

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

---

# ESTUDIO DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS INCENTIVOS INSTITUCIONALES DEL SECTOR PÚBLICO

## INFORME FINAL

JULIO DE 2016

ESTUDIO REALIZADO ENTRE  
OCTUBRE 2015 Y JULIO 2016

**JEFE DE PROYECTO**

LUIS ZAVIEZO

**EQUIPO CONSULTOR**

PABLO GONZÁLEZ

MARIO WAISSBLUTH

CARLOS CASTRO

CRISTIÁN PLISCOFF

RODRIGO SALAS

JERKO JURETIC

JIMENA RAMOS

SEBASTIÁN CONDE

FRANCISCA VIDAL

NOAM TITELMAN

**CONTRAPARTE INSTITUCIONAL**

MARIANA JORDÁN

PROGRAMA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO – SUBSECRETARÍA DE HACIENDA

LUNA ISRAEL

DEPARTAMENTO DE GESTIÓN PÚBLICA - DIPRES

**LICITACIÓN PÚBLICA N°**

**851556-4-LP15**



Las opiniones expresadas en el presente documento no representan necesariamente la posición de la Contraparte Institucional.

## **RESUMEN EJECUTIVO**

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

UNIVERSIDAD DE CHILE – JULIO 2016  
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS DEL DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

#### **INTRODUCCIÓN**

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.

Se realizaron más de 40 entrevistas, individuales y grupales, a funcionarios asociados a la administración del PMG, 11 entrevistas a informantes clave ligados al PMG a lo largo de su historia, y 9 entrevistas a otras autoridades involucradas, incluyendo a autoridades actuales y anteriores de DIPRES y la directiva de la ANEF. Junto con esto, se realizó una encuesta a un amplio grupo de actores relevantes (Encargados PMG de los Servicios, Jefes de Servicio, Auditores Internos de los Servicios y Dirigentes de Asociaciones de Funcionarios). Asimismo, se hizo una extensa revisión de literatura internacional, tanto sobre las teorías generales de metas e incentivos, como de su aplicación en el Sector Público de diversos países, y se recopiló datos estadísticos sobre el sistema, con los que se estudiaron varios modelos econométricos.

Cabe destacar que, dada la complejidad y multidimensionalidad del problema, y la asimetría de opiniones e intereses de muchos entrevistados y encuestados, el diagnóstico y propuestas del equipo investigador de la Universidad de Chile, no constituye un “promedio” de las opiniones, sino que intentan constituir un avance innovador en lo teórico y conceptual, pero que a la vez sean propuestas implementables, con diferentes grados de dificultad en el corto y largo plazo.

Por otro lado, es importante remarcar el carácter acotado de este estudio, al centrarse únicamente en los incentivos institucionales del sector público. Si bien, inevitablemente, esta discusión se ve cruzada por aspectos generales sobre el control de gestión y la gestión de personas en el Estado, estos elementos se revisan solamente a modo de contexto, dejando su revisión detallada para otros estudios (algunos ya encaminados).

Entre las diversas preguntas que el estudio buscó responder, destacan: a) ¿el diseño actual de los incentivos monetarios es apropiado para afectar la conducta y con ello mejorar la gestión pública?; b) ¿tiene costos de administración razonables?; c) ¿cómo se podría mejorar?

La respuesta a las dos primeras preguntas, en síntesis, es clara: No. Como se detalla en las partes finales de este Resumen Ejecutivo y posteriormente en el desarrollo del estudio, a juicio de este equipo consultor y basado en la evidencia hallada, dar incentivos monetarios asociados a indicadores y metas se ha ido constituyendo en un obstáculo que dificulta severamente la mejoría en la gestión del Estado, y representa importantes costos tangibles e intangibles, siendo el principal de ellos, lo que se deja de hacer e innovar por esta restricción.

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

A continuación, basado en la experiencia del equipo consultor e integrando la información obtenida a través de los distintos instrumentos aplicados, listamos una serie de efectos observados tanto en el diseño como en la implementación del sistema, que explican por qué la respuesta a las dos primeras preguntas es no.

- a) La formulación de indicadores y metas es formalista y poco representativa de la verdadera calidad de la gestión, lo que lleva a que las autoridades tomadoras de decisiones verdaderamente relevantes no orienten dichas metas

en torno a los resultados de estos sistemas, les presten escasa atención y organicen este instrumento de modo que no se convierta en un problema.

- b) El surgimiento de conflictos en las escasas oportunidades en que las metas – generalmente poco desafiantes – no se alcanzan<sup>1</sup>.
- c) Desvinculación, a nivel de diseño, de otros sistemas de control de gestión del Estado, y en las ocasiones en que se vinculan, se “derrama” el formalismo a los otros sistemas, como por ejemplo los Convenios de Alta Dirección Pública (ADP).
- d) Poca vinculación respecto a la determinación de la asignación presupuestaria.
- e) El diseño intrainstitucional del instrumento, dificulta establecer políticas interinstitucionales e intersectoriales.
- f) Existen costos en materia de recursos humanos, tanto de los encargados de fijar las metas, como de las Unidades de Gestión de los Servicios; y el más grande y difícil de medir, el personal de los Servicios que debe estar alimentando continuamente, con datos a éste y otros sistemas de control del Estado.
- g) El sistema de control de gestión de la institución es capturado por un sistema central, en lugar de permitir el desarrollo de uno propio para la realidad de cada Servicio, con la heterogeneidad y descentralización observada sistemáticamente en la evidencia internacional.
- h) El costo más importante es a la vez el más intangible. Al imponérsele a los Servicios y a los funcionarios una motivación extrínseca a ellos mismos, se produce el *crowding out* de lo que más debiera importar: la motivación intrínseca por la agregación de valor, el servicio público y la satisfacción de los usuarios, y por ende, la burocratización institucional.

La tercera pregunta relevante es ¿cómo se podría mejorar?

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

Es por ello, que el equipo investigador no considera adecuado terminar con el mecanismo, sino cambiar estructuralmente los aspectos que llevan a los efectos no deseados descritos. Además, lo anterior lleva a una necesaria gradualidad en la implementación de cualquier cambio.

En línea con la gradualidad propuesta, a continuación, presentaremos propuestas inmediatas, incluyendo una propuesta de plan piloto, propuestas de mediano plazo que requerirían en general cambio de la ley asociada a los MII, y finalmente una visión de largo plazo que explicita que reformar este sistema no tendrá el efecto deseado, si no se acompaña de otras reformas para modernizar el Estado chileno. Luego se presentan los elementos de diagnóstico internacional y nacional que soportan nuestras conclusiones y propuestas. Las modificaciones que permitirían resolver esta situación, no debiesen implicar un costo significativo, con importantes y beneficiosos efectos sobre la productividad del Estado, en el corto y largo plazo. Todos estos elementos están escritos con mayor detalle en el cuerpo del estudio.

## **PROPUESTAS INMEDIATAS: Programa Marco 2017**

### Propuesta 1

- Se propone desarrollar una prueba piloto en 3 o 4 Servicios dependientes del Ministerio de Hacienda, que ya tiene una unidad que funciona para la coordinación de la gestión de los Servicios dependientes. Este piloto debe

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, véase el caso de FONASA “Funcionarios de Fonasa exigen renuncia de directora nacional”, aparecido en <<http://radio.uchile.cl/2016/02/08/funcionarios-de-fonasa-exigen-renuncia-de-directora-jeanette-vega>>, el 8 de febrero 2016. Caso en que funcionarios pidieron renuncia de directora por pérdida de bono y paralizaron funciones.

quedar plasmado en el Programa Marco para el año 2017 con el fin de que el plan piloto se haga desde la institucionalidad del PMG y no por fuera, como experiencias anteriores.

- Se propone que el medir e informar los indicadores transversales, tenga un 100% de ponderación del incentivo monetario, en los Servicios adscritos al piloto, o bien el máximo posible según la legislación vigente. En estos Servicios, los indicadores estratégicos provenientes del formulario H de los Servicios, no tendría o sería mínima, su vinculación a incentivos monetarios.
- La Subsecretaría de Hacienda haría el rol de principal con los Servicios adscritos al piloto, para concordar los indicadores y metas estratégicas, que podrán ser cuantitativas o cualitativas. Esto permitiría una negociación constructiva y significativa entre el Subsecretario y los Jefes de Servicios para tener indicadores estratégicos y metas asociadas, que les sean efectivamente relevantes.
- Algunos de los indicadores que se comprometan, deberán ser los mismos involucrados en el sistema actual, para así proveer un contra factual para la evaluación de este plan piloto. Es necesario medir y evaluar el impacto que tiene este piloto para que pueda ser extensible a una mayor escala.
- Al finalizar el año 2017, los Servicios deberán entregar un reporte sobre el cumplimiento de su PMG y la Subsecretaría, por sí misma o recurriendo a expertos, realizará la validación del cumplimiento y los ajustes necesarios para el año siguiente. Esto formará parte de la evaluación y negociación esencial que el principal hace respecto al agente.
- Es necesario que el nuevo PMG comprometido de los Servicios y su cumplimiento parcial y final, sea ampliamente publicitado en la página web de las instituciones. La lógica de *accountability* es fundamental para el éxito del plan piloto.

#### Propuesta 2

- Se propone agregar un “objetivo de gestión” adicional a los tres que contiene el Programa Marco actual, en que se pida a todos los Servicios informar y publicar cómo se relacionan e integran todos los sistemas de control de gestión que tenga en su institución. Se sugiere que no sea un indicador transversal más con una red de expertos asociada, para relevar la importancia de este nuevo objetivo. Su evaluación recaería sobre quien designe el Comité Técnico del PMG y su ponderación debiese ser significativa, por ejemplo, un 20% del peso relativo del incentivo monetario.
- Esta acción ayudaría a prefigurar una futura integración y mayor coherencia entre los diversos sistemas de control de gestión del Estado, destacando el rol institucional y rector que debiese tener el PMG, siendo el mecanismo que llega a todos los funcionarios de la organización.

### **PROPUESTAS DE MEDIANO PLAZO**

#### Propuesta 3 (requiere modificación legal)

- Transformar de variable a fijo – al extremo políticamente posible – la componente de incentivo institucional. El costo monetario para el Fisco de esta decisión sería mínimo considerando que actualmente se asigna prácticamente el 100% del incentivo monetario. La modificación a la ley debiera definir un tránsito gradual de disminución.

#### Propuesta 4 (requiere modificación legal)

- Alternativamente a la propuesta anterior, se propone continuar con incentivos monetarios, sólo con indicadores transversales, donde el foco de la asignación esté en que los Servicios deben medir, informar y publicar el grado de avance de los indicadores comprometidos. El monto que actualmente se paga por el cumplimiento de metas asociado a indicadores estratégicos que provienen del formulario H, pasaría a remuneración fija. Esto implicaría pasar de 7,6% variable a 2% aproximadamente.

#### Propuesta 5 (requiere modificación legal)

- Se propone que se explicita en la ley Bases Generales de la Administración del Estado, de manera clara la responsabilidad que debiesen tener los Subsecretarios en los aspectos relacionados a la gestión de los Servicios dependientes del Ministerio respectivo. En particular, los Subsecretarios debiesen tener un activo rol auditor de los Servicios, en cuanto al direccionamiento y cumplimiento de las metas estratégicas. Esto significaría cambiar el artículo 21 de la ley N° 18.575<sup>2</sup>, agregando o modificando, según se decida, lo siguiente: “Será una responsabilidad específica de el o los Subsecretarios de una cartera supervisar el sistema de gestión del desempeño del sector y de cada uno de los Servicios adscritos al Ministerio a su cargo, armonizando los diferentes instrumentos de gestión de los mismos, y asegurando la adecuada concursabilidad de los cargos que correspondan a la Ley de Alta Dirección Pública.”

#### Propuesta 6 (requiere modificación legal)

- Tomando como supuesto la desvinculación de los incentivos monetarios de los indicadores y metas estratégicas de los Servicios, y el empoderamiento de los Subsecretarios como principales, se propone reorientar la función de la Secretaría Técnica del PMG alojada en DIPRES hacia: a) colaborar con las Subsecretarías en la función de control de gestión estratégico; y b) aprovechar el conocimiento acumulado para actuar como “segundo piso” del sistema general de control de gestión, entendiendo el PMG como el instrumento institucional de los Servicios en estas materias.

#### Propuesta 7 (requiere modificación legal)

- En cuanto a la gobernanza del sistema PMG, ambas subdirecciones de DIPRES, la SEGPRES y el Servicio Civil deben conformar un renovado cuerpo de gobernanza, que constituya un Centro de Gobierno efectivo, que a la vez pueda guiar el sistema hacia una transformación de más largo plazo.

#### Propuesta 8 (no requiere modificación legal)

- Decretar un instructivo presidencial que tenga por objetivo orientar y revisar el conjunto de los indicadores y metas de cada Servicio, en torno a una negociación estratégica entre cada principal y su agente, en una instancia que coordine a la Subsecretaría de Hacienda, e involucre a SEGPRES, ambas Subdirecciones de DIPRES y el Servicio Civil.

Una vez liberado el vínculo entre métricas de desempeño y los incentivos institucionales, a partir de la rebaja sustantiva del componente institucional de la asignación de modernización, se abriría la oportunidad de usar mejor los sistemas de indicadores y metas, para alinearlos con los objetivos estratégicos de cada entidad, con los del Convenio de ADP, favorecer la innovación institucional, la cooperación transversal entre instituciones, la satisfacción de los usuarios, y más importante aún, para facilitar la conexión de las metas del PMG con un sistema de presupuesto por resultados.

