

Subsecretaría de Hacienda

“Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público”

**INFORME ETAPA 1
VERSIÓN 3**

**Preparada por
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS DE INGENIERÍA INDUSTRIAL
E
INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS**

UNIVERSIDAD DE CHILE

Febrero 2016

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|-----|
| Tabla de Contenido | 2 |
| 1. Introducción | 3 |
| 2. Objetivos del Proyecto | 5 |
| 2.1. Objetivo General | 5 |
| 2.2. Objetivos Específicos..... | 5 |
| 3. Marco Conceptual | 7 |
| 3.1. Incentivos Monetarios: Bases teóricas..... | 9 |
| 3.2. Aplicabilidad de los Incentivos Monetarios en el Sector Público..... | 9 |
| 3.3. Especificando el análisis en los criterios definidos para este estudio..... | 11 |
| 4. Metodología | 14 |
| 5. Análisis de resultados de experiencias previas | 17 |
| 5.1. Estudios sobre los Incentivos Monetarios en el Sector Público..... | 17 |
| 5.2. Análisis de investigaciones particulares:..... | 22 |
| 6. Casos de Estudio..... | 24 |
| 6.1. Australia | 26 |
| 6.2. Canadá..... | 28 |
| 6.3. México | 30 |
| 6.4. Nueva Zelanda..... | 32 |
| 6.5. Reino Unido..... | 33 |
| 6.6. Análisis Comparativo Estudio de casos: | 38 |
| 7. Reflexiones y lecciones para Chile..... | 43 |
| 8. Apéndice Sistemas de incentivos: Teoría y evidencia internacional con énfasis en lecciones para el sector público..... | 48 |
| 8.1. El problema de principal-agente en la empresa privada | 48 |
| 8.2. La evidencia empírica sobre incentivos en el ámbito privado | 54 |
| 8.3. Diseño de incentivos en el sistema público | 61 |
| 8.4. Conclusiones..... | 73 |
| 8.5. Referencias..... | 76 |
| 9. Bibliografía..... | 85 |
| 10. Anexo 1: Fichas investigaciones y estudios..... | 89 |
| 10.1. Effect of Financial Incentives on Improvement in Medical Quality Indicators for Primary Care | 89 |
| 10.2. Smarter Task Assignment or Greater Effort: the impact of incentives on team performance | 91 |
| 10.3. Cross-country evidence on teacher performance pay..... | 93 |
| 10.4. Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence..... | 95 |
| 10.5. Pay Flexibility and Government Performance | 97 |
| 10.6. Pay for Performance in the Public Sector—Benefits and (Hidden) Costs..... | 99 |
| 10.7. Effect of Financial Incentives on Improvement in Medical Quality Indicators for Primary Care | 101 |
| Información General | 103 |

1. INTRODUCCIÓN

Con el objeto de mejorar el análisis, evaluación y formulación del presupuesto público, la Dirección de Presupuestos ha desarrollado e introducido en el proceso presupuestario diferentes instrumentos de monitoreo y evaluación en las últimas décadas. Ello ha contribuido a orientar los recursos hacia el logro de las políticas y objetivos del Gobierno.

Para esto se ha implementado, gradual y progresivamente, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, que tiene por objeto promover la eficiencia y la eficacia en la asignación y uso de los recursos públicos, a través de la aplicación de técnicas e instrumentos de evaluación y control de gestión ligados al presupuesto.

En este contexto, la Subsecretaría de Hacienda licita el **“Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público”** cuyo objetivo general es generar un conjunto de recomendaciones sobre aspectos de diseño e implementación de los incentivos monetarios asociados al Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), las Metas de Eficiencia Institucional (MEI) y los Servicios Adscritos a los PMG, en base al análisis y evaluación del diseño, implementación, costos y resultados a nivel de producción de los mismos, así como a las buenas prácticas internacionales.

El presente informe presenta los resultados del trabajo realizado para dar cuenta de la primera etapa del estudio. Se ajusta a los requerimientos definidos en las bases de la licitación, y en términos generales entrega un panorama general de los principales lineamientos respecto de las tendencias tanto teóricas como prácticas del fenómeno de los incentivos monetarios ligados al desempeño en el Sector Público, incorporando una mirada internacional.

Las fuentes de información utilizadas para efectuar este informe fueron las siguientes: revisión bibliográfica de las principales revistas del ámbito de la gestión pública, administración, psicología y otras disciplinas afines. Del mismo modo se analizaron documentos oficiales del Banco Mundial, la OCDE, el BID y el CLAD. Junto con ello, se efectuaron entrevistas con actores clave, con experiencia en los temas de modernización de la gestión pública en América Latina y el mundo. Para complementar el estudio con enfoques más aplicados en la materia se desarrollan los casos de Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Además, se entrega un marco de análisis sobre la materia, que servirá como insumo para el resto de las etapas del estudio.

A modo de definición, en el presente documento entenderemos a los incentivos institucionales como incentivos monetarios que se traducen en una renta variable, la cual se liga al desempeño ya de la organización como un todo. Entendemos que existen muchos conceptos que si bien tienen algunas diferencias, responden a la misma lógica. En este sentido utilizamos indistintamente los conceptos “incentivos monetarios”, “pago basado en desempeño”, “pagos variable por desempeño”, y otros similares. Por otro lado, los incentivos monetarios pueden clasificarse según a quién esté ligado el desempeño que los activa:

- a. **Incentivos individuales:** incentivos monetarios que se traducen en una renta variable, la cual se liga al desempeño de un individuo.

- b. **Incentivos colectivos:** incentivos monetarios que se traducen en una renta variable, la cual se liga al desempeño de un grupo dentro de la organización.
- c. **Incentivos institucionales:** incentivos monetarios que se traducen en una renta variable, la cual se liga al desempeño de la organización como un todo.

Esta distinción será relevante para el análisis posterior. Si bien el objetivo de este estudio se centra en los mecanismos de incentivo institucional, encontraremos que estos forman parte integral de un sistema más amplio que incluye los incentivos individuales y colectivos.

Antes de presentar los resultados obtenidos, en la siguiente sección se entregan los objetivos generales y específicos del proyecto en general.

2. OBJETIVOS DEL PROYECTO

A continuación se presentan los objetivos del proyecto.

2.1. OBJETIVO GENERAL

El objetivo general del estudio es generar un conjunto de recomendaciones sobre aspectos de diseño e implementación de los incentivos monetarios asociados al Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), las Metas de Eficiencia Institucional (MEI) y los Servicios Adscritos a los PMG, en base al análisis y evaluación del diseño, implementación, costos y resultados a nivel de producción de los mismos, así como a las buenas prácticas internacionales.

La evaluación de diseño, implementación y costos de administración se centrará en la etapa actual de los incentivos; mientras que la evaluación de los resultados considerará el período de implementación 2001-2014.

Algunas preguntas que orientan el estudio y a las cuales se busca dar respuesta son, entre otras:

- ¿Cuál es la evidencia internacional en materia de incentivos monetarios respecto a su efectividad para generar cambios? En ese sentido, ¿el diseño actual de los incentivos monetarios asociados al PMG, las MEI y los Servicios Adscritos a los PMG es apropiado para afectar la conducta? ¿Es apropiado para movilizar cambios en el desempeño, a la luz de la evidencia internacional?
- ¿La estructura actual del incentivo (fijo/variable) es o no óptima, posibilita u obstaculiza dichos cambios?
- ¿Tiene costos de administración razonables?
- ¿Qué evidencia se puede rescatar sobre los resultados y/o efectividad de los incentivos monetarios en el mejoramiento del desempeño de las instituciones públicas y la eficiencia en el uso de recursos públicos?

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Analizar la **evidencia internacional** relevante para Chile sobre los alcances y efectividad del modelo de incentivos monetarios en el Sector Público, rescatando de las prácticas exitosas aquellos elementos que podrían ser aplicables a nuestro país. En particular, se busca analizar el diseño, mecanismos de operación y evaluación, costos de administración, capacidad para afectar la conducta e impacto efectivo en el mejoramiento de la gestión pública.
2. Analizar el **diseño** de los incentivos monetarios asociados al PMG, Servicios Adscritos PMG y Metas de Eficiencia Institucional a la luz de la evidencia internacional, en el contexto general del sistema de remuneraciones. Un elemento relevante a considerar en la evaluación del diseño es la estructura actual del incentivo en sus componentes fijo y variable en relación a prácticas exitosas comparables a nivel internacional; así como otros elementos que puedan surgir de la revisión internacional.

3. Evaluar y comparar el funcionamiento efectivo de los incentivos monetarios asociado al Programa de Mejoramiento de la Gestión, Servicios Adscritos PMG y Metas de Eficiencia Institucional, en términos del diseño, formulación, reformulación, rol de los distintos actores involucrados en dichos procesos, proceso de producción, mecanismos de control, evaluación y seguimiento y otros parámetros a proponer por el oferente.
4. Analizar y evaluar los **costos** directos e indirectos de los incentivos monetarios asociados al PMG, Servicios Adscritos PMG y Metas de Eficiencia Institucional, revisando la estructura y evolución de los costos a nivel global, central y por sistema. Identificar los costos asociados del proceso y su comparación con el costo del incentivo y en relación al gasto en remuneraciones.
5. Analizar y evaluar los **resultados** a nivel global de la implementación de los incentivos monetarios y su evolución en el tiempo. Como mínimo, se requiere analizar los resultados a nivel de cumplimiento de metas por sistema, por ministerio y servicio.
6. Realizar un análisis comparativo entre los sistemas de incentivos monetarios asociados a PMG, MEI, y Sistemas Adscritos a los PMG en términos de diseño, funcionamiento efectivo y resultados.
7. Identificar claramente las fortalezas, debilidades e insuficiencias de los incentivos monetarios en términos de diseño y costos a la luz de los hallazgos del estudio.
8. Realizar recomendaciones que permitan mejorar el diseño e implementación de los incentivos monetarios analizados, identificando si estas corresponden a cambios legales, reglamentarios o de gestión.

En el presente informe se busca abordar de manera exhaustiva el objetivo específico número 1, teniendo en consideración la escasa evidencia existente en la materia, así como también, la disponibilidad de información secundaria que se pudo obtener de modo remoto para la elaboración de los casos de estudio. Todo lo utilizado, se encuentra debidamente señalado en la bibliografía al final del informe.

3. MARCO CONCEPTUAL

Los incentivos son mecanismos de intervención organizacional, orientados a gratificar a quien obtiene un objetivo buscado. Se sustentan en la noción 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 desempeño¹.

El tema de los incentivos monetarios es foráneo a la administración pública tradicional, ya que ésta se basaba en una remuneración fija, acorde a las responsabilidades y tareas asignadas por una autoridad competente (Weber, 1996:175). Esta es una de las diez características que el autor define para los funcionarios públicos, con lo cual se demuestra la relevancia y peso de esta característica para el llamado “modelo burocrático”. La idea de un sueldo fijo para Weber, se relacionaba con la necesidad de estabilidad y dedicación exclusiva a la función asignada, que les permitía a los funcionarios evitar las presiones que pudiesen generarse al depender de una fuente de ingreso diferente a la ofrecida por el Estado. En este contexto, resulta complejo justificar, desde el marco teórico *weberiano*, los incentivos monetarios que hacen el sueldo de éstos, variable.

Una de las líneas dominantes en el ámbito de la modernización del Estado giró desde la década de los noventa en torno a mejorar el desempeño de las instituciones públicas. 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).

¹ “Pay for performance”, en la literatura disponible principalmente en inglés.

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, 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. Esto puede ser más grave cuando no se entiende que el traspaso de prácticas del sector privado al público debe efectuarse conjuntamente con un análisis crítico de pertinencia, toda vez que las diferencias muchas veces son sustanciales. “Cuando se le preguntó al Primer Director de la Oficina de Gestión de Personas², Scotty Campbell, respecto de por qué no se experimentó antes de implementar incentivos monetarios en el Sector Público, su respuesta fue simple: ‘No vi necesidad. Fue mi percepción que funcionan bien en el sector privado’” (Ingraham, 1993: 349).

Pero la utilización de los incentivos monetarios en el Sector Público no solo se relaciona con la estructura de sueldos de los funcionarios públicos, sino que además está estrechamente ligada a la presión por evaluar el desempeño de las instituciones públicas. Esto porque el incentivo monetario es pensado como un medio para premiar a quien cumple con cierto estándar de funcionamiento. Por ello es que la discusión por los incentivos está estrechamente ligada a la medición del desempeño, toda vez que se establece una relación causal entre la remuneración variable y la mejora en el desempeño. El punto crítico en este sentido, es no quedarse en la actitud simplista que consiste en asumir que esta relación está aislada del resto de la organización, puesto que necesariamente la relación causa efecto, ocurre en un contexto y ámbitos determinados, que si no se toman en cuenta pueden transformarse en una medida disfuncional. Al incentivo monetario, entonces, se le concibe como una herramienta de gestión para mejorar el desempeño funcionario, tanto individual, como grupal u organizacional.

² De los Estados Unidos.

3.1. INCENTIVOS MONETARIOS: BASES TEÓRICAS

El marco teórico más recurrente que se utiliza para justificar la necesidad de definir incentivos monetarios en el sector público es la denominada Teoría del Agente Principal. Esta teoría sostiene que las organizaciones son contextos donde se despliegan una serie de contratos entre un agente y un principal, en los cuales cada uno de ellos buscará maximizar su interés. Al existir problemas de información entre ambos actores, se utilizan los incentivos monetarios para poder alinear el interés del principal con las acciones que efectúa el agente. El problema de la agencia se refiere a que no siempre es posible alinear estos actores, y por lo tanto, los incentivos, particularmente monetarios, serían los instrumentos más eficaces para alinear de la manera más concreta los intereses en juego.

Una segunda fuente teórica que explica la necesidad de implementar incentivos monetarios en las organizaciones es la denominada “teoría de las expectativas” (Vroom, 1982). En esta teoría se plantea que los individuos actúan en función de la posibilidad o expectativa que su conducta logre un determinado resultado. En este caso los incentivos monetarios se explicarían puesto que un individuo mejorará su desempeño, en la medida que sepa que su esfuerzo se traducirá en el logro del bono. Se plantea entonces una relación causal entre el incentivo monetario y la mejora del desempeño, puesto que para el individuo, el trabajar más y mejor se transforma en un medio para alcanzar algo que es valorado por él o ella.

Pero junto con estas justificaciones teóricas respecto de la necesidad de implementar incentivos surge la presión desde la política por mejorar el desempeño de las instituciones públicas, utilizando este tipo de mecanismos (Perry et al. 2009). Este asunto es un tema menos abordado en la literatura, pero que cobra especial relevancia en tanto se pueden concebir a los incentivos monetarios como verdaderos instrumentos de negociación para lograr cambios en la forma en que se desempeñan estos actores. Marcel *et al.* (2014) al plantear los cambios que se han generado en el Estado y la gestión pública, demuestra la relevancia y la necesidad de cambiar el modo de gestión presupuestaria, develando con ello, que el uso de los recursos se transforma en un determinante clave en la valoración de la gestión política de los gobiernos. Por ello, no es novedad que los incentivos sean usados para poder instalar cambios en la forma en que se usan los recursos, mejorando el desempeño del Estado, y por ende, permitiéndole a la clase política mostrar resultados. En definitiva, los incentivos monetarios han sido usados por la clase política como un recurso para responsabilizar a los funcionarios públicos de sus expectativas de desempeño gubernamental (Kellough y Lu, 1993), tal como fue en el caso de Estados Unidos en la década de 1980.

3.2. APLICABILIDAD DE LOS 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 Público³. 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 tipo 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 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

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

pagada, se produce un cambio desde la motivación intrínseca⁴ 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.

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.

3.3. ESPECIFICANDO EL ANÁLISIS EN LOS CRITERIOS DEFINIDOS PARA ESTE ESTUDIO

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

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.

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.

4. METODOLOGÍA

En el presente texto se han utilizado las siguientes técnicas de recolección de información para dar cuenta de los objetivos particulares de esta primera etapa.

- Revisión de literatura académica relevante: se efectuó una búsqueda en bases de datos de *journals* académicos que incluyen las principales publicaciones en la materia, para generar información tanto para el marco conceptual del presente informe como para el análisis de los casos. Junto con ello, se seleccionaron cinco estudios en particular que entregan información sobre investigaciones referidas al impacto de los incentivos monetarios en el sector público.
- 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 World Bank (2014). Ambas fuentes sirven como insumo tanto para el marco conceptual como los análisis de casos.
- Entrevistas a informantes claves: 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 de casos y lecciones para Chile (Juan Carlos Cortázar, Mariano Lafuente, Mario Marcel, Marianela Armijo, Alberto Arenas, Marcela Guzmán). También se contactó a varios profesores de dilatada trayectoria en el ámbito de la gestión pública, tales como Simon Burgess, Denis Proulx, Alejandra Ríos y David Arellano, quienes entregaron datos respecto de los casos y aportaron con literatura para reforzar el análisis.
- Análisis de casos: se seleccionó como parte del análisis los casos de Australia, Canadá, Inglaterra, México y Nueva Zelanda. La selección del caso canadiense guarda relación con la experiencia del país en esta materia, toda vez que es el primer país de la OECD en adoptar este sistema de pago de funcionarios. El caso de Nueva Zelanda es relevante para los fines de este estudio ya que éste es sindicado como uno de los países que más avances ha logrado en términos de modernización de la gestión pública, y es visto como líder en la materia desde los inicios de sus reformas a finales de los ochentas. En particular Chile miró muy de cerca su experiencia en servicio civil y alta dirección pública para concebir el propio. Reino Unido es un caso relevante de estudio ya que es visto como un referente en términos de funcionamiento de la gestión pública, destacándose por su profesionalismo y gran desarrollo de la noción de servicio civil. Australia se incluye en el análisis puesto que es uno de los países de la OECD que utiliza un sistema descentralizado de definición de los sistemas de incentivos, cuestión muy relevante para el análisis de los sistemas de gestión o gobierno de estos mecanismos de control de gestión. Finalmente se incorpora a México en el análisis bajo el supuesto que es uno de los pocos países que han aplicado un mecanismo variable de pago a los funcionarios en América Latina.

Los siguientes gráficos son los resúmenes que entrega la OECD (2012) respecto del nivel de uso de pago por desempeño en los países seleccionados. Como se puede apreciar en todos los casos el nivel de cobertura de incentivos por desempeño supera el promedio de la OECD, salvo el caso de México que como ya se ha señalado, no posee sistema de pago por desempeño.

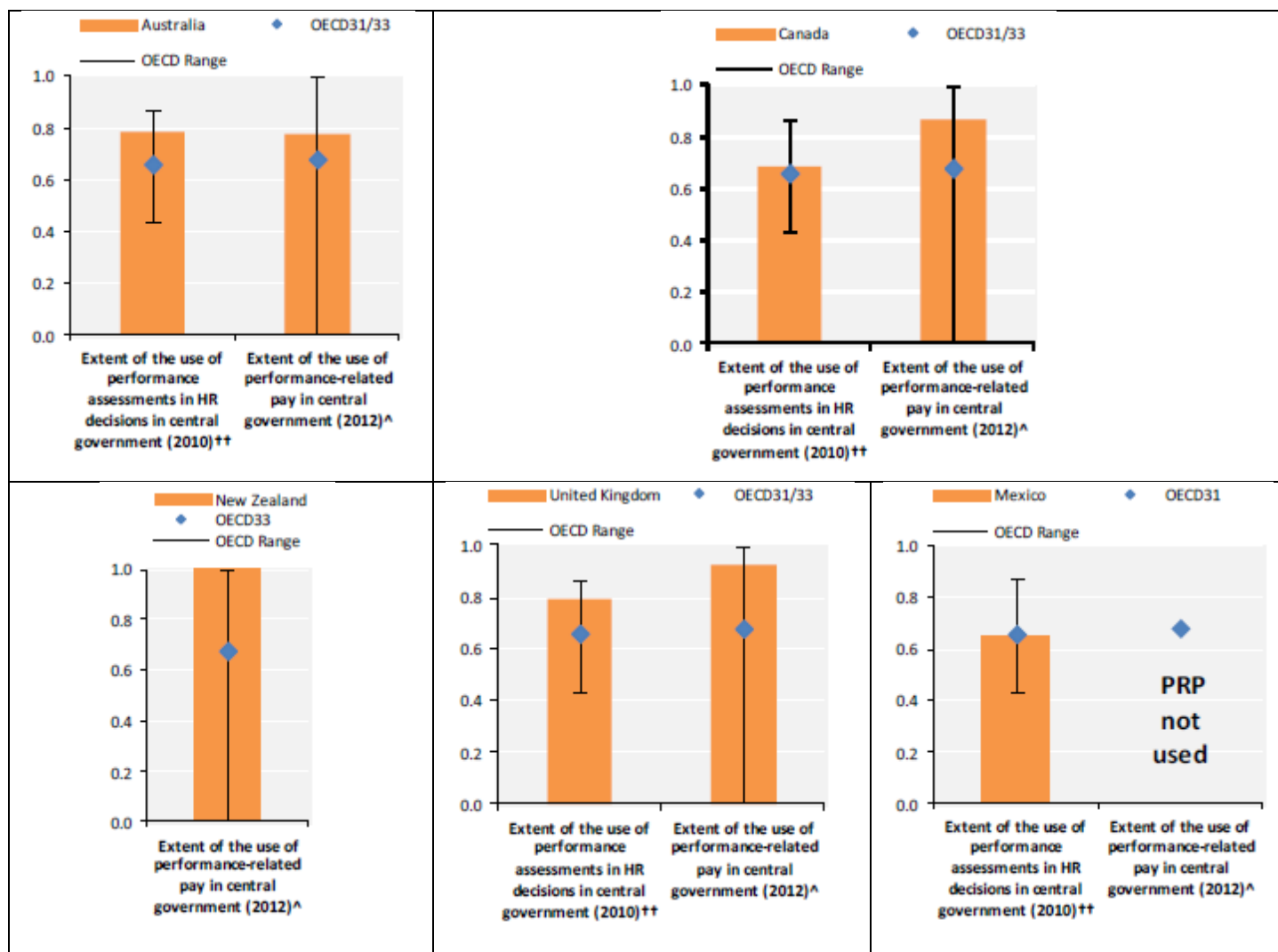


Figura 1: Extensión del uso de medición e incentivos relacionados a desempeño (OECD, 2012)

Los aspectos de los mecanismos de incentivos monetarios que se buscará estudiar, en la revisión de la literatura empírica y de casos son:

- i. **Diseño de los incentivos monetarios:** Por diseño de los incentivos monetarios se entenderá aquellos aspectos de estructura de estos, como se refleje en las reglas y normativa pertinente.
- ii. **Institucionalidad y gobernanza del sistema:** por institucionalidad y gobernanza se entenderá el rol que cumplen los principales actores, sus funciones y atribuciones en el diseño.
- iii. **Principales mecanismos de operación:** por mecanismo de operación se entenderán los procesos involucrados en el mecanismo de incentivo

- institucional. Estos se verán en la concreción del diseño general (marcada por las características propias de las instituciones).
- iv. **Efectividad:** Por efectividad se entenderá el impacto real que tengan los mecanismos de incentivo sobre el desempeño (cuando existieran datos o estimaciones al respecto).
 - v. **Monto del incentivo monetario y peso relativo dentro de las remuneraciones totales:** este monto se entenderá como la parte variable del ingreso, que depende del cumplimiento de las metas. El resto de la remuneración se entenderá como el ingreso fijo e independiente del cumplimiento de metas.
 - vi. **Costos de administración:** por costos de administración se entenderá tanto el egreso monetario como otros recursos (tiempo de trabajo) que se emplea en la administración del incentivo.

Es importante señalar en este punto de que, sin perjuicio de los esfuerzos efectuados por relevar la mayor cantidad posible que permita caracterizar los mecanismos de incentivos sobre la base de estas dimensiones, existen vacíos de información que no permiten que todos los casos sean caracterizados en todas las dimensiones. En particular, no se encuentra disponible información sobre los costos de administración de los diferentes sistemas. Sin perjuicio de que los esfuerzos de recolección de información se prolongarán hasta la última entrega del Estudio, en el presente informe y en los sucesivos se dejará expresa constancia de la eventual inexistencia de información de caracterización para un caso determinado en una o más dimensiones.

5. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE EXPERIENCIAS PREVIAS

5.1. ESTUDIOS SOBRE LOS INCENTIVOS MONETARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO

El primer aspecto a relevar es la escasez de literatura actualizada en este ámbito. En esta revisión de la literatura, presentaremos el principal grupo de trabajos que abordan empíricamente la temática.

Por otra parte, intentaremos estructurar los aprendizajes que se desprenden de estos estudios de modo tal que sean útiles para el análisis de casos que se presentará luego. Para esto, emplearemos las siguientes categorías (definidas en el marco conceptual): **Diseño de los incentivos monetarios, Institucionalidad y gobernanza del sistema, Principales mecanismos de operación y Efectividad**. Estos cuatro aspectos se verán puestos en práctica en el análisis de casos, para cada país, y complementados con otras categorías.

El primer estudio incorporado en nuestro análisis es el de Weibel *et al.* (2009), quienes efectúan un meta análisis, vale decir, toman un grupo de investigaciones y las agrupan de forma de agregar los resultados para llegar a conclusiones más robustas. Este meta análisis incluye a un amplio grupo de investigaciones referidas al impacto de los incentivos por desempeño, y junto a ello, complementan su análisis, al hacer un estudio sobre el impacto de los incentivos en la motivación. Los resultados más relevantes son los siguientes. Primero, en cuanto a la efectividad, existe un incremento en el desempeño cuando se aplica un incentivo monetario, pero este efecto está mediado por el tipo de actividad que se desempeña. El incentivo tiene un efecto de incremento en el desempeño en aquellas actividades menos interesantes, en cambio en aquellas que sí son interesantes el efecto es menor o nulo. Segundo, efectivamente se puede apreciar un efecto de *crowding-out*, toda vez que se produce el cambio motivacional desde lo intrínseco a lo extrínseco. Tercero, en cuanto al diseño de los incentivos y los mecanismos de operación, las características propias del Sector Público, donde las funciones que se desempeñan, más bien se traducen en múltiples tareas, hacen que la medición sea muy compleja, impidiendo la claridad institucional necesaria para diseñar un correcto mecanismo de incentivos. Finalmente, en cuanto a la institucionalidad y gobernanza, los sistemas de incentivos tienen una dimensión de economía política que hace muy difícil un funcionamiento normal y adecuado de estos. La conclusión de este artículo es clara: “a la luz de la evidencia, proponemos que sería sabio seguir la sugerencia de Moynihan (2007) de retener las funciones positivas de la gestión del desempeño⁵ (...) bloqueando el pago por desempeño, el cual en el Sector Público podría ofrecer más desventajas que ventajas” (Weibel *et al.*, 2009:406).

Un segundo estudio sobre el impacto de los pagos ligados a desempeño es el de Perry *et al.* (2009) quienes también abordan empíricamente este tema, a través de un meta análisis. En su análisis llegan a varias consecuencias, esperadas y no, que ponen en tela de juicio el “conocimiento común” sobre el impacto de los incentivos en las organizaciones, particularmente las públicas.

⁵ Particularmente respecto de su potencial sobre la definición de tareas, el empoderamiento, y otros procesos que ayudan a clarificar la calidad del trabajo que se está desempeñando.

Como primera lección de su análisis, se plantea que el objetivo para el cual se implementan estos mecanismos, vale decir, para mejorar el desempeño de las instituciones, no siempre se logra. En gran medida esto se basa en que la visión lineal o simplista, ya definida en Heinrich y Maschke (2010) no es tal, y los elementos organizacionales que gatillan las conductas de los funcionarios públicos son más complejos que el incremento en el pago. Siguiendo con el tema del diseño de los sistemas de incentivo, se plantea que es muy diferente el sector donde se aplica el incentivo, por lo tanto, los diseños que asumen una lógica homogénea, no lograrán dar cuenta de los objetivos buscados. Los estudios detectan que en organizaciones con alta confianza ciudadana, adecuados mecanismos de evaluación y proximidad geográfica existen mayores posibilidades que los sistemas de pago por desempeño sean más útiles. Es lo que se han dado en llamar las “islas de eficiencia”. Una tercera lección de los estudios recopilados en Perry *et al.* (2009) es que los pagos ligados a desempeño parecen tener mayor efecto en los niveles más bajos de la organización, donde las responsabilidades del trabajo son menos ambiguas, contradiciendo las asunciones que hablan del mayor impacto de estos mecanismos en los niveles superiores de la organización. Esto es consistente con los planteamientos que vienen desde los postulados de la motivación de servicio público (PSM) y de la denominada “stewardship theory” que destacan el carácter de la acción realizada en la organización pública, como elemento activo de motivación del funcionario.

En relación a la implementación de los sistemas de incentivos en el Sector Público se plantea que las particularidades de la gestión pública, en especial la indivisibilidad de los resultados de la gestión pública, los problemas de control de la gestión pública, entre otros, hace que los sistemas de incentivos se hagan muy difíciles de implementar, poniendo en tela de juicio la posibilidad de lograr con éxito el sentido de los sistemas, vale decir, incrementar el desempeño de las instituciones públicas. Otro elemento que hace difícil el aplicar la lógica de los incentivos en el sector público es que éstos responden a una lógica muy simplista de las motivaciones de los individuos. El enfoque del PSM y la teoría de la autodeterminación⁶ parecen ser más aplicables en este contexto organizacional. Por ello, los sistemas de incentivos deben dar cuenta de una complejidad mayor en su definición para poder generar el cambio conductual buscado. Finalmente, la experiencia recabada hasta la fecha demuestra lo inapropiado de aplicar sin adaptar los mecanismos de incentivos. Esta reflexión es consistente con los planteamientos DiMaggio y Powell (1991) en relación al fenómeno del isomorfismo. Aplicar sistemas que han funcionado bien en un determinado contexto organizacional, no asegura el éxito al ser aplicado en otro. De hecho, muchas veces ocurre el llamado “decoupling” o desacople entre la práctica de gestión y el contexto donde ésta se aplica.

