismos permita la mejora del desempeño. El problema que releva Dixit (2002) es que las complejidades de la gestión pública hacen que los sistemas, de gestión de personas y de control de desempeño, tendrían que ser tan complejos, que se opta por sistemas sub-óptimos que en definitiva no logran los resultados esperados.

Por otro lado, Hasnain *et al.* (2012) plantean en términos de diseño de sistemas de incentivos en el Sector Público tres criterios que han dominado las acciones definidas por los países de la OECD: pagos basados en el desempeño, diferenciación y delegación. Los sistemas de incentivos en el Sector Público se han basado en términos generales en sustentar la flexibilidad de los pagos a partir del desempeño que presentan los individuos, grupos o la institución como un todo. Por otro lado, los sistemas de incentivos en el Sector Público tienen una particularidad, se basan en la diferenciación, vale decir, se diferencian tipos de trabajo, posiciones, sectores, entre otros criterios, para precisar los incentivos que corresponden. Ejemplo de esto es el incentivo a los altos directivos públicos por la posición que ocupan, o a los profesores por el tipo de trabajo que realizan. Finalmente, en el diseño de los sistemas de incentivos en el Sector Público se ha incorporado un alto nivel de delegación en los propios servicios públicos para determinar los montos y formas de los incentivos, pero además para gestionar los sistemas ligados a la remuneración variable.

Por otro lado, en relación a la **gobernanza** de los sistemas de incentivos en el sector público, se reconoce en la literatura dos elementos. El primero guarda relación con los intereses que están en juego cuando se involucran las remuneraciones de los funcionarios públicos. Por más perfecto que resulte el diseño de un sistema de pago en base al desempeño, siempre existirá un riesgo en términos de las presiones que se ejercerán para que los incentivos monetarios se asignen, por lo tanto, la forma de gestión del mismo, vale decir su estructura de gobernanza será vital. Esto se puede dar producto de la posición privilegiada que tienen los funcionarios públicos respecto de quienes asignan los incentivos o quienes monitorean el sistema. Al tener conocimiento de los verdaderos costos e indicadores, se produce lo que se ha dado en llamar el *gaming*, que se refiere a la relación que se establece entre quien asigna los bonos por desempeño y quien lo quiere recibir, produciéndose una negociación que hace complejo el desarrollo del sistema. Del mismo modo, una vez que los sistemas están en juego se pueden producir presiones de los directivos o funcionarios para que los incentivos proyectados se asignen. En la medida que los sistemas tienen normas más claras y menos sujetas a la interpretación, lo que por cierto le quita flexibilidad a la gestión del sistema, mayores son las presiones que recibirán quienes administran el sistema para acceder al pago de los bonos, atendiendo a razones especiales. Esto que se ha llamado la economía política de los incentivos puede tener un efecto muy nocivo para el sistema, toda vez que los sistemas que definen normas y luego no las respetan, se transforman en juegos simulados, perdiendo todo el potencial de poder que pudiesen tener.

Finalmente, y muy ligado a lo anterior, es necesario destacar que, junto con poner acento en un adecuado diseño del sistema de pagos por desempeño, debe existir una preocupación especial por la **implementación** de estos sistemas. Muchos de los problemas de este tipo de mecanismos se explican porque no se asignaron los recursos, no existen las capacidades organizacionales necesarias, no se pensaron sistemas de gestión de información, etc., para poder implementar adecuadamente estos mecanismos. Esto produce no tan solo que no se logren los objetivos en

términos de mejoramiento del desempeño, sino que se produzcan problemas o efectos negativos, que pueden gatillar otro tipo de dinámicas.

ANTECEDENTES DEL MECANISMO DE INCENTIVOS INSTITUCIONALES EN CHILE

El origen de los PMG

Hasta 1998 todas las materias referidas la gestión del recurso humano en el gobierno chileno estaban regidas por el Estatuto Administrativo mediante la Ley 18.834 y sus sucesivas modificaciones a comienzos de la década de 1990. Asimismo, los sueldos regidos por la Escala Única de Sueldos eran más bajos que en el sector privado, alcanzando un promedio de 6% de bajo-sueldo, para trabajadores de similares características (Bustos, 2003).

Luego de manifestaciones realizadas por los funcionarios públicos, durante 1997, el gobierno llevó a cabo las primeras negociaciones con la ANEF, que culminaron con un acuerdo ese año. Este acuerdo se concretó en el envío de un proyecto de ley, que culminaría con la Ley Nº 19.553 (BCN, 1998). En 1998 se crea, bajo esta ley, el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), como una forma de incorporar flexibilidad a las remuneraciones, las cuales variarán en función del logro de mejoras en el desempeño de los ministerios y servicios públicos. Sin embargo, en un comienzo, un alto porcentaje de éstos se refería a actividades rutinarias de las instituciones públicas, midiendo solamente la realización de actividades y la presencia de insumos, sin medir las prestaciones a los ciudadanos.

La forma en que se materializaban los PMG en esta primera etapa era a través de indicadores de desempeño definidos por los propios ministerios y servicios, y además verificados en términos de cumplimiento, por las mismas instituciones.

En esta etapa, junto con el bono al que se podía optar por el logro institucional, se accedía a un bono individual en función del desempeño de cada funcionario de acuerdo a las calificaciones que obtenía en cada año.

Creación del Programa Marco

En el 2000 se produce un cambio de autoridades que proponen modificaciones a la forma de definición de los indicadores del mecanismo. Este cambio se efectúa en el marco de la creación de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión, que busca dar coherencia a los diversos instrumentos que la Dirección de Presupuestos (DIPRES) estaba implementando. De esta manera se consolida de una manera más decidida el avance hacia un modelo de gestión presupuestaria basada en resultados, tendencia que venía desde la década anterior.

Este modelo buscaba un proceso de confección del presupuesto más informado, constituyéndose como un objetivo implícito del PMG. Por esto, vuelven a formularse indicadores de desempeño, pero a partir de un “Programa Marco” de aplicación general para todo el sector público, definiendo objetivos y metas en un conjunto de

sistemas de gestión, en áreas declaradas como prioritarias, lo que en su conjunto significó la adición formal de un objetivo de gestión del Programa. Estas metas y objetivos son aprobadas por las "Redes de expertos" que son las instituciones públicas con conocimiento especializado en un área en particular (Arenas y Berner, 2010).