De esta manera, el cumplimiento o incumplimiento de los PMG reflejaría avances en el mejoramiento efectivo de la gestión y estaría más ligado a la evaluación de las autoridades de los Servicios, quienes serían los responsables de impulsar y liderar dichas mejoras y no tanto de sus funcionarios y, lo más importante, enfocarse en la gestión que agrega valor público, en lugar del cumplimiento formal.

---

<sup>2</sup> “En cada Ministerio habrá una o más Subsecretarías, cuyos jefes superiores serán los Subsecretarios, quienes tendrán el carácter de colaboradores inmediatos de los Ministros. Les corresponderá coordinar la acción de los órganos y Servicios Públicos del sector, actuar como ministros de fe, ejercer la administración interna del Ministerio y cumplir las demás funciones que les señale la ley”

## VISIÓN DE LARGO PLAZO

Chile ha sido en el pasado muy innovador en materias de gestión pública a nivel internacional. Este liderazgo se tradujo en modificaciones sustanciales de instituciones emblemáticas del Sector Público, siendo el ejemplo paradigmático el del Servicio de Impuestos Internos, el que incluso obtuvo reconocimientos internacionales por su desempeño. Del mismo modo, estuvo a la cabeza de la instalación de significativos cambios tecnológicos y culturales, como por ejemplo ChileCompra, que cambió radicalmente la forma en que se hace la adquisición de bienes y servicios en el Estado. Este liderazgo debe seguir ejerciéndose para presionar por un mejor desempeño del Estado.

Por ello, consideramos que existe una oportunidad para dar ahora un paso adelante y radical en el sistema completo de gestión y control del Estado, realizando un rediseño innovador de todo el sistema, incluso de carácter mundial.

Para lograr lo anterior, es necesario que las propuestas de modificación legal ya expuestas sean acompañadas en el mediano y largo plazo, con reformas que incorporen las siguientes componentes esenciales, entre otras:

1. Con buenos directivos públicos puede lograrse mucho, pero a la inversa no hay sistema de control de gestión posible que reemplace a un mal directivo público, y peor aún si estos son rotados en promedio cada dos años<sup>3</sup>. Por ello, la pronta aprobación de la nueva Ley de Alta Dirección Pública no puede verse de manera divorciada de estas propuestas.
2. El rol de la DIPRES en el sistema de control de gestión debiese centrarse en el cuidado y buen uso de los recursos públicos. Las funciones auditoras debiesen estar alojadas en la institucionalidad del Estado a cargo de esta función. Para eso se requiere fortalecer la función de control de gestión en las Subsecretarías, tanto en calidad y pertinencia, y eventualmente, asignar a una entidad separada que sea responsable de la auditoría necesaria para el control de la gestión.
3. Por otro lado, en Chile, por más de una década, se han levantado propuestas para implementar un organismo con la autonomía suficiente, los recursos y la facultad para evaluar el impacto cualitativo y cuantitativo de cualquier institución, programa o ley en su capacidad de ejecutar dichas políticas. Esto resolvería la gran mayoría de los problemas sustantivos de evaluación de gestión institucional y, por ende, de sus directivos.
4. Es necesario fusionar el diseño, la gestión y la gobernanza de todos los mecanismos de control de gestión de los que están sujetos los Servicios Públicos y sus directivos, disminuyendo de paso el número de indicadores relevantes, y orientándolos más en dirección a los propósitos estratégicos de cada entidad, determinados por el Gobierno.
5. Se requiere avanzar decididamente en dirección al presupuesto por resultados, ligado indisolublemente a los mecanismos de control de gestión rediseñados. Esto implica tener medidas robustas de desempeño que permitan darle una implementación eficiente y eficaz a los aspectos de sentido político y social, diferenciando el presupuesto operacional corriente (con lógicas propias) del presupuesto por resultados.
6. Resulta difícil resolver estructuralmente los temas de incentivos y remuneraciones en el nivel funcionario del Sector Público, sin resolver los ampliamente conocidos problemas de la carrera funcionaria y la necesidad de que las negociaciones salariales se den en el marco de los desafíos relevantes de mediano y largo plazo, y no de forma aislada, poco sistemática y tensionadas por circunstancias ocasionales de correlaciones de fuerzas dispares o presiones exógenas. Se requiere repensar la relación entre modernización de la gestión pública y gestión de personas en el Estado. Una nueva relación entre el Estado y sus funcionarios generará necesariamente un nuevo impulso a la modernización del Estado. Esto debe formar parte del paquete de soluciones de largo plazo.
7. Una vez implementados los mecanismos anteriores, convendría eliminar de plano los incentivos monetarios asociados a metas, incluyendo los Convenios de Desempeño Colectivo, y transitar a una innovadora y pionera visión del

---

<sup>3</sup> Según datos del Servicio Civil <http://www.serviciocivil.gob.cl/>.

Estado, orientado a resultados, y en que es la agregación de valor público y la vocación de servicio público la que oriente sus acciones.

## REVISIÓN DE LITERATURA Y EVIDENCIA INTERNACIONAL

Existe abundante literatura internacional sobre el tema del impacto general de incentivos en organizaciones públicas y privadas, así como de prácticas de incentivos similares en el Sector Público. Las conclusiones centrales se expresan en los siguientes puntos.

- No existe evidencia sólida de que los incentivos monetarios puedan alterar adecuadamente las conductas de las personas, salvo cuando se trata de actividades simples y repetitivas, o bien cuando la relación entre resultados, metas e incentivos es extremadamente lineal y directa, aplicados sobre individuos o grupos con claras responsabilidades sobre los resultados, lo que en la generalidad no es el caso del Sector Público. Asimismo existe prácticamente nula evidencia internacional en sistemas a nivel institucional de incentivos en el Sector Público. Las razones de aquello:
  - a) en el Sector Público existen múltiples principales para cada agente;
  - b) la función pública tiene muchas dificultades cuando se le pretende medir y monitorear, ya que el valor público suele tener demasiadas dimensiones para ser capturado por una métrica. Por ejemplo, medir la confianza en las instituciones.
  - c) 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.
- La aplicación de metas e incentivos genera con frecuencia la manipulación de los indicadores, las metas o los resultados con el propósito de facilitar la obtención de los bonos, lo que se conoce en la literatura como *gaming*.
- El uso de incentivos monetarios puede llegar a tener un efecto negativo, vale decir, puede llegar a disminuir el desempeño. Cuando se aplica un incentivo monetario se produce un cambio desde la motivación intrínseca a la extrínseca, lo cual hace que el individuo deje de justificar su motivación internamente, y requiera de un actor externo para motivarse. Con ello se pierde la vocación por el servicio público. Este efecto es denominado en la literatura como *crowding-out*.
- No obstante las deficiencias arriba mencionadas, y reafirmados por una oleada de convicción con la Nueva Gestión Pública durante la década de 1990 – hoy sujeta a crecientes críticas – varios países de la OCDE han implementado algún mecanismo de incentivos por desempeño, aunque no de carácter institucional.
- En cuanto a la institucionalidad y gobernanza, se observa que los sistemas han evolucionado a ser más descentralizados, lo cual facilita la delegación de funciones de gestión, ajustando los sistemas a las particularidades y la diversidad del Sector Público.
- En cuanto a los mecanismos de operación, ha evolucionado la forma en que se evalúa la gestión pública, no tan sólo en relación con los *outputs* cuantitativos de las instituciones, sino también con competencias y habilidades cualitativas en general.
- Los sistemas de rating del desempeño de las instituciones son menos estandarizados de lo que eran hace diez 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 diseño, la experiencia OCDE indica que: a) Las primeras experiencias de incentivos en el Sector Público surgen con el objetivo de retener a algunos directivos en puestos claves del aparato público; b) Los bonos ligados al desempeño se han expandido desde los niveles de gestión superior al resto de los niveles utilizando esquemas colectivos de incentivos para grupos de trabajo específicos, manteniendo en algunos casos asignaciones individuales; y c) No se observa, salvo excepciones menores, incentivos institucionales.
- En cuanto al peso relativo de los incentivos monetarios, ha bajado el monto de incrementos en el sueldo base por mérito, y se ha incrementado el bono entregado una vez como premio. A nivel de directivos públicos en la OCDE, el bono es en promedio 20% del sueldo base, mientras que para el resto, a nivel individual o de pequeños grupos, no



supera el 10%. En el caso chileno, al año 2015 esto llega en promedio a nivel global para todos los funcionarios al 15,6% (7,6% del PMG y 8% del CDC)<sup>4</sup>.

## EL DIAGNOSTICO DEL CASO CHILENO

- La información histórica del período 1998 – 2014 muestra que en promedio el porcentaje de instituciones que logró el máximo incentivo con un cumplimiento de sus objetivos superior al 90% fue de 86%. El fenómeno de altas tasas de obtención del incentivo se ha incrementado. Los resultados generales del cumplimiento para el año 2014 muestran que un 99,5% de las instituciones logra obtener el máximo incentivo. Por otra parte, un 0,5% logra obtener la mitad del incentivo cumpliendo sus objetivos en un rango entre 75% y 89%. Finalmente, un 0% no logra obtener el incentivo. Se observa que los altos niveles de cumplimiento han implicado que prácticamente el 100% de los funcionarios se ha ganado completamente el incentivo, durante los últimos 5 años.
- Debe destacarse que, con todas las deficiencias que describiremos a continuación, la mayoría de los entrevistados señaló que el PMG cumplió inicialmente un rol positivo al implantar por primera vez en el Sector Público una cultura de la medición y que, dada la existencia del mismo en términos legales, no debiera suprimirse, aunque sí modificarse sustantivamente.
- Los directivos de ANEF muestran una visión heterogénea respecto a los mecanismos de incentivo institucional y algunos le reconocen el valor de haber instalado sistemas transversales. Su motivación central es el aumento del monto de los incentivos, y con ello las remuneraciones totales, postura que ha resultado exitosa en las negociaciones del pasado.
- Si bien los términos de referencia de este estudio se referían exclusivamente a las diferentes modalidades de los mecanismos de incentivo institucional, es esencial destacar que los procedimientos de programación, presupuestación, gestión integral, control de gestión e incentivos en Chile, han evolucionado hasta constituir un sistema muy complejo, compuesto por:
  - a) los instrumentos de PMG e incentivos institucionales;
  - b) los sistemas de presupuestación y control de gestión presupuestal, siendo el cumplimiento del gasto la principal evaluación de la gestión directiva;
  - c) los Convenios de Desempeño Colectivo que también entregan incentivos monetarios a grupos de trabajo;
  - d) el Sistema de Alta Dirección Pública y sus Convenios de Desempeño con sus correspondientes incentivos;
  - e) las metas que los Ministerios y Subsecretarías suelen imponerle (generalmente con escasa o sin consulta) a los Servicios por fuera de los sistemas anteriormente descritos, incorporando varios de ellos incentivos monetarios conseguidos en negociaciones con los gremios;
  - f) los controles del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno y la Contraloría General de la República.Como se levantó en las entrevistas, salvo iniciativas individuales y esporádicas, por la tradicional desintegración de agendas institucionales, estos sistemas no conversan entre sí.
- No resulta exagerado decir que el “sistema de comando y control” del Estado está abultado y fragmentado, lo que genera sobre los Jefes de Servicio dificultades en su gestión, y una sobrecarga de trabajo tanto para el Gobierno Central como para los múltiples funcionarios encargados de llenar y revisar informes para todos estos sistemas, los cuales rara vez son revisados por quienes toman las decisiones estratégicas y políticas del país, como fue levantado en varias de las entrevistas.
- En el presente estudio, se obtuvo que el costo de operación del MII del año 2015 fue de \$ 13.389 millones, donde un 83,2% del costo total corresponde al gasto en personal involucrado directamente. Estos resultados reflejan que el funcionamiento del mecanismo se basa principalmente en el tiempo y la dedicación que los funcionarios del Estado le otorgan parcialmente a esta actividad (1.210 funcionarios con una dedicación promedio de su tiempo del 30,8%).
- El Banco Mundial, con datos del año 2006, encontró que el costo de operación del sistema era de \$ 22.386 millones (el 2006 estaban involucrados 4.125 funcionarios con una dedicación promedio de su tiempo del 31,0%)

<sup>4</sup> Además existen varios otros incentivos con métricas propias por institución, que hacen que la renta variable para todos los funcionarios de la institución se eleve por sobre el 20% y existen casos que incluso ha llegado al 30% de la remuneración.