Un tercer estudio que aporta al análisis es el trabajo desarrollado por el Banco Mundial (WB, 2014) que sobre la materia plantea conclusiones muy relevantes. Siguiendo con la estrategia del uso del meta análisis, los autores buscan determinar el impacto de los pagos ligados al desempeño, así

⁶ La Teoría de la Autodeterminación o SDT es una teoría de motivación de los individuos que destaca las tendencias intrínsecas naturales de los individuos para comprender por qué una persona actúa o no sobre una temática. Esta teoría se estructura en torno a tres conceptos clave: necesidad por competencia, autonomía y necesidad de sentirse parte de algo superior (*relatedness*). La motivación se explicará de forma más compleja, y no de manera lineal o simplista de los modelos estilo Taylorista de incentivos (Deci y Ryan, 2011).

como también las denominadas estrategias de diferenciación, que responden a una lógica similar, toda vez que no asume un mismo trato en la forma de pago, sino que asigna recursos en función de criterios de actuación de los funcionarios. El meta análisis se combina con estudios de casos en países en desarrollo, donde está incluido el caso chileno. El esquema de análisis propuesto en el informe del Banco Mundial incorpora tres dimensiones para comprender la lógica de los incentivos monetarios basados en el desempeño. El primero es el relacionado con el diseño, entendido como la naturaleza del esquema de pago basado en el desempeño- El segundo, tiene que ver con la naturaleza del trabajo para el cual el esquema está siendo implementado y, por lo tanto, la forma en que los incentivos se conjugarían con este trabajo por vía de los mecanismos de operación. Por último, los aspectos de institucionalidad y gobernanza, en cuanto a los niveles de autoridad delegada de las agencias donde se implementan los sistemas (WB, 2014:8). En relación al primer punto se plantea que los esquemas de pago por desempeño se refieren a los elementos de diseño presentados en la Figura 2.

| Premios individuales o a grupos | Horizonte temporal de los incentivos | Naturaleza de la evaluación del desempeño | Tamaño del premio o bono | Probabilidad de recibir el premio |
|---|--|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Premios individuales pueden crear competencia dañina, pero los grupales pueden gatillar procesos de free rider. | <ul style="list-style-type: none"> • Se pueden entregar bonos anuales o incrementos de largo plazo en base al mérito. Evaluaciones de desempeño anuales o de varios años. | <ul style="list-style-type: none"> • Indicadores cuantitativos de desempeño pueden ser más objetivos, pero son difíciles de definir en el Sector Público. | <ul style="list-style-type: none"> • Pequeños bonos tienen poco efecto, pero bonos muy grandes pueden estimular "gaming" e incentivos perversos. | <ul style="list-style-type: none"> • Si la probabilidad de obtener es 0 o 1, el incentivo no tendrá impacto. |

Figura 2: Elementos de Diseño de Sistemas de Pago por Desempeño. Fuente: World Bank (2014: 10)

El segundo aporte que entrega el informe se refiere a que las tareas respecto de las cuales se efectúa el esquema de pago por desempeño son relevantes, y que en ciertas actividades será más compleja la definición de esquemas o mecanismos de operación que en otros. La Tabla 1 utiliza la clasificación de Wilson (1989), para determinar en cuales instituciones podría ser más o menos viable la aplicación de un esquema de pago por desempeño.

Tabla 1: Tipos de organizaciones públicas en función de sus características de trabajo

| Acciones o los procesos de producción interna del trabajo | | | |
|---|------------------------------|---|---|
| | | Observable | No observable |
| <i>Resultados del trabajo</i> | Relativamente fácil de medir | Organizaciones Productivas: Tareas simples, repetitivas y estables, con habilidades especializadas. Ejemplos: Manufactura, ventas, tareas de oficina, correos, recolección de basura. | Organizaciones artesanales: aplicación de un set de habilidades generales a una tarea única, pero con resultados estables y similares. Ejemplos: Auditoría, recolección de ingresos, práctica médica, trabajo de asignar empleos. |
| | Medición difícil de realizar | Organizaciones procedimentales: habilidades especializadas; tareas estables que se pueden rutinizar a través de procedimientos de operación estandarizados, pero con resultados únicos. Ejemplo: Fuerzas Armadas. | Organizaciones “coping”: aplicación de habilidades genéricas a tareas únicas cuyos resultados no pueden ser evaluados en la ausencia de alternativas. Ejemplos: formulación de políticas, administración. |

Fuente: World Bank, 2014:11, basado en Wilson (1989)

El tercer criterio de análisis en el diseño de esquemas de pago basado en el desempeño se refiere a la institucionalidad y gobernanza, en términos del nivel de delegación de autoridad que poseen las instituciones involucradas. Particularmente se pone énfasis en los grados de autonomía que tienen los propios servicios para determinar aspectos tales como montos de los bonos, mecanismos de control y otros aspectos de estos sistemas.

En base a estos tres criterios el informe pretende analizar si los efectos de los pagos en base a desempeño logran el impacto pretendido, vale decir, validar si los incentivos pueden incrementar el desempeño de los organismos de gobierno. Para esto analizan investigaciones de diferentes lugares y sistemas administrativos, junto a un grupo de estudios de caso. Los resultados son altamente pertinentes al propósito de la presente investigación, toda vez que muestran que existen argumentos para desechar dos ideas: que los incentivos no funcionan nunca, y que los incentivos funcionan siempre. El informe muestra que la discusión está matizada por una larga escala de grises.

En el estudio se proponen las siguientes seis recomendaciones de política respecto de la implementación de sistema de pagos basado en el desempeño (World Bank, 2014:49-53):



1. Los sistemas de pagos por desempeño funcionan relativamente bien en las organizaciones públicas, en la medida que se definan correctos mecanismos de monitoreo y seguimiento, que eviten los efectos no deseados y en especial el *gaming*⁷. Incluso en las organizaciones de tipo “artesanales” se pueden definir mecanismos, siempre que exista un correcto control, ya que de no hacerlo, se pueden llegar a producir efectos negativos.
2. Los sistemas de pago por desempeño pueden ser un soporte para mejoras en la gestión de las instituciones. Pueden ayudar a estimular cambios en ámbitos como la medición de la acción gubernamental y la mejora en la gestión de los presupuestos públicos. Debe implicar una suma importante, al menos un sueldo extra para la institución, y se debe combinar con elementos externos, tales como mediciones de la satisfacción a los usuarios. Pero este esquema de pago no se puede aplicar en organizaciones públicas que carezcan de un orden y procesos medianamente formalizados que permitan un mejoramiento gradual.
3. La implementación de sistema de pago por desempeño no debe, necesariamente, realizarse cuando todo el sistema de pagos en el Sector Público este racionalizado. La evidencia empírica generada en este estudio habla que incluso en sistemas donde conviven diversas escalas de sueldo, es posible aplicar estos incentivos.
4. La aplicación de esquemas de incentivos por desempeño puede combinarse con los tradicionales regímenes de carrera funcionaria, donde se valora y reconoce el compromiso de largo alcance de un funcionario con la institución.
5. Los pagos sujetos a desempeño deben dar cuenta de la diversidad de tipos, culturas e historias de las instituciones públicas. Por ello, se debe ser muy realista y se debe priorizar algunas instituciones que ya tienen algún nivel de alta gestión, que incluso pueda ser vista como una “isla” pero que por sus características los costos de implementar un esquema de este tipo son menores.
6. Más investigación y datos se requieren para poder mejorar las formas en que se interviene en este ámbito. Más investigaciones en diferentes contextos culturales y en distintos tipos de organizaciones públicas deben ayudar a mejorar las recomendaciones que se pueden hacer para este tipo de esquemas.

Es sintomático que los dos estudios incluidos en este análisis, y que son bastante representativos de las discusiones desde la academia, tengan una postura más bien crítica, mientras que el estudio del World Bank (2014), se presente como una alternativa más positiva sobre el particular. Esto es reflejo, a nuestro juicio, de la tan analizada brecha entre la academia y los *practitioners*, que en el ámbito disciplinario de la gestión pública resulta tan evidente. Está fuera del alcance de este estudio abordar esta temática, pero surge la necesaria duda en torno a esta evidente falta de sintonía entre dos mundos, que en definitiva están abordando el mismo espacio o dominio, pero que cuyos roles son muy diferentes. En la próxima sección se abordará la realidad de los incentivos institucionales ligados al desempeño en un grupo de casos con historia en la materia, y que pueden entregar luces respecto del desarrollo de estos instrumentos en el Sector Público.

⁷ El *gaming* es una estrategia que despliega una persona cuyo pago está ligado al desempeño, orientada al logro del beneficio esperado a través de metas alcanzables fácilmente, indicadores realizables, y otras estrategias tendientes a no poner en riesgo la retribución esperada.

5.2. ANÁLISIS DE INVESTIGACIONES PARTICULARES:

Una investigación particularmente relevante de considerar para los efectos del presente estudio es aquella realizada por Burgess *et al.* (2010), la que tuvo por objetivo responder dos interrogantes: ¿Cuál es el efecto de mecanismos de incentivos colectivos en el desempeño de los funcionarios Públicos que participan de dichos esquemas de premios? y, en caso de constatarse dicho efecto, ¿A qué se debe dicho efecto? ¿Es sólo el producto de un mayor desempeño individual o de una mejor distribución del trabajo entre los funcionarios por parte de su jefatura? Analizando información que en alguna medida asemeja las condiciones de un diseño experimental, los investigadores llegan en primer lugar a la conclusión de que los incentivos colectivos elevan los niveles individuales de productividad. Sin embargo dicha relación se ve influida por la capacidad de los directivos de reorganizar equipos al interior de los colectivos que fueron capaces de alcanzar dichas metas encargando tareas claves a funcionarios previamente reconocidos como más productivos. Estos hallazgos se producen junto con la constatación de individuos que adoptan la conductas *free riders* del resto de los miembros del colectivo que colaboran en mayor medida al cumplimiento de las metas que finalmente permiten la obtención de los incentivos.

Por otro lado, una de las áreas mejor estudiadas internacionalmente para los incentivos en el sector público es la educacional. Posiblemente esto se deba a la existencia de pruebas estandarizadas internacionales que permiten algún grado de comparabilidad. Al respecto, Woessmann (2010) explica que en la literatura se encuentran dos posibles efectos del pago por desempeño. El primero, de corto plazo, podría aumentar el esfuerzo de los profesores y direccionarlo en el sentido deseado. Este tipo de efecto se ha estudiado por medio de diseños experimentales en Israel, Kenia e India con significativos resultados positivos en las pruebas estandarizadas. Sin embargo, existe un posible segundo efecto, de largo plazo, por medio de una autoselección positiva de los potenciales profesores. En equilibrio, en el largo plazo, los sistemas de incentivos debiesen fomentar que haya más profesores con capacidad de alcanzar las metas de los mecanismos de incentivo. Para medir este segundo potencial efecto Woessmann (2010) realiza un análisis comparativo internacional con los datos de la prueba PISA⁸. Estos datos se cruzan con la información disponible en el INES⁹ 2003, controlando por posibles variables distorsionadoras. Se encuentra un importante efecto positivo de los mecanismos de incentivo, que debiese ser la suma tanto del efecto de corto plazo como de largo plazo. Por último, un aspecto interesante sobre la institucionalidad y gobernanza de estos incentivos es que según la información que encuentra el autor, en siete de los 13 países de la OCDE en que existe algún tipo de mecanismo de incentivo por desempeño, las metas y la evaluación se realizan a nivel de las escuelas (República Checa, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Nueva Zelanda, Suecia. Reino Unido), en cinco a nivel local o regional (Finlandia, Noruega, Portugal, República Eslovaca, Estados Unidos) y solo en tres países a nivel nacional (Finlandia, México, Turquía)

En salud, Li *et al.* (2011), estudia el efecto de incentivos ligados al desempeño. En primer lugar revisa los experimentos aleatorizados que se han realizado en el tema. Encuentra ocho estudios de

⁸ Programme for International Student Assessment.

⁹ International Indicators of Education System.

este tipo. En general, los incentivos están enfocados, en estos estudios, a tratamientos preventivos (vacunación contra influenza, mamogramas, entre otros). Los resultados que encuentra son mixtos. Incluso en los casos en que aparentemente mejora el desempeño, no está claro si es por mejores prácticas o mejor documentación. Además, el problema con este tipo de estudios es su escala reducida y la dificultad de generalizar a partir de sus hallazgos. El segundo grupo de estudios, que son observacionales (no experimentales), se realizan a partir de programas pilotos (de diversos tamaños) en Estados Unidos, Taiwán y Reino Unido. Para los efectos de este estudio, lo más relevante son los estudios del programa de incentivo al desempeño introducido en R.U. para el sistema de salud nacional (NHS), en los médicos clínicos (*practitioners*). El programa, implementado en 2004, vinculaba aumentos en el ingreso al desempeño en 146 indicadores de calidad. Estos indicadores cubrían tratamiento clínico en 10 enfermedades crónicas, organización del cuidado y experiencia del paciente. Los médicos clínicos alcanzaron altos niveles de logro en los indicadores, con un logro medio de 83,4%, en el primer año. Sin embargo, el problema es que solo se logró mostrar un vínculo causal entre los incentivos y el logro de altos niveles en los indicadores, no el efecto de los incentivos sobre el desempeño, propiamente tales. Este problema no pudo ser resuelto en ninguno de los estudios, debido a la falta de un diseño experimental (con grupo de control). Finalmente, Li *et al.* (2011) estudian un caso de incentivos por desempeño en Ontario, Canadá. Encuentran solo impactos muy marginales para algunos incentivos. Esto se explicaría debido a las características de los médicos y de las prácticas que se buscan incentivar, en relación al monto del incentivo. En particular, actividades relacionadas con prevención, que requieren poco esfuerzo adicional por parte de los médicos, son más fáciles de incentivar y no requieren incentivos monetarios tan grandes como otras actividades (como visitas médicas) que requieren de incentivos monetarios muy grandes para ser efectivos. Los autores terminan concluyendo que los incentivos en salud deben ser mirados con cuidado, puesto que al parecer los médicos se ven motivados por una serie de objetivos complejos y difíciles de observar.

Otro caso que muestra los efectos de los incentivos monetarios, es el desarrollado por Gavagan *et al.* (2010), a través de un programa para el mejoramiento de los indicadores sanitarios de calidad para la atención primaria, donde se monitorearon por más de 6 años dos grupos de centros clínicos públicos, de similares características en una misma región geográfica en Estados Unidos. Los incentivos estaban situados en indicadores específicos relacionados a cuidado preventivo y enfermedades crónicas, es decir, aquellos más relativos a la productividad en atención primaria con un número grande de pacientes que se controlan habitualmente, lo que permitió tener durante todo el período de observación, mediciones mensuales de los indicadores. Asimismo, estas métricas con incentivos iban siendo monitoreados dentro de un grupo más grande otros indicadores similares no asociados a beneficios monetarios. El estudio mostró que la estrategia implementada no mostró efectos sanitarios significativos en el desempeño del cuidado preventivo en las comunidades monitoreadas, donde ambos grupos de médicos de centros con incentivo y sin él, tuvieron mejoras graduales que convergieron en el tiempo, no mostrando tendencias mejores en aquellos centros con incentivos monetarios. De modo complementario, se realizó una encuesta a los médicos participantes, con una tasa de respuesta mayor al 50%, donde la percepción general fue que los incentivos monetarios no eran muy efectivos en mejorar la calidad del cuidado preventivo. Uno de los puntos que podrían explicar la baja incidencia es que el incentivo solo representaba un 3% del salario anual de los médicos. No obstante, la recomendación general, señala que la implementación de sistemas nacionales de pago por desempeño, deben esperar a mejor evidencia que demuestra la efectividad de estos programas.

6. CASOS DE ESTUDIO

La siguiente sección presenta una perspectiva internacional de la temática de los incentivos institucionales en el Sector Público. Se presenta una mirada general sobre la temática y luego se profundiza en cuatro investigaciones de relevancia que apuntan a detectar cómo estos mecanismos se materializan en realidades administrativas concretas. La literatura sobre la temática es muy limitada, y los sitios oficiales que permiten acceso a las formas en que se implementan en concreto estos mecanismos tienden a ser muy imbricadas y de difícil recuperación. Por ello, se utilizó como fuente inicial para el análisis de esta sección la información del Informe de la OECD (2005), que consolida datos sobre la temática, los que fueron complementados con las fichas que la OECD (2012) realiza regularmente para tener un panorama de la temática, complementando con literatura específica de cada caso.

Antes de entrar en materia, creemos necesario relevar algunas nociones sobre la importancia del contexto en los análisis internacionales de este tipo. Toda obra humana se crea, desarrolla, instala y opera hasta su extinción en un conjunto de circunstancias históricas, sociales, políticas y ambientales determinadas, que traen componentes globales y también expresan condiciones singulares, determinadas por estas mismas circunstancias en un proceso envolvente que termina condicionando las condiciones que originan los procesos.

Con este preámbulo es indispensable considerar que los conceptos de desempeño, su métrica y recompensa están completamente vinculados y eventualmente determinados por sus circunstancias. El marco de referencia formal, desde lo constitucional a lo reglamentario; la cultura, entendida a estos efectos como el conjunto de creencias, valores y paradigmas compartidos en la comprensión de los seres humanos, sus motivaciones y actitudes; la concepción de la gobernanza, de la participación de las personas en lo público y su rol como agentes decisoriales o evaluadores activos del actuar de la autoridad política, constituyen los elementos fundamentales para concebir mecanismos de medición, calificación y recompensa del actuar de los funcionarios públicos en un determinado ámbito.

Los conceptos de desempeño están condicionados por las definiciones y concepciones de Estado y Gobierno que se da cada sociedad, del rol de las personas en ello, del marco normativo que se ha construido desde el entender ser humano que cada sociedad construye y sostiene en cada momento de su historia. Esta mirada a lo micro y lo macro simultáneamente muestra la complejidad de las preguntas y principalmente la de sus respuestas. Cuando tomamos conceptos como “Accountability” o “Value for Money”, no encontramos una “buena traducción”, pero ello no es un problema de idioma, es un problema de lenguaje. En nuestra cultura hispánica de desconfianza, no existen distinciones conceptuales que permitan estas expresiones y entonces quisiéramos parecernos a otras culturas que admiramos, olvidando que lo que es posible es producto de las circunstancias singulares y no de las voluntades a ultranza. El desafío del análisis siguiente es lograr comprender las causas, las circunstancias, los proyectos y propuestas y la capacidad de logro en sus contextos, para desde allí no copiar sino que reflexionar acerca de dónde poner los esfuerzos: en las restricciones estructurales o coyunturales, en las condiciones culturales, sociales, educacionales, políticas o de otras especie, que permiten observarnos en nuestros diseños e implementaciones desde un tono crítico y propositivo.

Con estos aspectos en mente, a partir de la experiencia que recopila la OECD (2005), se pueden distinguir ciertos elementos que se presentan con mayor o menor grado de regularidad basados en desempeño. Hay que recordar que estos mecanismos se han implementado en casi la totalidad de los países que forman parte de este grupo, por ello, sus planteamientos tienen tanto valor:

En cuanto al diseño:

- a) Los bonos ligados al desempeño se han expandido desde los niveles de gestión superior al resto de los niveles. Esto se refiere a que no son solo aquellos que forman parte de la alta gestión de las instituciones quienes los reciben, sino que ya se ha repartido con el resto de la organización.
- b) Se ha dado un incremento en término de países utilizando esquemas colectivos de incentivos, tanto a nivel de equipos como organizacional, por sobre los individuales.

En cuanto a la institucionalidad y gobernanza:

- c) Sistemas centralizados de gestión de los sistemas de incentivos han evolucionado a sistemas más descentralizados, lo cual facilita la delegación de funciones de gestión.

En cuanto a los mecanismos de operación:

- d) Ha evolucionado la forma en que se evalúa la gestión pública, no tan solo en relación con los “outputs” de las instituciones, sino también con competencias y habilidades sociales en general.
- e) Los sistemas de ratings del desempeño de las instituciones son menos estandarizados que lo eran hace 10 años, pasando a formas más flexibles de gestión. Junto con ello, se han implementado sistemas de cuotas que obligan a limitar el número de instituciones que logran los primeros niveles de desempeño.

En cuanto al peso relativo de los incentivos monetarios:

- f) En términos de los montos asignados como premio o bono, se detecta que ha bajado el monto del incremento en el sueldo base por mérito, y se ha incrementado el bono entregado una vez como premio. A nivel de directivos públicos, el bono es 20% del sueldo base, mientras que para el resto es del 10%.

Vale la pena señalar que los países de la OECD, empezaron a utilizar este tipo de mecanismos en 1964, en el caso de Canadá, luego Estados Unidos en 1978, España en 1984, y luego mayoritariamente hacia fines de los ochenta. Recién en los 2000, se suman Francia, Hungría y Suiza.

6.1. AUSTRALIA

El sistema de pago por desempeño fue implementado en Australia en 1992 cuando el gobierno laborista llegó al gobierno federal. Previo a este cambio el sistema de pagos de los funcionarios públicos era el regular donde se producían incrementos de sueldos en función de las evaluaciones regulares, y la antigüedad. El cambio propuesto en 1992 se aplicó solamente a la alta dirección del estado y a los niveles superiores de los servicios. El nuevo gobierno planteó este nuevo arreglo para tratar de aplicar lógicas colectivas de acuerdo en el ámbito laboral, en respuesta a la liberalización individualista de las propuestas de los partidos de oposición al nuevo gobierno (O'Donnel y O'Brien, 2000). Este primer esfuerzo no estuvo libre de críticas respecto de su verdadero impacto en el sector público australiano. En 1993 se creó un Comité en el Senado denominado "Senate Standing Committee on Finance and Public Administration (SSCFPA)" que entregó una serie de consideraciones respecto del primer año de uso de estos mecanismos variables de pago. Se presentaron quejas respecto del alto nivel de politización y discrecionalidad del sistema, de un alto impacto en las dinámicas de trabajo en equipo y de percibirse muy costoso para los logros alcanzados. Como conclusión se definió que el sistema no podía durar un par de años más sin ser revisado o drásticamente modificado ((SSCFPA, 1993: 57). El sistema se mantuvo sin mayores cambios hasta que en 1996 se produce un cambio en el gobierno, pasando del Partido Laborista al de coalición Liberal Conservador, y se modifica el sistema, iniciándose uno donde se suman otros actores a la posibilidad de tener remuneraciones flexibles. Este cambio se produce no tan solo por un cambio de percepción sobre el deber ser de una política de este tipo, sino también por las fallas detectadas, particularmente los altos niveles de discrecionalidad en la asignación de los bonos a partir de evaluaciones de desempeño poco rigurosas, y también producto que existían funcionarios que estaban excluidos del sistema (O'Donnell, 1998).

El sistema australiano se asemeja mucho a todos los que forman parte de la Commonwealth. Tiene un alto nivel de descentralización y de acuerdo a las cifras entregadas en OECD (2012) casi un 80% de los funcionarios del gobierno central están sujetos a un pago por desempeño. Esto se debe matizar con el antecedente que en este caso existe un régimen especial para los altos directivos públicos, los cuales pueden ser reclutados de forma externa, y se ubican en lo que en el caso chileno sería el II nivel jerárquico. Estos funcionarios colaboran con el logro de los objetivos institucionales, y son considerados funcionarios públicos, no de exclusiva confianza.

La definición del pago de incentivos institucionales se hace de manera descentralizada, a través de negociaciones específicas de cada servicio o departamento con sus funcionarios en los marcos que define el gobierno australiano en normas y regulaciones específicas. Estos bonos deben basarse en mejoras evidentes al desempeño y deben darse dentro de los recursos que disponen las instituciones. La política de negociaciones del sector público australiano define los parámetros para incrementos en las remuneraciones. De acuerdo a esta política "todos los incrementos en las remuneraciones deben ser compensados con un genuino y cuantificable incremento en la productividad, y debe ser cubierto por el presupuesto aprobado para la agencia, lo cual debe ser respaldado por el Comisionado del Servicio Público Australiano"¹⁰

¹⁰<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/archive/publications-archive/2014-workplace-bargaining-policy>

Un elemento determinante del funcionamiento del Estado son las “Performance Management Directions”¹¹ orientadas a precisar los roles que cada individuo debe jugar en relación al aseguramiento del correcto desempeño de la administración pública australiana. Cada empleado tiene un mecanismo de evaluación de desempeño, en función de su posición y responsabilidades. El desempeño se expresa de dos formas en el cambio de las remuneraciones de los funcionarios. Se produce un cambio en el sueldo base, en relación al desempeño del año anterior, y a través de bonos. En el caso australiano se diferencian quienes forman parte del Senior Executive Service o Altos Directivos Públicos, de quienes no lo son. La política de gestión del desempeño y otros procesos y prácticas asociadas sirven para guiar a cada agencia en la definición de los movimientos en los salaries, y en cualquier pago por desempeño que se acuerde.

En cuanto a la eficiencia o eficacia del sistema de incentivos en el sector público australiano, se debe tomar en cuenta que el sistema de pago por desempeño australiano, tanto para los altos directivos públicos como para quienes no caen en esa categoría, deben estar sujetos a las directrices de política¹² que define la Comisión de Servicio Público Australiano (Australian Public Service Commission, APSC). En uno de los aspectos de estas directrices se define que los incrementos en pagos deben estar cotejados con los incrementos en productividad que van a acarrear. Para ello se definen mecanismo internos que permiten verificar las propuestas y logros esperados.

En esta misma lógica se puede colegir que los costos de administración del sistema de incentivos se distribuyen entre varios actores del sistema, ya que como se ha podido apreciar en esta sección, éste es bastante descentralizado. El ente rector en materias de gestión de personas es la APSC que define los lineamientos, pero son las agencias las que definen los acuerdos con sus funcionarios.

En relación al monto de los pagos involucrados en el pago por desempeño va entre un 2% y un 12% del sueldo base (OECD, 2012), y se entrega generalmente a través de mecanismos de incrementos regulares, más que a través de bonos asignados de una sola vez. De acuerdo al “APS Remuneration Report 2014”, se puede apreciar que la asignación de bonos es bastante restringida y cubre una porción limitada de los funcionarios públicos. En la siguiente Tabla se presentan las cifras. Los bonos por desempeño pueden estar disponibles para cualquier miembro del servicio público australiano, a través de los acuerdos de las agencias o de otras leyes o instrumentos. La disponibilidad, elegibilidad y montos varían entre las instituciones. La tabla solo reporta los bonos entregados en 2014. Hay que recordar que el desempeño también puede ser la explicación para los cambios de jerarquía u otra variación en el nivel de remuneración.

¹¹ Este sistema de control del desempeño permite materializar la idea que la gestión pública australiana debe orientarse al alto desempeño, que se traduce en una presión por la medición tanto a nivel de los servicios, como especialmente, de los individuos (Section 10A del *Public Service Act 1999*).

¹² En el caso de las directrices de política definidas para 2015 se pueden visitar en :
<http://www.apsc.gov.au/priorities/workplace-relations/australian-government-public-sector-workplace-bargaining-policy>

Tabla 2: Bonos por desempeño por clasificación

| Escala-fón | Total de empleados | Empleados con bono | Proporci3n que recibió el bono |
|------------|-----------------------|--------------------|--------------------------------|
| | N | n | % |
| Graduate | 1,160 | 6 | 0.5 |
| APS 1 | 918 | 89 | 9.7 |
| APS 2 | 3,200 | 812 | 25.4 |
| APS 3 | 15,871 | 3,034 | 19.1 |
| APS 4 | 28,323 | 1,987 | 7.0 |
| APS 5 | 19,964 | 4,233 | 21.2 |
| APS 6 | 30,447 | 4,866 | 16.0 |
| EL 1 | 25,402 | 4,759 | 18.7 |
| EL 2 | 11,706 | 3,108 | 26.6 |
| SES 1 | 1,794 | 224 | 12.5 |
| SES 2 | 503 | 62 | 12.3 |
| SES 3 | 109 | 11 | 10.1 |
| Total | 139,397 | 23,191 | 16.6 |

Fuente: 2014 APS Remuneration Report

Si bien estos bonos tienen una naturaleza individual, toda vez que se asignan en funci3n del desempeño de cada funcionario, al tener un componente de negociaci3n con los empleados de cada instituci3n, existe una l3gica muy similar a la de los incentivos institucionales, puesto que est3n definidos en un marco com3n, el cual se implementa con informaci3n individual. Lo que llama la atenci3n de la tabla presentada es que los vol3menes de individuos involucrados en la obtenci3n de los bonos son bastante bajos. En este sentido, Taylor (2015) se3ala que el problema que se puede apreciar en el sistema de gesti3n del desempeño, el cual est3 imbricado con el sistema de pago variable, tiene muchos problemas en su implementaci3n, por lo que no es atractivo, ni es un “gatillador” de cambios conductuales en los funcionarios.

6.2. CANADÁ

Canadá es se3alado como el primer pa3s en que se utiliz3 el sistema de pagos por desempeño, lo cual ocurri3 en 1964. Este esquema se llam3 el **Senior Officers Pay Regulations** que buscaba asignar incrementos de pago de los directivos superiores en funci3n del desempeño y las competencias que demostraba. Desde este primer esfuerzo, se han definido diferentes planes para dar cuenta del pago por desempeño.

La administraci3n p3blica canadiense es altamente descentralizada, por lo que no se puede hablar de un solo modelo de pago por desempeño en el sector p3blico de este pa3s. El presente an3lisis se hace sobre el sistema de pago por desempeño del nivel central, ya que es el m3s similar al tema que orienta este estudio. Si bien es cierto que el tipo de incentivos por desempeño que se utilizan en Canadá es m3s bien de car3cter individual, parece ser un caso relevante a estudiar, particularmente por haber sido el primer pa3s en utilizar esta forma de pago en el sector p3blico.

En cuanto a la institucionalidad y gobernanza del sistema de Canadá, este depende del **Secretariat of Treasury Board of Canada**. Este organismo del gobierno negocia las tasas de pago de los empleados de la administración pública como parte de los términos y condiciones del empleo mismo, donde existen 27 acuerdos colectivos con 15 diferentes agentes negociadores¹³. Este primer punto es de gran relevancia, ya que la política de remuneraciones de los funcionarios públicos canadiense tiene un componente relevante de negociación entre el gobierno y los sindicatos del sector público.

La implementación del sistema de incentivos se relaciona con la forma en que el gobierno canadiense enfrenta el tema del control del desempeño. Este tipo de control en la gestión pública se materializa a través del denominado **Performance Management Program** (Programa de Gestión del Desempeño). Este programa está orientado a generar una metodología de trabajo en el gobierno central respecto de la forma en que se alcanzan las metas y objetivos tanto a nivel individual como colectivo y grupal. Existe un Performance Management Program para la Alta Dirección Pública¹⁴ y otro para el resto de los empleados¹⁵. El primero es utilizado como insumo para determinar los pagos variables de los altos directivos públicos, mientras el otro sirve más bien como mecanismo de retroalimentación.¹⁶ Específicamente, el Management Program para la Alta Dirección Pública establece que las metas tienen un componente institucional (de logros institucionales) y un componente de logros individuales. El primero corresponde al 33% y el segundo al 67% del bono que recibe el alto directivo (Deloitte, 2014).

En cuanto a las operaciones y procesos del sistema, el **Directive on Performance Management**¹⁷ define las responsabilidades de las direcciones de los servicios, de sus funcionarios, resguardando a la administración de forma consistente y rigurosa en la búsqueda de un alto rendimiento en todo el Sector Público. El foco del **Performance Management** es el programa *performance agreement*, el que define las expectativas de trabajo para cada funcionario. Lo relevante es que este acuerdo se interrelaciona con todos los componentes del sistema de gestión de personas puesto que sirve de insumo para las políticas de capacitación, liderazgo, entre otros aspectos. Aquellos que presentan malas cifras en términos del *performance agreement* tendrán apoyo para realizar un mejor desempeño en procesos siguientes.

Una vez finalizado el año, cada funcionario se reúne con su empleador. El **Directive on Performance Management** exige una asesoría anual para cada uno de los funcionarios de cada uno de los servicios, los cuales son incluidos en un ranking cada año. Este ranking que considera el desempeño y sus logros. Luego, se genera una conversación entre empleador y funcionario que permite asesorar y detallar las conclusiones extraídas de la evaluación.

¹³ Fuente: https://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/coll_agre/rates-taux-eng.asp

¹⁴ <http://www.tbs-sct.gc.ca/psm-fpfm/learning-apprentissage/ptm-grt/mran-eng.asp>

¹⁵ <http://www.tbs-sct.gc.ca/psm-fpfm/learning-apprentissage/ptm-grt/pmc-dgr/index-eng.asp>

¹⁶ Como se aprecia en el artículo <http://www.pipsc.ca/portal/page/portal/website/news/magazine/summer08/7>, todo indica que ha habido una discusión en el ámbito de la administración pública canadiense respecto de si se extiende o no la posibilidad del pago por desempeño a otros niveles. De los antecedentes que se recabaron solo existe claridad en la asignación a los altos directivos.