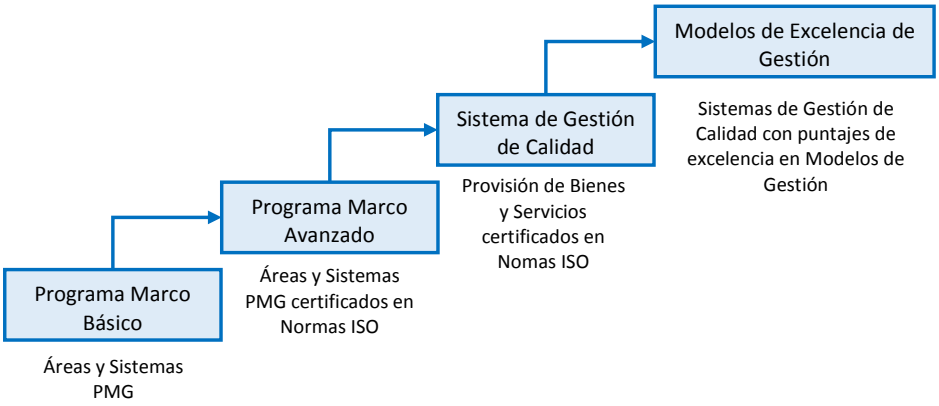
Los sistemas y áreas se fueron modificando a lo largo del tiempo. En 2001 el Programa Marco Básico incluía la implementación de 10 sistemas en cuatro áreas de gestión. Los sistemas eran: Capacitación, Higiene, Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo, Evaluación de Desempeño, Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), Simplificación de Trámites, Planificación/Control de Gestión, Auditoría Interna, Compromisos de Desconcentración 2000-2002 y Compromisos Adicionales, Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público y Administración Financiero-Contable. Posteriormente, el 2002, fue incorporado otra área (alcanzando un total de cinco) y el sistema de Enfoque de Género. El 2003, en coherencia con su función, se eliminó el sistema de Compromisos de Desconcentración 2000-2002 y Compromisos Adicionales, creándose el Sistema de Gestión Territorial en 2004. También, se reemplazó el Sistema de Simplificación de Trámites por el Sistema de Gobierno Electrónico. (Arenas y Berner, 2010).

Certificación ISO (2005)

Como se mencionó previamente, el PMG nace a partir del proceso más amplio de Modernización del Estado. En el caso chileno, la estrategia original de largo plazo para la mejora de la gestión, consistía en cuatro etapas o fases. Las primeras dos etapas buscaban fortalecer los sistemas transversales de gestión, además de permitir la construcción de las siguientes dos fases. Estas últimas, tenían por objetivo mejorar los productos y resultados de las instituciones, otorgándoles a estas mayores libertades de gerencia.
Bajo este lineamiento, a partir del año 2005, se fortalecieron los procesos de certificación bajo la norma ISO9001 de gestión de calidad, por medio del PMA (Programa Marco Avanzado) y desde el 2009 por medio del PMC (Programa Marco de Calidad). El PMA fue el inicio de la incorporación de los procesos de certificación para los sistemas del PMG, mientras que el PMC contempló la certificación bajo la norma ISO9001 de los procesos relacionados con la provisión de bienes y servicios relevantes para el desempeño de la institución.

Este fue el modelo conceptual de modo planeado que se buscó aplicar:

Figura 1. Las cuatro etapas de la mejora de la Gestión en Chile



Fuente: DIPRES 2015

Además, la Ley Nº 20.212 de agosto de 2007 estableció un aumento gradual al porcentaje de incentivo asociado al cumplimiento de los objetivos de gestión del PMG, en el contexto de incrementos acordados con los gremios. Además, creó un nuevo mecanismo de incentivo monetario, bajo el nombre de Metas de Eficiencia Institucional (MEI) (Arenas y Berner, 2010).

Implementación de sugerencias del Banco Mundial 2010 – 2014

En el año 2008, se realizó una evaluación por parte del Banco Mundial, en donde se concluyó que en sus inicios el PMG fue una importante contribución a la mejora de la gestión pública en Chile, a través de la incorporación de estándares generales de calidad en el diseño de sistemas de gestión transversales y en la implementación y administración de dichos sistemas. Sin embargo, el estudio también reflejó algunos problemas o debilidades. Entre los cuales destacan:

- El PMG estaba principalmente centrado en el desarrollo de los procesos y en el cumplimiento de rutinas de procedimientos ya establecidos. Esto se daría puesto que el foco estaba puesto en los mínimos de calidad de los sistemas y no necesariamente en mejorar efectivamente la calidad de los bienes y servicios públicos que reciben los usuarios.
- La lógica de implementación del PMG daba cuenta de un diseño homogéneo para necesidades y sistemas heterogéneos, situación que introducía excesiva rigidez. Esta rigidez sería más dificultosa en los sistemas relacionados con actividades de *front office* que con sistemas básicos de gestión (*back office*).
- Necesidad de fortalecer la participación de algunos de los actores de la gestión del PMG. Principalmente de los altos directivos que lideran los servicios.
- Limitada focalización en los ciudadanos.

- Limitación en el compromiso institucional. Lo que puede disminuir el efecto real del PMG en la mejora de la gestión.
- La complejidad del sistema PMG podría estar implicando una elevada carga de trabajo adicional para los actores involucrados.

Hacia el año 2010, el PMG estaba constituido por tres programas marcos: Básico, Avanzado y de Calidad, que entre ellos cubrían 13 sistemas. Para los del Programa Marco Básico y Avanzado, 12 de los 13 sistemas estaban centrados en procesos internos o de insumos, el "Sistema de Planificación y Control de Gestión" era el único sistema vinculado con la producción de bienes y servicios dirigidos a ciudadanos. Sin embargo, el ponderador de este sistema era, en promedio, sólo el 10% del PMG (Banco Mundial, 2008), lo que demuestra la importancia y prevalencia de los sistemas centrados en la "gestión interna" de los Servicios. La evaluación realizada por parte del Banco Mundial, generó una serie de modificaciones importantes en el Programa de Mejoramiento de la Gestión Institucional, a partir del Gobierno de Sebastián Piñera.