- La disminución de un 40,2% en el gasto operacional, se explica principalmente por la menor cantidad de personal vinculado a su operación, debido a un cambio de diseño. Este cambio trajo la eliminación de la medición del avance en la instalación de sistemas y las reemplazó por medición de indicadores.
- Sin embargo, este costo directo no es el más relevante ya que hay, además, un dispendio de recursos humanos, complejo de cuantificar, pero cualitativamente significativo, no sólo en las Unidades de Control de Gestión de los Servicios, sino en todas las demás dependencias de cada organización que deben alimentar a dichas unidades con datos. Debe además considerarse que, si la suma de los indicadores y metas es excesiva, pierde relevancia estratégica el conjunto de los mismos y las decisiones relevantes se toman por medio de otros conductos y consideraciones<sup>5</sup>.
- En particular, debe destacarse que el PMG nació, esencialmente, como una manera de ligar metas con presupuestos por resultados. Este objetivo se perdió totalmente, a partir de la negociación de la época entre el Gobierno y las Asociaciones de Funcionarios, donde por un acuerdo político de aumento de remuneraciones en el Sector Público, se ligó el PMG a incentivos monetarios. El progresivo aumento de los montos de los incentivos fue haciendo cada vez más inviable el propósito original.
- Las negociaciones salariales condujeron constantemente a un incremento de los bonos, que comenzaron siendo un 3% de la remuneración base y hoy ya suman un 7,6%. Su pérdida puede significar un conflicto interno, o en un extremo, huelgas. Entre los conflictos recientes que se han ocasionado a raíz de pérdida del PMG, puede mencionarse el caso de FONASA en febrero de 2016. Los mecanismos de incentivo institucional han terminado siendo incorporados a lo que los funcionarios consideran como parte de su renta basal, por lo que funcionan más como mecanismo coercitivo que como incentivo.
- Se elaboró una base de datos, la que permitió estimar distintos modelos de regresión en los cuales, por regla general, la variable dependiente eran los indicadores del formulario H y las variables explicativas fueron tanto el avance en indicadores asociados a los MII como características de las Instituciones. Estas regresiones, estimadas para los años 2013 y 2014, no permitieron detectar efectos relevantes de los sistemas vinculados al MII en el desempeño institucional medido (desempeño de las Instituciones en los indicadores del formulario H). Tampoco resultaron significativos los efectos de los atributos de las Instituciones. Finalmente se testearon modelos de regresión en los cuales se analizó entre otros aspectos, el grado en que el resultado en el PMG determina la variación del presupuesto entre los años 2014 y 2015, no encontrándose nuevamente relaciones significativas.
- En este contexto, si bien el equipo investigador realizó esfuerzos por medir y modelar cuantitativamente los impactos del PMG y sus incentivos, puede afirmarse que, dada la dificultad de aislar causalidad mediante contra-factuales ad-hoc y la consecuente incapacidad de determinar el carácter espurio de algunas de las asociaciones evidenciadas, resulta imposible obtener conclusiones robustas del punto de vista cuantitativo. La identificación precisa de los efectos se vuelve más difícil aún, si se consideran los cambios frecuentes en el diseño e implementación de esa y la rotación elevada de los máximos directivos y sus equipos cercanos (2,1 años duran en promedio los directivos ADP). Por otro lado, dado que casi el 100% de los funcionarios recibe estos incentivos, es casi imposible contrastar casos con y sin el incentivo para relacionarlos con desempeño institucional.
- Entre las diversas recomendaciones efectuadas por el estudio del Banco Mundial en 2008, cabe destacar cuatro relevantes en las cuales no se detectó un avance significativo a la fecha: a) orientar más los sistemas hacia la satisfacción del usuario; b) vincular más el sistema con el ciclo presupuestario; c) robustecer el compromiso institucional de los niveles de alta dirección, incluyendo una mayor vinculación con la ADP; y d) controlar el riesgo del cumplimiento meramente formal de indicadores y metas (cuestión que resulta evidente por el muy elevado porcentaje de funcionarios que recibe el incentivo).
- En su implementación los mecanismos de incentivo institucional han tendido a una excesiva homogeneidad, impulsada en parte por la necesidad de generar evaluaciones simples y estandarizadas, dada la necesidad de operacionalizar pagos en un corto plazo y la sobrecarga de trabajo de la Secretaría Técnica.
- El equipo investigador no comparte con el estudio anterior del Banco Mundial la idea de que un buen sustituto, o una etapa superior, serían los mecanismos de incentivo institucional ligados a la implementación de "Sistemas de Excelencia". En los cuales, por ejemplo, se verifica si un Servicio ha avanzado o no en las diferentes etapas de

<sup>5</sup> Como ejemplo, se puede revisar las declaraciones aparecidas en los medios del Subsecretario de Prevención del Delito, quien habría ido en persona a los municipios a buscar documentos necesarios para obtención del PMG (aparecido en *Economía y Negocios, Online*. "Subsecretaría incumple meta de gestión y funcionarios pierden 50% de un bono", el 18 de marzo de 2016 <<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=235079>>).

formulación de su plan estratégico, o de su sistema ISO:9000. Sin embargo, si bien un Servicio puede haber “avanzado”, podría tener un mal plan estratégico o de aseguramiento de procesos.

- El rol de los directivos públicos y la naturaleza de su relación con el mecanismo no puede dejar de enfatizarse. Esto se ha traducido en que, en la práctica, muchos directivos, presionados desde diversos ángulos, tienen una relación con los indicadores sólo en la medida en que son requisito para recibir el incentivo, pero no como mecanismo de gestión, levantamiento de información, o de motivación de sus funcionarios.
- La encuesta destinada a medir las percepciones de distintos actores de las Instituciones vinculados con los MII permitió determinar que en general predomina una percepción de impacto positivo de estos. Sin embargo, se observa contrastes relevantes en las respuestas de distintos actores. Mientras en el caso de los Jefes de Servicio y de los Encargados del PMG de los Servicios, se observa una percepción positiva, se observa una opinión más crítica tanto en los representantes de los funcionarios como entre los auditores de los Servicios. Por otro lado, en las respuestas de los Jefes de Servicio es en donde se presenta un mayor grado de reconocimiento de uso de estrategias del tipo *gaming* en la fijación de las metas conducentes a la obtención de los incentivos, lo que resulta particularmente relevante si se tiene en cuenta el rol protagónico que a estos actores les corresponde asumir en el contexto del establecimiento de dichas metas. Es decir, en los Jefes de Servicio se daría la paradoja de que, a pesar de tener una relación con los indicadores sólo en la medida en que son requisito para recibir el incentivo, se tiene una percepción más bien positiva de ellos, seguramente por el alto nivel de incorporación de este sistema en la administración pública chilena.
- Hemos constatado algunos casos puntuales, pero flagrantes de *gaming*, es decir, de una formulación espuria de los indicadores y/o sus metas. Un caso interesante es el del Registro Civil, que sustituyó el “tiempo de entrega a los usuarios desde la petición de pasaportes”, a “tiempo desde la petición hasta que queda disponible para la entrega” aunque no se entreguen en la ventanilla, lo cual facilitó el cumplimiento del PMG, pese a un período extenso de huelga de los funcionarios.
- La gobernanza del mecanismo no es la más adecuada y muchos entrevistados señalan la excesiva carga de trabajo y el poder de la Secretaría Técnica alojada en la DIPRES, quien además, reporta a diversos comités interministeriales cuyos integrantes rotan con frecuencia y no sesionan permanentemente, y en la práctica no son una contraparte suficiente, lo cual lleva a esta Secretaría a actuar, según algunas de estas entrevistas, como juez y parte.
- Los Mecanismos de Incentivo Institucional no ayudan a tener foco en los usuarios, y generan poca flexibilidad para innovar en los Servicios.
- Las exigencias del Estado moderno son crecientemente interinstitucionales e intersectoriales, y los PMG no están hoy diseñados con este propósito, más bien, lo dificultan, puesto que requerirían negociaciones cruzadas entre Servicios, inaceptables para los gremios mientras estén ligados a incentivos.
- Si el Gobierno plantea objetivos transversales de política pública (por ejemplo políticas de infancia o de tecnologías de la información), no es necesariamente este instrumento el que mejor sirve a esos propósitos, más bien, conduce a un cumplimiento formalista de los mismos.
- Todo indica que a veces se le pide más de la cuenta a estos instrumentos asociados a incentivos. Si no existen otros asuntos mucho más relevantes instalados, malamente los incentivos institucionales vendrán a cambiar la faz de la administración pública. Podrán ser un aporte en casos, 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.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>TABLA DE CONTENIDO.....</b>	<b>10</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>12</b>
<b>II. MARCO METODOLÓGICO .....</b>	<b>14</b>
1. REVISIÓN DOCUMENTAL.....	14
2. ANÁLISIS CUALITATIVO .....	14
3. ANÁLISIS CUANTITATIVO.....	15
<b>III. ANTECEDENTES DE LOS MECANISMOS DE INCENTIVOS INSTITUCIONALES EN EL SECTOR PÚBLICO .....</b>	<b>17</b>
1. CONTEXTO CONCEPTUAL DE INCENTIVOS EN EL SISTEMA PÚBLICO .....	17
2. CONTEXTO INTERNACIONAL DE INCENTIVOS PARA EL DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO.....	21
<b>IV. ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL MECANISMO DE INCENTIVOS INSTITUCIONALES .....</b>	<b>25</b>
1. MARCO GENERAL DEL DISEÑO DE LA GOBERNANZA DE LOS MECANISMOS.....	25
2. DESCRIPCIÓN DEL MECANISMO DE INCENTIVO INSTITUCIONAL 2016.....	26
<i>El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) .....</i>	<i>26</i>
<i>Las Metas de Eficiencia Institucional (MEI) .....</i>	<i>28</i>
3. ANÁLISIS DE LOS PROPÓSITOS DE LOS MECANISMOS DE INCENTIVO INSTITUCIONAL .....	28
<i>Contexto de surgimiento del incentivo institucional.....</i>	<i>28</i>
<i>Análisis de los objetivos de los MII.....</i>	<i>29</i>
4. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE LOS MII.....	30
<i>Monto asignado al PMG.....</i>	<i>30</i>
<i>Control del proceso: Modelo Centralizado .....</i>	<i>31</i>
<i>Consistencia de los PMG y MEI con los Convenios de Desempeño Colectivos (CDC) y los Convenios de Alta Dirección Pública (CADP) .....</i>	<i>31</i>
5. JUICIOS EVALUATIVOS .....	32
<b>V. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MII .....</b>	<b>36</b>
1. LOS ACTORES EN LA IMPLEMENTACIÓN .....	36
<i>Funcionarios .....</i>	<i>40</i>
<i>Jefes de Servicio.....</i>	<i>41</i>
<i>Encargado PMG.....</i>	<i>42</i>
<i>Comité Triministerial/Comité Técnico/Comité Asesor .....</i>	<i>43</i>
<i>Dirección de Presupuestos .....</i>	<i>45</i>
<i>Redes de experto .....</i>	<i>46</i>
<i>Evaluador Externo .....</i>	<i>48</i>
<i>Representante Ministerial .....</i>	<i>49</i>
2. ANÁLISIS DE LAS ETAPAS DEL PROCESO DEL MII .....	49
<i>Formulación y reformulación de compromisos .....</i>	<i>50</i>
<i>Análisis de la etapa de evaluación.....</i>	<i>52</i>
3. INFORMACIÓN Y PRESUPUESTO .....	54
4. JUICIOS EVALUATIVOS .....	54
<b>VI. ANÁLISIS DE LOS COSTOS DE LOS MECANISMOS DE INCENTIVO INSTITUCIONAL .....</b>	<b>57</b>
<b>VII. ANÁLISIS DE LA ENCUESTA DE PERCEPCIÓN DE ACTORES VINCULADOS A LOS MECANISMOS DE INCENTIVO INSTITUCIONAL .....</b>	<b>60</b>
1. EXPERIENCIA PREVIA DE LOS MECANISMOS DE DESEMPEÑO Y AUTO DECLARACIÓN DE CONOCIMIENTO.....	61
2. ANÁLISIS DE PERCEPCIÓN DE EFECTOS DE LOS MECANISMOS DE DESEMPEÑO DE LA INSTITUCIÓN.....	63
3. ANÁLISIS FACTORIAL DE PERCEPCIONES.....	76

4.	CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LA ENCUESTA .....	79
<b>VIII.</b>	<b>ESTIMACIÓN DE EFECTOS DE LOS MECANISMOS DE INCENTIVO INSTITUCIONAL.....</b>	<b>81</b>
1.	INFORMACIÓN DE ORIGEN Y OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES PARA LAS ESTIMACIONES .....	81
2.	MODELOS ESTIMADOS Y RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES.....	82
3.	CONCLUSIONES DE LAS ESTIMACIONES DE EFECTO .....	83
<b>IX.</b>	<b>JUICIOS DE ACTORES CLAVES EN RELACIÓN A LAS RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA</b>	<b>85</b>
<b>X.</b>	<b>RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO.....</b>	<b>92</b>
1.	PROPUESTAS INMEDIATAS: PROGRAMA MARCO 2017 .....	93
2.	PROPUESTAS DE MEDIANO PLAZO .....	94
3.	VISIÓN DE LARGO PLAZO .....	98
<b>XI.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>100</b>
	<i>Bibliografía contexto conceptual de incentivos en el Sistema Público .....</i>	<i>100</i>
	<i>Bibliografía contexto internacional de incentivos para el desempeño en el Sector Público .....</i>	<i>106</i>
	<i>Bibliografía análisis del diseño del mecanismo .....</i>	<i>108</i>
	<i>Bibliografía análisis de la implementación del MII .....</i>	<i>109</i>
<b>XII.</b>	<b>ANEXOS.....</b>	<b>111</b>
1.	MARCO METODOLÓGICO .....	111
	<i>Análisis de antecedentes conceptuales e internacionales .....</i>	<i>111</i>
	<i>Análisis de diseño de los MII .....</i>	<i>111</i>
	<i>Análisis de implementación de los MII .....</i>	<i>113</i>
	<i>Efectos y recomendaciones.....</i>	<i>120</i>
2.	MARCO METODOLÓGICO CUANTITATIVO.....	122
	<i>Análisis de encuesta de percepción .....</i>	<i>122</i>
	<i>Encuesta implementada .....</i>	<i>124</i>
3.	ANEXO ANÁLISIS INTERNACIONAL .....	136
4.	ANEXO ANÁLISIS DISEÑO MII .....	137
5.	ANEXO DETALLE MODELOS DE REGRESIONES .....	138
	<i>Detalle de variables empleadas.....</i>	<i>138</i>
	<i>Modelos de regresión .....</i>	<i>139</i>
	(1) <i>Desempeño indicadores estratégicos (Formulario H) vs. Desempeño indicadores de gestión interna</i>	<i>141</i>
	(2) <i>Desempeño PMG vs. Características de los servicios.....</i>	<i>142</i>
	<i>Indicadores estratégicos (Formulario H) vs. Desempeño indicadores de gestión interna y características de los servicios. ....</i>	<i>145</i>
	(3) <i>Percepciones explicadas vs. Características del servicio .....</i>	<i>149</i>
	(4) <i>Otros modelos.....</i>	<i>150</i>
	<b>INFORMACIÓN GENERAL.....</b>	<b>151</b>

## I. INTRODUCCIÓN

Con el objeto de mejorar el análisis, evaluación, formulación y ejecución del presupuesto público, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda ha introducido en el proceso presupuestario diferentes instrumentos de monitoreo y evaluación en las últimas décadas, en el contexto de tendencias de presupuestos por resultados, fuertemente impulsadas a partir de la década de 1990. Ello habría contribuido a orientar los recursos hacia el logro de las políticas y objetivos del Gobierno, en la medida que se hayan generado datos respecto de las acciones de los Servicios Públicos.