¹⁷ <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=27146§ion=HTML>

Como se puede apreciar existe un alto control de parte del Tesoro canadiense en términos de la gestión o el gobierno del sistema. Al existir estos programas de gestión del desempeño, existe un alto nivel de estandarización de las formas de trabajo y de las metodologías de definición de gestión del desempeño. Esto, junto a las negociaciones que lleva el Tesoro con los sindicatos, hace que el tema de las remuneraciones en el sector público, incluyendo su componente variable, esté sujeto a un control claro y preciso de una autoridad.

En cuanto al monto del incentivo, de acuerdo a las cifras entregadas en OECD (2005) y OECD (2012), el monto total de pagos por desempeño puede ir del 10% al 39% del sueldo base como parte de un pago o bono único, los cuales varían de acuerdo a los lineamientos del Tesoro sobre la materia. En esas mismas regulaciones se define que debe existir un porcentaje de personas que logran y otro que no logran las metas, siguiendo la lógica de las cuotas por categoría. Existe un Comité Revisor externo que define si se logran o no las metas para asignar los bonos. Los pagos que implica la asignación de bonos por desempeño se asignan centralmente y no deben exceder el 7% de los fondos que tiene el departamento para gastos de personal (OECD, 2005: 95).

No se consiguieron antecedentes respecto de estudios sobre costo efectividad del sistema, porque al parecer existe un convencimiento en ciertos círculos de la necesidad de aplicar estos pagos por desempeño, principalmente como medio de captación y retención de directivos públicos de alto nivel. El propio informe de la OECD (2005) define como una de las razones de la aplicación del pago por desempeño la retención de las cúpulas superiores de la gestión pública canadiense. En ese mismo reporte se señala que uno de los problemas o debilidades que se ha detectado en el sistema hasta ese momento, ha sido la fragmentación de las evaluaciones de desempeño que han impedido llegar a una evaluación institucional, que permita evaluar la calidad de la gestión del estado.

6.3. MÉXICO

Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)¹⁸

Si bien México cuenta con el **Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)** como organismo público encargado de evaluar y medir el desempeño de los distintos servicios en cuanto a sus metas y objetivos, este no tiene ningún efecto en el ingreso de los funcionarios. Esta entidad fue creada a partir de la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento en el año 2006, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) iniciaron en 2007 la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), para medir y valorar objetivamente el desempeño de los programas presupuestarios del Gobierno Federal.¹⁹

¹⁸ Fuente: <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-de-evaluacion-del-desempeno-sed>

¹⁹ <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-de-evaluacion-del-desempeno-sed>

Con esto se instala una lógica muy similar a la chilena de generar capacidades y presión por una mejor gestión, pero que sin vinculación a las remuneraciones de los funcionarios involucrados.

Tal como lo señala la OECD, México sigue las mediciones de desempeño en cuanto a la gestión de sus recursos humanos a través de una evaluación de desempeño²⁰. Esta evaluación es definida como: “el conjunto de procedimientos para establecer la metodología y definir los mecanismos de medición y valoración cuantitativa y cualitativa del rendimiento de los servidores públicos en su puesto y de manera colectiva en la Institución, que opera a través de un grupo de indicadores previamente definidos para un periodo de evaluación determinado” (Artículo 55, Disposiciones en las Materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera). La forma de realizar dicha evaluación es mediante una reunión anual con el directivo superior más próximo del funcionario a evaluar, donde se genera una retroalimentación por escrito sobre el cumplimiento o no de las metas.

Dentro de los aspectos a evaluar se encuentra el mejoramiento de competencias del funcionario, valores, tiempo necesario para la generación de los servicios y las actividades necesarias para ello. Junto con esto, la OECD deja en evidencia que México es uno de los seis países que conforman dicha organización que no utiliza el pago orientado a desempeño (OECD, 2012).

No obstante, pese a no tener mecanismos de incentivos monetarios explícito, sí incorpora, dentro de las disposiciones referidas a la gestión de personas, la posibilidad de aplicar incentivos o reconocimientos: “cuando como resultado de sus acciones en el desempeño del cargo, éstas resulten significativas. Los reconocimientos como son: distinciones, diplomas, incentivos no económicos, en numerario, o en especie, deberán sujetarse a las disposiciones que resulten aplicables”²¹. Estos reconocimientos o incentivos pueden ser individuales o colectivos²². Así, por ejemplo, dentro de la normativa ya señalada se indica la posibilidad de “premiar” a funcionarios con la categoría de “empleado del mes”:

*La persona designada como Empleado del Mes tendrá un reconocimiento por el equivalente a diez días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, que se cubrirá en vales de despensa, conforme a lo que haya señalado la SHCP. Los factores a evaluar en la designación del Empleado del Mes son: actitud de servicio al ciudadano y/o cliente interno; calidad, cantidad y eficiencia del trabajo; así como colaboración, iniciativa, creatividad y trabajo en equipo.*²³

²⁰ “Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera” Título Reformado DOF 29/08/2011 http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_2822_03-10-2011.pdf

²¹ “Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera” Título Reformado DOF 29/08/2011

²² “Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera” Título Reformado DOF 29/08/2011

²³ “Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera” Título Reformado DOF 29/08/2011

Como vemos, estos mecanismos de incentivos son particulares y específicos, y no habla de un sistema más macro de incentivos monetarios institucionales, sino más bien como reconocimientos específicos.

Finalmente, es necesario precisar que en el caso mexicano, el salario base se define de forma centralizada en negociaciones entre el gobierno y los sindicatos de todo el gobierno central. El salario base se indexa a la inflación y se revisa anualmente, tal como señala la OECD (2012). Entre los aspectos a evaluar se encuentran las calificaciones educacionales, el contenido del trabajo y la experiencia relevante que determinan el salario base para todos los niveles, por lo que el desempeño no tiene relevancia. (OECD, 2012:3).

6.4. NUEVA ZELANDA

En cuanto a institucionalidad y gobernanza, para entender el sistema de pago por desempeño en Nueva Zelanda hay que remontarse a la promulgación en 1988 del **State Sector Act que modificó radicalmente la estructura de funcionamiento del gobierno neozelandés, fragmentado un sistema unificado de gestión pública, hacia un esquema dominado por la descentralización y la creación de agencias (O'Donnell, et al. 2011)**. El sentido de este nuevo esquema, fue el aumentar la efectividad y eficiencia del Sector Público²⁴, a través de una forma descentralizada y fragmentada de gestión del estado.

La administración de los recursos humanos del Sector Público en Nueva Zelanda depende de la **System Capability Group**. Esta institución tiene un rol de coordinación al interior del Sector Público y se ubica administrativamente como dependiente del **State Service Commission**. Su función principal tiene que ver con administrar el sistema de remuneraciones, la distribución del presupuesto y la entrega de bonos, entre otras. (OECD, 2012:2). A la hora de establecer sus metas a largo plazo, cada agencia realiza dicha planificación de forma descentralizada.

En cuanto a las operaciones y procesos, la **Government's Expectations for Pay and Employment Conditions in the State Sector**²⁵ se define el marco en el que se dan las negociaciones de definiciones de remuneraciones, particularmente las que se dan con los sindicatos. Como primer criterio se define que "los ajustes respecto de pagos y sus condiciones deben apoyar los logros prioritarios para el gobierno. Los resultados de las negociaciones deben entregar mejoras tanto de la organización como del sector, impulsar mejoramiento continuo y la mejora en la productividad, apoyar involucramiento efectivo de los funcionarios y lograr los resultados identificados para la agencia y el sector"²⁶. Junto con este punto, los lineamientos definen que los ajustes en las remuneraciones no pueden estar desconectados o desfasados de las tendencias globales del empleo y los salarios, así como tampoco pueden ser ajustados simplemente por la inflación o el cambio en el costo de la vida, ya que debe existir un cotejo en la mejora de la productividad o desempeño, que justifique los cambios. Como vemos si bien el gobierno central no juega un rol directo en la definición de las remuneraciones, se busca que exista una coherencia y racionalidad

²⁴ State Service Commission: <http://www.ssc.govt.nz/>

²⁵ Fuente: <http://www.ssc.govt.nz/govt-expectations-pay-employment>

²⁶ Extraído textual de Fuente: <http://www.ssc.govt.nz/govt-expectations-pay-employment>

en la forma en que se estructurarán los sueldos desde un punto de vista macro, cuestión que es monitoreada por la **State Services Commission (SSC)**.

Las negociaciones sobre remuneraciones se hacen de forma descentralizada, ya sea mediante negociaciones colectivas o individuales. Particularmente en lo que respecta a los pagos por desempeño, éstos se definen de dos maneras, una primera como un pago anual, usualmente entregado a los niveles directivos de las agencias, y otro para el resto de los funcionarios, que se traduce más bien en incrementos en sus remuneraciones. Estos pagos por desempeño se relacionan con mejoras en el desempeño, incremento en la productividad, trabajo colaborativo e innovador, entre otros factores. La siguiente Tabla muestra un resumen del pago por desempeño que se ha entregado entre 2011 y 2015.

Tabla 3: Bonos pagados por desempeño entre junio de 2011 y 2015

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|
| Número de empleados que recibe los pagos por desempeño | 1,667 | 5,361 | 6,092 | 1,634 | 1,308 |
| Porcentaje de empleados que reciben el pago por desempeño (%) | 4% | 12% | 13% | 4% | 3% |
| Valor Promedio del pago por desempeño (Nueva Zelanda \$) | \$3,538 | \$1,345 | \$1,626 | \$2,688 | 3,061 |
| Salario promedio (Nueva Zelanda \$) | \$65,179 | \$67,119 | \$68,561 | \$70,248 | \$72,177 |
| | | | | | |

Fuente: <http://www.ssc.govt.nz/performance-pay>

En relación a los costos de administración del sistema y la efectividad del mismo, no es posible determinar claramente estos aspectos, toda vez que no existen fuentes fidedignas que aborden ambos temas.

6.5. REINO UNIDO

Reino Unido es uno de los países a la vanguardia en el uso de pago orientado a desempeño junto a Nueva Zelanda. Tal como señala Fitzpatrick (2007), desde abril de 2002 se generó un nuevo sistema de pago, el cual incorpora un amplio conjunto de recompensas diferenciales por desempeño en la base de pago.

En cuanto a la institucionalidad y gobernanza de los recursos humanos, el **Human Resources Board** y de los incentivos al desempeño es la institución a cargo. Su principal función en relación a las remuneraciones es la administración del sistema de remuneraciones, la aplicación de bonos, entre otras.²⁷

Operaciones principales y procesos

²⁷ HR Board: <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service-human-resources-profession>

En Reino Unido se utiliza sustancialmente más el criterio de desempeño en las decisiones administrativas que en el promedio de los otros países OECD (OECD, 2012). Además, Reino Unido utilizó de forma sistemática los incentivos al desempeño en temas relacionados al manejo de recursos humanos en el Sector Público. Al comparar con otros países OECD la literatura lo ha dejado en claro (OECD, 2012; OECD 2015). Esto repercute en la búsqueda constante de mejora en las metas de los servicios. Además el uso de incentivos al desempeño se utiliza “(...) por casi todos los equipos funcionarios y tiene lugar en una reunión anual, que incluye retroalimentación por escrito, con el superior directo. El pago orientado a desempeño es utilizado para la mayoría de los funcionarios y toma la forma de un incremento en el pago permanente” (OECD, 2012:4). Es decir, salvo algunos casos, el principal incentivo por desempeño consiste en la promoción en la escala de sueldos, de modo permanente.

Para el 2011, se estima que solo el 7% de los trabajadores del sector público recibían incentivos monetarios contingentes a metas de desempeño (bonos). En su gran mayoría estos bonos eran individuales (5%), luego venían colectivos (2%) y, por último, institucionales (1%); existían trabajadores que recibían bonos de más de un tipo (van Wanrooy *et al.*, 2014)

Tabla 4: Elementos de remuneraciones por desempeño en los servicios públicos del Reino Unido

| Sistema público | Pago ligado a desempeño |
|---------------------------------|---|
| Educación | <p>En el 2000 un tipo de pago ligado a desempeño fue introducido para los profesores con mayor experiencia. Para estos existían incrementos adicionales de ingreso (más allá de la escala básica), en que la progresión dependía del desempeño</p> <p>Desde septiembre del 2013, las escuelas en Inglaterra y Gales han tenido más libertad para vincular el pago de los profesores al desempeño, terminando con los incrementos de ingreso basados en experiencia.</p> <p>El desempeño se mide, en gran parte, por medio de pruebas estandarizadas a los estudiantes</p> |
| Sistema Nacional de Salud (NHS) | <p>Todos los empleados, excepto los médicos y dentistas y administradores de muy alto rango, están cubiertos por el sistema de pago y jerarquía de la “Agenda por el cambio”. Esta estructura de pago incluye aumentos en la escala de pagos, basados en competencias y desempeño. Desde 2014, existe mayor flexibilidad para aumentar sueldo por esta vía</p> |
| Médicos | <p>El marco de calidad y resultados (QOF por su nombre en inglés) fue introducido en 2004, recompensando logros en indicadores en una vasta área de temas, para los médicos clínicos (<i>general practitioners</i>). El pago es proporcional al logro en estos indicadores, entre un umbral inferior y superior. Los incentivos monetarios en el QOF son de magnitudes relevantes. Para el 2015 hay un máximo de 559 puntos que se podían alcanzar según el nivel de desempeño y cada punto equivale a £130. En caso de alcanzarse el nivel máximo, el bono alcanzaría cerca del 20% del sueldo base</p> <p>Los pagos para médicos de hospitales (que no son médicos clínicos) están basados principalmente en sueldos fijos, pero hay una estructura de incentivos. Estos son Los “premios a la excelencia clínica”, introducidos en 2004, que recompensan a</p> |

| | |
|----------------|---|
| | médicos por alta calidad en sus servicio |
| Servicio civil | <p>Algún tipo de pago por desempeño ha existido para la mayoría de los servidores civiles desde los noventas. Este incentivo se refleja en aumentos, ligados al desempeño, en los sueldos. Además, existe, desde el 2010/2011, incentivos contingentes a resultados de desempeño (bonos) para el 25% con mejores resultados.</p> <p>Por otro lado, se ha probado, a modo de piloto, pagos colectivos por desempeño (en forma de bonos) para funcionarios que atienden a usuarios en algunos programas del servicio civil y de aduanas</p> |

Fuente: “A Review of the Evidence on the Impact, effectiveness and value for money of performance-related pay in the public sector”. The Work Foundation (2015)

Agregamos, que en el caso de altos directivos, la política del servicio público incluye aumentos salariales, según desempeño, basado en cuotas. Es decir, el 25% superior de rendimiento, se considera “superior”, luego el 65% “logrado” y, finalmente, “bajo” para el restante 10%. (Deloitte, 2014).

En términos de diseño, existe una importante diferencia entre los incentivos en educación y en salud. El desempeño de los funcionarios de educación está medido en indicadores del producto final, por medio de pruebas estandarizadas, mientras que en salud el desempeño se mide en procesos (por ejemplo objetivos de número de tratamientos).

En cuanto a los mecanismos de operación, el salario base y los bonos se establecen-al igual que NZ- de forma descentralizada. La experiencia es el aspecto más importante del salario base, además de las calificaciones y el desempeño. Aún se incorpora el criterio de antigüedad en alguna medida (OECD, 2012:3).

En cuanto a la efectividad de estos incentivos, existen importantes diferencias, debido a las características de diseño. Así, han surgido preocupaciones por posible *gaming* y esfuerzos empleados de forma improductiva en educación. Particularmente, se ha observado el fenómeno de “teaching to the test”, en que los estudiantes mejoran sus resultados en las pruebas estandarizadas, sin mejoras reales en sus habilidades (Neal, 2011). En cambio, una mayor riqueza en los parámetros de medición ha permitido evitar esta estrechez y mal uso de los esfuerzos (Gillam *et al.*, 2012).

En cuanto a la institucionalidad y gobernanza del sistema de incentivos en el Servicio Civil, la Tesorería tiene la responsabilidad general sobre las políticas de pago del gobierno. Esto incluye establecer los parámetros generales para el aumento de pagos a los funcionarios del Servicio Civil, en las guías anuales, buscando que sean consistentes con los objetivos generales del gobierno. El *Cabinet Office* tiene la responsabilidad de administrar el Servicio Público. Trabaja junto a los departamentos y agencias para las estrategias de fuerza laboral y remuneración. Los departamentos tienen la responsabilidad de implementar las políticas de pago del Servicio Civil para sus fuerzas laborales, de forma consistente con las guías de tesorería, pero también teniendo en cuenta la realidad propia de su situación en el mercado laboral. Todos los esquemas de pago

deben ser aprobados por el secretario de estado o ministro correspondiente, y cada departamento, a través de su oficial de contabilidad, es responsable de la adecuación de los pagos a los funcionarios²⁸.

En cuanto a las operaciones y procesos del Servicio Civil, para el 2015-2016 se estableció que se establecerán planes para terminar con los aumentos de salario automáticos. Así, el aumento de sueldo por experiencia se reduce a un máximo de 1%. Si se quieren aumentos mayores, los departamentos deben proveer un “plan de negocios”, que demuestre un claro valor para los contribuyentes²⁹. Este “plan de negocios” se presentará a la Tesorería. Además cada departamento debe nombrar un *Junior Minister* y *Senior Official* que aseguren que se cumplan los lineamientos generales del gobierno en torno al gasto. Estas propuestas siguen las guías encontradas en el “libro verde”³⁰.

Los pagos de bonos (ingresos contingentes a resultados), estos seguirán el esquema de años anteriores, en el que existe un pozo común (“pot”), calculado como un porcentaje fijo de la partida presupuestaria de pagos salariales. El departamento puede optar reducir este pozo en hasta 50% (y pasarlo a salarios) para necesidades de retención y reclutamiento, adecuadamente justificados al Tesoro. El pago por desempeño no consolidado (bonos) es entregado a los funcionarios por logros en el desempeño, ya sea a nivel individual, colectivo o institucional. Este tipo de pagos incluye:

- Pagos por desempeño individual que sean una contribución a la institución, definidos y evaluados por el sistema de gestión del desempeño de los departamentos
- Bonos especiales para individuos por proyectos especiales o trabajos excepcionales que no están cubiertos por el sistema de gestión del desempeño de los departamentos

Los pagos de estos bonos no se consideran dentro del 1% de aumento anual del salario, pero el aumento del pozo sí se considera³¹.

Por otro lado, las primeras evaluaciones de los programas piloto de bonos colectivos en el servicio civil han tenido resultados positivos en su efectividad y en las dinámicas internas de los grupos (The Work Foundation, 2014).

En cuanto al costo y costo-efectividad, se concluye que existe una importante ausencia de datos y estudios³². En relación al trabajo que realizan agencias gubernamentales ligadas a las materias de

²⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-pay-guidance-2014-15/civil-service-pay-guidance-2014-15>

²⁹ En la literatura en inglés: “value for money for the taxpayer”.

³⁰

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf

³¹ <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-pay-guidance-2014-15/civil-service-pay-guidance-2014-15>

interés de este estudio, se puede señalar que tampoco existe una literatura muy amplia que pudiese permitir tener elementos de juicio contundentes que ayuden a medir la efectividad de los mecanismos de incentivo o pago por desempeño. Un ejemplo de ello son los reportes de la National Audit Office (NAO) del Reino Unido que efectúa diversos estudios respecto de las condiciones que permiten asegurar un mejor desempeño de las entidades públicas (NAO, 2009, 2011, 2015). En el reporte “Outcome-based payment schemes: government’s use of payment by results” (NAO, 2015), se efectúa un análisis para determinar si el sistema de pago por resultados (payment by results), ampliamente usado en los últimos años en el sector público inglés, genera algún beneficio tanto en términos de calidad del servicio como de cobertura. Los antecedentes entregados demuestran que los resultados son muy disímiles entre sectores y entre organizaciones de un mismo sector, debido a múltiples factores involucrados. Al igual que con el uso de incentivos, la necesidad por general información útil para efectuar una correcta toma de decisiones, se hace difícil, llevando el ejercicio a lo casuístico.

En esta misma línea de análisis, la NAO (2008) efectúa en particular un estudio que relaciona las sanciones y premios al tema del desempeño. En este estudio, no se habla en particular de los incentivos monetarios a funcionarios públicos, sino que en general al uso de sanciones y premios, ya sean financieros, de reputación y operativos (en términos de cargas laborales), en el sector público, lo que incluye a instituciones del gobierno central, pero también a lo que se da en llamar el sector público no estatal. En general se afirma que es evidente el uso de estos tipos de sanciones y premios, pero que no está tan claro el verdadero impacto de éstos. “Nuestra investigación mostró que más del 60% de aquellos trabajando en instituciones que aplican sanciones y premios (18 de 22) creen que usar sanciones y premios han ayudado a mejorar el desempeño, pero al complementar estos datos con entrevistas se pudo concluir que esa percepción entregada era subjetiva, y que existía muy poca evidencia empírica para poder establecer una conexión entre el uso de sanciones y mejora en el desempeño” (NAO, 2008,19).

³² Textual en inglés desde Emmert *et al.* (2012) en The Work Foundation (2014): “*The cost-effectiveness of PRP schemes is an area that is under-researched across all three public services considered in the review – and an area that is under-studied generally – although there have been some cost effectiveness studies of PRP schemes in health. A systematic review on this topic found several studies that showed improvements in quality from PRP schemes, alongside increased costs, which suggested the potential for PRP to be cost-effective. However the review concluded that it was unable to come to robust conclusions about the cost effectiveness of PRP due to ‘variable methodological quality’ and differences across programs in context and design.*”

6.6. ANÁLISIS COMPARATIVO ESTUDIO DE CASOS³³:

Tabla 5: Cuadro Comparativo Estudio de Casos

| Criterios | Subcategorías | Australia | Canadá | Nueva Zelanda | Reino Unido |
|-----------|-------------------------------------|---|--|--|---|
| Diseño | Individual, institucional colectivo | Individual | Individual | Individual | Se combinan incentivos individuales, grupales e institucionales |
| | Bonos/aumentos salariales | Se combinan aumentos permanentes de ingreso con bonos por desempeño. Predominio de lo primero | | Se combinan aumentos permanentes de ingreso (para la mayoría de los funcionarios) con bonos por desempeño (en general para directivos). Predominio de lo primero | Se combinan aumentos permanentes de ingreso con bonos por desempeño. Predominio de lo primero |
| | Cuotas | La disponibilidad, elegibilidad y montos varían entre las instituciones | Sí. Según lineamientos del tesoro, debe existir un porcentaje de personas que logran y otro que no logran las metas, siguiendo la lógica de las cuotas por categoría | Las negociaciones sobre remuneraciones se hacen de forma descentralizada, ya sea mediante negociaciones colectivas o individuales. | Sí. En Servicio Civil, solo pueden recibir bonos 25% mejor evaluado |

³³ Se excluyó del análisis a México, en función de la información recabada.

| Criterios | Subcategorías | Australia | Canadá | Nueva Zelanda | Reino Unido |
|---|--|--|---|--|---|
| Involucrados | | Casi el 80% de los funcionarios del gobierno central. | Alta Dirección Pública y funcionarios de mandos medios. | En el nivel central todos los funcionarios. | Todos los funcionarios (aunque los esquemas e intensidad de incentivos varían en gran medida) |
| Institucionalidad o gobernanza del sistema | Grado de centralismo | Descentralizado, con monitoreo del gobierno | En el nivel central forma parte de las negociaciones de remuneraciones del Estado con los sindicatos. | Alta descentralización del sistema | Diseño descentralizado. |
| | Órgano a cargo de monitoreo | APS Commission define las normas y los servicios se ajustan a estas normas | Treasury Board of Canada monitorea el sistema, y hay acuerdos en cada agencia | State Service Commission: supervisa el sistema, define las reglas y cada agencia llega a acuerdos. | Human Resources Board supervigila el sistema. En el Servicio Civil, El <i>Cabinet Office</i> tiene la responsabilidad de administrar el Servicio Público. Trabaja junto a los departamentos y agencias para las estrategias de fuerza laboral y remuneración. |
| Mecanismos de operación | Reglamentos o directrices de establecimiento de metas | Performance Management Directions | Sistema Performance Management Program | Cada agencia opera bajo el marco definido por el gobierno. | En el caso del Servicio Civil: Civil Service Pay Guidance |

| Criterios | Subcategorías | Australia | Canadá | Nueva Zelanda | Reino Unido |
|-----------|---|---|--|--|---|
| | Monitoreo de cumplimiento de metas | Todos los bonos deben ir ligados a un definido y cuantificable incremento en la productividad, que define el Comisionado del APS. | Comité Externo valida el logro de los objetivos. | Monitoreada por la State Service Commission. | Los departamentos tienen la responsabilidad de implementar las políticas de pago del Servicio Civil para sus fuerzas laborales, de forma consistente con las guías de tesorería, pero también teniendo en cuenta la realidad propia de su situación en el mercado laboral. Todos los esquemas de pago deben ser aprobados por el secretario de estado o ministro correspondiente, y cada departamento, a través de su oficial de contabilidad, es responsable de la adecuación de los pagos a los funcionarios. |

| Criterios | Subcategorías | Australia | Canadá | Nueva Zelanda | Reino Unido |
|---------------------------------|--|-----------|---------------------------------|---|-------------|
| Monto | Peso en relación al sueldo base | 2% al 12% | 10% y 39% de las remuneraciones | Varía de acuerdo al servicio, pero está cercano al 5% | |
| Costos de administración | | | | | |

Fuente: Elaboración propia a partir de estudios de casos e Informes OECD (2012).

Tabla 6: Cuadro Comparativo general Datos Países incorporados en el Estudio de Casos y caso chileno

| Criterios | Australia | Canadá | Chile | México | Nueva Zelanda | Reino Unido |
|---|--|---|---------------------------|---|--|---|
| Empleo en el nivel central de gobierno (OECD, 2012) | 166.252 | 259.490 | 186.757 | 330.632 | 43.345 | 424.000 |
| Total de empleo en el gobierno central como porcentaje de la fuerza total de trabajo | 15,5% | 18,8% | 9,4% | 9% | 9,7% | 17,5% |
| Principales medidas de modernización de la gestión pública que hayan afectado a más del 50% del sector público | <ul style="list-style-type: none"> - Contratación y remoción discrecional - Contractualización - Delegación a otras entidades públicas o semi-públicas - Reorganización y reestructuración | Información no disponible | Información no disponible | <ul style="list-style-type: none"> - Contratación y remoción discrecional - Congelamiento de contrataciones - Cambio en la edad de retiro - Reorganización y reestructuración | Cada agencia administra sus funcionarios, por lo que no hay datos de cambios que hayan afectado a más del 50% de las agencias. | <ul style="list-style-type: none"> - Contratación y remoción discrecional - Congelamiento de contrataciones - Cambio en la edad de retiro - Devolución de autoridad a otros niveles de gobierno - Contractualización - Delegación a otras entidades públicas o semi-públicas - Reorganización y reestructuración |
| Nivel de centralización del gobierno | Para el 2008, 86,5% de empleados públicos estaban en el nivel central | En 2008 86,69% de empleados públicos estaban en nivel central | Información no disponible | Para el 2007, 70,34% de empleados públicos estaban en el nivel central | Para el 2006, 89,2% de empleados públicos estaban en el nivel central | Información no disponible |
| Nivel de uso de pagos por desempeño en el gobierno central (potenciales beneficiarios) | 80% | 85% | 90% | 0% | 100% | 90% |

Fuente: OECD, 2015

7. REFLEXIONES Y LECCIONES PARA CHILE

Junto con los análisis de casos es necesario complementar la reflexión respecto de los incentivos monetarios en las instituciones del sector público con algunas ideas entregadas por los informantes clave, las cuales surgen de su experiencia como expertos en la materia, y particularmente por su rol de consultores internacionales en este ámbito. Estas ideas serán presentadas siguiendo, también, el esquema de los criterios de análisis de los incentivos monetarios en el sector público, vale decir, diseño de los incentivos monetarios, institucionalidad y gobernanza del sistema, principales mecanismos de operación, efectividad, monto del incentivo, y costos de administración.

En relación al diseño de los sistemas de incentivo, se plantea que estos deben estar relacionados o coordinados con el desarrollo de ciertas capacidades fundamentales para el mejor desempeño en el sector público. Esto hace que los incentivos monetarios sean más difíciles de implementar en América Latina puesto que muchos vicios que aún perduran en esta región, hacen que sea inviable utilizar incentivos monetarios para generar un mejor desempeño. En este sentido la comparación que se puede hacer con los diseños de incentivos monetarios en países de la OECD es muy difícil de realizar, toda vez que la historia de esos sistemas administrativos es muchas veces centenaria, y por ende ya han pasado por un proceso de consolidación, que les permite tener los elementos mínimos para que un sistema de incentivos funcione y logre su objetivo. Algunas referencias a este aspecto:

“estos instrumentos tienen que considerarse como parte de un sistema complejo que tiene su secuencia y que por lo tanto al ser un instrumento que va hacia toda la administración pública sobre el cual hay recursos públicos tiene que ser sometido a una importante fiscalización y auditoría, el punto de vista de la calidad, el punto de vista jurídico técnico, entonces ahí lo que tú dices es la gran amenaza de esto cuando tú no consideras a los otros elementos, cuando tú consideras meter un sistema de estos sin ver, en realidad si tú me pides mi opinión yo no estoy de acuerdo con instalar un sistema de incentivos si tú no tienes un sistema acreditado respecto de tus metas indicadores porque los incentivos perversos que hay son muy altos y son aparte las pre condiciones que te contaba.” (Consultor internacional).

Junto con ese concepto, surge reiteradamente la idea que los incentivos monetarios deben descansar en una forma de medición que no necesariamente está asegurada en el sector público. Este problema de la medición tiene dos dimensiones. La primera se refiere a que el diseño de los incentivos monetarios choca necesariamente con el gran problema de la medición en la gestión pública. ¿Cómo medir lo que hace una determinada institución pública?, ¿cómo determinar cuándo lo han hecho bien o mal? Pero junto con los problemas prácticos de la medición, surge el tema de que no siempre se mide lo que realmente se requiere o lo que es verdaderamente relevante.

“yo no podía entender que cosa era el indicador porque no me decía nada, por eso les pregunto y me empiezan a contar la historia, entonces lo que querían era que en la policía, ni más ni menos, querían que la gente cumpliera el horario, les estaban pagando para que cumplieran el horario, entonces para eso yo aplico la contraloría, hago que el Estado funcione



si la gente llega atrasada tengo que descontar, yo trabaje muchos años en la administración y aparecíamos en las evaluaciones con las anotaciones y todo, pero no me pueden pagar porque yo vaya, entonces eso no es un mecanismo de incentivos” (Consultor e implementador de sistemas de incentivos).“

“entonces mi preocupación en ese contexto es qué buen sistema de incentivos podemos diseñar si a mi juicio en la gran mayoría de la administración pública la conceptualización estratégica del servicio no está definida, entonces ¿por qué te voy a motivar para que tú hagas si yo ni tengo claro que es lo que quiero que tú hagas? (Consultor internacional y ex autoridad pública).“

“por eso que para mí el tema del diseño pasa por seleccionar que es lo que voy a incorporar al mecanismo de incentivos, que es un tema que es técnico porque tiene que ver con la naturaleza de los productos, con la medición, es evidentemente técnico y por lo tanto requiere de un gran esfuerzo de trabajo porque hay asimetrías de información, no todos conocen de que se trata eso, entonces hay que escuchar a la gente a los que saben, cuales son las experiencias hacia atrás, cuales son los riesgos que tienen el dato que va a salir, cuales son los factores que eventualmente podrían estar afectando , ese es un trabajo técnico” (Consultor internacional, experto en sistemas de control de gestión e incentivos).