Cabe mencionar, en base al diagnóstico realizado por el Banco Mundial, la gran cantidad de recursos monetarios que se invertía en la realización del PMG. El costo total de este programa ascendía, para el año 2006, a la suma de 40 mil millones de pesos chilenos, (Banco Mundial, 2008). En esta evaluación de costos se consideró el incentivo monetario entregado y los demás costos en que incurre el mecanismo. Así, de este monto, el 37% correspondería a los salarios de los funcionarios involucrados en el funcionamiento del PMG, lo que equivale para el año 2006 a 15 mil millones de pesos. Por otro lado, el monto del incentivo, para el mismo año, ascendía a aproximadamente 24 mil millones de pesos, es decir, el 60% del costo total.

El 2010, en base al diagnóstico y a algunas recomendaciones realizadas por el Banco Mundial, se introdujeron importantes modificaciones. Entre éstas, se encuentra el egreso masivo de sistemas durante el 2011 y 2012, logrando como resultado que para el año 2012, el 67% de las instituciones y servicios tenía un PMG con 4 sistemas o menos. Esto tuvo el efecto de reducir el número de indicadores y de redes de expertos (DIPRES, 2014).

Otra medida fue la creación de un nuevo sistema, llamado "Sistema de Monitoreo del Desempeño Institucional". Que fue dotado de una ponderación mínima del 50% del PMG para su primer año en vigencia, el 2011 (DIPRES, 2014).

Finalmente, se creó una red adicional para el proceso de formulación y evaluación, y se externalizó el proceso de evaluación de indicadores a un agente externo, quien se adjudica el proyecto por medio de una licitación pública. Todo esto con la finalidad de agregar una tercera parte de contrapeso y hacer más transparente el proceso de medición del desempeño (DIPRES, 2014).

Reglas y montos de incentivos monetarios institucionales y peso relativo

El incentivo asociado al cumplimiento de los PMG y adscritos a él, está especificado en el reglamento de la Ley N°19.553, Artículo 6°: "(...) *el cumplimiento de los objetivos de gestión del año precedente, dará derecho a los funcionarios del servicio respectivo, a un incremento del 7,6% de la suma de las remuneraciones indicadas en el artículo 4° que correspondan, siempre que la institución en que laboren haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos de gestión anuales a que se haya comprometido. Si dicho grado de cumplimiento fuere igual o superior a un 75% e inferior al 90%, el porcentaje de esta bonificación será de un 3,8%.".(*Ley N°19.553, Artículo 6°). Sin embargo, la evolución de dicho monto ha sido irregular, y se puede ver a continuación el detalle de ésta.

Tabla 1. Evolución porcentaje de incremento de las remuneraciones de los funcionarios en relación al de cumplimiento del PMG período 1998 – 2016

Tramo de grado de cumplimiento	1998-2003	2004	2007	2008	2009	2010-actualidad
90%-100%	3,0%	5,0%	5,7%	6,3%	7,0%	7,6%
75%-89%	1,5%	2,5%	2,9%	3,2%	3,5%	3,8%
<75%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: DIPRES 2015, en base a las leyes Nº20.212, Nº19.553, Nº19.882

La información histórica del período 1998 – 2014 muestra que en promedio el porcentaje de instituciones que logró el máximo incentivo con un cumplimiento de sus objetivos superior al 90% fue de 86%. El fenómeno se ha incrementado. Los resultados generales del cumplimiento para el año 2014 muestran que un 99,5% de las instituciones logra obtener el máximo incentivo con un cumplimiento de sus objetivos en un rango entre 90% y 100%. Por otra parte, un 0,5% logra obtener la mitad del incentivo cumpliendo sus objetivos en un rango entre 75% y 89%. Finalmente, un 0% no logra obtener el incentivo. Se observa que los altos niveles de cumplimiento han implicado que prácticamente el 100% de los funcionarios se ha ganado completamente el incentivo, durante los últimos 5 años y literalmente el 100% de los servicios obtuvo a totalidad del bono en 2016.

METODOLOGÍA

Para responder al propósito de esta investigación, se utilizaron métodos cualitativos y cuantitativos, tanto para el levantamiento como para el análisis de la información. En primera instancia, se revisó la documentación relevante para el funcionamiento de los MII en Chile. En particular:

- Revisión de documentos de organizaciones tales como la OECD, Banco Mundial y BID: se revisaron las publicaciones específicas que disponen estas organizaciones respecto de la materia, destacan las publicaciones de OECD (2005) y Banco Mundial (2014). Ambas fuentes sirven como insumo tanto para el marco conceptual como los análisis de casos.
- Análisis de legislación y reglamentación relevante: se estudiaron las leyes que rigen el mecanismo de incentivo institucional, así como los reglamentos más importantes.

Además, se realizaron más de 40 entrevistas (individuales y grupales) a funcionarios asociados a la administración del PMG, 11 entrevistas a expertos ligados al PMG a lo largo de su historia, y 9 entrevistas a otras autoridades involucradas (incluyendo 5 directores de DIPRES y la directiva de la ANEF). A continuación, se presentan las técnicas de levantamiento de información cualitativa:

Entrevistas individuales a informantes clave. Se entrevistaron a expertos en materias de modernización de la gestión pública, con vasta experiencia nacional e internacional, cuyas entrevistas sirven de insumo para darle más profundidad al marco conceptual, y del mismo modo, complementar algunos aspectos del análisis. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas acumulativas. También se entrevistaron a actores del funcionamiento del MII, tanto en la gobernanza de este como a nivel de su funcionamiento cotidiano (Encargados PMG). Se eligió realizar entrevistas en profundidad porque es una forma de producción de información afín a los objetivos de la investigación, ya que lo que se busca es reconstruir el sentido que adquiere para los distintos informantes que han participado del proceso de diseño, implementación, evaluación y costos, asociados al PMG.

Taller con informantes claves del diseño del instrumento: se realizó un taller con actores nacionales que participaron en la génesis o son actores relevantes en el diseño actual del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Con la metodología de taller se buscó generar una discusión e intercambio de ideas entre distintos informantes, observando los puntos de acuerdo, de contraposición y áreas grises, intercambiando juicios y antecedentes sobre el diseño del Programa entre los asistentes y equipo investigador.

Para efectos del análisis de la información de las entrevistas y el taller se utilizó la técnica de análisis de contenido cualitativo convencional mediante el software NVivo. Debido a que esta técnica busca rescatar los motivos manifiestos y latentes de un

discurso, ella resulta especialmente útil en tanto es posible rescatar aquello que los expertos e informantes piensan del mecanismo, como también aquellas impresiones de tipo más inconsciente y que configuran un modo de comprender dicho programa y su relación con otros mecanismos de incentivo institucional.