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, mediante su Programa de Modernización del Sector Público cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), licitó públicamente el presente “Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público”.

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.

El informe presenta los resultados del trabajo realizado para dar cuenta de las conclusiones y recomendaciones. Para esto se resumen los principales hallazgos encontrados en tres etapas: análisis de antecedentes conceptuales e internacionales, análisis del diseño del mecanismo de incentivo institucional y el capítulo de implementación del mismo. Además, se agrega un capítulo de análisis de la encuesta de percepción realizada y de ejercicios econométricos, para tener una aproximación cuantitativa del tema estudiado.

Las fuentes de información utilizadas para efectuar este informe fueron las siguientes: (i) revisión bibliográfica de revistas académicas, documentos oficiales, leyes, normativas y procedimientos que rigen el diseño del sistema estudiado; (ii) entrevistas individuales y grupales con los actores claves del proceso; (iii) bases de datos con información de los costos asociados al sistema; (iv) encuesta de percepción aplicada en el marco del estudio; y (v) regresiones en base a los datos de resultados históricos del mecanismo de incentivo institucional.

El estudio cuenta con una contraparte técnica con la cual se han ido acordando y validando las distintas actividades y etapas del mismo, mediante reuniones de coordinación quincenales. Esta contraparte está compuesta por el Programa de Modernización del Sector Público de la Subsecretaría de Hacienda, mandante formal del Estudio, y el Subdepartamento de Gestión Pública de la División de Control de Gestión Pública de la Dirección de Presupuestos. En adelante, se hará mención cuando corresponda a la contraparte técnica del estudio ya señalada.

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 2013-2014.

Algunas preguntas que orientan el estudio son:

- ¿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?

Asimismo se ha buscado responder a los siguientes objetivos específicos:

1. 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.
2. Identificar las fortalezas, debilidades e insuficiencias de los incentivos monetarios en términos de diseño, implementación y costos a la luz de los hallazgos del estudio.
3. 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 documento se utilizará de modo genérico el término de mecanismos de incentivos institucionales, en adelante abreviado con la sigla MII, para referirse indistintamente al PMG (Programa de Mejoramiento de la Gestión), MEI (Metas de Eficiencia Institucional) y los Servicios con mecanismos adscritos al PMG.

## II. MARCO METODOLÓGICO

En el presente texto se han utilizado las siguientes técnicas de recolección y sistematización de información para dar cuenta de los objetivos del estudio. Mayores detalles se pueden revisar en Anexos.

### 1. Revisión Documental

Se realizó una extensa revisión de literatura internacional, tanto sobre las teorías generales de metas e incentivos, como de su aplicación en el sector público de diversos países. Además, se revisó la documentación relevante para el funcionamiento de los MII en Chile.

- 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 Banco Mundial (2014). Ambas fuentes sirven como insumo tanto para el marco conceptual como los análisis de casos.
- Análisis de legislación y reglamentación relevante: se estudiaron las leyes que rigen el mecanismo de incentivo institucional, así como los reglamentos más importantes.
- Análisis de casos<sup>6</sup>: se seleccionó como parte del análisis los casos de Australia, Canadá, Reino Unido, 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 pagos de incentivos a 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 (al igual que Nueva Zelanda) 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, pero fue desechado, al no encontrarse evidenciado relevante de que el mecanismo se haya implementado. En todos los casos el nivel de cobertura (entendido como la cantidad de funcionarios, respecto al total, potencialmente afecto a un bono por desempeño) de incentivos por desempeño supera el promedio de la OECD (2012).

### 2. Análisis Cualitativo

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

---

<sup>6</sup> 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, 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.



- Entrevistas individuales 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. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas acumulativas. También se entrevistaron a actores del funcionamiento del MII, tanto en la gobernanza de este como a nivel de su funcionamiento cotidiano (Encargados PMG). Se eligió realizar entrevistas en profundidad porque es una forma de producción de información afín a los objetivos de la investigación, ya que lo que se busca es reconstruir el sentido que adquiere para los distintos informantes que han participado del proceso de diseño, implementación, evaluación y costos, asociados al Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG).
- Taller de discusión con informantes claves del diseño del instrumento: se realizó un taller con actores nacionales que participaron en la génesis o son actores relevantes en el diseño actual del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Con la metodología de taller se buscó generar una discusión e intercambio de ideas entre distintos informantes, observando los puntos de acuerdo, de contraposición y áreas grises, intercambiando juicios y antecedentes sobre el diseño del Programa entre los asistentes y equipo investigador.
- Entrevistas colectivas a grupos relevantes en el contexto del análisis de la implementación y funcionamiento de los MII: se realizaron tres entrevistas colectivas a la Secretaría Técnica (DIPRES), las Redes de Expertos y los Representantes ministeriales para efectos de estos instrumentos.
- Análisis cualitativo: Para efectos del análisis<sup>7</sup> de la información de las entrevistas y el taller se utilizó la técnica de análisis de contenido cualitativo. Debido a que esta técnica busca rescatar los motivos manifiestos y latentes de un discurso, ella resulta especialmente útil en tanto es posible rescatar aquello que los expertos e informantes piensan del mecanismo, como también aquellas impresiones de tipo más inconsciente y que configuran un modo de comprender dicho programa y su relación con otros mecanismos de incentivo institucional.  
La técnica utilizada es la de análisis de contenido categorial. Esta técnica descompone los datos textuales –en este caso, los textos transcritos de las entrevistas y talleres– en categorías, teniendo como criterio para agolpar el texto en una determinada categoría, la semejanza en el contenido de éste. Las categorías se crean en función de los objetivos de investigación. En primer lugar, se revisaron las entrevistas para tener una idea general de la información con la que se contaba. Luego, se escogieron las categorías de acuerdo a los objetivos de investigación. Posterior a la elección de las categorías, se realizó la codificación de las entrevistas. Es importante advertir que los estudios cualitativos no poseen una muestra que permita efectuar inferencias, por lo tanto, la opinión de un informante aunque no sea compartida por el resto, es tan relevante como otra opinión en la que todos están de acuerdo. Esto porque el análisis cualitativo busca rescatar discursos y sentidos de los informantes. Bajo esta lógica, el foco no está puesto en la representatividad numérica del enunciado, sino que la información recabada sea capaz de profundizar en las impresiones de los actores.
- Cuestionario de costos e implementación: se aplicó un cuestionario (adjunto en Anexos) con preguntas abiertas sobre costos e implementación al grupo de encargados PMG. Este permitió validar y profundizar algunos aspectos de la encuesta de costos, realizada por DIPRES, y relevar la existencia de costos que no habían sido considerados en estudios previos, a nivel cualitativo.

### 3. Análisis Cuantitativo

#### (1) Encuesta de percepciones de actores relevantes

Una de las dimensiones relevantes en el proceso de evaluación consiste en una indagación cuantitativa de las **percepciones** de distintos actores respecto a los mecanismos de incentivos institucionales. Si bien ya se han efectuado con anterioridad indagaciones en esta dimensión del PMG, tanto en la evaluación del Banco Mundial como en estudios desarrollados por la propia Dirección de Presupuestos en sucesivas ocasiones, se ha relevado el valor agregado que podría generar el análisis de una nueva medición de esta dimensión del programa en conjunto con el resto de análisis contemplados en el presente estudio.

<sup>7</sup> Para la realización del análisis se usó el programa computacional N Vivo, para facilitar el proceso de codificación y jerarquización de las ideas y conceptos utilizados por los entrevistados y participantes en el taller.

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

La aplicación de la encuesta buscó ser censal y de forma electrónica utilizando la plataforma contratada por la Universidad de Chile, Qualtrics. Los resultados están reportados en el presente estudio.

(2) Ejercicios econométricos para aproximarse a posibles efectos

Se analizó evidencia cuantitativa de diversas fuentes para verificar los efectos que el programa haya tenido sobre el desempeño Institucional. La metodología propuesta tuvo por eje estructurante el replicar con nueva evidencia el ejercicio de estimación de efectos realizado en el contexto de la Evaluación del Instrumento efectuada el año 2008 por el Banco Mundial. Este ejercicio fue complementado con datos de los directivos ADP, presupuesto y características de los Servicios y Encargados PMG.

### III. ANTECEDENTES DE LOS MECANISMOS DE INCENTIVOS INSTITUCIONALES EN EL SECTOR PÚBLICO

En esta sección se presentarán los antecedentes encontrados en la literatura, sobre el uso de incentivos monetarios en el sector público. Estos antecedentes son de dos tipos: En primer lugar, se mostrarán los aspectos conceptuales que rodean la discusión de incentivos (teoría principal agente, motivación, entre otros). En segundo lugar, se presentará la evidencia internacional al respecto, tanto la recogida en investigaciones previas como la que se recopiló para este estudio.

#### 1. Contexto conceptual de incentivos en el Sistema Público

##### 1.1. Incentivos y Sector Público

Diversos autores identifican diferentes aspectos en que los servicios públicos, las organizaciones sin fines de lucro<sup>8</sup> y las empresas privadas difieren entre sí y que son relevantes para el diseño de incentivos<sup>9</sup>. 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, posiblemente más que en el sector privado tradicional. Si las medidas de resultados tienen mucho “ruido” estocástico - es decir **dependen** mucho **de factores no controlables** por el proveedor del bien o servicio 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**.<sup>10</sup> 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).

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 de la organización del trabajo, en que se agrupan las tareas en función de la mensurabilidad de sus resultados<sup>11</sup>. 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).

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.

<sup>8</sup> Speckbacher (2013), Rusthon (2005).

<sup>9</sup> Besley y Ghatak (2003, 2005), Frey, Homberg y Osterloach (2013), Williamson (1997, 1999 y 2005) y Wilson (1989).

<sup>10</sup> 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).

<sup>11</sup> 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.

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 eficiencia<sup>12</sup>. 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) destacan 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; 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.

## 1.2. Atributos de las transacciones y modos de gobernanza

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 Principal-Agente descrito previamente, 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.

Williamson, plantea que mantener la producción en el ámbito público debiese ser una solución de último recurso<sup>13</sup> 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.**

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

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

“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.

## **Reflexiones sobre incentivos a partir del contexto actual**

### **1. Incentivos y medición del valor público**

¿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 lineal de las felicidades individuales, y que está 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. La evidencia sugiere que existen efectos positivos en

términos de mejorar el desempeño de las personas en cuando se dispone de indicadores fáciles de medir y en los cuales las personas confían por no ser manipulables. Por otro lado, 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, como el *gaming*<sup>14</sup> 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 uniformidad de los esquemas de incentivo grupales implementados en el Estado chileno 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. 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.

## **2. 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 el 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.

---

<sup>14</sup> 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.

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).

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.

## 2. Contexto internacional de incentivos para el desempeño en el Sector Público

El trabajo desarrollado por el Banco Mundial (WB, 2014), sobre incentivos en el sector público en varios países, plantea conclusiones muy relevantes. Mediante un meta análisis, los autores buscan determinar el impacto de los pagos ligados al desempeño, así 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, entre otras dimensiones, el relacionado con el diseño, entendido como la naturaleza del esquema de pago basado en el desempeño (WB, 2014:8). En relación a este punto se plantea que los esquemas de pago por desempeño se refieren a los elementos de diseño presentados en la Figura 1.

Figura 1: Elementos de Diseño de Sistemas de Pago por Desempeño.

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

Fuente: World Bank (2014: 10).

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 pago 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*. 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.

Por otro lado, 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 considerar 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:

1. Los bonos ligados al desempeño se han expandido desde los niveles de gestión superior (bonos individuales) 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.
2. Se ha dado un incremento en término de países utilizando esquemas colectivos de incentivos, para grupos con tareas específicas.

#### En cuanto a la institucionalidad y gobernanza:

3. 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:

4. 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.



5. 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:

6. 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, en la OECD, el bono promedio es 20% del sueldo base, mientras que para el resto no supera el 10%.

En cuanto al marco de casos de estudio internacionales que este estudio revisó (Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido), se ratifica el alto grado de descentralización de estos y se encontró un predominio de incentivos individuales, que en ocasiones convivían con incentivos colectivos, de grupos acotados. Sin embargo, ejemplos de incentivos institucionales en otros países, al modo de los MII, serían muy excepcionales. Los mecanismos de pago por desempeño estarían fuertemente entrelazados con los mecanismos de gestión de personas, en general, y dentro de la carrera funcionaria en particular. En concordancia, los bonos por desempeño se conjugan con aumentos permanentes de los sueldos y la operación de estos mecanismos cae, en general, en las estructuras de gestión de personas de los países (como en los servicios civiles). Por último, se distingue fuertemente entre el régimen de incentivos al que están afectos los directivos y el resto de los funcionarios, siendo más intensivos en el uso de bonos los primeros. Más detalles en la tabla del Anexo análisis internacional.