El diseño de incentivos monetarios también debe estar pensado como parte de una intervención mayor en la gestión de personas en el estado, que permita dar cuenta de todo el abanico de motivaciones que explican los comportamientos de los funcionarios públicos. Esto lleva a que no necesariamente se deben desechar los incentivos sino más bien, se les debe coordinar con otros esfuerzos. Esto hace más complejo el diseño de los incentivos monetarios, pero permite que el impacto sea mucho mayor y mejor.

“Entonces en términos generales pienso que sí, que los incentivos monetarios cumplen un rol importantísimo, cumpliendo los requisitos, creo que los incentivos no monetarios se utilizan poco y creo que son muy poderosos, porque por lo menos en muchos países a nivel de remuneraciones no es el tema en el sector público, el tema del desempeño tiene que ver más que nada con reconocimiento, de clarificación de funciones, de ascensión en la carrera funcionaria, con otros estímulos que no tiene que ver con remuneraciones, entonces yo creo que eso es lo importante, el tema de los incentivos no monetarios.” (Consultor internacional).

“yo creo en los incentivos no obstante lo anterior, además creo en los incentivos que no son monetarios y que también requieren de un diseño de una instalación, reconocimiento, un montón de otras cosas que se pueden hacer en las organizaciones y que son incentivos, pero que no son estrictamente monetarios, pero igual creo en los monetarios porque tiene que haber una forma en que la complejidad que va adquiriendo el Estado y por lo tanto su gestión, tiene que haber una forma en que tu distingas a los que se esfuerzan y a los que no se esfuerzan tanto” (Consultor internacional, experto en sistemas de control de gestión e incentivos).

“la política de recursos humanos en el Estado debe estar dentro de la modernización del Estado... y de ahí nace una política de remuneraciones, desde ahí nace un diseño de



incentivos, porque al final del día, más allá de que queremos servicios de calidad y bienes de calidad que se entreguen en el Estado, queremos personas más contentas... al final del día tú llegas a un Estado que se moderniza y al final del día estás implementando políticas públicas sin la dimensión de recursos humanos, queda limitada, queda absolutamente restringida” (Consultor internacional y ex autoridad pública).

“el tema del servicio público involucra una motivación en sí, la gente en el sector público no está solamente ahí por lo que le pagan, sino habría quedado vacío hace unos cuantos años atrás, ahora no tanto porque es competitivo en bastantes segmentos pero claramente no es por eso” (Consultor Internacional)

A partir de las reflexiones entregadas por los expertos se puede apreciar que la institucionalidad pertinente para este tipo de mecanismos de gestión, debe necesariamente permitir diferenciar distintos tipos de servicios, a partir de los tipos de servicios que entregan las instituciones públicas. Esto se traduce por ejemplo en que existen ciertos incentivos monetarios más pertinentes para ciertas instituciones, pero no para otras. Por ello, la idea de descentralizar los sistemas de gobernanza resulta pertinente. Junto con esa idea, se puede apreciar que la institucionalidad que se conforme para este tipo de sistemas, debe ser concebida a partir de unas reglas claras observadas por todos. Si el sistema tiene espacios de mucha discreción lo que puede ocurrir es que los actores que forman parte del sistema no crean en él, y por ende no “jueguen el juego”. Se produce lo que ya señalábamos como el *gaming*, que hace que los actores describan conductas estratégicas, para asegurar la obtención del bono.

“hay una economía política, no tiene que ver sólo con el diseño, puedes llegar a debates micro, lo vas a llegar pero lo más importante no está en el micro, lo más importante al final del día tienen que ver si es que las personas que gobiernan este sistema creen en esto o no”. En el caso chileno en particular existe credibilidad “si lo que creen es que hay que cumplir porque al final del día hay un poderoso que es la Dirección de Presupuesto con quien una vez al año al menos tienes que negociar, otros dicen que todos los meses con la caja, llevémonos bien con este sistema. Yo la pregunta te la hago al revés, si el Ministerio de Bienes Nacionales sería el que lleva el sistema del PMG, ¿tú crees que se habría implementado?” (Consultor internacional y ex autoridad pública).

“Estos son sistemas que requieren un grado de disciplina muy sistemático en el tiempo para que funcionen los funcionarios públicos detectan inmediatamente las inconsistencias y además tienes que tener una cierta idea de cómo mantener su influencia a través del tiempo, o sea si tú me preguntas que haría yo ahora les daría una asignación o subiría el sueldo a todo el mundo absorbería el bono que se da actualmente y crearía una cuestión bien hecha para aplicar en unos años más porque mantener esta ficción de los PMG lo único que hace es alentar el cinismo, el cinismo es una característica muy fuerte de la administración pública” (Consultor Internacional y experto en materias de modernización del estado).

En relación a las formas de operación de los sistemas de incentivos monetarios, se puede señalar lo siguiente. Primero, los mecanismos de definición de incentivos deben estar sujetos a las particularidades y restricciones que define cada contexto administrativo público, donde se



resalten las particularidades de la función pública, y donde se reconozca que no se puede tratar de la misma manera un modo de asignación de incentivos monetarios en una organización, en relación a otra. Segundo, Junto con ello, es importante entender que el modo con el que se opera el sistema debe estar diseñado de forma tal de poder ir haciendo ajustes y modificaciones, para poder hacerlo más pertinente y atinente al contexto donde se está desarrollando.

“en primer lugar, cualquier sistema de incentivos en el sector público tiene que construirse sobre una escala de valores propios del servicio público, esta idea de que puedes importar cosas de otros lados y aplicarlo a cualquier cosa, no funciona y segundo que todo el trabajo preparatorio que tienes que hacer tiene un gran componente de entender que es lo que motiva el comportamiento y luego entender que uno no le va a apuntar a la primera tienes que partir modesto viendo cómo funciona las cosas, teniendo mucha retroalimentación y así lo puedes hacer evolucionar en el tiempo.” (Consultor Internacional y experto en materias de modernización del estado).

Un factor determinar para analizar la efectividad de los sistemas de incentivos se refiere a sobre quienes se debería aplicar el instrumento. A este respecto es necesario reiterar la necesidad de tomar en cuenta las motivaciones de los diferentes tipos de funcionarios que forman parte del Estado. Aunque vaya en contra de la tendencia en muchos sistemas administrativos, incluido el chileno, donde se privilegia el incentivar a los altos directivos, parece que es más efectivo disponer recursos para quienes realizan labores más rutinarias, de forma tal de generar una mayor motivación y así incrementar su desempeño. Esto porque los directivos de nivel medio y alto, tienen otro tipo de motivaciones que pueden ser relevantes para incrementar su desempeño.

“Porque yo creo que evidentemente y la lógica del incentivo al final al que más mueve es a ese estrato administrativo, intermedio bajo, que es quien nunca se va, es poco competitivo afuera y que su motivación es evidentemente en un trabajo muy mecánico, su motivación es básicamente extrínseca, pero yo creo que como tú te mueves más arriba y es más de un profesional muy especializado, como que le interesa el tema porque está comprometido, o un directivo, ahí tienes el ámbito de las motivaciones intrínseca y yo creo que esa gente si sigue en el Estado y le interesa en gran medida será porque no buscó afuera” (Consultor internacional).

En la misma materia referida a la efectividad de los sistemas, resulta relevante tomar en cuenta los costos en los que se incurre para validar los sistemas de incentivos monetarios. Si no existen las capacidades institucionales, y se requiere mucha infraestructura organizacional para desarrollar los sistemas de validación de los indicadores que permiten acceder a los bonos, se puede poner en cuestión la lógica conceptual del sistema, particularmente frente a la ciudadanía. Finalmente lo que se busca es instalar un sistema que cueste menos de lo que se gana con las mejoras en el desempeño.

“porque para que sea efectivo cualquier sistema tiene que generar mayor beneficio respecto de sus costos, y hay costos como sabemos de transacción en todo esto, de administración de estos sistemas que tienen que ser incorporados cuando tu implementas, entonces si efectivamente los costos y la complejidad de la medición por el grado de madurez de tu propio ámbito de incentivos, lógicamente ahí no va a ser conveniente de ninguna manera, porque tú vas a meter ruido en el sistema, y los costos van a ser mayores



que los beneficios, y va a quedar una sensación de disparidad, de poca transparencia, porque lo importante es que los ciudadanos que ven cómo se entregan estos mayores recursos en relación a la prestación, porque en el proceso de rendición de cuentas tiene que quedar clara la relación entre lo que tu entregas de más en el salario y la prestación, entonces si no hay claridad en eso yo creo que es bastante complicado justificar un incentivo". (Consultor internacional)

En relación al monto del incentivo ligado al desempeño, en general no hay un acuerdo en torno a un monto específico. Lo que si se argumenta es que mientras más alto el monto del incentivo ligado a desempeño, mayor será el potencial efecto nocivo en los actores involucrados, ya que el costo de perder el bono será muy alto. Por eso, se debe entender que el premio por el mejor desempeño debe ser solamente aplicable cuando haya una mejora sustantiva y nítidamente reconocible, que justifique el monto extra recibido.

"yo pienso que el tema del incentivo tiene que ser un premio por un comportamiento extra, por un desempeño que le signifique al servicio un esfuerzo adicional de una excelencia que efectivamente se logra porque hay un mayor esfuerzo y porque hay un tema de reconocimiento y de premio, porque si no ya sabemos que se vuelve como parte de la remuneración". (Consultor internacional).

Finalmente, como bien lo señaló un consultor internacional,

"a mí me parece que de todos los problemas que tiene la gestión pública Latinoamericana para mí (los incentivos monetarios) no están ni entre los mil primeros, no soluciona nada de fondo, embarra la cancha y en las condiciones en que está planteado no hay como resolverlo, amarrado al tema de resultados y al tema salarial, el tema de la evaluación de desempeño que es lo que en realidad si me parece que está dentro del top ten no tiene futuro, y mientras no tan solo es el tema de la evaluación de desempeño, global o individual, no vas a poder avanzar aún si quisieras" (Consultor internacional)

Todo indica que a veces se le pide más de la cuenta a estos incentivos. Si no existen otros asuntos instalados, malamente los incentivos institucionales, vendrán a cambiar la faz de la administración pública. Podrán ser un aporte, pero existen muchas otras áreas que se deben tomar en cuenta para que se produzca una verdadera sinergia entre todos los ámbitos de intervención, ligados a la modernización del Estado.

8. APÉNDICE SISTEMAS DE INCENTIVOS: TEORÍA Y EVIDENCIA INTERNACIONAL CON ÉNFASIS EN LECCIONES PARA EL SECTOR PÚBLICO³⁴

En este documento se revisa la literatura especializada relacionada con el tema de incentivos y se derivan conclusiones aplicadas al sector público.

En la primera sección se revisa la literatura económica sobre el problema principal-agente y las distintas soluciones que se han propuesto para enfrentarlo. La principal conclusión de esa literatura es que no existe un contrato de trabajo óptimo sino que éste varía dependiendo de distintas características de la situación.

La segunda sección presenta la evidencia empírica desde la economía y la psicología, y explica por qué existen distintas posturas en relación a la adopción de esquemas de pago por resultados en general.

La tercera sección describe las principales diferencias que se han enfatizado en la literatura especializada respecto a las diferencias entre el sector público y privado, y también entre el sector privado sin y con fines de lucro, en la medida que esto contribuye a entender las características relevantes del problema de diseño de incentivos en el sector público. Asimismo, coloca la discusión sobre la introducción de incentivos en un contexto más amplio, como un mecanismo inserto en un conjunto de herramientas y principios, impulsada por un cierto tipo de reforma del Estado, discute sus fundamentos conceptuales e ideológicos, la evidencia empírica y termina presentando una visión alternativa de reformas, en las cuales los sistemas de incentivos tienen un lugar y un propósito distinto.

La sección cuarta y final concluye proponiendo un marco conceptual para el análisis del diseño de un sistema de incentivos en el sector público en Chile.

8.1. EL PROBLEMA DE PRINCIPAL-AGENTE EN LA EMPRESA PRIVADA

La economía ha abordado el tema de los incentivos en los contratos de trabajo principalmente a partir del problema Principal-Agente (P-A) y el estudio de las formas más adecuadas de resolverlo dependiendo de las características de la situación, que queda establecida en supuestos que se hacen en forma explícita. El problema P-A ocurre cuando un agente económico, el principal (P), delega en otro, el agente (A), autoridad para actuar en su nombre, pero los intereses de ambos no coinciden. El problema se genera porque existe asimetría de información entre P y A, en el sentido que P no podrá observar el esfuerzo y las acciones de A, sino que solo el resultado de ese esfuerzo y acciones, los que se correlacionan en forma positiva pero imperfecta con el resultado.

³⁴ Este documento se basa en materiales inéditos del libro en proceso de preparación “Psicología, economía y políticas públicas: la necesidad de una mirada integrada”, para ser considerados en el estudio “Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público” preparado por el Centro de Sistemas Públicos y el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, para el Ministerio de Hacienda.

¿Es posible establecer un contrato que asegure que A actuará para maximizar el interés de P? Esta situación fue primero estudiada en la empresa privada respecto a sus trabajadores, considerándose la relación de los accionistas (P) y los gerentes (A), y entre los gerentes o los supervisores (P) y los trabajadores de línea (A). Una de las formas de resolver este problema es establecer un pago variable en función del resultado alcanzado, sea individual o grupal. Al vincular la remuneración con un resultado, se busca: (i) generar un incentivo a que el trabajador o grupo de trabajadores se esfuercen por alcanzarlo; (ii) se emite una señal para auto-selección de los trabajadores³⁵; (iii) se comunica a los trabajadores cuales son los resultados deseados y se focaliza su atención hacia esos resultados.

Los principales resultados de esta literatura se produjeron entre fines de los 70 y fines de los 90. Una perspectiva muy útil para nuestro propósito es la revisión de Miller (2005) que re-sitúa el problema dentro del más amplio planteado por Coase (1937) de cómo deben estructurarse las transacciones - si es mejor manejarlas vía jerarquía (dentro de la empresa) o más bien utilizar el mercado entre empresas separadas o un modo híbrido de gobernanza (Williamson, 1979; 1985; 1988). El mecanismo de gobernanza (mercado, jerarquía o híbrido) se selecciona para minimizar los costos de mitigar los riesgos asociados al oportunismo, la racionalidad limitada, la falta de completitud de los contratos, y la debilidad de derechos de propiedad e instituciones. Estos dependerán de los atributos de las transacciones, en particular su idiosincrasia (grado en que requieren inversión en activos específicos a la transacción), frecuencia e incertidumbre.

Una vez se ha decidido estructurar la transacción dentro de la empresa, Miller plantea que se debe resolver qué tipo de contrato de trabajo se ajusta mejor a las características de la transacción. A partir de una extensa revisión de la literatura, Miller (2005) concluye que no existe una solución única al problema de P-A en la empresa privada, sino que diferentes soluciones óptimas dependiendo de las condiciones internas de la empresa, como su tecnología de producción, la severidad del problema de asimetría de información y las preferencias relativas en relación al riesgo de P y A. Es decir, no existe un contrato de trabajo óptimo sino distintos arreglos dependiendo de las condiciones anteriores, que dan lugar a distintas combinaciones e intensidades de incentivos, monitoreo o cooperación.

Así, Miller (2005) identifica cuatro líneas de solución al problema P-A: incentivos vinculados a producción individual; supervisión y monitoreo; cooperación P-A; y cooperación de equipos de trabajo. A continuación resumimos cada una de ellas para finalmente concluir con una visión de conjunto sobre las formas de organización del trabajo y tipos de contrato que deberían prevalecer en cada caso.

1) Incentivos vinculados a la producción individual de A

La teoría económica sugiere que el balance de componentes fijos y variables en las remuneraciones de los trabajadores resulta de una tensión entre la teoría de contratos implícitos (asignación óptima del riesgo) y la teoría principal-agente. La primera sugiere que, debido a que el trabajador es adverso (o renuente) al riesgo y la empresa debiese ser neutral a éste, el riesgo

³⁵ Es decir que los trabajadores que sean atraídos a la empresa sean aquellos más capaces de alcanzar el resultado deseado y que los trabajadores que están en la empresa y sean menos capaces y productivos la abandonen, sea porque cae su remuneración, en el caso del incentivo individual, o por presión de los otros trabajadores, en el caso del incentivo grupal

debiese ser completamente asumido por la empresa y el trabajador obtener sólo un salario fijo. Sin embargo, esto deja a la empresa vulnerable al “riesgo de abuso” (‘moral-hazard’), que es la base de la teoría principal-agente. Esta última sugiere que todo el riesgo debiese ser traspasado al trabajador, para que la remuneración del principal no dependa del esfuerzo que desarrolle éste. Así, el artículo fundacional de Harris y Raviv (1978) sugiere que si los resultados son observables, aunque sean riesgosos y no dependan únicamente del esfuerzo del trabajador, un esquema de incentivo basado en resultados (el principal recibe un pago fijo y el agente asume todo el riesgo) inducirá el nivel óptimo de esfuerzo consistente con una asignación eficiente del riesgo. Sin embargo, si el agente es renuente al riesgo y al esfuerzo, será necesaria una combinación de supervisión y contrato contingente en resultados, para obtener el nivel deseado de esfuerzo. Holmstrom (1979) muestra que si es costoso monitorear el esfuerzo, la mejor solución será un contrato por resultado muy semejante a una relación contractual de mercado en que hay poco control jerárquico por parte del supervisor.

Weitzman (1984), (1985) hace notar que la variabilidad en ingresos que hace más riesgoso el contrato en parte es compensada por una mayor certidumbre en el empleo, pues un pago variable dependiente de los resultados de la empresa reduce la disposición a despedir trabajadores cuando la actividad económica se contrae. Con esto, no es claro que la incertidumbre que enfrenta un trabajador aumente al introducir un pago variable, pues el énfasis microeconómico en el efecto incertidumbre en el pago final supone una probabilidad cero de despido por caída en la demanda del bien producido por la empresa, lo que no es realista.

Los contratos de trabajo de los vendedores fueron un terreno fértil para el desarrollo de la teoría principal-agente. El resultado fundamental fue obtenido por Basu *et al.* (1985): mientras mayor la incertidumbre en el entorno, menor el control que tiene el vendedor sobre las ventas, lo que llevará a un contrato óptimo con una mayor proporción de pago fijo y menor comisión – y un menor valor esperado de la remuneración total.

Por otra parte, la información sobre desempeño relativo de los A puede ser útil cuando los A enfrentan riesgos similares, por ejemplo una recesión que reduce la demanda agregada, y tienen habilidad similar (si hay uno mucho más hábil no hay motivación para el resto). El incentivo se puede estructurar como un “torneo” (*tournament*): pagar al A que más produce un premio o bono, que podría ser una promoción, podría llevar a mayor esfuerzo por todos los As (Lazear y Rosen, 1981).

(Lazear & Rosen, 1981). Nalebuff y Stiglitz (1983) desarrollan la posibilidad de un *torneo* como juego entre agentes: muestran que es posible alcanzar el óptimo si los agentes son neutrales al riesgo; con agentes adversos al riesgo un *torneo* puede inducir un mejor “second best” que un esquema de comisión no competitivo, porque induciría mayor esfuerzo de los As y tomarían acciones más arriesgadas y rentables. Con suficientes agentes enfrentando un riesgo común (por ejemplo recesión) un *torneo* competitivo se aproxima a la solución óptima. Cuando no hay riesgo común el mejor esquema es un contrato basado en *resultados* no competitivo. Además, el torneo tiene el problema que puede eliminar cualquier cooperación entre los As. Los torneos permiten también el uso de información subjetiva de los supervisores, no necesariamente solo indicadores objetivos.

2) Supervisión directa de las acciones de A

La supervisión es otro mecanismo para resolver el problema de asimetría de información sobre el desempeño o esfuerzo de A. Holmstrom (1979) muestra que incluso la supervisión imperfecta de



las acciones de A puede llevar a mejoramientos de Pareto, al permitir usar un esquema de remuneración de A menos riesgoso para éste. Entonces se puede esperar que las remuneraciones dependan de los resultados (*incentivos*) solo cuando la supervisión sea muy costosa o donde haya mucho ruido (en el sentido estadístico, en este caso que el vínculo entre desempeño individual y resultado sea muy tenue) o si A es neutro al riesgo. Joseph y Thevaranjan (1998) muestran que a través del monitoreo las empresas pueden pagar una menor remuneración pero menos riesgosa para el trabajador, mejorando el bienestar de ambas partes (empresa y trabajadores). También pueden atraer personal de ventas más adverso al riesgo.

El problema es que cada A enfatizará las actividades que son supervisadas y dedicará menos esfuerzos a las otras. Por lo mismo, la supervisión lleva inevitablemente a una cultura más jerárquica y burocrática. La función de supervisión requiere un especialista que proveerá el servicio a un menor costo o más expertamente que el propio P. El P deberá inducir al supervisor (S) a actuar en su mejor interés. Tirole (1986) sugiere que P pagará un salario plano al S, pero que puede haber colusión entre S y A, para mejorar la situación de ambos, y P desarrollará reglas burocráticas para impedir esta colusión. Asimismo, Milgrom (1988) sugiere que A puede perder tiempo para tratar de influir en el S. A lo mínimo, esto resultará en menor tiempo dedicado al trabajo, pero puede escalar a la colusión entre A y S estudiada por Tirole (1986). Strausz (1997) encuentra que la mejor oferta del punto de vista de P puede ser una compensación mayor si se observa un alto esfuerzo, pero puede ser imposible para el P hacer una oferta creíble que efectivamente entregará esta mayor compensación cuando ese mayor esfuerzo en realidad ocurre. En este caso delegar el control de este premio en el S puede hacer el compromiso creíble, mejorando la situación de todos.

La solución de supervisión de la conducta de los agentes es necesariamente más intrusiva y potencialmente resentida por parte de los trabajadores en comparación a contratos basados en productos. La supervisión puede provocar un ambiente de vigilancia, antagonismo y resistencia encubierta. Por otra parte, la capacidad de ejercer autoridad por parte del S para monitorear y dirigir la conducta de A es limitada cuando los trabajadores pueden fácilmente encontrar otro trabajo a un salario similar. Por lo que este esquema para funcionar requiere un salario por encima del salario de equilibrio, lo que se ha llamado salario de eficiencia.

En consecuencia, las empresas que opten por la supervisión y monitoreo de los trabajadores serán muy distintas a las que utilizan incentivos basados en resultados. Serán más jerárquicas, con más reglas, y darán menos autonomía a los trabajadores, con lo que perderán la capacidad de adaptarse rápido a un entorno cambiante, característica que sí tendrá una empresa basada en incentivos por resultados.

Holmstrom y Milgrom (1994) muestran que la libertad de los trabajadores (posibilidad de elegir entre distintas tareas o *multitasking*, posibilidad de vender productos de otros proveedores) y su posesión de activos (como carteras de clientes) se correlacionan positivamente con la intensidad de incentivos basados en desempeño: los tres son características complementarias de las organizaciones. Por ejemplo, si hay múltiples tareas, generar incentivos basados en una de ellas, más fácil de medir, distraerá a A de las otras. En estos casos, o cuando otras tareas además de la propia venta son importantes, tenderá a observarse comisiones bajas (si alguna), la empresa será la propietaria de la cartera de clientes y no habrá posibilidad de vender productos de otros proveedores.

3) Cooperación entre P y A

Una solución cooperativa surge del concepto de “intercambio de regalos” (gift-exchange) acuñado por Akerlof (1982): en contratos por resultados, P puede intercambiar más seguro (salario fijo) a cambio de mayor esfuerzo de A; asimismo, en contratos de supervisión, se aumenta la autonomía de A, a cambio de un mayor esfuerzo³⁶. Un pago fijo adecuado impone una obligación moral al trabajador, basada en normas sociales de cooperación, a proveer un esfuerzo mayor (Gneezy & Rustichini, 2000).

Por el contrario, si se define un sistema de incentivo variable definido externamente, esto podría ser entendido como una señal de desconfianza por parte del P en las habilidades de A o una señal que el trabajo es considerado como poco atractivo por P, lo que llevaría a una reducción de esfuerzo (Bénabou & Tirole, 2003). En cambio, recompensas ex post subjetivas (contratos implícitos) pueden mejorar la autoestima y la motivación intrínseca si A interpreta que la tarea era considerada difícil o que su desempeño es apreciado.

Esta posibilidad también es congruente con la teoría de juegos repetidos, desarrollada a partir de Radner (1985). En este caso, P paga un salario fijo alto y A entrega un sueldo fijo (no variable) alto contingente a observar resultados de largo plazo consistentes con un esfuerzo alto de A. El incentivo de corto plazo a no esforzarse de A es disuadido por la certeza que será castigado por un pago con mayor riesgo en el largo plazo si no cumple su parte del acuerdo. Mientras mayor la tasa de descuento, menor la posibilidad de cooperación.

4) Cooperación dentro de equipos

Cuando la producción la realiza un equipo de trabajo, el problema P-A ocurre aun cuando no haya incertidumbre en la relación esfuerzo-producción, ya que puede no ser posible detectar cual(es) de los miembros del equipo no se está desempeñando adecuadamente. Para inducir a todos los miembros del equipo a actuar en el mejor interés del P o del equipo mismo, dividir el producto obtenido puede no ser suficiente, especialmente si el tamaño del equipo es grande.

El trabajo fundacional de Holmstrom (1982) muestra que el contrato óptimo podría requerir un pago por resultado cuya suma para todos los miembros del equipo excediese el valor de la producción total. En este caso, sería necesario crear la figura de un intermediario (I, en inglés *budget-breaker*), que está fuera del equipo, al cual se le entregan las “utilidades residuales”. Los miembros del equipo le pagarían a I una suma fija por participar en la producción y éste les pagaría una suma variable en función de la producción del equipo y cuya suma puede exceder la producción total gracias a las contribuciones iniciales que cada miembro del equipo ha hecho. I se quedaría con un “excedente” que es la diferencia entre la suma de la producción total más los pagos iniciales que cada miembro del equipo hace menos el pago final a los miembros del equipo,

³⁶ Por ejemplo estándares mínimos en empresa estudiada por Homans (1954), se pagaba un sueldo fijo por cumplir con un estándar pero el estándar era excedido siempre, en promedio por 17,7%. A cambio, la empresa no era exigente, lo que era valorado instrumentalmente como reducción de la posibilidad de castigo, y directamente como mayor libertad y autonomía. Los trabajadores consideraban a la empresa un buen empleador, que permitía llegar tarde si había un niño enfermo, o conversar durante el trabajo para evitar el tedio. El intercambio de regalos negociado permitía que los supervisores y los trabajadores obtuviesen lo que deseaban, los primeros un mayor producto y los segundos un ambiente de trabajo más relajado y agradable.

que es condicional a haber observado el resultado eficiente, que correspondería a que todos los miembros del equipo hacen el esfuerzo acordado - y no hay pago si no se observa.

Sin embargo, en este arreglo institucional, el problema de “riesgo de abuso” sería “reasignado” a I, ¡quien tiene incentivos a no cumplir el acuerdo! Por ejemplo, I puede sobornar a un miembro del equipo para que no se esfuerce, y así no estar obligado a pagar lo comprometido a todos los miembros del equipo, puesto que este pago requeriría que ninguno fallara (Eswaran & Kotwal, 1984). Falaschetti y Miller (2001) propusieron resolver este problema con la separación entre propiedad (P o accionistas) y control (I o gerencia), que es observada en la práctica. Un acto fundamental de esta solución es lo que se ha denominado un “delicado acto de balance constitucional”, en que el P se auto inhibe de actuar oportunistamente.

Prendergast (1999) nota que el *moral hazard* del P es especialmente amenazador en el caso de evaluaciones de desempeño subjetivas. Como evidencia menciona la tendencia de las compañías cinematográficas a manipular las utilidades contables en orden a bajar sus obligaciones contractuales con las estrellas de cine y otros acreedores. Kahn y Huberman (1988) y Lazear (1981) muestran que capital humano específico a la empresa y los planes de compensación diferidos son vulnerables a riesgo de abuso por el dueño de las utilidades de las empresas (en rigor el término en inglés es *residual claimant*). Como los gerentes ganan sólo una pequeña proporción de las utilidades de la empresa tienen menos incentivos a renegar de los acuerdos de largo plazo que los accionistas. Entonces el “acto de balance constitucional” descansa en la delegación efectiva de los accionistas en los gerentes. Falaschetti (2002) muestra que los “paracaídas dorados” son un mecanismo para esto, observando que son más comunes en empresas con alta concentración de propiedad. La difusión de la propiedad puede actuar en el mismo sentido de hacer más creíble la delegación de autoridad en los gerentes.

El otro punto importante es que las empresas pueden delegar en parte en los grupos de trabajo la supervisión y sanción de sus miembros, y fomentar la generación de normas sociales en este sentido. Esta estrategia para enfrentar el problema de “riesgo de abuso” se ha denominado gestión “de alto compromiso” o “alto involucramiento” (Lawler III, 1986). Bowles (2006) revisa las preferencias individuales que soportarían mejor los resultados de cooperación grupales y sanción a los culpables. Como lo que observamos en la práctica son situaciones de equilibrio, no vamos a registrar que las personas están avergonzadas, se sientan culpables o sientan benevolencia hacia los otros, ya que estarán todos implementando la situación óptima, en que no hay “castigos” porque nadie se “desvía” de lo que se espera de él.

Se han hecho pocos experimentos explícitos de incentivos grupales en la empresa. Hamilton *et al.* (2003) encuentran incremento de productividad de 21% al pasar de un esquema de comisiones individuales a uno de incentivos grupales en una planta industrial. La mayoría de los trabajadores recibieron un aumento de su compensación excepto los de más alta habilidad, que sufrieron una caída de 8% promedio; pero no fue más probable que éstos abandonaran la empresa que los de baja habilidad. El autor sugiere beneficios de pertenecer a grupos de trabajo, como más control sobre el ambiente de trabajo y menos repetición que parecían importantes para muchos trabajadores.

Knez and Simester (2001) encuentran que Continental Airline logró revertir sus pérdidas gracias a un esquema de incentivos grupal que pagó un bono contingente en *firm-wide on-time performance* (donde era la peor de las aerolíneas grandes, pasando a la mitad superior). Sería clave el cambio en las normas grupales, en que los propios equipos de trabajo comenzaron a

revisar, si se producían atrasos, sus causas, y sancionaban a los miembros del equipo que no se desempeñaban adecuadamente.

Esto contrasta con experiencias no exitosas, como la reportada por Hays (1988) en la división de fibras de Dupont, lo que se atribuye a la desconfianza de los empleados pues sospechaban que los gerentes manipularan los procedimientos contables. El esquema de Continental en cambio no dependía de la contabilidad de la empresa, sino de los datos públicos del Departamento de Transportes. Entonces lo ideal es que los contratos se especifiquen en términos de indicadores objetivos que no sean manipulables por la empresa, como sí lo son las utilidades contables.

5) Conclusión

El desarrollo de la teoría P-A permite entender la diversidad de formas y conducta entre las empresas.