La técnica utilizada para los datos cualitativos es la de análisis de contenido categorial. Esta técnica descompone los datos textuales –en este caso, los textos transcritos de las entrevistas y talleres- en categorías, teniendo como criterio para agolpar el texto en una determinada categoría, la semejanza en el contenido de éste. Las categorías se crean en función de los objetivos de investigación. En primer lugar, se revisaron las entrevistas para tener una idea general de la información con la que se contaba. Luego, se escogieron las categorías de acuerdo a los objetivos de investigación. Posterior a la elección de las categorías, se realizó la codificación de las entrevistas.

Finalmente, desde diciembre de 2015 a mayo 2016, se realizó una encuesta que busca conocer las percepciones de distintos actores respecto al diseño, implementación, costos y efectos del mecanismo de incentivos. Los grupos objetivo fueron los Jefes de Servicio, Encargados PMG, Auditores y Dirigentes de Asociaciones de Funcionarios, de cada uno de los Servicios.

RESULTADOS Y ANÁLISIS

Análisis de la encuesta de percepción de actores vinculados a los Mecanismos de Incentivo Institucional.

La estrategia de evaluación consideró como uno de sus elementos relevantes la aplicación de un instrumento que permitiese indagar en las percepciones de 4 categorías distintas de actores institucionales (Jefes de Servicio, Encargados del PMG[5], Jefes de Auditoría y Representantes de los Funcionarios), posibilitando la cuantificación de percepciones subjetivas de dichos actores mediante su aprobación y/o rechazo a un listado de afirmaciones referentes al efectos del mecanismo en una serie de aspectos de la Institucionalidad. Este instrumento, se inspiró parcialmente en una encuesta efectuada en el contexto de la evaluación del PMG realizada por el Banco Mundial el año 2008.

La encuesta así definida incluyó 4 preguntas de caracterización de los encuestados y 28 reactivos en los que se recogería su percepción respecto a los Mecanismos de Incentivo Institucional y otros instrumentos vinculados o similares tales como el Convenio de Desempeño Colectivo y los Convenios de desempeño Alta Dirección Pública.

Para su aplicación, el instrumento fue dispuesto en una plataforma web de manera tal que fuese contestado en línea. La encuesta se mantuvo en línea por 4 meses durante los cuales se controló el avance y se coordinaron esfuerzos para reiterar las invitaciones y persuadir a los convocados durante los períodos en que se constató menor velocidad de respuestas. La siguiente tabla presenta el marco muestral por tipo de encuestado, así como las tasas efectivas de respuesta.

Tabla 2. Distribución de la muestra.

Tipo de encuestado	Marco Muestral	Cantidad de encuestas aplicadas	Porcentaje de logro	Composición de la muestra
Jefes de Servicio	146	35	24%	18,0%
Encargados de Auditoría	140	40	29%	20,6%
Encargados del PMG	148	74	51%	38,1%
Dirigentes de Funcionarios	120	45	38%	23,2%
TOTAL	554	194	35%	100%

[5] Los “Encargados del PMG”, son aquellos funcionarios que son contraparte de la Secretaría Técnica (DIPRES) para todo el proceso de formulación, monitoreo y evaluación del PMG, MEI y PMG adscrito.

Para efectos del despliegue de los resultados de las encuestas se presenta por separado la percepción de cada grupo, así como el dato de las percepciones globales, correspondiendo dicha información al resultado de todos los respondientes sin ningún tipo de ponderación en función, por ejemplo, de los marcos muestrales.

La robustez de este análisis se ve potenciada por el hecho de que prácticamente el 90% de quienes respondieron la encuesta declaran tener una experiencia superior a 5 años en el tema, experiencia que resulta aún mayor entre Jefes de Servicio y encargados de los PMG. También da un grado mayor de validez a los resultados el hecho de que prácticamente el 80% de los encuestados declaran conocer muy bien el mecanismo.

Dado que la mayoría de los reactivos del instrumento fueron enunciados como afirmaciones positivas de los efectos de los mecanismos, y considerando que en la gran mayoría de las preguntas los entrevistados seleccionan las categorías que representan el mayor grado de acuerdo con las afirmaciones (4 y 5), se configura un panorama general de percepciones positivas de los efectos de dichos mecanismos.

Al analizar las percepciones de los encuestados al reactivo se constata que los tres aspectos en los que existe una mayor proporción de encuestados que declara estar de acuerdo son:

- Los funcionarios conocen el grado de cumplimiento de las metas (83% de menciones 4 y 5)
- Existe alineación entre el MII y los objetivos estratégicos de la Institución (72% de menciones 4 y 5)
- Las metas establecidas anualmente han sido exigentes (72,4% de menciones 4 y 5)

A contrario sensu, las tres afirmaciones en que se constata un mayor grado de desacuerdo son:

- Los usuarios de la Institución conocen las metas institucionales (58% de menciones 1 y 2)
- El MII permite mejorar las condiciones laborales en las instituciones (42% de menciones 1 y 2)
- El MII permite la asignación más eficiente de los recursos (34,6% de menciones 1 y 2)

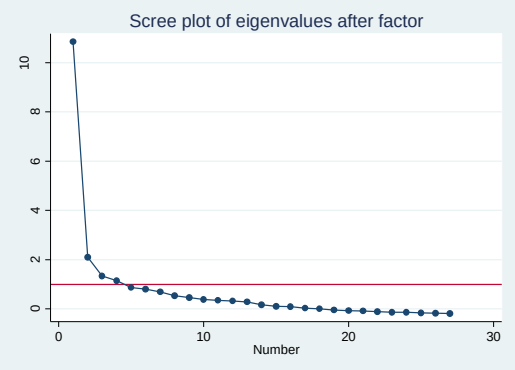
Sin embargo, el panorama de percepciones que sistemáticamente dan cuenta de efectos positivos del MII presenta diferencias regulares si se segmenta a los encuestados por tipo de funcionarios. En efecto, mientras entre los Jefes de Servicio se observan tasas de acuerdo con afirmaciones tales como “la implementación del mecanismo PMG ha contado con un decidido apoyo de parte de la autoridad” (94% de acuerdo) o “los funcionarios del servicio tienen un alto nivel de compromiso con el logro de las metas” (84% de acuerdo), los representantes de los funcionarios tienen una alta tasa de desacuerdo con afirmaciones tales como “los funcionarios tienen una participación significativa en la definición de las metas anuales” o “el mecanismo ha

permitido mejorar las condiciones laborales (68% y 55% de menciones en desacuerdo). Se observa además que las percepciones de los encargados del PMG guardan un mayor grado de similitud con las respuestas de los Jefes de Servicio mientras que las respuestas de los encargados de auditoría son más similares a la de los representantes de los funcionarios. Esto en definitiva nos habla del mayor nivel de compromiso de los Jefes de Servicio y encargados de PMG respecto de estos instrumentos, que el que poseen los dirigentes de asociaciones y los encargados de auditoría. El quehacer de los primeros está indudablemente más ligado a los mecanismos de incentivo institucional que el de los segundos, cuyo ámbito de acción es más amplio.