### **Reflexiones sobre incentivos a partir de la experiencia internacional**

El diseño de sistemas de incentivos institucionales debe estar relacionado o coordinado 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 de carácter institucional 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.

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 lleva a los países en que tienen mecanismos de incentivos, a que éstos se incluyan como parte de las políticas de gestión de personas del sector público, muchas veces definidas, o influenciadas por las negociaciones con los gremios del sector público.

La institucionalidad pertinente para el diseño e implementación de mecanismos de incentivos debe necesariamente permitir diferenciar distintos tipos de instituciones, 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 se señaló, como el *gaming*, que hace que los actores describan conductas estratégicas, para asegurar la obtención del bono.

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.

Un factor a determinar para analizar la efectividad de los sistemas de incentivos es a 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, desde la óptica de las motivaciones intrínsecas, podría ser más efectivo disponer recursos para quienes realizan labores más rutinarias. Esto porque los directivos de nivel medio y alto, tienen otro tipo de motivaciones que pueden ser relevantes para incrementar su desempeño.

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.

En relación al monto del incentivo ligado al desempeño, en general no hay un acuerdo en torno a un monto específico. Lo que sí se puede apreciar en la experiencia comparada 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.

La experiencia internacional es clara en términos que no se le puede “pedir” a los mecanismos de incentivo que resuelvan todos los problemas existentes en la gestión pública. La experiencia internacional se orienta a ligar los incentivos a mejoras evidentes de desempeño, asignándose como premios a un número limitado de personas dentro de las instituciones que hayan mostrado un desempeño por sobre el esperado. Esperar que los incentivos vengán a resolver los problemas de la gestión pública, más bien se transforma en una carga para un correcto diseño e implementación de este tipo de instrumentos.

#### IV. ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL MECANISMO DE INCENTIVOS INSTITUCIONALES

En la siguiente sección se presentará una breve descripción del diseño del Mecanismo de Incentivo Institucional (MII) en el sector público de Chile. Esta descripción incluye la gobernanza, estructura, reglas y montos involucrados. Posteriormente, se presenta el análisis de los objetivos y fines de los MII, y finalmente, se exponen juicios evaluativos del diseño del MII.

##### 1. Marco general del diseño de la gobernanza de los mecanismos

Son diversos los actores involucrados en el MII. La relevancia e intensidad de su relación con el mecanismo presenta variabilidad a lo largo del ciclo del MII y su rol ha visto modificaciones importantes a lo largo de la historia del MII. Estos son los roles de los actores relacionados con su gobernanza, en el estado actual del MII.

La denominada **Red de Expertos**, constituida por funcionarios de Servicios que en general están enfocados en temas asociados a componentes del PMG (compras públicas, género, descentralización, transparencia, entre otros), corresponde a los evaluadores internos del Sector Público que están a cargo de áreas estratégicas y sistemas, y a su vez verifican el cumplimiento de los objetivos de gestión planteados en los MII. Estos apoyan al evaluador externo en los sistemas SDMI y SPCG, y evalúan junto a la Secretaría Técnica los demás sistemas de gestión comprometidos por los servicios. Esta red está compuesta por instituciones del Estado que guardan relación con temas específicos de gestión transversal de los organismos y tienen su origen en los equipos pertenecientes a las instituciones que dieron origen al Programa (DIPRES, Subsecretaría de Interior y SEGPRES) a las que se sumaron especialistas provenientes de Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y la Dirección de Compras y Contratación Pública (DCCP), a medida que sus temas fueron incorporados al Programa.

La Red es apoyada por **Evaluadores Externos**, contratados por la Secretaría Técnica a través de Licitación Pública. De acuerdo al artículo 30° del Decreto N° 334, tienen como responsabilidades apoyar técnicamente la validación, evaluación y seguimiento de los objetivos comprometidos.

La DIPRES, por otra parte, desde un área especializada, oficia de **Secretaría Técnica**. Ésta debe coordinar las actividades operativas del proceso de mejoramiento de la gestión, proveyendo apoyo administrativo en sus tareas a los Comités, intermediando entre propuestas, observaciones y evaluaciones de los distintos productos del proceso. Es la encargada de contratar a quienes conformen la Red de Expertos en las áreas prioritarias respectivas. También debe canalizar la información y documentos emanados del proceso, informando a los servicios de las respectivas etapas, de los requerimientos, fechas y características del proceso. Los canales de información que establezca deben ser confiables, y dejar constancia de las comunicaciones. Las funciones y oficios de la Secretaría Técnica están descritos en los artículos 28° y 29° del Decreto N°334 del 14 de marzo 2012 del Ministerio de Hacienda.

El **Comité de Ministros PMG o Comité Triministerial** está formado por los Ministros del Interior, de Hacienda y Secretario General de la Presidencia. Sus funciones, según el Decreto N°334, corresponden a aprobar el Programa Marco, los objetivos de gestión de los PMG, evaluar el grado de cumplimiento final de cada Servicio y resolver finalmente las insistencias en cuanto a reparos de los informes de cumplimiento. Las reuniones de este Comité ocurren según necesidad y no tienen un calendario predeterminado. Esto en el caso del mecanismo PMG, pues le corresponde al **Ministro de Hacienda** para los mecanismos MEI y PMG Adscrito. Lo primero de acuerdo al Decreto N°1.687 del 19 de diciembre de 2007, que aprueba el artículo 11° de la Ley N°20.212.

El **Comité Técnico PMG** que asesora técnicamente al Comité Triministerial está conformado por los Subsecretarios de Desarrollo Regional y Administrativo, de la Secretaría General de la Presidencia, y el Director de Presupuestos. El Comité Técnico debe elaborar, en base a sugerencias de la Secretaría Técnica, la propuesta de Programa Marco del año siguiente, colaborar con los servicios en la formulación de los PMG y apoyar al Comité Triministerial en sus funciones. Asimismo opera con estándares definidos a principio de año que estructuran quórums, asistencias, calendarizaciones y protocolos de acuerdo. Por otra parte se ha definido un **Comité Asesor** representado por profesionales de las instituciones que

conforman el Comité Técnico. Este último organismo revisa y formula propuestas, y asesora las decisiones que toman los demás Comités.

El **Ministro** correspondiente a la dependencia de cada Servicio que compromete algún sistema dentro del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Estado, es el responsable del monitoreo del cumplimiento de dichos compromisos, para lo que se apoya en el Encargado Ministerial de PMG, quien se encarga de las labores operativas que se relacionan con el monitoreo del proceso de mejoramiento de la gestión y da cuenta de los avances y resultados a su Ministro.

Dentro de cada **Servicio Público** e institución existen también los encargados de las áreas prioritarias y de los sistemas que establecen los PMG. Representados por el Jefe de Servicio, ellos son los encargados de formular los objetivos de gestión de los PMG y participar del proceso de formulación, monitoreo y evaluación de cada objetivo.

Lo que diferencia a los mecanismos de incentivo institucional estudiados en términos de Gobernanza y actores relevantes, es el organismo rector; quien aprueba las formulaciones de los PMG así como quien resuelve finalmente su grado de cumplimiento. Así, para el mecanismo PMG, quien aprueba las formulaciones y determina el grado de cumplimiento es el Comité Triministerial. En el caso de los mecanismos MEI y PMG Adscritos, es el Ministro de Hacienda quien cumple estos roles.

## **2. Descripción del Mecanismo de Incentivo Institucional 2016**

### **El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)**

El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) ha sufrido una serie de modificaciones desde sus inicios. En la actualidad el programa tiene una estructura bastante diferente tanto a la inicial, como a aquella que se conformó al momento de crear el Programa Marco en el año 2000. Esto porque busca combinar dos situaciones: darle relevancia a los indicadores de desempeño e incorporar elementos transversales, muy en la línea de la instalación de sistemas, propia de la segunda fase del PMG.

El Programa Marco PMG para 2016 tiene dos áreas prioritarias y 4 sistemas de gestión. Esta estructura está orientada a permitir que cada institución pueda ajustar objetivos a la realidad tanto actual como pasada del servicio.

Los sistemas de gestión de cada una de las áreas prioritarias son los siguientes: En el área Planificación y Control de Gestión se definen dos sistemas de gestión: el primero es el de Monitoreo del Desempeño Institucional, y el segundo es el de Planificación y Control de Gestión. En la segunda área prioritaria llamada Gestión de la Calidad, el primer sistema es el Sistema de Gestión de la Calidad (ISO) y el Sistema de Gestión de Excelencia (Detalles en ANEXO Análisis de diseño MII).

A continuación se presenta un marco de reglas para la obtención del incentivo y los montos asociados.

El grado de cumplimiento global se calcula de acuerdo a la suma ponderada de los sistemas comprometidos, los que a su vez son calculados de la suma ponderada de los indicadores que conforman cada sistema. Teniendo en cuenta que existen los indicadores vinculados a productos estratégicos (objetivo de gestión 1 del SDMI) y los indicadores transversales (objetivo de gestión 3), cada Servicio debe fijar una ponderación para la meta comprometida de cada indicador. Esta ponderación debe ser superior al 5%. La naturaleza de los indicadores y a forma en que se valoran dependerá de objetivo al que corresponden, como se explica en la siguiente tabla:

**Tabla 1: Objetivos de Gestión Programa Marco 2016**

Nº 1	Evaluar e informar sin errores el resultado de los <b>indicadores de desempeño</b> asociados a productos estratégicos seleccionados a partir de aquellos presentados en la formulación del presupuesto cumpliendo las metas entre 75% y 100%.
Nº 2	Medir e informar a más tardar al 31 de diciembre de 2016 a las respectivas redes de expertos los datos efectivos de los <b>indicadores transversales</b> definidos en el programa marco por el comité Triministerial para el año 2016 publicar sus resultados.
Nº 3	Evaluar el resultado de los <b>indicadores transversales</b> seleccionados del programa marco aprobado por el comité Triministerial para el 2016 cumpliendo las metas en al menos un 75 y 100%.

Fuente: Decreto exento número 231 del 24 de julio de 2015.

Así, el grado de cumplimiento de cada indicador se pondera según lo fijado por el Servicio, y se obtiene un grado de cumplimiento final para cada objetivo. Luego, se suma de forma ponderada los cumplimientos de cada objetivo según la ponderación establecida por el Servicio, como muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 2: Determinación del grado de cumplimiento por indicador (en objetivo 1 y 3)**

Valor efectivo de cumplimiento de la meta comprometida	Grado de cumplimiento para ponderar
X entre 95% y 100%	Cumplido al 100%
X es mayor o igual a 75% inferior a 95%	Cumplido parcialmente al X%
X es inferior a 75%	No Cumplido (0%).

Fuente: Programa Marco PMG 2015.

Para el objetivo 2 del SDMI, el grado de cumplimiento del objetivo corresponderá al porcentaje de indicadores cumplidos respecto del total de indicadores transversales definidos. De dichos indicadores se entenderá cumplido si está correctamente medido, informado a la red de expertos y DIPRES, y publicado. Los indicadores para este objetivo sólo tomarán valores de 0% o 100%.

Si existiese otro sistema comprometido, además del SDMI, el grado de cumplimiento final será la suma ponderada de los sistemas. Está establecido en el Programa Marco, que la ponderación del SDMI debe ser de 80%, y que los demás sistemas, a excepción del SDMI y del SPCG, pueden tener grados de cumplimiento de 0% o 100%, sin valores intermedios.

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

**Tabla 3: Evolución porcentaje de incremento de las remuneraciones de los funcionarios en relación al de cumplimiento del PMG período 1998 – 2016**

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

Fuente: DIPRES 2015, en base a las leyes N°20.212, N°19.553, N°19.882.

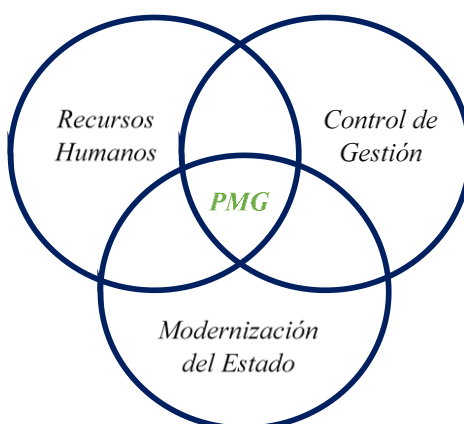
## Las Metas de Eficiencia Institucional (MEI)

A diferencia de los PMG, el incentivo monetario asociado al instrumento de desempeño MEI está establecido en la ley N°20.212. En su artículo 9° se menciona: *“Esta asignación (por desempeño) contendrá un componente base y otro variable asociado a la ejecución, por parte de las instituciones de metas anuales de eficiencia institucional. (...) El componente variable será de hasta 6,6%, sobre igual base, para aquellos funcionarios que laboren en instituciones que hayan alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de las metas anuales de eficiencia institucional a que se hayan comprometido. Si dicho grado de cumplimiento fuere igual o superior a un 75% e inferior a un 90% el porcentaje será de un 3,3%. Todo cumplimiento inferior al 75% no dará derecho a incremento alguno.”*

### 3. Análisis de los propósitos de los Mecanismos de Incentivo Institucional

Conceptualmente, los incentivos institucionales, particularmente los PMG, se ubicarían en un espacio donde se combinan tres ámbitos de las políticas gubernamentales: Política de Recursos Humanos, Política de Modernización del Estado y Política de Control de Gestión (Banco Mundial, 2008). Se entiende que se puede producir una relación virtuosa entre cada una de estas esferas, produciendo un impacto relevante que se traduzca en un mejor desempeño por parte de las organizaciones públicas.