En situaciones en que la contribución individual del agente al producto es fácilmente verificable, la contribución individual al producto no es ni muy baja ni muy alta o cuando el grado de aversión al riesgo es bajo, la empresa puede usar comisiones individuales. El resultado será lo que se ha denominado cultura de mercado al interior de la empresa, con poca necesidad de socialización al interior de la empresa, supervisión limitada por parte de supervisores distantes, énfasis en iniciativa individual, y un sentido de autonomía y *ownership* por el agente en el lugar de trabajo. Los gerentes tendrán más autoridad que la de un cliente sobre un contratista, pero solo marginalmente más.

En situaciones en que la supervisión de los agentes es informativa y barata, contratos sobre la base de esta información (salario fijo contingente a adecuado cumplimiento de instrucciones de acuerdo a informe del supervisor) son óptimos tanto para los agentes adversos al riesgo como para los principales. Esta relación laboral se caracteriza por autoridad jerárquica fuerte y conducta programada por los agentes. La autoridad del supervisor es complementada por reglas burocráticas que limitan los incentivos del agente y el supervisor para coludirse. El resultado es una cultura de la empresa más burocrática que de mercado.

En situaciones en que el proceso productivo es más interdependiente, será imposible contratar en función del producto individual o supervisar a bajo costo las acciones de los agentes. Lo mejor en estos casos sería esquemas de incentivos grupales. Los costos de implementación de estos esquemas pueden ser altos: sesiones de socialización en grupo y de formación con el fin de coordinar las expectativas en un equilibrio de alto rendimiento; y el entrenamiento cruzado en habilidades técnicas (Lawler III, 1986). Un requerimiento más sutil es un intermediario que esté restringido en forma creíble. El resultado cuando estos requisitos se cumplen es una cultura de clan, como la que existe en HP o Southwest Airlines.

8.2. LA EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE INCENTIVOS EN EL ÁMBITO PRIVADO

1) Economía del comportamiento

Si bien el ordenamiento de la teoría A-P presentado en la sección anterior sigue las premisas de la nueva economía institucional, la mayor parte de los trabajos teóricos revisados supone racionalidad instrumental, lo que es propio de la economía neoclásica, y trabaja el diseño óptimo

de mecanismos o alineamiento ex ante de incentivos, sin considerar el problema propio de la economía institucional, que es la adaptación ex post de las distintas formas de gobernanza.

No obstante, la evidencia que rechaza la racionalidad instrumental y el *homo economicus* es bastante abrumadora (para síntesis ver (Kahneman, 2012), (Frey & Stutzer, 2007), y la economía del comportamiento parece avalar más bien algún tipo de racionalidad limitada y, en algunos casos, simplemente, la no racionalidad. Frey y Stutzer (2007) clasifican las investigaciones en este campo en tres grupos: las que analizan los límites cognitivos que producen conductas anómalas (no racionales); las que analizan como se debe ajustar la teoría de elección racional a las anomalías observadas; y las, mucho más escasas, que analizan los incentivos que surgen cuando los comportamientos humanos son anómalos (por ejemplo, individuos que tratan de aprovechar estos “errores” o, más benéfico, productos que podrían reducir su incidencia en pérdidas de bienestar).

Uno de los resultados más importantes de esta literatura ha sido la prueba que los seres humanos tienen motivaciones que exceden su interés egoísta, mostrando altruismo y justicia recíproca (resúmenes de literatura en (Fehr & Schmidt, 2003), y (Meier, 2007)). Asimismo, se ha mostrado que existe una utilidad procedimental, lo que contraría el énfasis “consecuencialista” del utilitarismo, que asume que solo los resultados importan, y están dispuestas a aceptar un resultado inferior en la medida que sea alcanzado por procedimientos justos (Benz, 2007). La utilidad procedimental es consistente con la teoría psicológica de la autodeterminación, donde, por ejemplo, la autonomía en el trabajo es valorada en sí misma por las personas.

Un concepto psicológico que la economía del comportamiento ha permitido incorporar en la economía *mainstream*, tanto por la teoría de contratos y por la teoría A-P, es la distinción entre motivación extrínseca e intrínseca. Mientras la atención económica estaba restringida a motivadores extrínsecos como la remuneración, la motivación intrínseca – sea debida a normas internalizadas o al placer de realizar una cierta actividad – podría ser afectada negativamente por ésta (lo que se denomina efecto *crowding-out*). Así por ejemplo, el principal motivo que guiaría a los nuevos emprendedores a elegir el empleo independiente sería el valor de la autonomía en el trabajo y sus preferencias por hacer lo que les gusta, lo que los llevaría a aceptar a cambio un mayor riesgo, un menor ingreso esperado promedio (pero con una - baja - probabilidad de ganar mucho) y una mayor carga de trabajo (Benz, 2005; Benz & Frey, 2008).

En este sentido, Fehr y Falk (2002) sugieren que para las personas es importante la aprobación propia y de los otros (social), y que estas pueden entrar en contradicción con los incentivos pecuniarios. Por ejemplo, pagar a las personas por obedecer las normas sociales puede erosionar gradualmente la conducta guiada por la norma y destruir los incentivos tanto a la auto aprobación como a la aprobación de los otros, como lo ilustra el experimento de introducir una multa por retirar a los hijos después de horario en un centro parvulario, que produjo un aumento significativo de los retrasos. Al parecer, la multa era inferior al costo no-pecuniario de la desaprobación social que sentían los sujetos por llegar tarde antes de la multa, y la introducción de la multa transformó la posibilidad de retraso en un bien por el que se podía pagar. En el mismo espíritu se sitúa la famosa observación de Titmuss (1971) en el sentido que pagar por donar sangre puede producir una disminución del número de donantes. En esta línea, Heyneman, Heyman y Ariely (2004) y Deckop, Mangel y Cirka (1999) argumentan y proveen evidencia respecto a que el efecto de los incentivos en el desempeño o esfuerzo dependerá de si la relación es percibida como social o de mercado. Sobre los efectos negativos de pasar a la esfera del mercado transacciones que antes se producían en otras esferas ver Anderson (1993) y una réplica en Roth (2007).

Bruno Frey se ha convertido en uno de los grandes detractores de los pagos por desempeño (ver por ejemplo, Frey y Osterloh, (2012)), como lo ilustra esta cita tomada de Frey y Stutzer (2007, págs. 8-9) “Los observadores se han hecho conscientes (debido a los escándalos en grandes corporaciones como Enron) de los peligros del foco en la compensación monetaria como un instrumento de incentivos puede minar la moral de trabajo y la conducta honorable – con consecuencias potenciales políticas y sociales de largo alcance. Medidas para mantener y aumentar la motivación intrínseca de los trabajadores, posiblemente con un mayor énfasis en la selección, proveen alternativas... “. Como se verá en la sección III esto es especialmente válido para el sector público. En la subsección siguiente se revisa, entre otros, qué se entiende por motivación intrínseca y extrínseca, en relación al efecto de los incentivos en la motivación.

2) Incentivos y motivación

La psicología ha estudiado poco el tema del efecto de los incentivos en el desempeño o los resultados de una organización, concentrándose más bien en el efecto de los incentivos en la motivación. Tres teorías sugieren un efecto negativo de los incentivos en la motivación humana: la muy conocida teoría de la jerarquía de las necesidades de Maslow, la teoría de la higiene de Herzberg³⁷ y la teoría de la evaluación cognitiva de Deci y Ryan (ver Rynes et al., (2005)). De estos, la última ha sido más influyente en economía, por su distinción entre motivación intrínseca y extrínseca, en la cual la primera sería de mayor calidad que la segunda. Wikipedia define la motivación intrínseca³⁸ como: “el deseo personal de explorar cosas y desafíos nuevos, analizar la propia capacidad, observar y mejorar su conocimiento. Está movido por el interés o goce de la tarea misma y existe dentro del individuo más que por las presiones externas o el interés por la recompensa.”

Asimismo, los precusores trabajos de Amabile (1983a; 1983b; 1996) sugieren un impacto negativo de los incentivos monetarios sobre la creatividad.

Por el contrario, la teoría conductista del reforzamiento³⁹ (Skinner) y la teoría de la expectativa (Vroom) sugieren efectos positivos en la motivación.

Gerhart y Fang (2015) llaman la atención sobre la evidencia que apoya la influyente teoría de la evaluación cognitiva y el efecto de disminución de la motivación intrínseca producto de los incentivos, pues se trata de contextos no laborales en donde se mide el tiempo en la tarea encomendada cuando el incentivo ya no tiene efecto, lo que se interpreta como disminución de la motivación intrínseca. Por ejemplo, el influyente trabajo de Deci (1971) asignó aleatoriamente a 24 estudiantes de psicología a dos grupos a los que se les entregaban problemas que debían trabajar en 3 sesiones de trece minutos cada una, en el curso de las cuales el experimentador abandonaba la sala durante 8 minutos, lapso durante el cual los estudiantes podían hacer lo que quisiesen. Al grupo tratado se le pagaba por completar el rompecabezas únicamente en la sesión 2 y el grupo de control nunca recibía pago. La medida de motivación intrínseca fue la cantidad de

³⁷ Basado en Maslow, postula que el salario, los beneficios y las condiciones laborales pueden prevenir la insatisfacción, pero no motivar a los trabajadores. Para esto se requiere motivadores como logro, reconocimiento, responsabilidad, y promoción.

³⁸ <https://en.wikipedia.org/wiki/Motivation> 29 de enero de 2016.

³⁹ Puesto en términos simples, si ciertas acciones son recibidas con positivamente, es más probable que las personas las sigan desarrollando, y lo contrario ocurriría si son recibidas con refuerzos negativos.



tiempo que cada grupo de estudiantes dedicó durante los ocho minutos libres de la sesión 3 a resolver problemas. Se concluyó que el incentivo reducía la motivación intrínseca porque el grupo tratado dedicaba significativamente menos tiempo a resolver problemas que el grupo de control. No obstante, esta es una mala medida del efecto del incentivo en el desempeño, que debió haber registrado la cantidad de tiempo que cada grupo dedicaba en la sesión 2, cuando el grupo tratado recibía el pago, o mejor aún la calidad de la resolución de problemas de cada grupo en esa sesión. De hecho, Deci (1971) consigna que el incentivo estuvo asociado a un incremento de 26% más de tiempo dedicado a la tarea por el grupo tratado durante el tiempo libre en la sesión 2, es decir cuando eran pagados por hacerlo. No obstante, esta observación no es considerada relevante por el autor. Asimismo, para medir adecuadamente efectos temporales de disminución de la motivación, se debió haber repetido el incentivo en sesiones posteriores, y medido si el desempeño de los tratados disminuía con el correr del tiempo, sin retirar el incentivo. Es perfectamente posible, además, que la caída en el tiempo dedicado a la resolución de problemas en la sesión 3 por el grupo experimental puede explicarse por haber dedicado más tiempo a la resolución en 2, y por tanto, la utilidad marginal del tiempo adicional para ellos ha caído al llegar a la sesión 3.

Los 128 estudios que testean la teoría cognitiva revisados por Deci *et al.* (1999) reportan una caída significativa pero de tamaño de efecto pequeño ($d=-0,28$) del tiempo dedicado a la tarea durante la sesión libre y no significativo para una medida de motivación auto reportada. Aun cuando se aceptase esta evidencia tal como los autores la interpretan, no puede más que concluirse que se trata de evidencia débil, en ambientes no laborales, que no mide el efecto en desempeño (que en esta teoría es el resultado de la suma de la motivación intrínseca y extrínseca) sino en un medida cuestionable de cierto tipo de motivación (solo intrínseca) y donde el indicador (la caída de tiempo dedicado a la resolución de problemas) puede explicarse por otras razones distintas a una caída en la motivación intrínseca. Wiersma (1992) revisó 17 estudios que encontraron una caída significativa del tiempo dedicado a la tarea en el tiempo libre posterior al incentivo, y 11 que reportan un efecto positivo sobre el desempeño al entregarse el incentivo, lo que sería evidencia de que el efecto sobre la motivación extrínseca domina la caída en la motivación intrínseca o simplemente el uso del tiempo libre es una medida inadecuada de motivación. Asimismo, Marinak y Gambrell (2008) muestran que el efecto en la motivación intrínseca depende del tipo de recompensa extrínseca que se utilice, pues alumnos de tercer grado que fueron premiados con libros mostraron más comportamiento lector en el futuro. Asimismo, Wilson y Lassiter (1982) mostraron que restricciones extrínsecas sobre una actividad (castigos) podían aumentar la deseabilidad de la actividad, por ejemplo pequeños castigos por utilizar un juguete atractivo lo hacía más atractivo para los niños aun cuando antes de las restricciones no resultaba atractivo. Este debate tiene profundas implicaciones para las políticas públicas, particularmente las relacionadas con prohibición del consumo de sustancias.

Revisando su influyente propuesta inicial, el propio Deci, en Ryan y Deci (2000a; 2000b) y Gagné y Deci (2005), propone que la motivación y las recompensas extrínsecas no siempre son malas, con tal que las recompensas sean percibidas como apoyos y administradas de una manera que reafirme un clima de autonomía laboral. La teoría de la autodeterminación, del cual ahora la teoría de la evaluación cognitiva es un subconjunto especial, postula que la distinción clave es entre

conducta autónoma o controlada⁴⁰. La motivación extrínseca controlada corresponde a la motivación extrínseca negativa reconocida por la teoría de la evaluación cognitiva: ocurre cuando una actividad no es interesante, por lo que requiere un pago para ser realizada. Sin embargo, Gagné y Deci (2005) proponen otros tipos de motivación extrínseca que resultan cuando una regulación de la conducta y del valor asociado con ella son internalizados, con lo que ya no requieren una recompensa externa para que se produzcan, sino que las personas se identifican con el valor de la conducta para sus propios objetivos personales, con lo que experimentan mayor libertad y voluntad, porque el comportamiento es más congruente con sus objetivos e identidades personales. La actividad no es interesante en sí sino porque es percibida como instrumental para los fines personales. Cuando esta identificación es integrada con otros aspectos del ser, es internalizada completamente y pasa a ser verdaderamente autónoma, se denomina regulación integrada.

La forma más internalizada de motivación extrínseca se denomina regulación identificada. Gagné *et al.* (2010) ejemplifican la motivación identificada o extrínseca regulada con respuestas como “es interesante porque realiza mis planes laborales o de carrera”, mientras una motivación extrínseca controlada sería “este trabajo me permite un cierto estándar de vida”. Así, una remuneración contingente a resultados no erosionaría la motivación intrínseca si es percibida como instrumental para otros fines importantes o si los resultados no son percibidos por los individuos como impuestos sobre ellos. Nótese que estas observaciones son compatibles con la discusión en la primera sección, relacionadas con los ajustes en la organización del trabajo que acompañan la introducción de esquemas de incentivos, aunque estos ajustes se debían al comportamiento racional de una empresa para mejor resolver el problema P-A.

Respecto al efecto negativo de los incentivos sobre la creatividad y la innovación, éste operaría a través de una reducción de la motivación intrínseca (Amabile, Hennessey, & Grossman, 1986; Forgeard & Mecklenburg, 2013; Hunter, Cushenbery, & Friedrich, 2012; Pfeffer, 1998). Sin embargo, Hennessey y Amabile (2010) proponen una lectura más compleja de la evidencia: las recompensas extrínsecas no necesariamente reducen la creatividad y pueden incrementarla; estos efectos positivos son más probables cuando la motivación intrínseca es inicialmente alta; y el efecto positivo puede producirse a través de un aumento de la percepción de ser competente. Nótese que estas observaciones son, nuevamente, compatibles con la discusión en la primera sección, relacionadas con los ajustes en la organización del trabajo que acompañan la introducción de esquemas de incentivos. Congruente con esta nueva postura de Amabile, el más reciente meta-análisis de Byron y Khazanchi (2012) encuentra que en 34 estudios experimentales, el efecto de incentivos sobre la creatividad es positivo y alto, y en 8 estudios no-experimentales es positivo pero mucho más bajo. No obstante, Gerhart y Fang (2015) sugieren que la evidencia es débil, pues proviene de diseños en laboratorio (en el primer caso), muchas veces con estudiantes, y en aspectos no demasiado relevantes para los ambientes laborales. Además, refieren a la creatividad

⁴⁰ Su mayor aplicación ha sido a ambientes escolares, donde se argumenta que es importante desarrollar la motivación intrínseca como un elemento crítico en el desarrollo cognitivo, social y físico de los estudiantes. Es más probable que los estudiantes estén motivados intrínsecamente si: atribuyen sus resultados educativos a factores que están bajo su control (autonomía o locus de control); creen que tienen las habilidades necesarias para ser agentes efectivos en alcanzar los logros esperados, o percepción de autoeficacia, y están interesados en dominar un tópico, no sólo obtener buenas notas.

individual y no miden impacto en innovación, es decir en la adopción de nuevas ideas, sobre lo cual no existe mucha evidencia empírica, aunque se supone que la mayor descentralización y la oportunidad de ganancias a partir de nuevas ideas es una de las mayores ventajas del sistema de mercado por sobre la planificación centralizada (Hayek, 1944; North, 1990; Dixit, Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review, 2002; North, Wallis, & Weingast, 2009).

3) Incentivos y productividad

En realidad, la pregunta central no es sobre el efecto de los incentivos en la motivación, sino de la relación de los incentivos con la productividad y los resultados de las organizaciones. En este aspecto, la evidencia respalda la capacidad de los incentivos de afectar el comportamiento y el efecto es sustancial, como indican las síntesis de literatura contenidas en Locke, Feren, McCaleb, Shaw y Denny (1980); Gupta y Shaw (1998); Guzzo, Jette y Katzell (1985); Jenkins, Mitra, Gupta y Shaw (1998); Judiesch (1994); Stajkovic y Luthans (1997), Gerhart y Rynes (2003) y Gerhart et al. (2009), Gerhart y Fang (2014 y 2015). El meta-análisis de 41 estudios de Jenkins et al. (1998), por ejemplo, reporta un efecto positivo de los incentivos en el desempeño ($d=+0,68$, lo que es un tamaño de efecto mediano a grande), y que el tamaño de efecto era el doble en los ambientes laborales que en ambientes de laboratorio.

Coherente con la discusión teórica de la sección I, Gerhart y Milkovich (1990) encuentran importantes diferencias entre empresas en las formas de pago que utilizan y que las que enfatizan más los esquemas de incentivos tenían en promedio un desempeño superior. Coherente con la sección anterior, Eisenhardt (1988) mostró que los trabajos rutinarios como cajero recibían salarios fijos mientras que las posiciones de ventas que requerían establecer relaciones cercanas con los clientes tenían pago con comisión, y Parks y Conlon (1995), en un estudio experimental, mostraron que en ambientes con mayores utilidades, los contratos contingentes eran más usados cuando la supervisión no era posible, mientras que ambientes con bajas utilidades los contratos contingentes a resultados eran menos utilizados. Un resultado interesante es que los agentes tendían a sobre esforzarse respecto al esfuerzo racional, lo que fue atribuido a competencia con otros sujetos, un deseo interno de resolver adecuadamente el problema, etc. También se ha observado que el pago variable es más importante entre más se sube en la jerarquía, y que la importancia del pago variable ha crecido mucho en las últimas décadas para los presidentes de las grandes compañías.

En un importante estudio de una empresa de instalación de ventanas de automóviles que pasó de ofrecer contratos a sueldo fijo a contratos de incentivos individuales, Lazear (2000) distingue el efecto en productividad de la introducción de los incentivos en el desempeño de los trabajadores existentes (efecto *moral hazard*) y el efecto derivado de un cambio en la composición de la fuerza de trabajo (efecto *sorting*). Este último se produce porque los trabajadores más productivos serían atraídos a la empresa por la expectativa de una remuneración total más atractiva (pues estos trabajadores, por su mayor productividad, esperarán recibir un pago variable alto) y los menos productivos la abandonarían (pues al contrario, su pago total caería). El incremento de productividad de 44% en la empresa que se produce gracias al cambio de contrato se descompone en mitad atribuible a un mejor desempeño de los trabajadores iniciales y otra mitad a mejores trabajadores. El efecto *sorting* (Schneider, 1987), es corroborado por otros estudios que muestran un efecto de los incentivos individuales sobre las características de productividad y desempeño de quienes son atraídos a la empresa (Cable & Judge, 1994; Cadsby, Song, & Tapon, 2007; Trank, Rynes, & Bretz, 2002) y de los que son retenidos por éstas (Harrison, Virick, & Williams, 1996;

Nyberg, 2010; Salamin & Hom, 2005; Shaw, Dineen, Fang, & Vellella, 2009; Trevor, Gerhart, & Boudreau, 1997).

Según Gerhart y Fang (2014), uno de las principales limitaciones con la evidencia favorable al efecto de los incentivos sobre la productividad es que la mayoría se concentra sobre los esquemas individuales. En general se trata de esquemas basados en resultados objetivos, en contextos de trabajo simples, fáciles de medir, y no interdependientes. Gerhart y Milkovich (1992) sugieren que este tipo de planes no son aplicables a todos los trabajos y que tienen problemas administrativos, como los costos financieros y de relaciones laborales asociados a la fijación y mantención de estándares. Por esto, podría haber un sesgo de selección al estudiar los planes existentes en un determinado momento, pues son aquellos que han sobrevivido, mientras puede haber muchos otros que han fracasado y que no forman parte de la muestra analizada por Gerhart y Milkovich.

Otras limitaciones refieren a la adaptabilidad de las fórmulas a distintas culturas, o su relevancia para la “nueva economía” donde los equipos de trabajo serán cada vez más importantes.

Uno de los problemas centrales es la posibilidad que el peso de los incentivos sea tan grande que promueva consecuencias negativas, como la manipulación de las utilidades por los altos ejecutivos o asuman una cantidad inadecuada de riesgos (Martin, Gomez-Mejia, & Wiseman, 2013; Sanders & Hambrick, 2007); trabajadores que se focalizan en indicadores de cantidad más que en calidad o satisfacción de usuarios o en manipular el sistema de incentivos (Gerhart B. , 2001) o prestando atención solo a los indicadores cubiertos explícitamente en el plan de incentivos, descuidando otros igualmente importantes (Lawler, 1971; Milgrom & Roberts, 1992; Wright, M., Farnsworth, & McMahan, 1993). Así, habría un *trade-off* entre aumentar la intensidad o importancia del incentivo, puesto esto aumenta tanto la posibilidad de obtener el resultado deseado como los costos de agencia, es decir que se incurra en las conductas anteriores. Es por esto que Gerhart y Fang (2015) caracterizan el consenso de la literatura sobre incentivos como una estrategia de alto riesgo y alto retorno.

Lo cierto es que la mayoría de las empresas privadas en los países con economías de mercado utilizan de algún modo la información respecto al desempeño y resultados alcanzados por los trabajadores para determinar su remuneración y ascensos y evalúan de algún modo el desempeño de su personal, sobre la base de sistemas que varían en su estandarización, objetividad y descentralización. Los sistemas de incentivos, que vinculan directamente la remuneración con el desempeño solo hacen la relación más visible e inmediata, al punto que añaden una componente de incertidumbre a los ingresos que recibirá cada trabajador. En todo caso, la “certidumbre” del pago fijo (sin componente variable) es una ilusión, pues no es posible garantizar que no se perderá el empleo, por los ciclos que enfrentan las empresas privadas en los sistemas de mercado. Para atender a esta eventualidad se da prioridad al pago de deudas laborales en caso de quiebra y se establecen indemnizaciones por años de servicio y seguros de desempleo en caso de despido. Estos mecanismos intentan diferir el efecto de la incertidumbre de remuneraciones en el tiempo, pero no la eliminan, y favorecen la inversión en activos específicos.

8.3. DISEÑO DE INCENTIVOS EN EL SISTEMA PÚBLICO

1) Incentivos y sector público

Diversos autores identifican diferentes aspectos en que los servicios públicos, las organizaciones sin fines de lucro⁴¹ y las empresas privadas difieren entre sí y que son relevantes para el diseño de incentivos⁴². Considerar en forma explícita estas características, que varían entre servicios en un mismo sector, es crucial para un diseño adecuado de sistemas de incentivo y combinaciones adecuadas de políticas de personal.

En primer lugar, en el sector público (así como en el sin fin de lucro) hay más **problemas para medir** desempeño o resultados. Si las medidas de resultados tienen mucho “ruido” estocástico - es decir **dependen** muchos **de factores no controlables** por el proveedor y que son fortuitos, - vincular el pago con resultados no da incentivos adecuados (Kerr, 1975) e impone riesgos innecesarios en los proveedores. Además el valor público que produce una organización está caracterizado por una alta **ambigüedad**, y es difícil definirlo con exactitud y anticipación en un contrato - se habla de **contratos incompletos**.⁴³ Asimismo, en el ámbito público, la relación medios-fines muchas veces no es comprendida (Bevan & Hood, 2006; Kravchuk & Schack, 1996). Si bien estos efectos distorsionadores están presentes también en el sector privado, como lo muestran los eventos de la reciente crisis financiera, en el sector público son más fuertes, porque hay más margen para acciones en beneficio personal (corrupción), debido a la ambigüedad de objetivos y la ausencia de precios de mercado (Frey, 2013). Esto varía entre las distintas transacciones o bienes y servicios que se producen en el sector público. Por ejemplo, Spekle y Verbeeten (2009) argumentan que el intento de colocar incentivos basados en un conjunto de indicadores cuantitativos que intente aproximar el valor producido por la policía (multas, número de sospechosos llevados a tribunales por tipo de delito), como ocurrió en Holanda, difícilmente producirá reducciones de las tasas de criminalidad. Estas mismas dificultades no solo hacen más difícil colocar incentivos en los contratos de trabajo de los servidores públicos sino también contratar la producción con agencias privadas.

En segundo lugar, hay **tareas múltiples (multitasking) y alta interdependencia entre ellas**. Si existen buenas medidas de resultados en algunas tareas pero no en otras (por ejemplo una buena educación consiste en que los estudiantes se desempeñen bien en todas las materias usualmente controladas en los tests, pero también en el fomento de la creatividad, valores cívicos, etc.), entonces, hacer depender el pago de las primeras, hará que se sustituya esfuerzo en las otras tareas, lo que podría redundar en una pérdida de eficiencia (por ejemplo, hospitales se rehúsan a atender ciertas enfermedades o no aplican tratamientos costosos).

Cabe recordar que Holmstrom y Milgrom (1991) propusieron que una medida óptima frente a esta situación podía ser una reducción o eliminación de los incentivos explícitos, junto con un rediseño

⁴¹ Speckbacher (2013), Rusthon (2005).

⁴² Besley y Ghatak (2003, 2005), Frey, Homberg y Osterloch (2013), Williamson (1997, 1999 y 2005) y Wilson (1989).

⁴³ En contraste, las organizaciones privadas tienen (al menos en teoría) un objetivo claro y definido: la maximización de las utilidades (y el problema es más bien encontrar indicadores creíbles, no manipulables por la empresa, que se aproximen a éste, o lograr que los empleados confíen en el indicador utilidades).

de la organización del trabajo, en que se agrupan las tareas en función de la mensurabilidad de sus resultados⁴⁴. Tareas con resultados bien mensurables pueden ser asignadas a trabajadores con contratos basados en esos resultados, mientras tareas no mensurables pueden ser agrupadas y asignadas a empleados con contratos de pago fijo, aunque sin negar la posibilidad de contratos implícitos para éstos. En contratos implícitos, el supervisor o superior jerárquico puede juzgar el desempeño de un trabajador sobre la base de su información más subjetiva, y premiar un buen desempeño en forma adecuada. El problema del contrato implícito, especialmente en el ámbito público o en el sin fines de lucro, es una tendencia a evaluar positivamente (sesgo de indulgencia) y a todos por igual (sesgo de centralidad) (Speckbacher, 2011). Para romper estos sesgos se puede utilizar los torneos mencionados en la sección 8.1 (cabe recordar que esto puede generar una competencia excesiva y falta de cooperación en los equipos de trabajo, desmotivación entre los que no ganan el premio, y, por la subjetividad del mecanismo, favoritismo, “señalización” y *gaming*, e incluso corrupción).

En lo que podría complementar la propuesta de Holmstrom y Milgrom (1991), Frey, Homberg y Osterloh (2013) aplica la teoría del control de gestión (Eisenhardt, 1985; Ouchi, 1979; Turner & Makhija, 2006)⁴⁵, y sugiere la siguiente relación entre tipo de tarea y mecanismo de control de gestión en el sector público:

- El control de producto puede emplearse en la administración pública para tareas simples y bien definidas (como manejo de desperdicios o construcción de infraestructura). En estos casos se puede incorporar mecanismos de incentivo monetarios al desempeño, siguiendo la teoría “agente-principal”.
- El control de procesos debiese emplearse cuando las reglas son claras y sin ambigüedades. En casos, en los que no hay espacio a la interpretación, como tareas rutinarias, se puede incorporar incentivos monetarios al desempeño. Sin embargo, se recomienda mucha precaución con los incentivos monetarios si se requiere algún grado de discrecionalidad en la interpretación de las reglas.
- El control de insumo debiese ser aplicado cuando las tareas son complejas, ambiguas o el ambiente en que se desenvuelven es muy cambiante. En estos casos los incentivos monetarios no son recomendados, pues generan desplazamiento de los objetivos correctos y minan la motivación intrínseca, necesaria en este tipo de tareas. En estos casos, el pago monetario genera la percepción de estar frente a una relación de mercado, erosionando la ética de servicio público. El cumplimiento voluntario de estándares éticos y

⁴⁴ Holmstrom y Milgrom también recomiendan que tareas con resultados correlacionados negativamente deben ser separadas de las tareas con resultados correlacionados positivamente, dando incentivos sustanciales a los trabajadores que desempeñan estas últimas pero sin incentivos explícitos para los que realizan las primeras.

⁴⁵ La teoría de control de gestión distingue entre distintos tipos de control y muestra para qué tipos de tareas son aplicables. Así, existirían tres mecanismos de control: control de producto, control de proceso y control de insumo. Si bien todas las instituciones ocupan una mezcla de estos tipos, hay dos criterios que deben tenerse en cuenta para determinar el mecanismo de control óptimo: la naturaleza de la tarea (en particular si el producto es medible) y el conocimiento del supervisor sobre la relación de causa-efecto o reglas adecuadas a ser aplicadas.

las normas debe ocurrir aunque vaya contra el interés personal del trabajador (Lindenberg & Foss, 2011).

En tercer lugar, existen **múltiples principales**: los políticos representantes del electorado, los directores y los usuarios de los servicios, o los pares profesionales (Bryer, 2007), etc., lo que dificulta que la conducta del agente cumpla con los distintos intereses en juego y que cada principal pueda efectivamente generar medidas para hacer valer sus puntos de vista. Esto puede explicar la resistencia a la introducción de prácticas propias del sector privado documentada por Doolin (2002), entre otros, por ejemplo, por la adherencia a normas profesionales.

Como cada principal desearía que el agente colocase más esfuerzo en las actividades que más valora, si el esquema de incentivos no es establecido para maximizar el pago conjunto de los principales de forma coordinada, habrá ineficiencias por encima de los costos básicos de agencia debido a las externalidades positivas que se derivan del actuar de la mayoría de los servicios públicos (por ejemplo, educación o salud). Las distorsiones tradicionalmente van en el sentido de hacer los incentivos menos de “alto poder” (término utilizado por Tirole, 1994). Esto es reforzado si se añade la multiplicidad de tareas: si las tareas son complementarias o si hay una tarea que preocupa a todos los principales, hay un problema básico de *free-riding* que lleva a que cada uno ofrecerá menores incentivos para el agente. Si las tareas son sustitutas entonces cada principal buscará pagar al agente para hacer más de la tarea que le gusta a ella y menos de la que no le gusta. Así cada principal diluiría los incentivos de los otros principales, haciendo los incentivos de los agentes menos de “alto poder”. La solución de este problema apuntaría a que alguien coordinara la acción de los distintos principales ofreciendo un sistema de incentivos más atractivo para el agente. La introducción de mecanismos de mercado es un tipo de cambio que da más peso a uno de los principales, el ciudadano, pero como consumidor, por lo que es necesario fortalecer los mecanismos de regulación para el cumplimiento de los otros objetivos sociales.