Adicionalmente a las preguntas de percepción de efectos de los mecanismos se incorporó un par de preguntas con el objetivo de indagar en el reconocimiento de los encuestados de la ocurrencia de estrategias de *gaming* en el planteamiento de las metas. Resulta sintomático el hecho de que ante estas afirmaciones la mayor tasa de acuerdo se registre entre los Jefes de Servicio considerando el rol protagónico que les corresponde desempeñar en el establecimiento y sanción de dichas metas.

Con el objetivo de cuantificar el grado de asociación entre las percepciones de los funcionarios frente a los reactivos incluidos en la encuesta se efectuó un análisis factorial de las respuestas. Este análisis permite identificar si, dada la estructura de asociación en las respuestas cuantificada mediante la matriz de correlaciones entre los 27[6] reactivos, esta puede resumirse en un número inferior de "dimensiones" latentes (factores) no observables directamente, para luego, al analizar la estructura de correlaciones entre las variables originales y las variables latentes, interpretar el sentido y la naturaleza de las variables latentes obtenidas.

Figura 2. Gráfico de sedimentación Encuesta de Percepción sobre el PMG

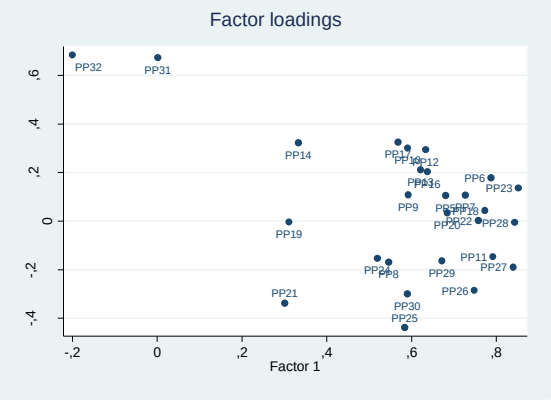


[6] Dado que las primeras 4 de las 32 preguntas del cuestionario se incorporan más bien para la caracterización de los encuestados que para la medición de sus percepciones, para facilitar la identificación de las preguntas en el análisis factorial, se utiliza en su numeración el mismo número identificador que tienen en la secuencia de preguntas de la encuesta, esto es desde la respuesta 5 a la 32.

Tal como puede observarse la primera variable latente tiene asociado un valor propio superior a 10, por lo que por si sólo explica la mayor parte de la variabilidad contenida en la matriz de correlaciones de las respuestas (70,5%). A continuación, la siguiente variable latente (que tiene un valor propio asociado de 1,4) adiciona a la variabilidad explicada por la primera variable latente un 9,8% adicional. Si bien es cierto la tercera variable latente también tiene un valor propio mayor que uno, dado el alto porcentaje de variabilidad explicado por las dos primeras variables latentes así como la mayor simplicidad de la interpretación de los resultados a partir de estas dos variables (dimensiones), se procederá a analizar el modelo sólo con ellas.

El siguiente paso del análisis factorial permite dar una interpretación funcional a los factores obtenidos, analizandos los coeficientes de correlación lineal entre las preguntas y los dos factores identificado. Identificando las preguntas que presentan las correlaciones más altas con cada factor se puede dar una interpretación a dichas variables latentes. Una forma sencilla de resumir la estructura de correlaciones es desplegando en un gráfico de coordenadas cartesianas las dos variables latentes (la primera en el eje horizontal y la segunda en el vertical) y las correlaciones de cada pregunta con los dos factores se presentan como puntos en dichos ejes, lo que se puede apreciar en la siguiente ilustración.

Figura 3. Diagrama de dispersión de correlaciones (cargas factoriales) entre las preguntas originales y los dos factores considerados



Tal como puede observarse, la gran mayoría de las respuestas a los reactivos presenta alta correlación (y positiva) con el primer factor, mientras que las respuestas a las preguntas 31 y 32[7] destacan por su correlación significativamente más baja con dicho factor, pero mucho mayor con el segundo. Estas dos variables son aquellas incluidas

[7] Pregunta 31 "Si los compromisos del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI y/o Adscritos) no estuvieran asociados a los incentivos económicos, se acordarían metas más exigentes". Pregunta 32 "Si los compromisos del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI y/o Adscritos) no estuvieran asociados a los incentivos económicos, los indicadores que se emplean en la evaluación del mejoramiento de la gestión considerarían aspectos más relevantes para la función del Servicio"

en el cuestionario para dimensionar la percepción de los encuestados respecto a lo que ocurriría con las metas si es que hipotéticamente estas no estuviesen asociadas a la obtención de los incentivos, proporcionando así nociones del grado en que se reconoce la existencia de estrategias de lo que en la literatura se denomina *gaming*. En otras palabras, las percepciones de los entrevistados a los reactivos que van de 4 al 30, por tener una alta correlación positiva con el primer factor, son una señal de que la gran mayoría de ellas[8] pueden resumirse como una **percepción global de efectos del MII**. Mientras más positiva es la percepción manifestada por un entrevistado del efecto del MII en las preguntas que van de la 4 a la 30, mayor es el puntaje estimado para dicho encuestado en esta primera dimensión. Por otro lado, mientras mayor sea la percepción de parte de los encuestados de que las metas serían más exigentes en un escenario hipotético de no existencia del PMG mayor sería el nivel de acuerdo en la respuesta los reactivos 31 y 32, y por lo tanto se puede considerar a este factor como un cuantificador de la **percepción de la práctica de estrategias del tipo *gaming***.