Figura 2: Ámbitos del Programa de Mejoramiento de la Gestión



Fuente: Arenas y Berner (2010:51)

La racionalidad de este esquema guarda relación con que las políticas de cada uno de estos ámbitos podrán ser más efectivas, en la medida que se logren concatenar, para alcanzar niveles superiores de desempeño. Resumiendo, este modelo se plantea que la incorporación de remuneración variable, a través de un bono a los funcionarios públicos, sustentado en un adecuado mecanismo de control de gestión que permita definir metas específicas, podrá ser un detonante de procesos de modernización de gestión pública. Al menos en su diseño conceptual inicial, expuesto en documentos oficiales de la época, se puede reconocer esa lógica. No obstante ello, a partir de las entrevistas, revisión de literatura y todas las técnicas de recolección de datos usadas en las primeras dos etapas de la investigación, parece que este modelo conceptual no estuvo siempre presente.

### Contexto de surgimiento del incentivo institucional

El nacimiento e instauración del Programa de Mejoramiento de Gestión, ocurre en la segunda mitad de la década de 1990, y se enmarca dentro de una discusión mayor que gira en torno a la modernización del aparato estatal y la instauración de una nueva cultura dentro de la administración pública. Este esfuerzo es parte de un trabajo que se venía desarrollando desde inicios de la década, y que buscaba, dentro de otros objetivos, la instauración de una cultura de la

evaluación en el sector público. Es decir, fue necesario poner de relieve la temática de la evaluación, en lo que respecta a qué se quería evaluar y a través de qué indicadores podría llevarse a cabo dicha tarea.

Durante el año 1998 se desata un conflicto a nivel nacional con los miembros de la ANEF, quienes se encuentran movilizadas y en huelga. En este contexto de conflicto se plantean diversas formas para salir de la crisis, ya que los intereses de ambas partes buscaban objetivos muy diferentes. Mientras la ANEF buscaba el incremento de las remuneraciones a todo evento, el gobierno buscaba que ese incremento tuviera un cotejo con un incremento en la productividad de la gestión pública. En este contexto, se plantea un sistema de remuneración flexible para los funcionarios públicos, que sumaba al incremento a todo evento, un monto que se lograba en función del cumplimiento de ciertos indicadores por parte de la institución en general y un monto por desempeño individual. El PMG viene a plantearse como una solución para salir de la crisis, incrementando las remuneraciones, pero instalando algo nuevo en el sistema administrativo público chileno, las remuneraciones variables. Éstas quedan supeditadas en parte al cumplimiento de indicadores que en teoría serían capaces de expresar la mejora en la gestión de los funcionarios a través de su nivel de productividad. En la génesis entonces se pueden evidenciar, tanto un objetivo de incremento de remuneraciones, como de mejora de la gestión. Ambas partes concibieron el mismo acuerdo desde perspectivas diferentes. Mientras la ANEF lo veía como un incremento de remuneraciones, el gobierno ponía énfasis en el mejoramiento de la gestión.

Esta tensión entre el propósito de cambio organizacional y de mecanismo de incremento de remuneraciones es bastante clara entre los principales involucrados en la creación del instrumento.

Todo esto, se realizó teniendo como marco de referencia que asumía un modelo racionalista de efecto causal, en el que se pensaba que a medida que se incentivaban ciertos aspectos de la gestión pública su rendimiento mejoraría sustancialmente. Este marco de referencia procedía de la influencia de organismos internacionales, así como de la experiencia práctica de países más desarrollados, y de los marcos teóricos propios de las ciencias económicas, según los entrevistados.

La relevancia de lo que ocurrió en la negociación con la ANEF guardaba relación con otra situación, lo que ocurriese en esta negociación era vista con mucho interés por otros grupos de funcionarios, que por cierto iban a pedir el mismo trato que el alcanzado con este grupo de trabajadores. Se inician las conversaciones con el Colegio Médico y los funcionarios del Poder Judicial para ver qué mejoras se podían hacer en su esfera de influencia.

## **Análisis de los objetivos de los MII**

Al analizar los objetivos específicos que tiene el PMG desde el punto de vista de su diseño, surgen varias ideas relevantes para comprender las lógicas que articularon a los actores de la época, y cómo éstos han ido cambiando o no. En la presente sección se analizan los objetivos del diseño del PMG desde sus inicios, para luego ir incorporando elementos propios de lo que ha venido ocurriendo en las diferentes etapas de desarrollo del PMG. Como ya fue señalado en este documento, se entiende que el diseño del PMG ha respondido a una lógica dinámica y evolutiva, que se ha traducido en ajustes y cambios regulares en su estructura.

### **1. Orientación hacia una cultura de la evaluación en el sector público chileno a través de los años**

Un primer objetivo declarado tanto de manera explícita como implícita es la instalación de una cultura de la evaluación en el sector público chileno. El diseño original del PMG se tradujo en que cada Servicio y Ministerio incorporado a la Ley N°19.553 debía definir indicadores, logros, metas, etc., para poder acceder al bono. Vale decir, obligaba a cada institución pública a definir, de manera casi intuitiva, logros, estándares y/o metas, para evidenciar el correcto desempeño de la institución. Esto permitió pasar de una situación donde la medición era muy escasa, a una en que la gestión de las instituciones se empieza a articular en torno a estos indicadores. De este modo, pasó a procesos cada vez más asibles y posibles de determinar. Se instala un lenguaje especializado, metodologías específicas y se va incorporando poco a poco una orientación hacia una mirada más estratégica para conducir a las instituciones públicas.

## **2. Generación de indicadores e información para la gestión**

Junto con instalar una cultura de la evaluación en el sector público, surge un objetivo relevante relacionado con la necesidad de definir indicadores en ámbitos clave de la gestión pública, para poder, de a poco, ir instalando sistemas, modelos, etc., que permitiesen en el agregado una mejor gestión. Cuando en 2001 se utiliza el Programa Marco, este objetivo se hace evidente, toda vez que se plantean sistemas y subsistemas donde cada servicio tendrá que medir ciertos indicadores, y alcanzarlos, para poder alcanzar el bono institucional esperado. En general esto responde a la necesidad de construir un acervo de datos e indicadores que den cuenta del estado de cosas en el aparato público y que puedan ser utilizados a través del tiempo con el fin de generar una lectura histórica de su funcionamiento, permitiendo la comparación y profundización en el análisis de los resultados de su posterior implementación. En otras palabras, a través del diseño del PMG también se está construyendo una base o sistema de medición que jerarquice y ordene diversos ámbitos de la gestión pública.

## **3. Instalar sistemas de gestión**

Al poco andar de la implementación de los PMG, se incorpora un nuevo objetivo. Se plantea la posibilidad de utilizar el mecanismo de incentivos institucionales para instalar “mínimos de gestión” organizados a través del llamado Programa Marco. Este programa definía sistemas y subsistemas que cada servicio y ministerio debía comprometer, y de alcanzarlos, accedían al bono. Este afán de modernización buscaba también acelerar procesos al interior de las diferentes áreas del estado y lograr institucionalizarlos con el tiempo.

## **4. Presupuestos por resultados**

Existe también un foco político de los objetivos asociados al PMG, el cual consiste que a través de éstos incentivos institucionales se quería también implementar una línea política en el funcionamiento de las instituciones, lo que estaba guiado o comandado por las autoridades políticas del momento. Uno de los objetivos del PMG fue entregar información útil para toma de decisiones en los procesos presupuestarios que implicaban las distintas líneas de política en el funcionamiento de las instituciones<sup>15</sup>.

## **4. Análisis de la estructura de los MII**

### **Monto asignado al PMG**

Otro elemento de la estructura del diseño del PMG guarda relación con el monto asignado al bono institucional. Como ya se ha mencionado, este mecanismo se crea en el contexto de una negociación con la ANEF. En ese momento se quería dejar el aumento salarial a todo evento, por uno que incorporara un monto variable. Por ello se creó la figura de una asignación que contemplaba tres componentes: uno fijo a todo evento, uno institucional y otro individual. El primero era un monto que respondía a la lógica antigua de un bono a todo evento. El segundo era el bono que se les entregaba a todos los funcionarios de instituciones que alcanzaban las metas e indicadores definidos. El tercer componente era un monto que se asignaba de forma individual. Este monto individual fue modificado por el Convenio de Desempeño Colectivo que deja de ser de carácter individual y se basa en el desempeño de grupos o equipos de trabajo. Como se ve en la siguiente tabla, la evolución de los montos asignados al componente variable, vale decir no tan solo al incentivo institucional, ha evolucionado de manera significativa, alcanzando un monto bastante alto. El efecto de esto, como bien lo

<sup>15</sup> “A ver, del diseño de los mecanismos de incentivos institucionales tenían por propósito focalizar el esfuerzo de los funcionarios públicos en pos de una línea de política o de estrategia que estaba establecida por la autoridades de la época en cada momento. Piensa que esto está dentro del marco de lo que se conoce como presupuesto por resultados, una de las patitas de esto es que la información de desempeño con la que tu trabajes efectivamente te permita tomar decisiones, entonces la idea era que los esfuerzos se concentraran en los temas que eran relevantes para apoyar este proceso de presupuesto por resultados, contar con mayor información de desempeño y contribuir a la toma de decisiones en materia de política pública. Entonces el foco principal era orientar hacia esa línea” (Alta autoridad actual)



consigna la literatura es que los efectos positivos del incentivo, se opacan por los negativos, particularmente las estrategias de *gaming* y comportamiento estratégico, como ya fue analizado en la sección anterior.

**Tabla 4: Progresión de la Asignación de Modernización Creada por Ley N° 19.553**

Componente	Ley N° 19.553 hasta 2002	Ley N° 19.882			Ley N° 20.212			
		2002	2003	2004*	2007	2008	2009	2010**
Base (fijo)	6%	7,67%	8%	10%	11,2%	12,5%	13,7%	15%
Institucional (Hasta)	3%	3%	7%	5%	5,7%	6,3%	7%	7,6%
Individual (Hasta)	4%	4%						
Colectivo				4%	5%	6%	7%	8%
Total variable	7%	7%	7%	9%	10,7%	12,3%	14%	15,6%
Total Acumulado	13,0%	14,67%	15,0%	19,0%	21,9%	24,8%	27,7%	30,6%

\* Esta distribución de la Asignación de Modernización se mantuvo en los años 2005 y 2006.

\*\* Distribución que se mantiene hasta la fecha

Fuente: Banco Mundial (2008) en base a Ley N° 19.553, Ley N° 19.882 y Ley N° 20.212

### Control del proceso: Modelo Centralizado

Otra decisión política relevante asociada a los objetivos buscados por el PMG y su correspondiente diseño refieren a la necesidad de crear un incentivo centralizado con el fin de poder controlar correctamente los distintos sectores del estado, evitando realizar negociaciones sectoriales. Es decir, a través de la creación de un incentivo centralizado se buscaba aumentar la eficiencia de la administración del incentivo, al tiempo que evitaba disputas sectoriales.

### Consistencia de los PMG y MEI con los Convenios de Desempeño Colectivos (CDC) y los Convenios de Alta Dirección Pública (CADP)

Cada uno de los instrumentos de gestión existentes responde a lógicas y momentos temporales diferentes. Se podría pensar en una cadena lógica entre cada uno de estos tres tipos de incentivos. En el nivel inferior estarían los CDC, en tanto abordan el trabajo de los equipos de trabajo. La suma de estos convenios, debería verse reflejada en los PMG – MEI, en tanto el ámbito de éstos es la institución como un todo. Ambos instrumentos, se deberían ver reflejados en el CADP, en tanto éste debería ser la expresión de la interacción entre el servicio y el nivel superior o político. Cada uno de estos niveles de análisis tienen actores y métodos diferentes, pero que no deberían ser excluyentes o redundantes.

En lo que respecta al establecimiento de objetivos de gestión en el PMG y el rol que cumplen los altos directivos en las instituciones estatales, un tema que se menciona en varios de los entrevistados, así como en el taller de discusión sobre diseño del PMG, se refiere a que con el paso del tiempo, y en particular con el incremento del monto variable por desempeño institucional, se produce una tendencia a que los propios directivos superiores no presionen por estimular o alentar la definición de objetivos más desafiantes, ya que el costo de que se “caiga” un PMG es muy alto. Por ende debe existir una estructura fuerte y clara de quienes definen los objetivos de gestión a incluir en el PMG de cada institución (estructura idealmente compuesta por los subsecretarios y la dirección de presupuestos), que libere a los directivos superiores de esta responsabilidad. Pero esto no es solo por las lógicas internas, sino también porque debe existir una lógica de sector o más macro que supere a un servicio.

Otro elemento clave en relación a la consistencia de los diferentes métodos de control de gestión en el sector público chileno se refiere a la necesidad de construir modos de trabajo virtuosos donde los diferentes instrumentos se puedan integrar, a pesar que en lo formal no tengan la obligación de hacerlo. Cuando el PMG o alguno de los instrumentos se conciben de forma aislada, se pierde la posibilidad de integrar diferentes procesos, generando de esta manera sinergias positivas para la gestión.