Cuarto, la provisión ocurre en organizaciones orientadas por una **misión**, que desplaza la noción tradicional de maximización de utilidades como objetivo. Wilson (1989) entiende misión como una cultura ampliamente compartida y calurosamente respaldada por los operarios y los gerentes de una organización. Esto hace que estas organizaciones sean más conservadoras, menos flexibles y adaptables, porque no se puede cambiar la misión de la organización de una forma que no sea respaldada por los trabajadores sin reducir su eficiencia⁴⁶. Esto es importante porque los principales y agentes pueden “matchearse” (“parearse”) sobre la base de la misión de la organización. Este “match” aumenta la eficiencia en la operación del servicio público pues los retornos al esfuerzo son mayores cuando los agentes comparten los mismos objetivos que la organización.

En esta misma línea, Frey, Homberg y Osterloh (2013) destaca especialmente la **motivación de servicio público**, argumentando que se ha encontrado que los trabajadores públicos están menos motivados por beneficios monetarios (Brewer & Selden, 1998; Houston D. J., 2006; Kim S. , 2009;

⁴⁶ Nótese que esto es correcto para cambios radicales, que modifiquen la misión de la organización, como podría ser en el caso de Chile la división del SENAME en un servicio a cargo de protección de derechos y otro de los adolescentes en conflicto con la justicia. Frente a cambios que no requieren modificar la misión de la organización, el compromiso con la misión puede ser una ventaja para el cambio en la medida que la dirección muestre como los cambios propuestos contribuirán a su mejor realización.

Ritz, 2009), que están más interesados en actividades altruistas y en resultados sociales y que dan más importancia a los incentivos intrínsecos que extrínsecos (e.g. Crewson, (1997); Guyot, (1962); Houston, (2000); Kilpatrick, Cummings, & Jennings, (1964); Rainey, (1982); Warner et al., (1963); Buelens y Van den Broeck, (2007); Kim, Henderson y Eom, (2015)) que sus contrapartes en el sector privado. Respecto a estos últimos, lo mismo ocurre con los trabajadores en organizaciones sin fines de lucro (Knutsen y Chan, (2015); Word y Park, (2015); Word y Carpenter, (2013); Word, (2012); De Cooman, De Gieter, Pepermans, *et al.* (2011). Bakker (2015) sugiere que la más alta motivación de servicio público les permite a los trabajadores públicos responder a las demandas de sus trabajos y prevenir el agotamiento, y movilizar sus recursos laborales para permanecer comprometidos y mantener un buen desempeño. Sin embargo, si las demandas del trabajo son consistentemente altas y los recursos a su disposición son consistentemente bajos, los servidores públicos perderán sus recursos psicológicos y se reducirá su motivación de servicio público. Kim, Henderson y Eom (2015), en su análisis de trabajadores del sistema de bienestar social en Corea del Sur – identificada como una ocupación altamente estresante –, encuentran que la importancia del trabajo, la implicación con el trabajo profesional y el compromiso afectivo tienen impacto en los niveles de motivación de servicio público. Los autores sugieren que, dadas las limitaciones de los incentivos monetarios, se hace cada vez más importante tener en cuenta otros factores relacionados con el trabajo que pueden mejorar la motivación. En particular, el aumento de las oportunidades para los trabajadores de asistencia social para atender directamente e interactuar con sus beneficiarios o acceder a los comentarios de los ciudadanos sobre la calidad del servicio o el impacto del servicio, pueden desempeñar un papel importante en mantener o mejorar el nivel de servicio público en la motivación de los empleados. Los resultados también ponen de relieve la importancia que los directivos fomenten la motivación de servicio público en sus trabajadores.

Besley y Ghatak (2003; 2005) sugieren que trabajadores con motivación de servicio público podrían ser explotados por los dueños si el servicio fuese provisto por una empresa privada con fines de lucro, por lo que la propiedad pública o sin fines de lucro serían la forma organizacional correcta para que los trabajadores puedan confiar en que sus esfuerzos y aportes a la calidad irán en beneficio del público y no de las utilidades del controlador.

Moynihan y Pandey (2010) resumen evidencia que indicaría que las reformas promovidas por la Nueva Administración Pública, como el pago por incentivos, serían inadecuadas para gatillar la motivación de servicio público. Georgellis and Tabvuma (2010) proveen evidencia de estabilidad de esta motivación. Francois (2000)⁴⁷ y Francois y Vlassopoulos (2008) resaltan los beneficios de no usar incentivos de alto poder en presencia de motivación de servicio público.

⁴⁷ Francois (2000) argumenta que los proveedores de servicios directos a beneficiarios (*“front-line service providers”*) en el sector público estarían más motivados que en el sector privado, porque en el sector privado saben que si “reducen esfuerzo” obligará a la gerencia a trabajar más duro para corregir el problema, pero esto no lo hará el gerente público. Así, “incentivos de bajo poder” para los gerentes en el sector público produciría mayores incentivos para el trabajador, que sabe que si “yo no hago el trabajo nadie más lo hará”, en la medida que estén motivados por el servicio al público. Pero el trabajador público puede tener su propia definición de calidad, distinta a la del gerente, los ciudadanos o el gobierno (Rushton, 2005).

Si a esto último se le suma que hay motivaciones no pecuniarias para ejercer esfuerzo cuando las personas comparten en mayor medida la misión de la organización, - o en otras palabras existe una motivación por el “servicio público o social” (sea éste provisto por un agente privado o público,- por ejemplo ayudar a educar o a sanar es valorado en sí por profesores y enfermeras), hay que tener cuidado no sólo como los incentivos afectan a los actuales trabajadores sino también considerar qué tipo de persona sería atraída a esas ocupaciones si los incentivos monetarios pasan a ser más importantes.

2) Salida y voz

La discusión sobre incentivos en los contratos de trabajo públicos está íntimamente relacionada con la posibilidad de incrementar la potencia de los incentivos sobre la agencia pública, a través de la introducción de mecanismos de mercado, - como la privatización, la licitación o los subsidios a la demanda (*vouchers*). Albert Hirschman (1970) fue el primero en conceptualizar las opciones de competencia (salida), voz y lealtad para mejorar la provisión de servicios en organizaciones privadas y públicas, ofreciendo un marco conceptual que ha sido influyente en los principales organismos multinacionales de desarrollo (Paul, 1991; Banco Mundial, 2004; Banco Asiático de Desarrollo, 2000). En estos se plantea el recurso a reformas que introduzcan competencia y voz como mecanismos que mejorarían la eficiencia de la provisión aumentando el poder de los ciudadanos de elegir o incidir en los servicios públicos.

En la formulación presente en los organismos internacionales aparece el individualismo económico como principal fundamento para los cambios de conducta. Así por ejemplo, la introducción de subsidios a la demanda y la eliminación de barreras de entrada a proveedores privados, llevaría a una dinámica de mercado, donde los “consumidores” elegirán a los mejores proveedores y los de menor calidad estarán obligados a mejorar o desaparecerán. La lógica es similar al problema P-A, solo que se resuelve la multiplicidad de principales otorgando este papel al ciudadano-consumidor e introduciendo incentivos de alto poder. Los problemas de esta alternativa son conocidos: incentivos a la selección o descarte; énfasis en (y manipulación de) indicadores parciales y en aspectos valorados desde el individualismo, pero que pueden ser costosos desde el punto de vista social; problemas de equidad y cobertura en zonas más vulnerables y menos pobladas; procesos de deterioro del servicio que no son automáticos y son costosos para seres humanos concretos; necesidad de mayores competencias para diseñar y manejar los contratos o las regulaciones en el Estado; etc.

La lógica de los sistemas que potencian la voz es distinta, pues no introducen incentivos de alto poder, y las alternativas son muy amplias, por lo que no serán tratados aquí. Pueden ser mecanismos complementarios para el mejoramiento de la gestión pública y el fortalecimiento de la democracia y la legitimidad del sistema, y mejorar la satisfacción y motivación de servicio público, pero pueden también generar distorsiones semejantes a las anteriores, dependiendo de la calidad del diseño y de su implementación (ver por ejemplo Gershberg, González y Meade, (2012)).

En la conceptualización más reciente de contratos incompletos - por ejemplo Hart, Shleifer y Vishny (1997) o Besley y Ghatak (2003), en un mundo de información perfecta sin incertidumbre, el gobierno podría especificar el servicio que demanda, con instrucciones precisas en cada caso que ocurra una determinada contingencia, se puede supervisar los resultados y especificar pagos para cada resultado observado. ¿Cuándo empiezan los problemas? Los contratos incompletos surgen de la imposibilidad de especificar qué se hará en cada circunstancia posible, por lo que

debe permitirse discreción de parte del proveedor del servicio; y porque hay aspectos de la calidad de la provisión del servicio que son inherentemente subjetivos, y no pueden ser verificados por un externo de la forma en que podría hacerse para una medida de cantidad (que es más fácil de contratar).

El problema de la calidad cuando se considera la contratación con privados tiene dos dimensiones. En la primera, está el hecho que no puede ser monitoreada por el gobierno: hay incentivos a reducirla a) para extracción de renta: aumentar las utilidades – si el proveedor es con fin de lucro - o para dar subsidios cruzados a otras actividades que el proveedor, - si es sin fin de lucro, - valore más; b) vía reducción de esfuerzo (*shirking*; problema P-A). En la segunda, lo que el proveedor considera calidad no necesariamente es equivalente a la definición que el gobierno tiene en mente. Por ejemplo, el proveedor puede querer concentrarse en los desempleados más vulnerables pero el objetivo del gobierno sea maximizar la colocación de desempleados. El tema central es acercar el *product-mix* a lo que los ciudadanos quieren.

El resultado clave de esta literatura, integrando en parte Williamson (1999), que veremos en detalle en la subsección siguiente, es que mientras más alto el potencial de innovación y más difícil es esconder las reducciones en calidad, más conveniente es la opción de externalización con privados. Por el contrario, mientras más bajo es el beneficio potencial de la innovación, y cuando la posibilidad de ahorro de costos que deterioren la calidad son difíciles de detectar y traen consigo consecuencias serias, más aconsejable es la provisión directa por el gobierno (Hart, Shleifer, & Vishny, 1997; Shleifer, 1998; Hart O., 2003).

Adicionalmente, al discutir sobre la conveniencia de que un bien sea provisto por privados, Besley y Ghatak (2003) proponen considerar lo siguiente:

- 1) Importancia de elección y competencia para un buen match. La competencia “matchea” P y A. Si hay una variedad de misiones legítimas, si el esfuerzo no “monitoreable” es parte importante de la producción y los consumidores están suficientemente bien informados de las opciones disponibles, el modelo descentralizado de provisión (competencia por *matching* de proveedores, trabajadores y clientes) y uso limitado de incentivos monetarios es adecuado (por ejemplo para salud y educación, pero no para servicios postales o impuestos).
- 2) El argumento para incentivos de “alto-poder” en los servicios públicos es débil. La alineación de la misión sustituye incentivos monetarios, y un mayor uso de incentivos monetarios refleja una mala alineación de la misión (como por ejemplo en los casos de Nueva Zelanda y Gran Bretaña en los 80s).
- 3) *Accountability* e incentivos están vinculados. Si los objetivos de los ciudadanos tienden a coincidir con los de los trabajadores de la organización, mayor *accountability* (por ejemplo vía participación) puede aumentar el alineamiento de la misión, con lo que es menos necesario dar incentivos. Si al revés, otras formas de motivación deberán ser consideradas (pero si no hay alineación de la misión compartida por los trabajadores con lo que quieren los ciudadanos algo anda mal).
- 4) Las organizaciones públicas responden menos a los eventos externos debido a su misión. Si se quiere reorganizar los modos de trabajo, por ejemplo a través de mayor *accountability*, la productividad organizacional caerá, porque la misión que refleja las preferencias de los trabajadores se resentirá.

Uno de los problemas centrales con la administración pública es que los servidores públicos la capturen para su propio beneficio. En este contexto, la teoría económica de contratos sugiere que la contratación externa de servicios puede agravar el problema si es utilizada para transferir recursos a grupos especiales de interés, sin despertar mucha oposición pública: cuando muchos miembros del público no son receptores del beneficio y cuando muchos factores aleatorios no observables afectan los resultados. Asimismo, la corrupción (entendida en un sentido amplio, como desviación del mérito en la asignación) es más posible cuando hay muchos aspectos de calidad sobre los cuales elegir. Los modelos de gestión de asignación de licitaciones pueden ser muy útiles para “objetivizar” estas distintas dimensiones, eliminando las posibilidades de corrupción.

En algunos países es más preocupante la posibilidad que el prestador soborne al político para adjudicarse el bien (político corrupto), en otros es más delicado el uso por el político de los servicios públicos para dar empleo a sus electores (*patronage*). En el primero caso habrá sobreprivatización, en el segundo al revés.

3) Atributos de las transacciones y modos de gobernanza

Recordemos que desde el punto de vista de la (nueva) economía institucional, así como el sector privado debe resolver si la transacción se estructura como una relación de mercado o al interior de una empresa, y, si decide lo último, qué tipos de contrato de trabajo utilizar, el sector público también tiene estas mismas opciones: primero, debe decidir si deja el ámbito de la transacción al sector privado (con o sin fines de lucro), si la regula o subsidia y cómo, si debe subcontratar, si opta por una alianza público-privada, o si lo produce internamente, y, sólo en este último caso, surge la pregunta por el tipo de contrato de trabajo óptimo a utilizar (forma de pago, estabilidad, etc.). Este enfoque no parte de la base de las características de los empleos públicos en general sino que se pregunta por las características de las transacciones y cuál es el mecanismo de gobernanza más apropiado para esas características. Asimismo, considera que todos los contratos complejos son inevitablemente incompletos, por lo que el diseño de un contrato completo es una ficción. Es decir el problema clave no es, como lo asume el análisis del problema P-A descrito en la sección I, el alineamiento ex ante de incentivos, sino el problema ex post de la gobernanza, entendida como los “medios por los cuales se establece el *orden* en una relación en la cual el *conflicto* potencial amenaza con deshacer o limitar las oportunidades para realizar el beneficio *mutuo*” (Williamson, 1999, p. 312). Esto no niega la importancia de los incentivos, pero los enmarca como un atributo más del modo de gobernanza: la elección del modo de gobernanza implica la selección del nivel de intensidad de los incentivos.

La hipótesis de alineación discriminante indica que transacciones que difieren en sus atributos estarán alineadas con estructuras de gobernanza que difieren en sus costos y competencias, de tal modo de minimizar los costos de la transacción. La propuesta De Williamson es entonces: identificar los atributos claves por los cuales las transacciones difieren; establecer los propósitos y *trade-offs* de la organización; e identificar los atributos estructurales de los modos posibles de gobernanza. Los modos de gobernanza difieren en sus propiedades de adaptación autónoma (donde el mercado tiene la ventaja) y adaptación cooperativa (donde la jerarquía – empresa –

tiene la ventaja). Para la decisión entre distintos modos de gobernanza Williamson sugiere utilizar el criterio de “remediabilidad” propuesto por Dixit (1996)⁴⁸.

Williamson, plantea que mantener la producción en el ámbito público debiese ser una solución de último recurso⁴⁹ y que esto ocurriría en transacciones donde son convenientes los incentivos de “bajo poder”, hay procedimientos administrativos muy costosos, es importante la integridad de procesos y la probidad, y se requieren relaciones de empleo protegidas. Williamson (1999) analiza el ejemplo paradigmático de este tipo de transacción, las relaciones exteriores de un país, análisis generalizable a todas las que Wilson (1989) llama “transacciones soberanas”, que incluyen también las fuerzas armadas, el manejo de la oferta monetaria y algunas áreas del poder judicial, como la justicia penal. Lamentablemente, solo menciona otro tipo de transacciones, que no aborda en posteriores escritos: obtención (*procurement*); redistributivas; regulatorias; judiciales; e infraestructura (incluye aquí policía, calles, parques, prisiones, educación, incendios, etc.).

Particular relevancia da a la probidad, la integridad de proceso y la inversión en activos específicos. Williamson argumenta que si bien el tema de la **probidad** está presente en cualquier transacción solo se hace relevante en circunstancias extremas. Los costos de transacción asociados con una violación de la probidad no son “contractualizables”, ni sujetos a una mera sanción pecuniaria, y por tanto deben ser manejados al interior del Estado por mecanismos específicos a éste, y la violación de la probidad se describirá como incompetencia inexcusable o incluso traición, lo que puede llevar a las sanciones penales más duras. Los riesgos de probidad serán mejor disipados por estructuras de gobernanza que respondan confiablemente al jefe de Estado, y en donde la integridad, la obediencia con la misión, la congruencia de objetivos, el cumplimiento a tiempo, la falta de “audacia”, la comunicación precisa a las contrapartes, sean preservadas. Williamson sugiere que la intensidad de incentivos debe ser baja pues de lo contrario puede afectar el valor central de la probidad.

Williamson reconoce que esta ausencia de incentivos tiene un costo, ya que puede producir que algunos trabajadores “saquen la vuelta”. Precisamente por esto las reglas burocráticas, las regulaciones, los procedimientos operativos, y similares intentan limitar esta posibilidad. No obstante, el objetivo principal de estos controles administrativos en este caso es promover la probidad en lo relativo a la misión, responsividad y comunicaciones.

Contrariamente a Moe (1990), que argumenta que en el sector público no hay inversión en activos específicos, Williamson indica que esto es cierto para el activo físico, pero no para el capital humano. Para Williamson, las relaciones de empleo protegidas son una respuesta adecuada cuando se requiere que los trabajadores inviertan fuertemente en “activos específicos” (es decir en activos que son necesarios en la actividad pero que no son muy valorados en el mercado, es decir, en este caso, en otras ocupaciones). Ejemplo de activos laborales específicos es el conocimiento de los protocolos y reglas del servicio diplomático, las formas que ahí se utilizan para relacionarse y comunicar, el organigrama organizacional, etc. Asegurar estabilidad laboral al

⁴⁸ Un modo existente de organización para el cual ninguno modo superior factible puede ser descrito e implementado con ganancias netas se presume que es eficiente.

⁴⁹ Esto no es de extrañar, puesto que Williamson también favorece que primero se intente el mercado, luego los híbridos y en último caso organizar la transacción al interior de la empresa como último recurso, debido a los costos burocráticos adicionales que esta organización tiene respecto a las otras dos.



cuerpo diplomático es importante para que realicen estas inversiones específicas en la cantidad eficiente, para de este modo evitar el comportamiento oportunista del gobierno de turno, que, por ejemplo, podría querer nombrar a personas de su confianza en todos los cargos, con gran perjuicio para el país, pues no contarían con estos activos específicos necesarios para un adecuado desempeño. La **estabilidad laboral protege la inversión en activos específicos** y, a través de la carrera funcionaria (promoción y escala salarial), debe asegurar a los trabajadores una adecuada retribución a esta inversión. Esto no significa, por supuesto, inamovilidad completa, ya que un mal desempeño debería llevar a la terminación del contrato laboral: lo que se requiere es que este despido se produzca con causa justificada. Asimismo, es muy importante un adecuado proceso de selección, para contar con los profesionales de mayores capacidades y vocación o sentido de misión. La seguridad del empleo es asegurada también por la eliminación del riesgo de bancarrota del servicio y la existencia de una base presupuestaria sólida y confiable en situaciones de adversidad. Mientras la seguridad laboral del personal de carrera es importante, la persona que dirige la agencia debe ser de la más absoluta confianza del presidente, y posiblemente también algunos de sus directivos claves deben ser de la más absoluta confianza del jefe de la agencia. Esto también es difícil que se de en el caso de una empresa privada.

Al descartar la alternativa de provisión privada, Williamson sostiene que para llevar a cabo negociaciones es necesaria una toma de decisiones adaptativa y secuencial, donde es imposible anticipar cada evento y movimiento estratégico. Frente a la ocurrencia de circunstancias no anticipadas la contratación con una empresa privada requeriría renegociación del contrato, es decir: (1) el evento que precipita la necesidad de adaptación se da a conocer; (2) se identifican las posibles adaptaciones; (3) la ramificaciones de cada una son determinadas; (4) se decide la mejor adaptación; (5) la mejor adaptación es comunicada y aceptada por la agencia; (6) la adaptación es implementada; (7) se hace una evaluación de seguimiento; y (8) los ajustes secuenciales son realizados. Hart, Shleifer y Vishny (1997) identifican las etapas (1), (4) y (5) y concluyen que el gobierno tendría que pagar más a la agencia en cada renegociación, por lo que es mejor la “producción interna” de las relaciones exteriores. Williamson argumenta que la necesidad de pagar por (5) es solo uno de los problemas que se presenta a lo largo de las 8 etapas. Otro, que está presente en cada una de ellas, es la probidad. Así, el sistema de gobernanza más apropiado para las relaciones exteriores resulta ser la provisión pública, que presenta ventaja para manejar las transacciones en las cuales la dependencia bilateral y la probidad son importantes, y los controles de costos son poco relevantes.

Lo interesante del análisis de Oliver Williamson es que características propias del contrato laboral público que normalmente son atacadas por la nueva administración pública o la economía convencional por ineficientes, como la ausencia de incentivos, los controles burocráticos y la estabilidad laboral son presentados como las soluciones más eficientes para transacciones específicas. Lamentablemente, Williamson no abordó en profundidad otras transacciones que normalmente caen dentro de la esfera pública.

No obstante su desafío a la ortodoxia neoclásica y al alineamiento de incentivos ex ante, Williamson ha sido atacado también desde la heterodoxia, especialmente porque su marco analítico tiende a justificar como eficiente la mayoría de los modos de gobernanza simplemente porque han sobrevivido en un sistema económico y político caracterizado por grados razonables de competencia. El artículo crítico de Dagdeviren y Robertson (2016) señala las siguientes limitaciones del análisis propuesto por Williamson y sus seguidores:



- Ignora los argumentos tradicionales para la provisión pública: monopolios naturales como agua y electricidad; externalidades positivas como salud y educación; o bienes de mérito y bienes públicos.
- Problemas de asimetrías de información.
- Potenciales consecuencias distributivas regresivas de la propiedad privada y asegurar el acceso igualitario a servicios esenciales como salud y educación, que tendrá consecuencias sobre la calidad de vida individual y social actual y futura.
- *Ethos* de servicio público, que incluye valores de integridad, equidad, imparcialidad, *accountability*, buscar el interés general, servir a la comunidad y hacer una diferencia positiva en las vidas de las personas (Rayner et al. (2010), Needham, (2006), Lewis, (2006)).
- No incorporación de las asimetrías de poder en la elección de la estructura de gobernanza, que en Williamson (1995) se identifica como irrelevante, pese a ejemplos como la imposición de la decisión de privatización por organismos internacionales como condición para la aprobación de rescates o ayudas.

Los autores aplican estas consideraciones para mostrar por qué es importante que recursos como el agua se mantengan en manos públicas, especialmente en países en desarrollo.

4) Estudios en educación y salud

Dos de los ámbitos en los cuales se ha ensayado tanto con esquemas de incentivos como con introducción de mecanismos de competencia es la provisión de educación y salud. En esta sección resumimos la evidencia reciente respecto a lo primero, por ser más pertinente para nuestro problema.

Existe consenso en que no es posible dictaminar consecuencias a nivel generalizado del uso de programas de pago por resultados, tanto en Salud (Miller & Babiarz, 2013; Eijkenaar F. , 2012) como en Educación (Caillier, 2010; Frey & Osterloh, 2012; Ballou, 2001) puesto que los contextos y relaciones de estos ámbitos son muy complejos.

Asimismo, en estudios realizados sobre programas de pago por resultado se determina que la evidencia no es suficiente para sacar conclusiones válidas en Educación (Fryer Jr, 2010; Springer et. al., 2011; Neal, 2011) para Escuelas de Chicago, NYC y programa POINT en Nashville; o bien la causalidad es poco clara a pesar de la correlación (Figlio & Kenny, Individual teacher incentives and student performance, 2007) ni en Salud (Eijkenaar, Emmert, Scheppach, & Schöffski, 2013; Emmert, Eijkenaar, Kemter, Esslinger, & Schöffski, 2012; Jha, Joynt, Orav, & Epstein, 2012).

No obstante, experimentos realizados en localidades particulares muestran resultados favorables a este tipo de programas, mayormente por modificar la conducta de los beneficiarios hacia mayor esfuerzo, o mejor canalización del mismo. En Salud esto refiere a cuidados de pre y post natal en Rwanda (Gertler & Vermeersch, 2012), en Educación esto refiere a atención personalizada y métodos de enseñanza en Israel (Lavy, 2004), asistencia y cumplimiento de labores en India (Muralidharan & Sundararaman, 2009). Esto, conlleva a mejores desempeños de los estudiantes en Chile (Manzi, 2008), en Kenia (Glewwe, Ilias, & Kremer, 2003) y en pruebas internacionales PISA (Woessmann, 2011).

Por otra parte, el sistema de pago por resultado modifica las características del mercado laboral para que se genere un efecto de *sorting* considerable, que retenga en las escuelas con programas

de pago por resultado a los profesores más eficientes (Lazear E. P., 2003; Podgursky & Springer, 2007; Manzi et. al., 2011; Eisenberg, 2008; Dee & Wyckoff, 2015)), y mejore las oportunidades laborales y salariales de determinados profesores (Hoxby & Leigh, 2004; Gerhart & Fang, 2014).

Con esto, sin embargo, también se generan modificaciones de comportamiento que conllevan a efectos negativos en las relaciones docentes y su comportamiento laboral (Belfield & Heywood, 2008; Gerhart & Fang, 2014; Murnane & Cohen, 1986; Figlio & Getzler, 2002; Figlio & Winicki, 2002; Cullen & Reback, 2002; Glewwe, Ilias, & Kremer, 2003) (Jacob & Levitt, 2003)

5) Cuestionamiento al individualismo económico

La idea de introducir incentivos en el sector público, sea a través de pagos vinculados a desempeño a los funcionarios, o competencia en la provisión de los servicios, se relaciona con la predominancia que ha ido adquiriendo el individualismo económico en las políticas públicas.

Resumir la crítica a la racionalidad instrumental y la base filosófica utilitarista de la economía moderna excede los propósitos de este documento. Sin embargo, dos aspectos son especialmente destacables. El primero está presente en la base del problema P-A: el objetivo de los seres humanos es la maximización de su interés personal egoísta, que depende exclusivamente del consumo egoísta y en forma negativa del esfuerzo que se realice. Esto puede ser trazado hasta el origen de la economía moderna en Jeremy Bentham, que asumía que el único fin de los seres humanos es maximizar su utilidad (felicidad) entendida como la suma de los placeres menos los dolores. Entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, la felicidad fue gradualmente reemplazada por el consumo egoísta de bienes y servicios cuando la economía decidió parecerse a las ciencias exactas e introdujo el cálculo diferencial en su análisis (recuérdese en famoso principio de compensación de Kaldor-Hicks-Sitovsky). La precaución del llamado padre de la economía moderna, Alfred Marshall, para restringir la aplicación del cálculo “marginalista” al mundo de los negocios no fue oída por quienes se declararon sus herederos intelectuales.

No es de extrañar que la teoría económica solo sea compatible con la psicología conductista, particularmente la teoría del reforzamiento, porque ambas tienen en común el deseo de parecerse a las ciencias exactas. Sin embargo, otras teorías de la motivación humana no apoyan las predicciones de la racionalidad instrumental económica. El sitio en inglés de Wikipedia lista un total de 17 teorías diferentes de la motivación humana⁵⁰, las que sugieren distintas vías para motivar a las personas.

El segundo aspecto es la predominancia de los precios como medida de valor y de la eficiencia estática como criterio central para guiar la toma de decisiones. Respecto a lo primero, Bauman, en *El arte de vivir*, critica que más de la mitad de los bienes que contribuyen a la felicidad no tienen precio, por lo que quedan fuera del análisis costo beneficio tradicional. La economía institucional sugiere un criterio de eficiencia adaptativa como mucho más relevante para el análisis del desarrollo económico (por ejemplo, North, 1990) y Amartya Sen, a lo largo de su prolífica carrera, cuestiona la relevancia moral del criterio eficiencia y sugiere que muchas decisiones humanas y sociales no se guían ni deberían guiarse por él (ver por ejemplo, Sen 2000 y 2009).

⁵⁰ https://en.wikipedia.org/wiki/Motivation#Employee_motivation

Basado en estos cuestionamientos se han propuesto otros enfoques para guiar la toma de decisiones pública. De particular relevancia parece la idea del valor público, preconizada desde distintas perspectivas metodológicas por Mark Moore, Beck Jørgensen y Barry Bozeman. Estos autores sugieren que el valor público va más allá de la eficiencia y el valor definido por los mercados y que debe integrar el concepto de “interés general”, relegado equivocadamente por el utilitarismo y la economía a la mera suma de los intereses individuales. Para estos autores lo central es la definición clara y explícita, de preferencia mediante procedimientos democráticos participativos, del “valor público” que deben producir las organizaciones. Jørgensen & Bozeman (2007) estudiaron más de 200 artículos sobre valor público (en *journals* de EE.UU, RU y Dinamarca) y extrajeron una lista de los 72 valores más reiterados y destacados de la literatura. Ejemplos de éstos incluyen transparencia, cohesión social, dignidad humana, respeto a derechos individuales, *accountability*, integridad, justicia, legalidad, sostenibilidad, etc. Ninguno de estos valores son producidos por el mercado, por lo que es deber del sector público resguardar que sean producidos en las cantidades adecuadas. Nótese que ninguno de ellos es integrado por la evaluación tradicional de proyectos, puesto que el concepto de externalidades requiere la existencia de un precio de mercado para que un efecto “externo” sea considerado dentro de los beneficios sociales de un proyecto.

Como alternativa a las fallas de mercado, el modelo de mapeo del valor público propone que ocurren “fallas de valor público” cuando ni el mercado ni el gobierno son capaces de producir ciertos bienes y servicios requeridos para producir ciertos valores públicos.