Finalmente, el análisis factorial permite estimar un puntaje "hipotético", con valores entre "-1" y "1" de las respuestas de cada encuestado a estas dos variables latentes ficticias (percepción global de efectos del MII y percepción de *gaming*), posibilitando el cálculo de un promedio por categoría de encuestados (tipo de funcionarios). La siguiente tabla presenta el puntaje promedio estimado en los dos factores que sintetizan la estructura de correlaciones de los 30 reactivos originales por categoría de funcionario:

Tabla 3. Puntajes Factoriales por tipo de funcionario

Tipo de funcionario	Factor	Observaciones[9]	Promedio
Jefes de Servicio	Percep. Global	24	0,33
	Percep. gaming	24	0,21
Encargado de Auditoría	Percep. Global	30	-0,21
	Percep. gaming	30	-0,03
Encargado del PMG	Percep. Global	45	0,31
	Percep. gaming	45	-0,05

Comentario [JF1]: Tratemos de ver si esto genera diferencias significativas entre los grupos comparados

[8] Se exceptúan las respuestas a las preguntas P14, P19 y P21 que presentan una baja correlación con el factor 1. Se trata de las respuestas a los reactivos que dan cuenta de las percepciones sobre el grado de asociación del PMG con las metas del CDC, si el cumplimiento de las metas requiere de un esfuerzo adicional de los funcionarios y si la cantidad de tiempo dedicada al PMG se considera adecuada. Tal como se mencionó en su momento las percepciones sobre estos reactivos presentan patrones sistemáticamente distintos al constatado en el resto.

[9] La técnica de análisis factorial utiliza en las estimaciones sólo aquellas observaciones (registros de la base de datos) en que el encuestado contestó la totalidad de las preguntas del instrumento, lo que alcanza un total de 126 de los 194 funcionarios que contestaron la encuesta (65%).

Dirigentes de Funcionarios	Percep. Global	27	-0,58
	Percep. gaming	27	-0,06

Tal como puede observarse y consistente con la respuesta de los encuestados a la mayoría de las preguntas (con la sola excepción de las respuestas a las preguntas 31 y 32 que miden la percepción respecto a la implementación de estrategias del tipo *gaming*), las mejores percepciones de efectos del MII se distinguen entre los jefes de servicio y encargados del PMG y las peores entre los encargados de auditoría y dirigentes de funcionarios.

Por otro lado, el **factor que da cuenta de la percepción del uso de estratégicas del tipo *gaming*** se observa un promedio positivo en las respuestas de los Jefes de Servicio, y negativos (aunque todos muy cercanos a 0) en las percepciones del resto de los sujetos. Estos promedios pueden ser interpretados como un mayor reconocimiento de ocurrencia de estrategias del tipo *gaming* entre los Jefes de Servicio que entre el resto de los encuestados, en donde se observan promedios que, aunque negativos, son muy cercanos a "0".

Para explicar esta disímil percepción del rol de los mecanismos de incentivo institucionales, en los que algunos actores tienen percepciones negativas (dirigentes de funcionarios y auditores internos) y otros positivas (jefes de servicio y encargados PMG) de sus efectos, junto con el hecho de que un actor (los Jefes de Servicio) parecieran afirmar la existencia de *gaming*, la siguiente sección entrega los resultados del análisis cualitativo realizado actores involucrados en el origen, diseño e implementación de los MII.

Análisis cualitativo

Se entregan juicios evaluativos respecto del sistema de incentivos institucionales aplicado en Chile. El análisis se ordena según tres componentes: los propósitos del PMG, el PMG como política laboral, y el PMG como política de mejoramiento de la gestión.

Propósitos del sistema:

Como ya fue planteado, desde el origen, el propósito del mecanismo de incentivo institucional debe ser entendido desde dos perspectivas. Por un lado, desde los diseñadores del mecanismo, fue pensado como un mecanismo para presionar a las instituciones públicas para generar procesos modernizadores que se tradujeran en un mejor desempeño de los ministerios y servicios públicos. Pero, por otro lado, desde los funcionarios públicos, se pensó como un mecanismo para mejorar las remuneraciones. Esta doble mirada al mismo instrumento produce que las

expectativas y los comportamientos de los actores sobre el sistema sean muy diferentes.

> "*Había un convencimiento del grupo que lo dirigía y que en el fondo se dijo "Mire, esta es una solución para poder ganar más plata y usted lo va a tener que hacer obligatoriamente". Y yo creo que ha costado mucho que sea entendido como una herramienta útil que te mejora la gestión de la institución*" (Alta autoridad actual)

El PMG como política laboral:

El PMG como mecanismo de incentivo institucional, deben ser vistos como parte de las relaciones laborales en el Estado chileno. Esto se confirma en el hecho de que el mecanismo de incentivo institucional se incorporó dentro de las negociaciones salariales.

> "*Y por el lado de los beneficios, si uno lo mira desde una perspectiva macro también deberíamos considerar que este instrumento permitió establecer una política clara de remuneraciones de los funcionarios del sector público en un contexto de democracia. Desde el año 98' hasta el año 2006 hay un periodo de absoluta tranquilidad en las relaciones de la administración con los gremios*" (Participante taller)

En cuanto política laboral, esta percepción del PMG como mecanismo que entrega "tranquilidad" en las relaciones de la administración con los gremios podría explicar la percepción positiva en la encuesta que tienen los jefes de servicio.

Por otro lado, existe un alto nivel de consenso entre los actores del sistema que el PMG logró un efecto en las instituciones públicas chilenas, que consistió en inculcar en el aparato público chileno el uso de un lenguaje, una metodología y en definitiva una cultura de evaluación en el aparato público chileno. A propósito de su relevancia, incluso se crearon unidades a cargo de la temática para abordar formas de trabajo pertinentes a los desafíos que se generaron. Con el tiempo, el riesgo de estas unidades fue que se transformaron en "los encargados del PMG" y se aisló su trabajo, desconectando el trabajo para controlar el PMG del resto del quehacer organizacional.

> "*Yo diría por ejemplo que esto creo sistemas y puso el tema encima de la mesa, creó, creó institucionalidad, creó conciencia, creó un lenguaje, un glosario, un, una línea de trabajo que decía, mira esto tiene que ver con el mejoramiento de la gestión, ah, se crearon institucionalidades dentro de los servicios, que como en todo nivel tiene un punto de equilibrio adecuado, ah, pero cuando estos sistemas a veces no se controlan, no se trabajan adecuadamente, cobran vida propia, y después crecen per sé*" (Alta autoridad actual)

El PMG como política de mejoramiento de la gestión:

El aumento sostenido en el porcentaje variable del incentivo institucional ha llevado a que no obtenerlo se vuelva una amenaza muy fuerte sobre los funcionarios. Según las asociaciones de funcionarios, excesivamente: *"hemos transitado por la vía variable a un impacto muy alto, se está convirtiendo en algo muy alto para el salario"* (Dirigente ANEF). Esto es coherente con la visión transversal en todos los actores de que la relación con el MII no es la de un "premio" o incentivo adicional, sino de parte del sueldo, de un "derecho adquirido".