El PMG y los Convenios de ADP nacen en momentos diferentes y con sentidos distintos. La integración armónica entre el PMG, y los Convenios de los ADP, no está siempre asegurada. Lo que se puede apreciar de la revisión de los Convenios de ADP es que no se incluye como parte de los productos estratégicos el logro de los PMG, sino más bien materias propias de los desafíos estratégicos de la gestión institucional. Esto pudiese tener sentido, toda vez que los PMG apuntan a cuestiones más bien de objetivos de gestión, que en el agregado se pueden traducir en una mejor gestión, y en cambio los Convenios de ADP deberían reflejar las cuestiones más contingentes del desempeño de la institución, en un marco de política sectorial. Siendo ambos mecanismos de control de gestión, se debería hacer el esfuerzo para lograr mayor consistencia en su definición.

Siguiendo la lógica y el sentido de los PMG, se podría plantear que, independiente si el convenio del ADP incluye aspectos ligados a los PMG, el directivo público en cuya institución no logra cierto nivel de logro en las metas de gestión, debería recibir alguna sanción. Esto sería algo más consistente con la experiencia internacional, que centra el uso de las remuneraciones variables en los altos directivos públicos, como responsables últimos de liderar la institución. Los incentivos a los directivos tienen un carácter de remuneración de retención frente al mercado y no como aliciente para el ejercicio del cargo, por lo que su uso y proporción requieren de mayor análisis específico. En cualquier caso, el rol de orientación y liderazgo de los directivos frente a los desafíos de gestión y su mejoramiento es insustituible.

Existe también un desafío importante en la relación que se gesta entre el alto directivo público y los indicadores institucionales. Sucede generalmente que el incentivo institucional busca movilizar a la institución como un todo. El problema es que existen muchas causas externas ajenas a los actores que afectan al cumplimiento de la institución como un todo y que no son de su directa responsabilidad o no está totalmente claro que así sea. Por tanto el desafío es determinar de quién es la responsabilidad de determinados eventos al interior de la institución: ¿De los directivos, de funcionarios particulares o de todos los funcionarios? Por ello, se debe procurar alinear los incentivos institucionales con los incentivos a los directivos y los convenios de desempeño colectivos para equipos al interior de la institución, para que haya una responsabilidad política en el cumplimiento de las metas y objetivos planteados institucionalmente.

Es por esto también que resulta fundamental para uno de los entrevistados y fue un consenso transversal en el taller responsabilizar a los Jefes de Servicio y a los Subsecretarios. Pues al hacerlos parte de la responsabilidad de llevar a cabo estos programas de incentivos, su evaluación está supeditada a los logros de las instituciones. Existiría por ende una presión que ejerce el Jefe de Servicio en un doble movimiento: hacia sí mismo y hacia la institución que representa.

Desde el punto de vista del diseño, un experto internacional señaló que los CDC tendrían la ventaja que permiten asignar sobre equipos de trabajo, con responsabilidad clara, por lo que se controlan y presionan hacia el cumplimiento de los objetivos, evitando la dilución de esta responsabilidad, que ocurre con los incentivos institucionales.

Cabe destacar también que el CDC, normativamente, le entrega a las asociaciones de funcionarios un rol mucho más activo en su definición. Esto genera dos efectos. Primero, hace que los funcionarios y funcionarias ajusten a las realidades de la organización las metas, actuando como fiscalizadores del proceso. Segundo, los hace partícipes del proceso. Esto permite que sus objetivos e indicadores estén mejor conectados con la realidad propia de las instituciones estatales y que exista un diálogo fructífero entre sus funcionarios, el ministro y los jefes de servicio. En el caso del PMG, al ser un convenio de tipo institucional, no existiría esta instancia de diálogo lo que hace más rígida e inflexible la elaboración de sus indicadores. La ausencia de dicha instancia de diálogo obedecería a las distintas normas por las que se rigen ambos convenios.

## **5. Juicios evaluativos**

A continuación, se entregan los juicios evaluativos respecto del diseño del sistema de incentivos institucionales aplicado en Chile. Esta sección se sustenta en la información empírica generada para estos efectos, así como también del juicio experto sobre las materias analizadas. Se toma también la referencia de las conclusiones del Informe de la Etapa 1, sobre el análisis internacional y revisión de la literatura, para avanzar en algunos juicios evaluativos respecto de cómo y por qué se ha diseñado un esquema como el que existe en la actualidad. La información de este capítulo se organiza en los tres componentes del modelo de análisis del diseño, vale decir sobre los propósitos, los objetivos, y sobre la estructura del sistema.

## **1. Sobre los propósitos del sistema**

Como ya fue planteado en el presente informe, el propósito del mecanismo de incentivo institucional que se crea con la implementación del PMG, y que luego se reafirma con la creación de la MEI, debe necesariamente ser entendido desde dos perspectivas. Por un lado, fue pensado como un mecanismo para presionar a las instituciones públicas para generar procesos modernizadores que se tradujeran en un mejor desempeño de los ministerios y servicios públicos. Pero por otro, se pensó como un mecanismo para mejorar las remuneraciones de los funcionarios públicos. Esta doble mirada al mismo instrumento produce que las expectativas y los comportamientos de los actores sobre el sistema sean muy diferentes.

El propósito de mejorar la gestión pública se hace evidente en tanto se diseña una forma de trabajo orientada a definir indicadores inicialmente, y luego sistemas, los cuales eran medios para lograr un mejor desempeño institucional. Como ya fue presentado previamente, esta lógica de trabajo, de estimular a las instituciones públicas a modernizarse, ya se venía instalando en el sector público con los esfuerzos efectuados en el gobierno del Pdte. Aylwin, y con el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública del Pdte. Frei. Existía una coherencia en el trabajo que se había desarrollado y este nuevo mecanismo.

Pero esta idea de modernizar y mejorar la gestión pública se une a la idea de incluir en el sector público la llamada remuneración flexible. Desde la teoría, se podría relacionar este uso de pago con el logro de ciertos objetivos de gestión. Siguiendo la lógica que predice la Teoría del Agente Principal, la asignación de un bono se debe efectuar para alinear los intereses del agente con los del principal. Pero la racionalidad que se le asigna a este tipo de instrumentos, a partir de los planteamientos de los actores involucrados en el diseño original del sistema fue bastante más simple que lo que dictaba la teoría. Se concibió la posibilidad de pago flexible, como una posibilidad real de incremento de las remuneraciones, independiente del impacto evidente o no de los cambios en la gestión que se podían lograr.

## **2. Sobre los objetivos del sistema**

Existe un alto nivel de consenso entre los actores del sistema que el PMG logró un efecto en las instituciones públicas chilenas, transformándose, en sus primeros años, en un motor de cambio en las organizaciones. Por cierto que es difícil medir o evidenciar este efecto o impacto toda vez que no hay un contra factual o algún método que nos pudiese evidenciar estos cambios. No obstante ello se puede apreciar que el PMG logró su cometido en sus primeros años al instalar una nueva lógica de pensamiento del quehacer de la gestión pública.

Este poder inicial que tuvo el PMG en su diseño original, se ve reforzado particularmente con los cambios en su estructura en 2001. Puesto que se da un nuevo impulso a su capacidad de generar cambios, particularmente al momento de implementar el Programa Marco, orientado a instalar mínimos de gestión en áreas clave de la gestión pública. Se refuerza la idea de que es una herramienta que permite intencionar propósitos e incentivar la creación de productos en las instituciones. A su vez, permite establecer una evaluación transversal de los distintos aparatos del Estado participantes (posibilitando la comparabilidad), sin perder la posibilidad de una evaluación con indicadores específicos para cada institución (desempeño interno).

Otro objetivo que el diseño del PMG permitió inculcar en el aparato público chileno fue el uso de un lenguaje, una metodología y en definitiva una cultura de evaluación en el aparato público chileno. Desde el punto de vista del diseño, se buscó inculcar una nueva lógica de trabajo, marcada por niveles crecientes de profesionalismo y trabajo metódico. A propósito de su relevancia, incluso se crearon unidades a cargo de la temática para abordar formas de trabajo pertinentes a los desafíos que se generaron (aunque es difícil saber cuán efectivas fueron estas unidades, más allá de lo formal). Con el tiempo, el riesgo de estas unidades fue que se transformaron en “los encargados del PMG” y se aisló su trabajo, desconectando el trabajo para controlar el PMG del resto del quehacer organizacional.

Los PMG, como mecanismo de incentivo institucional, deben ser vistos como parte de las relaciones laborales en el Estado chileno. Este es un punto muy similar a lo que se pudo encontrar en los casos de Canadá y Australia, que desde estrategias diferentes, incluían el tema de las remuneraciones variables como parte de la forma en que el Estado gestiona

sus recursos humanos. En el caso chileno, se puede apreciar que el mecanismo de incentivo institucional se incorporó dentro de los temas de las negociaciones salariales, generándose constante incremento en el monto asignado a este asunto. Esta dimensión de análisis nos lleva a reiterar que al menos para las asociaciones de funcionarios, el PMG es un modo de incremento salarial, y por ello, debe ser incrementado regularmente.

### **3. Sobre la estructura de los incentivos institucionales**

En relación a los aspectos de la arquitectura del sistema, se debe afirmar que uno de los elementos gravitantes del diseño fue la creación de un comité de alto rango, que le otorgara credibilidad, estabilidad y garantía a los procesos. Esto le da al proceso en general una validez y legitimidad superior puesto que ubica a la temática de los PMG en el nivel de gobierno superior del Estado chileno. Este Comité Triministerial, compuesto por el Ministro de Hacienda, Interior y de la Secretaría General de la Presidencia, en términos de diseño, demuestra la importancia de la temática en el sistema público chileno.

Un segundo juicio evaluativo en torno al diseño de los incentivos institucionales guarda relación con la evolución que ha tenido el modo de asignación de los PMG en particular. Debido a los ajustes que éste ha tenido desde 2010 en adelante, se puede afirmar que los constantes cambios han puesto en tela de juicio la credibilidad del sistema, ya que no se percibe que las supuestas mejoras se hayan instalado en las prácticas de gestión de cada institución. La lógica de un modelo que se sustentaba en el logro de una etapa para pasar a la siguiente, que dominó hasta 2010, se quiebra volviéndose a una lógica mayoritariamente centrada en indicadores. El diseñar un sistema de gestión que presente quiebres o saltos, va en contra de una lógica de mejoramiento continuo.

Un punto determinante al momento de hablar del diseño de los incentivos institucionales es el monto del bono o remuneración flexible a la cual se puede acceder si se obtienen los indicadores o metas definidas para cada año. Este monto que inicialmente correspondía al 3% de las remuneraciones, en la actualidad ya llega al 7,5%. Pero si a este monto se le suma el bono por los convenios colectivos, las remuneraciones variables ya supera el 15%, lo cual es un monto muy superior a lo que se pudo apreciar en las experiencias internacionales. El solo monto del bono institucional ya es un monto significativo, que supera los montos asignados en los países de la OCDE estudiados en la primera etapa de este estudio. Si este monto es relacionado con la cantidad de instituciones que reciben el total del monto asignado, parece que la tendencia al *gaming* y todos los vicios que se reconocen en la teoría respecto del uso de incentivos institucionales empiezan a aplicar en Chile. Se entiende el monto como parte de la remuneración fija, desarrollándose estrategias orientadas a asegurar un indicador que no sea desafiante y ponga en riesgo este monto importante de remuneraciones. Además, como no se han aplicado mecanismos de asignación por cuotas o similares, la presión por definir un conjunto de indicadores alcanzables es mucho mayor en la medida que el monto en juego es mayor.

Un tercer elemento en torno a la estructura del incentivo institucional se refiere a la necesidad de entender de manera más comprehensiva el tema de la mejora de la gestión pública. En la actualidad se tienen los incentivos institucionales, los convenios por desempeño colectivo, los convenios de los ADP y el premio anual de excelencia institucional. Cada uno de estos mecanismos genera una remuneración flexible y en teoría deberían estar midiendo cosas diferentes y complementarias. Lamentablemente esto no siempre ocurre y no se percibe una visión macro del proceso de mejoramiento continuo de la gestión pública, produciéndose vicios o inconsistencias en la definición de éstos. Esto debilita el valor asociado a los incentivos, aumenta innecesariamente los costos asociados a los incentivos y dificulta el proceso de gestión política. Se hace fundamental una revisión en su conjunto de estos mecanismos, para que existan consistencias y coherencias adecuadas, que haga que cada uno apunte o tenga un sentido particular, o si fuese necesario, eliminar aquellos que no van en la línea de un mejoramiento constante y consistente de la gestión pública.

Aun cuando no consiste en una debilidad del MII propiamente tal, existe una dependencia de éste a la voluntad y el compromiso político de la ADP para que éste sea correctamente implementado. Esta dependencia condiciona la fuerza y el alcance del MII dentro de las instituciones participantes.

Un desafío fundamental en el MII consiste en cómo poder estandarizar y evaluar actividades tan disímiles realizadas entre distintos segmentos de funcionarios e incluso de servicios, determinando cuánto ha aportado cada uno al cumplimiento de las metas estipuladas. Este desafío se presenta tanto a nivel externo (comparando la evaluación de distintas

instituciones estatales) como interno (comparando las labores realizadas por los distintos funcionarios al interior de una misma institución).