Bozeman (2007), en particular, resume una propuesta de reforma que contrapone con la Nueva Administración Pública (NAP), y que denomina *Managing Publicness* (MP, que podría ser traducida como administración del valor público). En esta:

- Además del énfasis en el manejo profesionalizado y activo y el control visible de los altos directivos públicos propio de la NAP, sugiere incorporar la participación de los funcionarios de línea y los ciudadanos;
- Mientras NAP promovió el cambio de foco de la administración desde insumos y procesos a output (productos), MP promueve el énfasis en *outcomes-based performance* (resultados finales o de impacto) y equidad distributiva;
- Por sobre indicadores cuantitativos y estándares explícitos de desempeño o resultados favorecidos por la NAP, promueve indicadores de resultados finales o de impacto focalizados en valor público explícito e indicadores de capacidad;
- Preferencia por recursos vinculados a pre-requisitos de valor público más que indicadores de performance;
- Mientras NAP enfatiza la desagregación de tareas y unidades burocráticas centradas en ciertos productos y servicios y con presupuestos descentralizados, MP enfatiza la integración de los deberes públicos y la coordinación, pero reconociendo que redes de coordinación que se establezcan pueden - y a veces deben - ser transitorias;
- En lugar de aumento de competencia y licitaciones competitivas, se focaliza en la mantención de capacidad y contratos para aumentar la capacidad, y uso de licitaciones competitivas solo cuando hay competencia real (muchos vendedores no “cartelizados”);

- Mientras NAP enfatiza la introducción de estilos de administración propios del sector privado, mayor flexibilidad en la contratación y remuneraciones variables por desempeño, MP es neutra y pragmática en el estilo de administración y busca reforzar la motivación de servicio público;
- Donde NAP destaca la disciplina y parsimonia en el uso de recursos públicos y la reducción de costos directos, la resistencia a las demandas sindicales y limitar los costos de cumplimiento de los contratos, MP recalca la efectividad en alcanzar el valor público y la efectividad administrativa;
- En tanto NAP favorece la introducción de mecanismos tipo mercado, mecanismos de contrato en lugar de relaciones jerárquicas formales y dilución de las fronteras entre los sectores público, privado sin fin de lucro y con fin de lucro, MP es escéptica respecto a los mecanismos de mercado, utiliza los contratos para suplementar las capacidades de la agencia pública y es neutral respecto a la dilución de las fronteras entre sectores;
- Mientras NAP promueve un cambio de prioridades desde valores como universalismo, equidad, seguridad y resiliencia, hacia eficiencia e individualismo, MP favorece un cambio de prioridades hacia equidad, comunidad y el interés general determinado en forma pragmática.

8.4. CONCLUSIONES

¿Es posible que una organización mejore sin medir los resultados o el valor público que produce? Sin una definición clara de objetivos, es difícil que una organización genere valor público en forma efectiva y utilice los recursos que se le entregan en forma eficiente. Y es imposible saber si se está avanzando o retrocediendo hacia lo anterior si no se generan indicadores cuantificables (para medir el avance hacia los objetivos), aunque sea basados en percepciones de distintos observadores. De la revisión de literatura, emergen con nitidez dos propuestas: una que enfatiza la eficiencia y el control de costos, en las cuales la mayor parte de la literatura se concentra debido al sesgo metodológico de la economía ortodoxa, y otra que enfatiza el valor público, y que se funda en la constatación que el valor no es la simple suma de las felicidades, en concordancia con la mayor parte de la filosofía política contemporánea (Rawls, Sen, Nussbaum, Gilligan, Cohen, Dworkin, Habermas, Sandel, Taylor, Nozick).

De hecho, muchas organizaciones públicas están orientadas a producir ciertos procesos más que a generar valor creciente o resultados para los ciudadanos. En este contexto, una primera necesidad es la generación de una gestión estratégica, que parta identificando el valor público que debe producir cada organización y continúe por una definición de cómo producir ese valor público, incluyendo los aliados que necesita movilizar para lograrlo. En este sentido, en parte, los problemas que las organizaciones públicas deben atender en la actualidad pueden requerir la gestión coordinada de redes, no de organizaciones únicas y aisladas, además de la descentralización de ciertas responsabilidades y la innovación continua mediante la co-creación como centro de su accionar.

Estas definiciones pueden determinar un conjunto de indicadores y metas de resultados finales, productos, procesos e insumos, que pueden ser utilizados para definir indicadores sobre los cuales definir sistemas de control de gestión o esquemas de incentivos. Alternativamente, pueden

aplicarse alguno de los múltiples mecanismos para la medición del desempeño desarrollados para las organizaciones o unidades de ellas, como las normas ISO o el *Balanced Score Card* (BSC). La literatura de gestión discute la aplicabilidad de este tipo de instrumentos al ámbito público (ver por ejemplo, Balaboniene y Vecerskiene, 2015). Lo importante parece ser la flexibilidad y una aproximación no ideologizada o sesgada para aplicar alguna herramienta en particular. En esta perspectiva es más importante la selección de un directivo que sea idóneo para el cargo, con capacidad estratégica y de gestión, con liderazgo y capacidad de motivar a sus trabajadores en procura del valor público definido y la misión, y con los grados de flexibilidad necesarios para que su gestión asegure la efectividad en la definición y el logro del valor público. (Balaboniene & Vecerskiene, 2015)).

En este contexto, la instalación de ciertos procedimientos o el énfasis en el control de costos pueden ser abordados por determinadas unidades, pero no es esencial para el éxito de la organización, pues éste se juega en la efectividad en lograr el valor público. La predominancia del criterio eficiencia es una consecuencia de la invisibilidad o la incapacidad de definir otros criterios de valor.

Conceptualmente, es interesante distinguir los siguientes supuestos en los que descansa la posibilidad de éxito de un sistema de incentivos:

- a) Un sistema de incentivos sería capaz de modificar el comportamiento de individuos y grupos en el sentido deseado, por lo que tiene que ser suficientemente poderoso para motivar un cambio de conducta en relación a lo que habría ocurrido en ausencia del incentivo. Su impacto dependerá, por tanto, de que logre motivar a los seres humanos, cambiar decisiones y desempeños. Si bien la mayor parte de la evidencia positiva sobre el efecto de incentivos refiere a incentivos individuales y puede estar acompañada de otros cambios organizacionales difíciles de extender al sector público, parece haber efectos positivos en términos de mejorar el desempeño de las personas en términos de indicadores fáciles de medir y en los cuales las personas confían por no ser manipulables por la empresa. Desde el punto de vista teórico no todas las teorías de la motivación respaldan un efecto positivo de los incentivos monetarios, pero se ha sugerido que es más probable que funcionen en forma positiva con un diseño que: sea percibido como apoyo y reafirme la autonomía, refuerce la motivación intrínseca o al menos sea percibido como instrumental a otros fines personales importantes, refuerce la percepción de competencia, y no se perciba como impuesto externamente. Adicionalmente, existe evidencia respecto a la existencia de una motivación de servicio público que difiere en importancia entre trabajadores de distintos sectores.
- b) Un sistema de incentivo requiere que sea posible especificar el o los resultados, estados o eventos deseables que serán alcanzados en el futuro, en la forma de uno o más indicadores medibles y verificables. La dificultad de contar con este tipo de indicadores crece con la complejidad del valor público que genera la organización, la cantidad de tareas necesarias para alcanzar los resultados deseados y con el grado de incertidumbre que se enfrenta. La posibilidad de especificar adecuadamente el resultado depende de las características de la tecnología de producción, los costos de transacción y la mensurabilidad del valor público que genera el servicio, lo que variará entre las distintas agencias y unidades dentro de éstas. Por ejemplo, en algunas unidades puede ser importante el control de costos, pero no en otras, por lo que debe tenerse cuidado en la

imposición de este objetivo para todos por igual. Además, el proceso de negociación de los indicadores y luego su implementación, pueden dar lugar a todo un conjunto de prácticas (mal) adaptativas (especificadas en la revisión anterior) que pueden perjudicar una gestión efectiva hacia el valor público esencial (que por difícil de medir o alcanzar puede ser incluso reemplazado por otros objetivos menos relevantes) y la erosión de ciertos valores fundamentales, como la honestidad y la confianza.

La configuración de costos de transacción determina, en el sector privado, el tipo de organización del trabajo y los mecanismos de pago óptimos para cada situación. La uniformidad de los esquemas de incentivo grupales implementados en el Estado sería al menos cuestionable desde este punto de vista, pues el sistema de pago más apropiado debiese depender de cada agencia y unidad dentro de ella. Cuando el producto individual es medible en términos físicos y la tarea es simple, es más apropiado el uso de los incentivos individuales. Si los resultados son difíciles de medir o de especificar ex ante puede ser más apropiado el control burocrático y la supervisión, que favorecen la adaptabilidad colaborativa, y con evaluaciones subjetivas por los superiores jerárquicos. Para superar los sesgos de centralidad e indulgencia podría ser necesario un diseño de premio más semejante a un torneo, y con mayor énfasis en evaluación formativo con retroalimentación y apoyo para el perfeccionamiento. En la mayoría de los casos, las tareas son altamente interdependientes y el resultado individual no es observable, por lo que el diseño óptimo de incentivos requeriría situarlos a nivel de la unidad o la organización. Pero en el sector privado, estos esquemas de incentivos grupales generan el reemplazo de mecanismos de supervisión y control burocrático, capacitación para el trabajo en equipo, aumento de confianza y alineamiento de expectativas en un equilibrio superior. En ese contexto es también rentable fomentar la internalización de ciertas normas sociales de tal modo que los trabajadores contribuyan a alinear al resto en procura de los objetivos organizacionales. Lo que emerge es una cultura de clan, que probablemente es el extremo opuesto a lo que es un servicio público en la actualidad. Surge entonces la pregunta si son compatibles contratos de trabajo con incentivos grupales con formas de organización burocráticas, en que no se puede dar autonomía para que los equipos de trabajo generen los resultados deseados. Por algo se habla en la literatura que la agencia pública es el caso extremo de incentivos de bajo poder.

De acuerdo a lo analizado hasta ahora, parece relevante que el diseño de un sistema de incentivos para una agencia pública y sus unidades, se analicen las siguientes características principales:

- Valor público y fallas de valor público: identificación (participativa).
- Función de producción: qué alianzas y coordinaciones se requieren; cuánto control hay sobre el proceso de producción; qué incertidumbre y ambigüedad existe respecto a lo que se quiere producir y en qué medida es “contractualizable”.
- Identificación de costos de transacción.
- Importancia de probidad e integridad.
- Importancia de inversión en activos (humanos) específicos.
- Diagnóstico organización: clima laboral, confianzas, liderazgos, capacidades, motivaciones del personal, etc.
- Posibilidad de rediseño de procesos y reasignación de tareas.

- Indicadores y control de gestión: posibilidad de medir y verificar resultados finales y productos y grado de precisión posible para la definición de metas ex ante; vs controlar procesos e insumos.
- ¿Hasta qué punto los indicadores reflejan una definición adecuada de valor público? ¿Es posible acordar una meta ex ante sobre todos los indicadores relevantes (si no son los relevantes es mejor no usarlos porque distraerán la energía hacia lo incorrecto)? Es posible que los trabajadores manipulen los indicadores y pierdan su valor informacional? ¿Cuál es el costo de sacrificar adaptabilidad fijando metas ex ante?
- ¿Es posible focalizar los mejoramientos de gestión en algunas unidades?
- Identificación de los contratos laborales más adecuados y otros elementos de la política de personal (selección, evaluación, motivación). ¿Es conveniente utilizar sistemas de incentivos grupales solo en ciertas unidades, o solo para los niveles directivos?

8.5. REFERENCIAS

- Akerlof, G. A. (1982). Labor contracts as partial gift exchange. *The Quarterly Journal of Economics*, 543-569.
- Amabile, T. M. (1983a). The social psychology of creativity: a componential conceptualization. *Journal of personality and social psychology*, 45(2), 357.
- Amabile, T. M. (1983b). Brilliant but cruel: Perceptions of negative evaluators. *Journal of Experimental Social Psychology*, 19(2), 146-156.
- Amabile, T. M. (1996). *Creativity in context: Update to: "the social psychology of creativity"*. Westview Press.
- Amabile, T. M., & Hennessey, B. A. (2010). Creativity. *Annual Review of Psychology*, 61, 569-598.
- Amabile, T. M., Hennessey, B. A., & Grossman, B. S. (1986). Social influences on creativity: the effects of contracted-for reward. *Journal of Personality and Social Psychology*, 50(1), 14-23.
- Bakker, A. B. (2015). A Job demands-Resources Approach to Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 75(5), 723-732.
- Balaboniene, I., & Vecerskiene, G. (2015). The Aspects of Performance Measurement in Public Sector Organization. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 213, 314-320.
- Ballou, D. (2001). Pay for performance in public and private schools. *Economics of Education Review*, 20, 51-61.
- Banco Asiático de Desarrollo. (2000). *Asian Development Outlook 2000: The Social Challenge in Asia*. Asian Development Bank.
- Banco Mundial. (2004). *World Development Report 2004 Making Services Work for the Poor*. Washington D.C.: World Bank and Oxford University Press.
- Basu, A. K., Lal, R., Srinivaan, V., & Staelin, R. (1985). Salesforce compensation plans: an agency theoretic perspective. *Marketing Science*, 4(4), 267-291.
- Belfield, C. R., & Heywood, J. S. (2008). Performance pay for teachers: determinants and consequences. *Economics of Education Review*, 27(3), 243-252.
- Bénabou, R., & Tirole, J. (2003). Intrinsic and extrinsic motivation. *The Review of Economic Studies*, 70(3), 489-520.
- Benz, M. (2005). The relevance of procedural utility for economics. *Available at SSRN 840424*.

- Benz, M. (2007). The relevance of procedural utility for economics . En B. S. Frey, & A. (. Stutzer, *Economics and Psychology. A Promising New Cross-Disciplinary Field* (págs. 199-228). Cambridge: The MIT Press.
- Benz, M., & Frey, B. S. (2008). The value of doing what you like: Evidence from the self-employed in 23 countries. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 68(3), 445-455.
- Besley, T., & Ghatak, M. (2003). Incentives, Choice, And Accountability in the Provision of Public Services. *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2), 235-249.
- Besley, T., & Ghatak, M. (2005). Competition and Incentives with Motivated Agents. *The American Economic Review*, 95(3), 616-636.
- Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system. *Public administration*, 84(3), 517-538.
- Bowles, S. (2006). Group Competition, reproductive leveling, and the evolution of human altruism. *Science*, 314(5805), 1569-1572.
- 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.
- Bryer, T. A. (2007). Toward a relevant agenda for a responsive public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), 479-500.
- Buelens, M., & Van den Broeck, H. (2007). An analysis of differences in work motivation between. *Public Administration*, 67, 65-74.
- Byron, K., & Khazanchi, S. (2012). Rewards and creative performance: a meta-analytic test of theoretically derived hypotheses. *Psychological Bulletin*, 138(4), 809.
- Cable, D. M., & Judge, T. A. (1994). Pay preferences and job search decisions: a person-organization fit perspective. *Personnel Psychology*, 47, 317-348.
- Cadsby, C. B., Song, F., & Tapon, F. (2007). Sorting and Incentive Effects of Pay for performance: an experimental investigation. *Academy of Management Journal*, 50(2), 387-405.
- Caillier, J. (2010). Paying teachers according to student achievement: questions regarding pay-for-performance models in public education. *The Clearing House*, 83(2), 58-61.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
- Crewson, P. E. (1997). Public-service motivation: Building empirical evidence of incidence and effect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7, 499-518.
- Cullen, J. B., & Reback, R. (2002). "Tinkering Toward Accolades: School Gaming under a Performance Accountability System. *Working paper, University of Michigan*.
- Dagdeviren, H., & Robertson, S. A. (2016). A critical assessment of transaction cost theory and governance of public services with special reference to water and sanitation. *Cambridge Journal of Economics*, bev079.
- De Cooman, R., De Gieter, S., & Pepermans, R. (2011). A Cross-Sector Comparison of Motivation-Related Concepts in For-Profit and Not-for-Profit Service Organizations. *NonProfit And Voluntary Sector Quarterly*, 40(2), 296-317.
- Deci, E. L. (1971). Effects of externally mediated rewards on intrinsic motivation. *Journal of Personality and Social Psychology*, 18(1), 105.
- Deci, E. L., & Gagné, M. (2005). Self-determination theory and work motivation. *Journal of Organizational Behavior*, 26(4), 331-362.
- Deci, E. L., Koestner, R., & Ryan, R. M. (1999). A meta-analytics review of experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation. *Psychological bulletin*, 125(6), 627.

- Deckop, J. R., Mangel, R., & Cirka, C. C. (1999). Getting more than you pay for: organizational citizenship behavior and pay-for-performance plan. *The Academy of Management Journal*, 42(4), 420-428.
- Dee, T. S., & Wyckoff, J. (2015). Incentives, Selection, and Teacher Performance: Evidence from IMPACT. *Journal of Policy Analysis and Management*, 34(2), 267-297.
- Dixit, A. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. Cambridge: MIT Press.
- Dixit, A. (2002). Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review. *Journal of Human Resources*, 696-727.
- Doolin, B. (2002). Enterprise discourse, professional identity and the organizational control of hospital clinicians. *Organization studies*, 23(3), 369-390.
- Eijkenaar, F. (2012). Pay for performance in health care: an international overview of initiatives. *Medical Care Research and Review*, 1077558711432891.
- Eijkenaar, F., Emmert, M., Scheppach, M., & Schöffski, O. (2013). Effects of pay for performance in health care: a systematic review of systematic reviews. *Health policy*, 110(2), 115-130.
- Eisenberg, N. V. (2008). The performance of teachers in Chilean public elementary schools: exploring its relationship with teacher backgrounds and student achievement, and its distribution across schools and municipalities. *Ph. D. thesis University of California*.
- Eisenhardt, K. M. (1985). Control: Organizational and economic approaches. *Management Science*, 31(2), 134-149.
- Eisenhardt, K. M. (1988). Agency-and institutional-theory explanations: The case of retail sales compensation. *Academy of Management journal*, 31(3), 488-511.
- Emmert, M., Eijkenaar, F., Kemter, H., Esslinger, A. S., & Schöffski, O. (2012). Economic evaluation of pay-for-performance in health care: a systematic review. *The European Journal of Health Economics*, 13(6), 755-767.
- Eswaran, M., & Kotwal, A. (1984). The Moral Hazard of budget-breaking. *The Rand Journal of Economics*, 578-581.
- Falaschetti, D. (2002). Golden parachutes: credible commitments or evidence of shirking? *Journal of Corporate Finance*, 8(2), 159-178.
- Falaschetti, D., & Miller, G. (2001). Constraining Leviathan Moral Hazard and Credible Commitment in Constitutional Design. *Journal of Theoretical Politics*, 13(4), 389-411.
- Fehr, E., & Falk, A. (2002). Psychological foundations of incentives. *European Economic Review*, 46(4), 687-724.
- Fehr, E., & Schmidt, K. M. (2003). Theories of fairness and reciprocity: Evidence and economic applications. En M. e. Dewatripont, *Advances in Economic Theory* (págs. 208-257). Cambridge: Cambridge University Press.
- Figlio, D. N., & Getzler, L. S. (2002). Accountability, ability and disability: Gaming the system (No. w9307). . *National Bureau of Economic Research*.
- Figlio, D. N., & Kenny, L. W. (2007). Individual teacher incentives and student performance. *Journal of Public Economics*, 91(5-6), 901-914.
- Figlio, D. N., & Winicki, J. (2002). Food for Thought? The effects of School accountability on School Nutrition. *National Bureau of Economic Research*.
- Forgeard, M., & Mecklenburg, A. (2013). The two dimensions of motivation and a reciprocal model of the creative process. *Review of General Psychology*, 17(3), 255.
- Francois, P. (2000). Public service motivation as an argument for government provision. *Journal of Public Economics*, 78, 275-299.

- Francois, P., & Vlassopoulos, M. (2008). Pro-social motivation and the delivery of social services. *CESifo Economic Studies*, 54(1), 22-54.
- Frey, B. S., & Osterloh, M. (2012). Stop Tying Pay to Performance. *Harvard Business Review*, 90, 51-52.
- Frey, B. S., & Stutzer, A. (2007). Should National Happiness Be Maximized.
- Frey, B. S., Homberg, F., & Osterloh, M. (2013). Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Service. *Organization Studies*, 34(7), 949-972.
- Fryer Jr, R. G. (2010). Financial incentives and student achievement: Evidence from randomized trials (No. w15898). *National Bureau of Economic Research*.
- Gagné, M., Forest, J., Gilbert, M. H., Aubé, C., Morin, E., & Malorni, A. (2010). The Motivation at Work Scale: Validation evidence in two languages. *Educational and psychological measurement*, 70(4), 628-646.
- Georgellis, Y., & Tabvuma, V. (2010). Does public service motivation adapt? *Kyklos*, 63, 176-191.
- Gerhart, B. (2001). Balancing results and behaviors in pay for performance plans. En C. Fay, *The executive handbook of compensation* (págs. 214-237). New York: Free Press.
- Gerhart, B., & Fang, M. (2014). Pay for (individual) performance: issues, claims, evidence and the role of sorting effects. *Human Resources Management Review*, 24, 41-52.
- Gerhart, B., & Fang, M. (2015). Pay, Intrinsic Motivation, Extrinsic Motivation, Performance, and Creativity in the Workplace: revisiting Long-Held Beliefs. *The Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 2, 489-521.
- Gerhart, B., & Milkovich, G. (1992). Employee compensation: Research and practice. En M. D. Dunnette, & L. M. Hough, *Handbook of industrial and organizational psychology* (págs. 481-570). Palo Alto: Consulting Psychologists Press.
- Gerhart, B., & Milkovich, G. T. (1990). Organizational differences in managerial compensation and financial performance. *Academy of Management journal*, 33(4), 663-691.
- Gerhart, B., & Rynes, S. (2003). *Compensation: Theory, Evidence, and Strategic Implications*. SAGE Publications.
- Gerhart, B., Rynes, S. L., & Fulmer, I. S. (2009). 6 pay and performance: individuals, groups, and executives. *The Academy of Management Annals*, 3(1), 251-315.
- Gershberg, A. I., González, P. A., & Meade, B. (2012). Understanding and improving accountability in education: A conceptual framework and guideposts from three decentralization reform experiences in Latin America. *World Development*, 40(5), 1024-1041.
- Gertler, P. J., & Vermeersch, C. (2012). Using performance incentives to improve health outcomes. *World Bank Policy Research Working Paper*, 6100.
- Glewwe, P., Ilias, N., & Kremer, M. (2003). Teacher incentives (No. w9671). *National Bureau of Economic Research*.
- Gneezy, U., & Rustichini, A. (2000). Pay enough or don't pay at all. *Quarterly journal of economics*, 791-810.
- Gupta, N., & Shaw, J. D. (1998). Let the evidence speak: financial incentives are effective!! *Compensation & Benefits review*, 30, 26-32.
- Guyot, J. F. (1962). Government bureaucrats are different. *Public Administration Review*, 195-202.
- Guzzo, R. A., Jette, R. D., & Katzell, R. A. (1985). The effects of psychological based intervention programs on worker productivity: a meta-analysis. *Personnel Psychology*, 38(2), 275-291.
- Hamilton, B. H., Nickerson, J. A., & Owan, H. (2003). Team incentives and worker heterogeneity: An empirical analysis of the impact of teams on productivity and participation. *Journal of Political Economy*, 111(3), 465-497.

- Harris, M., & Raviv, A. (1978). Some results on incentive contracts with applications to education and employment, health insurance, and law enforcement. *The American Economic Review*, 68(1), 20-30.
- Harrison, D. A., Virick, M., & Williams, S. (1996). Working without net: Time, performance, and turnover under maximally contingent rewards. *Journal of Applied Psychology*, 81, 331-345.
- Hart, O. (2003). Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships. *The Economic Journal*, 113(486), C69-C76.
- Hart, O. D., Shleifer, A., & Vishny, R. (1997). The proper scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1127-1161.
- Hayek, F. (1944). *Camino de servidumbre*. London: Routledge Press.
- Hays, L. (6 de Octubre de 1988). DuPont will start pay incentive plan for all fibers business workers in '89. *Wall Street Journal*, pág. A4.
- Heyman, J., & Ariely, D. (2004). Effort for payment a tale of two markets. *Psychological Science*, 15(11), 787-793.
- Holmstrom, B. (1979). Moral Hazard and Observability. *The Bell Journal of Economics*, 74-91.
- Holmstrom, B. (1982). Moral Hazard in teams. *The Bell Journal of Economics*, 324-340.
- Holmstrom, B., & Milgrom, P. (1991). Multitask Principal-Agent analyses: incentive contracts, asset ownership and job design. *Journal of Law, Economics & Organization*, 7, 24-52.
- Holmstrom, B., & Milgrom, P. (1994). The Firm as an Incentive system. *The American Economic Review*, 84(4), 972-991.
- Houston, D. J. (2000). Public-service motivation: A multivariate test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 713-728.
- Houston, D. J. (2006). "Walking the walk" of public service motivation: Public employees and charitable gifts of time, blood, and money. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 67-86.
- Hoxby, C., & Leigh, A. (2004). Hoxby, C. M., & Leigh, A. (2004). Pulled away or pushed out? Explaining the decline of teacher aptitude in the United States. *The American Economic Review*, 94(2), 236-240.
- Hunter, S., Cushenbery, L., & Friedrich, T. (2012). Hiring and innovative workforce: a necessary yet uniquely challenging endeavor. *Human Resource Management Review*, 22(4), 303-322.
- Jacob, B. A., & Levitt, S. D. (2003). Rotten apples: An investigation of the prevalence and predictors of teacher cheating (No. w9413). *National Bureau of Economic Research*.
- Jenkins, D., Mitra, A., Gupta, N., & Shaw, J. (1998). Are financial incentives related to performance? A meta-analytic review of empirical research. *Journal of Applied Psychology*, 83(5), 777-787.
- Jha, A. K., Joynt, K. E., Orav, E. J., & Epstein, A. M. (2012). The long-term effect of premier pay for performance on patient outcomes. *New England Journal of Medicine*, 366(17), 1606-1615.
- Joseph, K., & Thevaranjan, a. (1998). Monitoring and incentives in sales organizations: An agency-theoretic perspective. *Marketing Science*, 17(2), 107-123.
- Judiesch, M. K. (1994). The effects of incentive compensation systems on productivity, individual differences in output variability and selection utility. *Unpublished doctoral dissertation, University of Iowa*.
- Kahn, C., & Huberman, G. (1988). Two-sided uncertainty and "up-or-out" contracts. *Journal of Labor Economics*, 423-444.
- Kahneman, D. (2012). *Pensar rápido, pensar despacio*. Debate.
- Kerr, S. (1975). On the folly of rewarding A, while hoping for B. *Academy of Management journal*, 18(4), 769-783.

- Kilpatrick, F., Cummings, M. C., & Jennings, M. K. (1964). Image of the Federal Service.
- Kim, S. (2009). Testing the structure of public service motivation in Korea: A research note. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 839-851.
- Kim, T., Henderson, A. C., & Eom, T. H. (2015). At the front line: examining the effects of perceived job significance, employee commitment, and job involvement on public service motivation. *International Review of Administrative Sciences*, 81(4), 713-733.
- Knez, M., & Simester, D. (2001). Firm-wide incentives and mutual monitoring at Continental Airlines. *Journal of Labor Economics*, 19(4), 743-772.
- Knutsen, W. L., & Chan, Y. (2015). The Phenomenon of Staff Volunteering: How Far Can You Stretch the Psychological Contract in a Nonprofit Organization. *Voluntas*, 26(3), 962-983.
- Kravchuk, R. S., & Schack, R. W. (1996). Designing effective performance-measurement systems under the Government Performance and Results Act of 1993. *Public administration review*, 348-358.
- Lavy, V. (2004). Performance pay and teachers' effort, productivity and grading ethics (No. w10622). *National Bureau of Economic Research*.
- Lawler III, E. E. (1986). *High-Involvement Management. Participative Strategies for Improving Organizational Performance*. San Francisco: Jossey-Bass Inc. Publishers.
- Lawler, E. E. (1971). *Pay and organizational effectiveness: a psychological view*. New York: NY: McGraw-Hill.
- Lazear, E. P. (1981). Agency, earnings profiles, productivity, and hours restrictions. *The American Economic Reviews*, 71(4), 606-620.
- Lazear, E. P. (2000). The power of incentives. *The American Economic Review*, 90(2), 410-414.
- Lazear, E. P. (2003). Teacher incentives. *Swedish Economic Policy Review*, 10, 179-214.
- Lazear, E. P., & Rosen, S. (1981). Rank-order tournaments as optimum labor contracts. *Journal of Political Economy*, 89(5), 841-864.
- Lewis, C. W. (2006). In pursuit of public interest. *Public Administration Review*, 66(5), 694-701.
- Lindenberg, S., & Foss, N. J. (2011). Managing joint production motivation: The role of goal framing and governance mechanisms. *Academy of Management Review*, 36(3), 500-525.
- Locke, E. A., Feren, D. B., McCaleb, v. M., Shaw, K. N., & Denn, A. T. (1980). The relative effectiveness of four methods of motivating employee performance. *Changes in working life*, 363(1), 388.
- Manzi et. al. (2011). *La evaluación docente en Chile*. Santiago: MIDE UC.
- Manzi, J. (2008). *Individual Incentives and Teacher Evaluation: the chilean case*. Mexico City: Paper prepared for the "Quality of education" International OECD and Mexico Joint Conference, Teacher Incentives and Stimuli Session.
- Marinak, B. A., & Gambrell, L. B. (2008). Intrinsic Motivation and Rewards: What Sustains Young Children's Engagement with Text? *Literacy Research and Instruction*, 47(1), 9-26.
- Martin, G. P., Gomez-Mejia, L. R., & Wiseman, R. M. (2013). Executive stock options as mixed gambles: Revisiting the behavioral agency model. *Academy of Management Journal*, 56(2), 451-472.
- Meier, S. (2007). Do subsidies increase charitable giving in the long run? Matching donations in a field experiment. *Journal of the European Economic Association*, 5(6), 1203-1222.
- Milgrom, P. R. (1988). Employment Contracts, Influence Activities, and Efficient Organization Design. *Journal of Political Economy*, 96(1), 42-60.
- Milgrom, P., & Roberts, J. (1992). *Economics, Organization and Management*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

- Miller, G. J. (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Sciences*, 8, 203-225.
- Miller, G., & Babiarz, K. S. (2013). Pay-for-performance incentives in low-and middle-income country health programs. *National Bureau of Economic Research*.
- Moe, T. (1990). The politics of structural choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. En O. Williamson, *Organization Theory* (págs. 116-153). New York: Oxford.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2010). The big question for performance management: Why do managers use performance information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 849-866.
- Muralidharan, K., & Sundararaman, V. (2009). Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India. (No. w15323). *National Bureau of Economic Research*.
- Murnane, R., & Cohen, D. (1986). Merit pay and the evaluation problem: why most merit pay plans fail and a few survive. *Harvard Educational Review*, 56, 1-17.
- Nalebuff, B. J., & Stiglitz, J. E. (1983). Prizes and Incentives: Towards a General Theory of Compensation and Competition. *The Bell Journal of Economics*, 14(1), 21-43.
- Neal, D. (2011). The design of performance pay in education (No. w16710). *National Bureau of Economic Research*.
- Needham, C. E. (2006). Customer care and the public service ethos. *Public Administration*, 84(4), 845-860.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. C., Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2009). *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press.
- Nyberg, A. J. (2010). Retaining your high performers: Moderators of the performance-job satisfaction-voluntary turnover relationship. *Journal of Applied Psychology*, 95, 440-453.
- Ouchi, W. G. (1979). *A conceptual framework for the design of organizational control mechanism*. Springer US.
- Parks, J. M., & Conlon, E. J. (1995). Compensation contracts: do agency theory assumptions predict negotiated agreements?. *Academy of Management Journal*, 38(3), 821-838.
- Paul, S. (1991). Strengthening Public Accountability Can'Exit'and'Voice'Help?. *Economic and Political Weekly*, M78-M85.
- Pfeffer, J. (1998). Six dangerous myths about pay. *Harvard Business Review*, 76, 108-120.
- Podgursky, M., & Springer, M. G. (2007). Credentials Versus Performance:. *PEABODY JOURNAL OF EDUCATION*, 82(4), 551-573.
- Prendergast, C. (1999). The provision of incentives in firms. *Journal of Economic Literature*, 37(1), 7-63.
- Radner, R. (1985). Repeated principal-agent games with discounting. *Econometrica*, 1173-1198.
- Rainey, H. G. (1982). Reward preferences among public and private managers: In search of the service ethic. *The American Review of Public Administration*, 16(4), 288-302.
- Rayner, J., Williams, H. M., Lawton, A., & Allinson, C. (2010). Public service ethos: developing. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, 27-51.
- Ritz, A. (2009). Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 53-78.
- Roth, A. E. (2007). Repugnance as a constraint on markets. *Journal of Economic Perspectives*, 21(3), 37-58.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000a). The "what" and "why" of goal pursuits: human needs and the self-determination of behavior. *Psychological inquiry*, 11(4), 227-268.

- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000b). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68.
- Rynes, S. L., Gerhart, B., & Parks, L. (2005). Personnel psychology: Performance evaluation and pay for performance. *Annual Review of Psychology*, 56, 571-600.
- Salamin, A., & Hom, P. W. (2005). In search of the elusive U-shaped performance-turnover relationship: are high performing Swiss bankers more liable to quit? *Journal of Applied Psychology*, 90(6), 1204.
- Sanders, W. G., & Hambrick, D. C. (2007). Swinging for the fences: The effects of CEO stock options on company risk taking and performance. *Academy of Management Journal*, 80, 1055-1078.
- Schneider, B. (1987). The people make the place. *Personnel Psychology*, 40, 437-453.
- Shaw, J. D., Dineen, B. R., Fang, R., & Vellella, R. F. (2009). Employee-organization exchange relationships, HRM practices, and quit rates of good and poor performers. *Academy of Management Journal*, 52(5), 1016-1033.
- Shleifer, A. (1998). State versus private ownership. *National bureau of economic research*.
- Speckbacher, G. (2011). The use of incentives in nonprofit organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 42(5), 1006-1025.
- Spekle, R. F., & Verbeeten, F. (2009). The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. AAA.
- Springer et. al. (2011). Teacher Pay for Performance: Experimental Evidence from the Project on Incentives in Teaching (POINT). *Society for Research on Educational Effectiveness*.
- Stajkovic, A. D., & Luthans, F. (1997). A meta-analysis of the effects of organizational behavior modification on task performance. *Academy of Management Journal*, 40(5), 1122-1149.
- Strausz, R. (1997). Delegation of monitoring in a principal-agent relationship. *The Review of Economic Studies*, 64(3), 337-357.
- Tirole, J. (1986). Hierarchies and bureaucracies: on the role of collusion in organizations. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 2(2), 181-214.
- Titmuss, R. (1971). The gift of blood. *Society*, 8(3), 18-26.
- Trank, C. Q., Rynes, S. L., & Bretz, R. D. (2002). Attracting applicants in the war for talent: differences in work preferences among high achievers. *Journal of Business Psychology*, 17, 331-345.
- Trevor, C., Gerhart, B., & Boudreau, J. W. (1997). Voluntary turnover and job performance: Curvilinearity and the moderating influences of salary growth and promotions. *Journal of Applied Psychology*, 82, 44-61.
- Turner, K. L., & Makhija, M. V. (2006). The role of organizational control in managing knowledge. *Academy of Management Review*, 31(1), 198-217.
- Warner, W. L., Van Riper, P. P., Martin, N. H., & Collins, O. F. (1963). *The American federal executive*. New Haven & London: Yale University Press.
- Weitzman, M. L. (1984). *The share economy: conquering stagflation*. Harvard University Press.
- Weitzman, M. L. (1985). The simple macroeconomics of profit sharing. *The American Economic Review*, 75(5), 937-953.
- Wiersma, U. J. (1992). The effects of extrinsic rewards in intrinsic motivation: a meta-analysis. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 65(2), 101-114.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. *Journal of Law & Economics*, 22(2), 233-261.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic institutions of capitalism*. Simon and Schuster.

- Williamson, O. E. (1988). Corporate Finance and corporate governance. *The journal of finance*, 43(3), 567-591.
- Williamson, O. E. (1995). Hierarchies, markets and power in the economy: an economic perspective. *Industrial and Corporate Change*, 4(1), 21-49.
- Williamson, O. E. (1999). Public and Private Bureaucracies: a transaction cost economics perspective. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 15(1), 306-342.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. Basic Books.
- Wilson, T. D., & Lassiter, G. D. (1982). Increasing intrinsic interest with superfluous extrinsic constraints. *Journal of personality and social psychology*, 42(5), 811-819.
- Woessmann, L. (2011). Cross-country evidence on teacher performance pay. *Economics of Education Review*, 30(3), 404-418.
- Word, J. (2012). Serving the Mission: Organizational Antecedents and social consequences of job choice motivation in the nonprofit sector. *International Review of Public Administration*, 17(3), 169-206.
- Word, J., & Carpenter, H. (2013). The New Public Service? Applying the public Service Motivation Model. 42(3), 315-336.
- Word, J., & Park, S. M. (2015). The new public service? Empirical research on job choice motivation in the nonprofit sector. *Personnel review*, 44(1), 91-118.
- Wright, P. M., M., G. J., Farnsworth, S. R., & McMahan, G. C. (1993). Productivity and extra-role behavior: The effects of goals and incentives on spontaneous helping. *Journal of Applied Psychology*, 78(3), 374.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Beyer, H. (2002). "Las Reformas del Estado en Nueva Zelanda". *Reforma del Estado*, 2, 168-207.
- 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.
- Deloitte (2014). "Informe Final – Benchmark Internacional: Sistemas de compensaciones y factores críticos en Canadá, Reino Unido, Países Bajos, Brasil y México". *Consultoría para el análisis comparado de experiencia nacional e internacional de estructura de compensaciones para cargos del sector público Fortalecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública*. Proyecto de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) Banco Mundial. <http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/2015%20Compensaciones%20ADP_Informe%20Final%20Servicio%20Civil_Deloitte_%20Banco%20Mundial.pdf>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (Eds.). (1991). *The new institutionalism in organizational analysis* (Vol. 17). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Dixit, A. (2002). "Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review". *Journal of human resources*, 696-727.
- Fitzpatrick, Sean, (2007), "Overview on Civil Service Salary Systems in EU Member States and some Reform Trends", *Conference on Civil Service Salary Systems in Europe*.
- 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.

Gavagan, T. (2010) "Effect of Financial Incentives on Improvement in Medical Quality Indicators for Primary Care", *JABFM*, Vol. 23 No. 5, 622-631.

Gillam, S., Siriwardena, A. and Steel, N. (2012) "Pay-for-Performance in the United Kingdom: Impact of the Quality and Outcomes Framework- A Systemic Review" *Annals of Family Medicine*, 10 (5), 461-468.

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.

Kellough, J. E., & Lu, H. (1993). "The Paradox of Merit Pay in the Public Sector Persistence of a Problematic Procedure". *Review of Public Personnel Administration*, 13(2), 45-64.

Lah, T. J., & Perry, J. L. (2008). "The diffusion of the Civil Service Reform Act of 1978 in OECD countries: A tale of two paths to reform". *Review of Public Personnel Administration*.

Lane, J. E. (Ed.). (1997). *Public sector reform: rationale, trends and problems*. Sage.

Lawler, E. E. (2000). "Rewarding excellence". *Pay Strategies for the New Economy*.

Le Grand, J. (2006). "Motivation, agency, and public policy: of knights and knaves, pawns and queens". *OUP Catalogue*.

Li, J., J. Hurley, P. DeCicca and G. Buckley (2011). "Physician Response to Pay-for-Performance: Evidence from a Natural Experiment" (Working Paper 16909). *National Bureau for Economic Research*, Cambridge, Mass.

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.

Mascott Sánchez, María de los Ángeles, "Sistemas de Servicio Civil: una comparación Internacional" Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, D.F.

Moynihan, D. P. (2007). "The normative model in decline? Public service motivation in the age of governance". La Follete School Working Paper, Wisconsin – Madison.

Neal, D. (2011). *The Design of Performance Pay in Education, NBER Working Paper, 16710*

NAO (2008) The use of sanctions and rewards in the public sector, UK.

NAO (2009) Performance Frameworks and Board Reporting I, UK.

NAO (2011) Performance Frameworks and Board Reporting II, UK.

NAO (2015) Outcome-based payment schemes: government's use of payment by results, UK.

O'Donnell, M. (1998). "Creating a performance culture? Performance-based pay in the Australian public service". *Australian Journal of Public Administration*, 57(3), 28-40.

O'Donnell, M., & O'Brien, J. (2000). *Performance-based pay in the Australian Public Service: employee perspectives* (Vol. 132). School of Industrial Relations, University of New South Wales.

Michael O'Donnell, John O'Brien & Anne Junor (2011) "New public management and employment relations in the public services of Australia and New Zealand". *The International Journal of Human Resource Management*, 22:11, 2367-2383.

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., & Wise, L. R. (1990). "The motivational bases of public service". *Public administration review*, 367-373.

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., 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.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford university press.
- Swiss, J. E. (2005). "A framework for assessing incentives in results-based management". *Public Administration Review*, 592-602.
- Taylor, J. (2015) "Closing the Rhetoric-Reality Gap? Employees' Perspective of Performance Management in the Australian Public Service". *Australian Journal of Public Administration*, vol. 74, no. 3, pp. 336-353.
- 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.
- Van Wanrooy, B. Bewley, H. Bryson, A. Forth, J Freeth, S. Stokes, L. Wood, S. (2014). *The 2011 Workplace Employment Relation Study: First Findings*.
- Vroom, V. H. (1982). *Work and motivation*. Robert E. Krieger Publishing Company.
- Weber, M. (1996). Economía y sociedad [1922]. México, Fondo de Cultura Económica.
- Weibel, A., Rost, K., & Osterloh, M. (2010). "Pay for performance in the public sector—Benefits and (hidden) costs". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), 387-412.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. Basic Books.
- Witter, S., T. Zulfiqur, S. Javeed, A. Khan and A. Bari (2011), "Paying Health Workers for Performance in Battagram District". *Human Resources for Health*, 9 (23)
- World Bank. (2014). *Pay flexibility and government performance: a multicountry study*. Washington, DC: World Bank Group.
- Woessman, L. (2010), "Cross-Country Evidence on Teacher Performance Pay (CESifo Working Paper No. 3151)". Munich, Germany, Ifo Institute, Center for Economic Studies

10. ANEXO 1: FICHAS INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS

10.1. EFFECT OF FINANCIAL INCENTIVES ON IMPROVEMENT IN MEDICAL QUALITY INDICATORS FOR PRIMARY CARE

1. Nombre de los autores

Thomas F. Gavagan, MD, MPH, Hongyan Du, MS, Barry G. Saver, MD, MPH, Gerald J. Adams, EdD, Douglas M. Graham, BA, Regina McCray, RN, BSN and G. Ken Goodrick, PhD.

Corresponding author: Thomas F. Gavagan, MD, MPH, Department of Family Medicine, 1919 W. Taylor Street, Room 143, University of Illinois at Chicago, Chicago, IL 60612 (E-mail: tgavagan@uic.edu)

2. País y fecha de publicación

Lugar de publicación: Chicago, Estados Unidos.

Fecha de publicación: 11 de mayo 2010.

3. Metodología aplicada en el estudio o análisis de evaluación de resultados o impacto⁵¹

Purpose: The efficacy of rewarding physicians financially for preventive services is unproven. The objective of this study was to evaluate the effect of a physician pay-for-performance program similar to the Medicare Physician Quality Reporting Initiative program on quality of preventive care in a network of community health centers.

Methods: A retrospective review of administrative data was done to evaluate a natural quasi-experiment in a network of publicly funded primary care clinics. Physicians in 6 of 11 clinics were given a financial incentive twice the size of the current Centers for Medicare and Medicaid Services' incentive for achieving group targets in preventive care that included cervical cancer screening, mammography, and pediatric immunization. They also received productivity incentives. Six years of performance indicators were compared between incentivized and non-incentivized clinics. We also surveyed the incentivized clinicians about their perception of the incentive program.

Results: Although some performance indicators improved for all measures and all clinics, there were no clinically significant differences between clinics that had incentives and those that did not. A linear trend test approached conventional significance levels for Papanicolaou smears ($P = .08$) but was of very modest magnitude compared with observed nonlinear variations; there was no suggestion of a linear trend for mammography or pediatric immunizations. The survey revealed that most physicians felt the incentives were not very effective in improving quality of care.

⁵¹ Fuente: Effect of Financial Incentives on Improvement in Medical Quality Indicators for Primary Care

Conclusion: We found no evidence for a clinically significant effect of financial incentives on performance of preventive care in these community health centers. Based on our findings and others, we believe there is great need for more research with strong research designs to determine the effects, both positive and negative, of financial incentives on clinical quality indicators in primary care.

4. Número de casos incluidos en el análisis de evaluación de resultados o impacto

Approximately 110 physicians and 2 physician assistants from the 2 medical schools practiced actively at CHP clinics. The faculty staffed by one medical school represented the intervention group; staff from the other medical school represented the control group. The quality indicator data were abstracted from charts of patients seen in the CHP, which, for convenience reasons, primarily sampled patients with chronic disease for the adult indicators because they represented a majority of patients who were seen on an ongoing basis.

5. Fecha de recolección de los datos incluidos en el análisis de evaluación de resultados o impacto

Initial data for 2001 for pediatric immunizations and 2002 for all 3 indicators were used as baseline. For years 2001 to 2004, immunization data was used for incentive effect, and for the years 2003 to 2007, Papanicolaou smears and mammography were used. The financial incentive ended in 2007.

10.2. SMARTER TASK ASSIGNMENT OR GREATER EFFORT: THE IMPACT OF INCENTIVES ON TEAM PERFORMANCE

1. Nombre de los autores

Simon Burgess, Carol Propper, Marisa Ratto, Stephanie von Hinke Kessler Scholder and Emma Tominey

2. País y fecha de publicación

Lugar de publicación: Bristol, Reino Unido.

Fecha de publicación: Marzo, 2009.

3. Metodología aplicada en el estudio o análisis de evaluación de resultados o impacto⁵²

Purpose: This paper contributes to the literature on the impact on financial incentives on the performance of teams. We focus on the relative roles of worker effort and task reallocation in determining team performance and responses to incentives. Following the tradition of Baker, Gibbs and Holmstrom (1994a, b) and Lazear (2000), we use detailed personnel records of one organization to examine responses to the incentives in the organization. We exploit an experiment that introduced team based financial incentives into a single organization. We use a rich dataset on the performance of individual employees and teams to assess the impact of these incentives.

Methods: In 2002, a team-based incentive scheme was introduced into the government agency responsible for the assessment and collection of indirect tax in the UK (Her Majesty's Customs and Excise, HMCE). We were able to secure access to data from the personnel records and the management information system for the incentive period and the equivalent prior period. We examine two teams which were subject to the experiment (and which were treated with different incentive structures) and one control team. Within the treatment teams, some of the tasks were incentivized and some not. This allows us to use a difference-in-difference-in-difference research design, exploiting variation across team, time and task. We ask two basic questions: first, what is the effect of the team incentive on team level output and, second, did this effect come about because of increased worker effort or better assignment of workers to tasks by managers?

The standard theoretical framework gives us some guidance. Because the scheme is team-based rather than individual, each of the N team-members only reaps $1/N$ of the marginal reward for their effort (see Prendergast, 1999). In our case, the teams are rather larger (at around 110 people) than is traditionally associated with that term, so we would expect the direct incentive for effort to be weak. But in the scheme we study, teams are defined to include the team leader, the manager. An improvement in the manager's performance could have a much greater impact on the outcome than a regular worker simply increasing her own effort. If the organization is one with a lot of slack in production, performance improvement could be achieved with relatively little

⁵² Fuente: Smarter Task Assignment or Greater Effort: the impact of incentives on team performance

effort, particularly if enforced through peer pressure. Further, the allocation of workers to tasks can potentially have a substantial effect on output.

Results: Our results are in line with this framework. We find that at the team-task level, the incentive scheme increased productivity. At the individual level, we find that the incentive structure raised tax yield and productivity. We then investigate reallocation of effort. We identify the efficient workers using data from before the implementation of the scheme and investigate the extent to which managers reallocate these workers to the incentivized tasks once the scheme begins. We show that this happened, and happened disproportionately in one of the two treatment teams. This team allocated more of all its workers' time to the incentivized tasks, but disproportionately reallocated the time of its efficient workers. We show that this reallocation was the more important contributor to the overall outcome. The increase in individual productivity was essentially the same in the two incentivized teams. But one treatment team engaged in reallocation to a significantly greater degree than the other, hit its targets and collected the bonus associated with the scheme.

4. Número de casos incluidos en el análisis de evaluación de resultados o impacto

The scheme was implemented in six pairs of organizational sub-units (a division). Each pair was involved in different functions, such as a pair of revenue gathering units, a pair doing risk analysis or policy formation. None of the six pairs were subject to any other major policy initiatives or any restructuring during the trial, and had not been subject to any previous trials. We chose to study the pair of revenue gathering and tax assessment units. Our decision to focus on this pair only is based on the fact that their outcomes are more straightforward to quantify than those of other teams that were subject to the trial (for example, the risk assessment or debt management teams).

To these two teams the designers of the incentive scheme identified one matched control. This was a 'blind' control and was chosen only after the trial had finished. While there are other teams that could have been chosen as controls, the scheme designers chose only one. No other similar teams were included in the trial, nor are available as controls, and so in analyzing three teams we are using all the available data.

The scheme was explicitly a team-based incentive scheme, with five targets set at team level. While these teams are larger groups of people (around 110) than are often thought of as a 'team', they are referred to and acted on as 'team incentives' by the HMCE and most of the issues from a team setting are present here. Performance with respect to the targets was evaluated at team level, and if a team met its target, all workers in the team would receive the bonus regardless of individual performance. The unit chosen by HMCE as the team was a Division, which typically comprised a small number of offices. The team level targets were the responsibility of the team manager, who devolved sub-targets down to the managers of the individual offices within the team.

5. Fecha de recolección de los datos incluidos en el análisis de evaluación de resultados o impacto

The scheme was implemented for nine months from April 2002 through December 2002.

10.3. CROSS-COUNTRY EVIDENCE ON TEACHER PERFORMANCE PAY

1. Nombre de los autores

Woessmann, Ludger

2. País y fecha de publicación

Lugar de publicación: Munich, Alemania.

Fecha de publicación: Agosto, 2010.

3. Metodología aplicada en el estudio o análisis de evaluación de resultados o impacto⁵³

Purpose: Educational reform discussions around the globe regularly include the idea of paying teachers based on how they perform in advancing their students' educational achievement. From a theoretical viewpoint, performance-related pay may elicit both incentive effects – raising motivation and effort of current teachers who strive to increase their pay – and sorting effects – attracting and retaining graduates in the teaching profession who expect to do well under performance-based compensation schemes. Given recent evidence that teacher quality is very important for student achievement but unrelated to most observable teacher characteristics, motivating teachers to perform well and attracting a pool of high-performing teacher applicants are promising policies to improve student outcomes.

Methods: One way of capturing long-term effects of teacher performance pay, including general-equilibrium effects of attracting different pools of teachers, while at the same time getting around within-system selection bias, is to draw on cross-country variation to compare countries that do and do not use teacher performance pay. A number of countries have extensive experience with performance-related adjustments of teacher salaries, whereas other countries do not. We combine country-level indicators of the use of performance-related pay with the micro database of the 2003 Program for International Student Assessment (PISA) to estimate international education production functions that account for a rich set of family, school, and institutional determinants of student achievement at the individual, school, and country levels. Based on data for 190,000 students who form a representative sample of 15-year-olds in 28 OECD countries, the analysis provides descriptive evidence on the association between the use of salary adjustments for teacher performance (at the national level) and student achievement on an internationally comparable test. While the list of topics analyzed using international education production functions is long – including the effects of family background, resources, teacher salary levels, accountability, school autonomy, choice, tracking, and more – to our knowledge this is the first cross-country econometric study to address the topic of teacher performance pay.

Results: We find that students in countries that adjust teacher salaries for outstanding performance in teaching perform about 25 percent of a standard deviation higher on the

⁵³ Fuente: Cross-country evidence on teacher performance pay

international math test than students in countries without teacher performance pay, after controlling extensively for student, school, and country measures. Similar associations are found for reading achievement, and somewhat smaller, but still substantial and significant associations for science achievement.

4. Número de casos incluidos en el análisis de evaluación de resultados o impacto

Approximately 110 physicians and 2 physician assistants from the 2 medical schools practiced actively at CHP clinics

5. Fecha de recolección de los datos incluidos en el análisis de evaluación de resultados o impacto

In 2002, one of the 2 medical schools, which had been using financial incentives based on individual physician visit and relative value unit (RVU) productivity in the clinics it staffed, added performance on 3 quality indicators in preventive care to the incentive formula. We studied six years of performance indicators were compared between incentivized and non-incentivized clinics

10.4. BACK TO THE FUTURE? PERFORMANCE-RELATED PAY, EMPIRICAL RESEARCH, AND THE PERILS OF PERSISTENCE

1. Nombre de los autores

James L. Perry; Trent A. Engbers; So Yun Jun

2. País y fecha de publicación

Lugar de publicación: Indiana, Estados Unidos.

Fecha de publicación: Public Administration Review - PUBLIC ADMIN REV , vol. 69, nº1, pp. 39-51, 2009.

3. Metodología aplicada en el estudio o análisis de evaluación de resultados o impacto⁵⁴

Purpose: This study begins by reviewing earlier syntheses of public sector pay-for- performance systems research conducted in the late 1980s and early 1990s. With this as an evaluative baseline, we performed a comprehensive analysis of 57 studies evaluating performance-related pay in government conducted during the period 1977–2008. Such a focus seems useful and timely for three reasons: (1) a new administration in Washington is likely to weigh various management reforms, including pay-for-performance systems; (2) it has been 15 years since the last comprehensive review of research on such systems, and nearly two dozen studies have since been completed; and (3) the results of prior reviews of the literature may change given recent management reforms in government. Thus, like Marty McFly, we are revisiting the past so that we can go “back to the future” better informed about what we really know about performance-related pay in government in this era of renewed interest in contingent pay.

Methods: We begin by briefly looking at previous reviews of the efficacy of performance-related pay in government to establish a baseline for the synthesis. We then briefly explain our methods for developing a comprehensive database of studies of performance-related pay (an extended discussion of our methodology is available on the PAR Web site). We use the comprehensive database of empirical research to take stock of what we know today about the effectiveness of performance-related pay in government, identifying seven important lessons from it. Included is a discussion of what our work suggests for future research in this important area of public management.

Results: The results of our research synthesis confront us with a puzzle: Performance-related pay continues to be adopted but persistently fails to deliver on its promise. Multiple studies have found that employees support the idea of pay for performance in the abstract but believe its implementation in their organization is plagued by problems.

⁵⁴ Fuente: Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence

4. Número de casos incluidos en el análisis de evaluación de resultados o impacto

We performed a comprehensive analysis of 57 studies evaluating performance-related pay in government conducted during the period 1977–2008.

5. Fecha de recolección de los datos incluidos en el análisis de evaluación de resultados o impacto

The studies examined were published over a 31-year period, from 1977 to 2008.

10.5. PAY FLEXIBILITY AND GOVERNMENT PERFORMANCE

1. Nombre de los autores

This report was prepared by a multicountry team of World Bank staff and staff from other international and national institutions. The lead authors are Zahid Hasnain and Nick Manning (World Bank).

2. País y fecha de publicación

Lugar de publicación: Estados Unidos.

Fecha de publicación: June 2014.

3. Metodología aplicada en el estudio o análisis de evaluación de resultados o impacto⁵⁵

Purpose: This study examines whether financial incentives through pay flexibility can improve the performance of staff in government bureaucracies.

Methods: The study evaluates existing evidence through a comprehensive literature review of PRP. It then examines pay flexibility for the core public administration in emerging market countries through case studies of PRP and differentiation in Brazil, Chile, Indonesia, Korea, Malaysia, the Philippines, Russia, and Thailand. Data in the case studies were collected through structured interviews with experts and, in Indonesia and the Philippines, large representative surveys of government officials.

Results: The main findings: 93 of the 153 studies show some form of positive effect of PRP, and 65 of the 110 studies of craft and coping jobs find positive effects. Limiting the analysis to high-quality studies of craft and coping jobs, 37 of 53 report positive results. (The evidence is overwhelmingly for craft jobs, since there are only three high-quality studies of coping jobs, and there are no high-quality studies of coping jobs in developing countries.) Most of the literature has explored the effect of PRP on staff effort, with only a few studies examining the impact on staff quality through sorting, and even fewer exploring the impact of indirect pay flexibility levers.

4. Número de casos incluidos en el análisis de evaluación de resultados o impacto

The study draws on two sets of data. First is a comprehensive review of 153 studies on PRP that, unlike other reviews, disaggregates the available evidence by the quality of the empirical study; by differences in public sector contexts, particularly the different types of public sector jobs; and by country context (developing country or OECD settings). This disaggregation allows for more nuanced conclusions on the impact of performance pay in the public sector.

Second is a set of case studies of OECD and emerging market countries (Brazil, Chile, Indonesia,

⁵⁵ Fuente: Pay Flexibility and Government Performance

Korea, Malaysia, the Philippines, Russia, and Thailand) that have undertaken either one or both of these pay flexibility reforms. Data in the case studies were collected through structured interviews with country experts and, in Indonesia and the Philippines, large perception surveys of government officials.

5. Fecha de recolección de los datos incluidos en el análisis de evaluación de resultados o impacto

No declarado.

10.6. PAY FOR PERFORMANCE IN THE PUBLIC SECTOR—BENEFITS AND (HIDDEN) COSTS

1. Nombre de los autores

Antoinette Weibel, Katja Rost, Margit Osterloh

2. País y fecha de publicación

Lugar de publicación: Reino Unido.

Fecha de publicación: Mayo 27, 2009.

3. Metodología aplicada en el estudio o análisis de evaluación de resultados o impacto⁵⁶

Purpose: Our article analyzes whether the impact of pay for performance on performance is bound to conditions, and if this is the case, under which conditions pay for performance has a positive or a negative effect on performance.

Methods: There have only been very few meta-analyses, which focus exclusively on the effect of pay for performance on performance (for an overview in public administration, see Perry, Mesch, and Paarlberg 2006), and to our knowledge there has only been one meta-analysis which seeks to test for the moderating effect of differentially motivating tasks (Jenkins et al. 1998). We suggest that this meta-analysis needs to be complemented for three reasons: First, Jenkins et al. (1998) are primarily interested in the explained variance. They do not analyze the direction of the influence of pay for performance on work efforts as they are not interested in the change of signs depending on the type of tasks. Second, the authors concentrate exclusively on results found in psychology and organizational behavior journals. Results reported in economic journals are not taken into account, and thus, studies from standard economics and psychological economics are neglected. Third, their study has a cutoff point of 1996, so the meta-analysis stops at a time when studies of motivation in psychological economics were just starting to gain momentum (see the highly cited Frey and Oberholzer-Gee 1997).

Results: Overall we find a significant and positive net effect of pay for performance on performance (0.23**). Task type consistently moderated this effect: Pay for performance increases performance in the case of non-interesting tasks (0.42***), whereas in the case of interesting tasks pay for performance reduces performance (20.13***). Thus, the findings of the meta-analysis substantiate Hypothesis 1b. On the basis of these findings hypothesis 1a has to be refuted.

Our results contradict the findings of the meta-analysis of Jenkins et al. (1998). The authors do not find a moderating effect of task type. These differences can be explained by two facts. First, we have analyzed the data to distinguish direction effects, whereas Jenkins et al. (1998) have looked

⁵⁶ Fuente: Pay for Performance in the Public Sector—Benefits and (Hidden) Costs

for explained variance. Second, Jenkins et al. (1998) were suggesting that their coding in intrinsic/extrinsic tasks might have been too crude. Jenkins et al. (1998) distinguished task types by referring to the original classification by the researchers who conducted the experiment. We applied a different coding strategy and cross-checked self-labeling by the author with expert coder's perception of the tasks studied.

To control the validity of our findings we additionally tested whether the type of publication outlet moderated the findings. We found no moderator effect of the publication outlet, that is, studies published both in economic and in psychological journals show a positive and commensurate net effect of tangible rewards on performance (0.26*** and 0.22***).

4. Número de casos incluidos en el análisis de evaluación de resultados o impacto

46 empirical studies (total sample size of the 46 studies 5 27,524) with 155 usable subgroup samples (total sample size of the 155 subgroup samples 5 46,363).

5. Fecha de recolección de los datos incluidos en el análisis de evaluación de resultados o impacto

We conducted computerized database searches from 1971 to 2006.

10.7. EFFECT OF FINANCIAL INCENTIVES ON IMPROVEMENT IN MEDICAL QUALITY INDICATORS FOR PRIMARY CARE

1. Nombre de los autores

Thomas Gavagan, Hongyan Du, Barry Saver, Gerald Adams, Douglas Graham, Regina McCray and Ken Goodrick

2. País y fecha de publicación

Lugar de publicación: Chicago, EE.UU.

Fecha de publicación: septiembre-octubre, 2010.

3. Metodología aplicada en el estudio o análisis de evaluación de resultados o impacto

Purpose: The efficacy of rewarding physicians financially for preventive services is unproven. The objective of this study was to evaluate the effect of a physician pay-for-performance program similar to the Medicare Physician Quality Reporting Initiative program on quality of preventive care in a network of community health centers.

Methods: A retrospective review of administrative data was done to evaluate a natural quasi-experiment in a network of publicly funded primary care clinics. Physicians in 6 of 11 clinics were given a financial incentive twice the size of the current Centers for Medicare and Medicaid Services' incentive for achieving group targets in preventive care that included cervical cancer screening, mammography, and pediatric immunization. They also received productivity incentives. Six years of performance indicators were compared between incentivized and non-incentivized clinics. We also surveyed the incentivized clinicians about their perception of the incentive program.

Results: Although some performance indicators improved for all measures and all clinics, there were no clinically significant differences between clinics that had incentives and those that did not. A linear trend test approached conventional significance levels for Papanicolaou smears (P. 08) but was of very modest magnitude compared with observed nonlinear variations; there was no suggestion of a linear trend for mammography or pediatric immunizations. The survey revealed that most physicians felt the incentives were not very effective in improving quality of care.

Conclusion: We found no evidence for a clinically significant effect of financial incentives on performance of preventive care in these community health centers. Based on our findings and others, we believe there is great need for more research with strong research designs to determine the effects, both positive and negative, of financial incentives on clinical quality indicators in primary care. (J Am Board Fam Med 2010; 23:622– 631.).

4. Número de casos incluidos en el análisis de evaluación de resultados o impacto

46 empirical studies (total sample size of the 46 studies 5 27,524) with 155 usable subgroup samples (total sample size of the 155 subgroup samples 5 46,363).

5. Fecha de recolección de los datos incluidos en el análisis de evaluación de resultados o impacto

We conducted computerized database searches from 19714 to 2006.

INFORMACIÓN GENERAL



Director Académico

Pablo González S.

Director Ejecutivo

Carlos Castro G.

Directora de Proyectos

Francisca Vidal R.

(56-2) 2978 4060

fvidal@dii.uchile.cl

www.sistemaspublicos.cl

Avenida República 701

Santiago – Chile

Universidad de Chile

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas

Departamento de Ingeniería Industrial