> *"El incentivo trimestral, en definitiva, incluso en los presupuestos internos (…) Como que si esto se va a ganar igual. Por lo tanto, el ingreso tuyo (…) no es solamente el que establece la ley ni el de los bonos por ley, sino además el incentivo (…) Eso te refleja el hecho de que está asimilado ya de forma estructural" (Miembro Comité Asesor)*

De este modo, se entiende que el monto es parte de la remuneración fija, desarrollándose estrategias orientadas a asegurar un indicador que no sea desafiante y ponga en riesgo este monto importante de remuneraciones.

> *"El PMG marca y eso marca, entonces la discusión de metas ya se cambia a tratar de poner metas lo más autocumplidas posibles, indicadores que sean lo más difícil de medir o lo más autocumplido, hay un incentivo, te fijas...un instrumento que se lo gana el 99 coma y tanto de los servicios, deja de ser un sentido." (*Alta autoridad actual*)*

Según el diseño, el Jefe de Servicio es quien representa al Servicio frente al Ministro del ramo, Comités y en instancias de naturaleza política. No obstante, de acuerdo a lo reportado en el Informe del Banco Mundial (2008), los Jefes de Servicio, durante la primera década de funcionamiento del PMG, presentaron un bajo involucramiento con el proceso, e incluso a veces desconocimiento del incentivo institucional. Así, el cumplimiento de PMG solía concentrase en unos pocos funcionarios, de forma heterogénea. Posteriormente, ya para el 2011, Araya reafirma este juicio y lo contrasta con la relevancia que debiese tener el Jefe de Servicio revisando los resultados de indicadores de desempeño, y evaluar las razones por las que se alcanzan o no las metas (Araya, 2011).

De este modo, se contraponen el rol esperado que debe cumplir el mecanismo de incentivo institucional para el Jefe de Servicio, y el involucramiento real que tenía el Jefe de Servicio. Darville (2015, pág. 57) afirma que antes de 2010 el sistema de los PMG poseía "*insuficientes incentivos para un mayor involucramiento de los Jefes de Servicio*" y que dicha situación no fue subsanada con las reformas implementadas en 2010.

En esta línea, los entrevistados consideran que los indicadores, en general, no entregan información crucial para la gestión del Jefe de Servicio. Solo existiría una participación más significativa si el bono corre riesgo: "*cuando existen desviaciones,*

riesgos de incumplimiento allí ordena [el Jefe de Servicio] algunas medidas para hacernos cargo de cómo seguir hacia adelante" (Encargado PMG).

Un factor importante es que en la mayoría de los Servicios existen indicadores de producto estratégico adicionales y que no son incluidos en los PMG. Un elemento relevante en la explicación de esto sería, según encargados PMG, la inercia presente en el proceso de formulación. Una vez que se ha establecido un indicador, es muy difícil sacarlo o modificarlo. Así, un encargado de PMG reclamaba por la existencia de indicadores cuyo grado de cumplimiento no dependía del actuar del Servicio, pero que fue introducido anteriormente y no se les permitía sacarlo.

> "*los indicadores que nosotros tenemos hoy que están asociados como indicadores estratégicos en la MEI son con mucha componente exógena que no dependen necesariamente de la gestión del Servicio (…) dado eso es que nosotros tenemos otros indicadores que sí son de acuerdo a lo que nosotros hacemos y al resultado de lo que estamos nosotros efectivamente realizando como Servicio (…) ahora, el tema es que no podemos cambiar esos indicadores tampoco porque le son tan atractivos a DIPRES que en las instancias en que lo hemos solicitado (…) es tan atractivo el indicador que es difícil que nos dejen sacarlo" (*Encargado MEI)

En este sentido, respecto a la poca relevancia de los indicadores medidos por los MII, existe una crítica al énfasis en el cumplimiento formal por sobre las mejoras sustanciales:

> *"el tema es que en estos temas o el PMG, muchas veces se está evaluando no si cumpliste o no cumpliste la meta, sino que "mira, esto lo hiciste, te demoraste un día más o un día menos; el formulario lo aplicaste así o lo aplicaste asá" y no en el objetivo principal"* (Dirigente ANEF).

Este aspecto también es percibido por el Evaluador Externo. En un Informe de Incidentes se menciona: "*En este sentido, las diferencias entre los Servicios que cumplen y no cumplen, no están asociados a los procesos de descentralización, sino que a capacidades documentales y metodológicas*" (BGM Consultores Asociados, 2014, págs. 31-32) .
Estas dificultades en la implementación sacan a relucir la gran heterogeneidad dentro del Estado y entre los Servicios. Existen diferentes niveles de preparación y dedicación entre los encargados respectivos y que pudiesen explicar estas diferencias en "capacidades documentales y metodológicas", que se mencionan en la cita.

Es posible que esta crítica a la falta de relevancia de los indicadores del PMG y su excesivo énfasis en temas formales esté, en parte, detrás de las percepciones negativas recogidas en encuesta, tanto en funcionarios como auditores.

CONCLUSIONES Y COSECUENCIAS DE POLITICA

Es importante reconocer el nivel de incorporación a la cultura del control de gestión que tienen los Mecanismos de Incentivos Institucionales (MII) en Chile. El PMG en particular, tuvo un rol central en la instalación de sistemas higiénicos para mejorar la gestión pública y en la implementación de una cultura de medición. Esta fuerte instalación del mecanismo, y la relativa tranquilidad que ha traído en las negociaciones salariales, puede explicar la positiva percepción que surge en la encuesta realizada, para el caso de los Encargados PMG de los Servicios y para algunos Jefes de Servicio, a pesar de que estos últimos perciben un alto grado de *gaming*.

Por otro lado, entre las diversas preguntas que este estudio buscó responder, destaca: ¿el diseño actual de los incentivos monetarios es apropiado para afectar la conducta y con ello mejorar la gestión pública? La respuesta esta pregunta parece ser más bien negativa.

Dada la tendencia al *gaming* del sistema para evitar conflictos laborales, se ha llegado al punto en que prácticamente el 100% de los funcionarios recibe el incentivo, el que ya se considera como un derecho adquirido y no como una renta variable. En este proceso, se generan las siguientes problemáticas:

a) La formulación de indicadores y metas es formalista y poco representativa de la verdadera calidad de la gestión, lo que lleva a que las autoridades tomadoras de decisiones verdaderamente relevantes no orienten dichas metas en torno a los resultados de estos sistemas, les presten escasa atención y organicen este instrumento de modo que no se convierta en un problema.
b) El bono se percibe como una proporción demasiado grande del ingreso como para poder perderse, por lo que trae el surgimiento de conflictos en las escasas oportunidades en que las metas – generalmente poco desafiantes – no se alcanzan[10].
c) El sistema de control de gestión de la institución es capturado por un sistema central, en lugar de permitir el desarrollo de uno propio para la realidad de cada Servicio, con la heterogeneidad y descentralización observada sistemáticamente en la evidencia internacional.
d) El costo más importante es a la vez el más intangible. Al imponérsele a los Servicios y a los funcionarios una motivación extrínseca a ellos mismos, se produce el *crowding out* de lo que más debiera importar: la motivación intrínseca por la agregación de valor, el servicio público y la satisfacción de los usuarios, y por ende, la burocratización institucional.

[10] Por ejemplo, véase el caso de FONASA "Funcionarios de Fonasa exigen renuncia de directora nacional", aparecido en <http://radio.uchile.cl/2016/02/08/funcionarios-de-fonasa-exigen-renuncia-de-directora-jeanette-vega>, el 8 de febrero 2016. Caso en que funcionarios pidieron renuncia de directora por pérdida de bono y paralizaron funciones.

BIBLIOGRAFÍA

Arenas, Alberto y Heidi Berner (2010) "Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central". Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Brewer, G. A. & Selden, S. C. (1998). "Whistle blowers in the federal civil service: New evidence of the public service ethic". Journal of public administration research and theory, 8(3), 413-440.

Burgess, S., & Ratto, M. (2003). "The role of incentives in the public sector: Issues and evidence". Oxford review of economic policy, 19(2), 285-300.

Cardona, Francisco, (2007), "Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States". Conference on Civil Service Salary Systems in Europe.

Condrey, S. E. (Ed.). (2005). Handbook of Human Resources Management in Government. John Wiley & Sons.

Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1985a). "The general causality orientations scale: Self-determination in personality". Journal of Research in Personality, 19, 109–134.

Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1985b). Intrinsic motivation and self-determination in human behavior. New York: Plenum

Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2011). "Self-determination theory". Handbook of theories of social psychology, 1, 416-433.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (Eds.). (1991). The new institutionalism in organizational analysis (Vol. 17). Chicago, IL: University of Chicago Press.

DIPRES (2014), Programas de Mejoramiento de la Gestión PMG: Evolución 2011-2014 y desafíos futuros. ISBN: 978-956-8123-70-3

Dixit, A. (2002). "Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review". Journal of human resources, 696-727.

Dixit, A. (2002). Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review. Journal of Human Resources, 696-727.

Eisenhardt, K. M. (1985). "Control: Organizational and economic approaches". Management Science, 31, 134–149.

Frey, B. S. (1997). Not just for the money. Books

Frey, B. S., & Osterloh, M. (2002). Successful management by motivation: Balancing intrinsic and extrinsic incentives. Springer Science & Business Media.

Heinrich, C. J., & Marschke, G. (2010). "Incentives and their dynamics in public sector performance management systems". Journal of Policy Analysis and Management, 29(1), 183.

Hood, C. (1991). "A public management for all seasons". Public administration, 69(1), 3-19.

Hood, C., & Jackson, M. (1991). Administrative argument (Vol. 5). Aldershot: Dartmouth.

Ingraham, P. W. (1993). "Of pigs in pokes and policy diffusion: Another look at pay-for-performance". Public Administration Review, 348-356.

Le Grand, J. (2006). "Motivation, agency, and public policy: of knights and knaves, pawns and queens". OUP Catalogue.
Longo, F. (2004): Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del Sector Público, Paidós, España.
Marcel, M., Guzmán, S., & Sanginés, M. (2014). Presupuestos para el desarrollo en América Latina. Inter-American Development Bank (IDB).
Marcel, Mario, Guzmán, Marcela y Sanginés, Mario, (2014), Presupuestos para el desarrollo en América Latina. BID, Washington D.C.
OECD, (2005), Performance related Pay Policies for Government Employees.
OECD, (2012), Human Resources Management Country Profiles: Australia, Canada, Chile, Mexico, New Zealand, United Kingdom.
OECD, (2015), Government at a Glance 2015.
Ouchi, W. G. (1979). "A conceptual framework for the design of organizational control". Management Science, 25(9), 833–848
Perry, J. L. (1996). "Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity". Journal of public administration research and theory, 6(1), 5-22.
Perry, J. L. (1997). "Antecedents of public service motivation". Journal of public administration research and theory, 7(2), 181-197.
Perry, J. L., & Hondeghem, A. (Eds.). (2008). Motivation in public management: The call of public service: The call of public service. OUP Oxford.
Perry, J. L., & Vandenabeele, W. (2015). "Public Service Motivation Research: Achievements, Challenges, and Future Directions". Public Administration Review, 75(5), 692-699.
Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). "The motivational bases of public service". Public administration review, 367-373.
Perry, J. L., Engbers, T. A., & Jun, S. Y. (2009). "Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence". Public Administration Review, 69(1), 39-51.
Swiss, J. E. (2005). "A framework for assessing incentives in results-based management". Public Administration Review, 592-602.
Turner, K. L., & Makhija, M. A. (2006). "The role of organizational controls in managing knowledge". Academy of Management Review, 31, 197–217.
Vandenabeele, W. (2008). "Government calling: Public service motivation as an element in selecting government as an employer of choice". Public administration, 86(4), 1089-1105.
Vandenabeele, W., & Skelcher, C. (2015). "Review: Public service motivation—practical problems, scientific evidence and the role of a research community". Public Money & Management, 35(5), 321-327.
Weber, M. (1996). Economía y sociedad [1922]. México, Fondo de Cultura Económica.
Wilson, J. Q. (1989). Bureaucracy: What government agencies do and why they do it. Basic Books.
World Bank. (2014). Pay flexibility and government performance: a multicountry study. Washington, DC: World Bank Group.