El informe del Banco Mundial (2008) señaló que el diseño de los PMG era de carácter homogéneo para instituciones heterogéneas. Al analizar el diseño desde una perspectiva histórica, se puede señalar que siempre se ha dejado algún nivel de adaptación a la realidad de cada ministerio o servicio. De hecho, cuando se crea el Programa Marco se crea uno básico y uno avanzado. La complejidad de llegar a un equilibrio justo entre diversidad y homogeneidad es una de las grandes cuestiones del diseño del MII. A juicio del equipo consultor, el diseño de los PMG se ha movido en un péndulo que va desde lo netamente heterogéneo y diverso (período 1998 – 2001) a uno altamente homogéneo (2001 – 2005). La experiencia internacional opta decididamente por sistemas descentralizados por sobre los centralizados. Esto puede ser razonable de entender, toda vez que los países de la OECD tienen una historia de sistemas administrativos altamente consolidados. Por ello, es razonable pensar que no se requiere estimular la instalación de ciertos procesos o sistemas, los cuales ya están incorporados al quehacer regular de las instituciones. El caso chileno, por cierto es diferente, por lo que es atendible que se haya utilizado este mecanismo para instalar ciertos sistemas básicos (o higiénicos) que debiesen ser comunes a todo el sector público.

## V. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MII

El análisis respecto de la etapa de implementación de los MII, se presenta dividida entre el análisis de los efectos de la implementación en este capítulo, y las conclusiones del análisis de costos, en el capítulo siguiente.

### 1. Los actores en la implementación

Son diversos los actores institucionales que participan del proceso de implementación del PMG. Cada uno de ellos cumple un rol específico para asegurar la calidad, pertinencia, aplicabilidad y el cumplimiento de los requerimientos legales y normativos del programa.

En esta sección se presenta el rol que desempeñan los actores institucionales más relevantes involucrados en el proceso de implementación del PMG, identificando, si se encuentran, brechas entre diseño e implementación. La siguiente tabla muestra es un resumen de lo desarrollado en este acápite.

**Tabla 5: Roles en Diseño e Implementación**

<b>Actores</b>	<b>Rol según diseño</b>	<b>Rol en implementación</b>
<b>Funcionarios</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Información y consulta activa en la determinación de las metas.</li><li>- Incentivo como premio al mejoramiento de la gestión.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Gran variabilidad entre los Servicios. Cuando existe participación, esta suele ser solo informativa y, a veces, informal.</li></ul>
<b>Jefes de Servicio</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Rol central frente al Ministro del ramo, Comités y en instancias de naturaleza política. Internamente, cumple un rol relevante en las fases de formulación monitoreo y validación.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Hay diferencias entre servicios, pero en la mayoría rol distante con el proceso, salvo en caso de arriesgar perder el incentivo.</li></ul>
<b>Encargado PMG</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- No es un rol que se haya definido desde el diseño original.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Es la forma en que los servicios han adaptado, internamente, sus centros de control de gestión para dar cuenta de las exigencias del mecanismo de incentivo institucional, responsabilizando a una persona.</li><li>- Por lo mismo, también, es quien trata cotidianamente con la Secretaría Técnica de la DIPRES y la Red de Expertos (en todo el proceso).</li></ul>

Actores	Rol según diseño	Rol en implementación
<b>Comité Triministerial/Comité Técnico/ Comité Asesor (PMG)</b>  <b>Ministro de Hacienda (MEI)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Según diseño original, el Comité Triministerial es la autoridad máxima del sistema PMG y es asesorado por el Comité Técnico. Las MEI tienen como lineamiento lo estipulado en un acuerdo entre el Ministro del Ramo y el Ministro de Hacienda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A los comités Triministerial y Técnico se sumó un Comité Asesor para apoyar a Comité Técnico.</li> <li>- En la implementación, a medida que se asciende en la jerarquía (Comité Asesor, Comité Técnico, Comité Triministerial) las decisiones toman más en consideración aspectos de naturaleza contextual o política, y menos formal. Además, el poco tiempo y discontinuidad del trabajo de este Comité (que se reúne principalmente en los momentos críticos de la formulación del Programa Marco y evaluación), ha terminado otorgándole muchas de las definiciones relevantes a DIPRES<sup>16</sup>.</li> <li>- Las MEI se han tendido a asimilar al Programa Marco de PMG, que establece el Comité Triministerial, por lo que ha habido una estandarización entre ambos mecanismos.</li> </ul>

<sup>16</sup> Ejemplos:

- *“Cuando tú tienes 25 o 26 Servicios informando con una fecha de cierre 15 de marzo y citan al Comité [Asesor] para el 14 en la tarde y le piden validarlos para que el día siguiente a las nueve de la mañana el Comité Técnico pueda emitir efectivamente opinión; en el fondo lo que tu alcanzas a hacer es revisar los titulares”* (Miembro Comité Asesor)
- *“Entonces, uno confía mucho, primero en el trabajo que ha hecho la DIPRES con su sectorialista. Confía en el trabajo que hizo el Evaluador [Externo] y, luego, lo que uno hace como Comité Asesor es, fundamentalmente, identificar algunas brechas”* (Miembro Comité Asesor)

Actores	Rol según diseño	Rol en implementación
<b>DIPRES (Secretaría Técnica)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debe coordinar las actividades operativas del proceso de mejoramiento de la gestión, proveyendo apoyo administrativo en sus tareas a los Comités, intermediando entre propuestas, observaciones y evaluaciones de los distintos productos del proceso.</li> <li>- A cargo de contratar al Validador Externo.</li> <li>- También debe canalizar la información y documentos emanados del proceso, informando a los servicios de las respectivas etapas, de los requerimientos, fechas y características del proceso.</li> <li>- En la etapa de evaluación se establece el rol de fallador de primera instancia a la Secretaría Técnica, reservándose al Comité Triministerial la segunda instancia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En la implementación, este actor ha tomado un rol fundamental. Tiene gran relevancia en determinar los márgenes de las etapas de formulación y evaluación. Además, el apoyo e instrucción técnica descansa en gran medida sobre ella.</li> <li>- Para que un grupo, relativamente reducido, pueda abarcar tantas funciones y a un objeto tan grande, se tiende a estandarizar el actuar y funcionamiento del mecanismo. También, existe una fuerte inercia en el proceso de formulación, en cuanto a la mantención de indicadores. Debido a las debilidades estructurales del Comité Técnico (su funcionamiento interrumpido y con plazos muy breves), la Secretaría Técnica termina a la cabeza de gran parte del proceso (con excepción, posiblemente, de las últimas etapas de apelación).</li> </ul>



Actores	Rol según diseño	Rol en implementación
<b>Red de Expertos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En el diseño, la Red de Expertos, corresponde a los evaluadores internos del Sector Público que están a cargo de áreas estratégicas y sistemas, y a su vez verifican el cumplimiento de los objetivos de gestión planteados en los PMG. Estos apoyan al Validador externo en los sistemas SDMI y SPCG, y evalúan junto a la Secretaría Técnica los demás sistemas de gestión comprometidos por los servicios. Esta red está compuesta por instituciones del Estado que guardan relación con temas específicos de gestión transversal de los organismos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En su implementación, esta red está conformada por funcionarios estatales responsables de representar a determinados Servicios del Estado, que desean instalar algunas temáticas propias de forma transversal en los distintos Servicios participantes del PMG, o bien a Servicios que han tenido responsabilidad sobre temas transversales, sin tener autoridad formal sobre el tema (ej. DIPRES en Seguridad de la Información).</li> <li>- En la práctica, se genera tensión entre la información provista por la Red de Expertos y la Secretaría Técnica a los Servicios. Esto afecta a los evaluadores externos y a los Servicios, que no saben qué lineamiento seguir.</li> </ul>
<b>Validador Externo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Validador Externo es contratado por la Secretaría Técnica a través de Licitación Pública con el objetivo de efectuar el proceso de validación técnica externa del grado de cumplimiento de los indicadores de desempeño vinculados a los sistemas de monitoreo del desempeño institucional y planificación y control de gestión, e indicadores de desempeño.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En la implementación, se han ido generando mecanismos y protocolos establecidos para abordar las apelaciones y diferencias de criterios con DIPRES y los Servicios.</li> <li>- Por otro lado, persisten tensiones en los criterios de evaluación con DIPRES y la Red de Expertos.</li> </ul>

Actores	Rol según diseño	Rol en implementación
<b>Representante Ministerial</b>	- No es un rol que se haya definido desde el diseño original.	- El Representante Ministerial es un actor que emergió en la implementación del mecanismo de incentivo institucional. Su rol es, principalmente, ser mediador. Esto se da en dos instancias: 1. En las formulaciones de indicadores de producto estratégico, entre los encargados MII y la Secretaría Técnica. 2. En las apelaciones a las evaluaciones de cumplimiento.

Fuente: Elaboración Propia.

### Funcionarios

A nivel de diseño original, el mecanismo de incentivo institucional no incluye en su Ley (N°19.553) una participación explícita de los funcionarios, aunque si lo hace en el reglamento<sup>17</sup> (Decreto N°334). Esto lo diferencia de los Convenios de Desempeño Colectivo en los que la obligación de consulta e información a las asociaciones de funcionarios del respectivo servicio, en la definición de metas y la evaluación, está presente en la ley misma (Ley N° 19.553). La normativa establece que los funcionarios participen mediante mecanismos consultivos e informativos, en tanto no le entrega un rol explícito a los gremios.

En línea con lo anterior y al evaluar el proceso de implementación, existe poca claridad respecto a la posibilidad de participación de la Asociación de Funcionarios en el PMG.

Por otra parte, en aquellos servicios en que la participación es baja, esto podría significar que existen espacios para el surgimiento de *free-riders*: funcionarios no involucrados en el cumplimiento de las metas que de todas formas ganan el incentivo, dado que la institución en su conjunto lo obtiene.

Es relevante que, al menos desde la perspectiva de la ANEF, el diseño del PMG implicaba una participación activa de los funcionarios en la discusión y determinación de las metas. Sin embargo, en la implementación, estos procesos de participación parecen más bien limitados. A diferencia de lo que ocurre con las CDC en los que se da una relación bilateral con la jefatura del Servicio.

De acuerdo a los levantamientos realizados (encuestas y entrevistas) para el informe del Banco Mundial (2008), existió amplio consenso de que el PMG en su evolución desde 1998 hasta 2008 ha mejorado en diversos Servicios el ambiente laboral entre los funcionarios, lo que es bien valorado. Esto se puede retratar en el caso de la DIBAM, donde favoreció *“la reincorporación en la dinámica colectiva de trabajo de cierto personal que había estado marginado”* (Banco Mundial, 2008, pág. 571). Y junto a esto, Cornejo (2012) plantea que, a esa fecha (2008), ya formaba parte de la cultura organizacional de los Servicios Públicos la noción de que los esfuerzos en materia de mejoramiento, especialmente para los usuarios, son recompensados monetariamente, a través de los sueldos de los funcionarios.

<sup>17</sup> artículo 23°: El Jefe Superior de cada Servicio establecerá las instancias de carácter consultivo e informativo, ya sea a través de buzones, correos electrónicos, avisos en lugares visibles y de fácil acceso u otro medio análogo que permitan recoger comentarios, sugerencias y alcances que formulen los funcionarios, a través de sus delegados de personal, o a través de las asociaciones de funcionarios, si las hubiere, en las etapas de formulación, de implementación y de evaluación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión. Será responsabilidad del Jefe Superior del Servicio informar oportunamente de la Propuesta de Programa de Mejoramiento de la Gestión a los funcionarios de su repartición, así como de los resultados de la evaluación.

No obstante, según el BM, en la primera década de funcionamiento del PMG, se observó como debilidad un importante desconocimiento y poco involucramiento entre los funcionarios sobre los resultados esperados del PMG, así como de su funcionamiento. Lo único realmente conocido, dentro de los funcionarios, sería la magnitud del incentivo monetario. Así lo mostraría la encuesta realizada por el Banco Mundial en la que se encuentra que: *“...si bien entre los funcionarios es ampliamente conocido el incentivo salarial del Programa, este nivel de conocimiento disminuye significativamente al considerar otras características del PMG”* (Banco Mundial, 2008, pág. 60).

En la actualidad, existiría, según señala un Encargado PMG, una preocupación constante por cumplir con los indicadores y directrices para el mejoramiento de su gestión. Pero junto a este involucramiento de los funcionarios en el seguimiento de indicadores y metas (que se traduce en la incorporación de una cultura de la evaluación), también parece jugar un rol preponderante la relevancia monetaria del incentivo. En esta línea, el aumento sostenido en el porcentaje variable del incentivo institucional ha llevado a que no obtenerlo se vuelva una amenaza muy fuerte sobre los funcionarios. Según las asociaciones de funcionarios: *“hemos transitado por la vía variable a un impacto muy alto, se está convirtiendo en algo muy alto para el salario”* (Dirigente ANEF).

En tanto el incentivo es asimilado como parte del sueldo fijo de los funcionarios, este pierde fuerza en su objetivo inicial de potenciar un compromiso con la mejora de la gestión. Porque las metas e indicadores pueden llegar a ser cumplidos por ser aquello que se *debe hacer*, a riesgo de ver mermado el sueldo en un porcentaje considerable.

Una pregunta fundamental que emerge de esta estrecha vinculación entre el alto valor monetario implicado en el bono y el cumplimiento de los objetivos y metas fijados en los MII, es si estos logran entonces impactar positivamente en la gestión y la entrega del servicio a los usuarios.

### **Jefes de Servicio**

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

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

Lo anteriormente dicho se contrasta con los resultados de la encuesta, en la cual un 94,3% de los Jefes de Servicio dicen estar de acuerdo o muy de acuerdo con que la implementación del MII ha contado con el decidido apoyo de la autoridad del Servicio. Parece plausible entender el apoyo de los jefes de servicio como una respuesta a la presión política y laboral frente a la amenaza de conflicto por la “pérdida” del incentivo. Este concepto es relevante en cuanto existe consenso entre los diversos actores en que la compensación económica ha sido asumida como un derecho adquirido, perdiendo el sentido de premio o incentivo, reemplazándose por una medida casi coercitiva que obliga a cumplir una meta para evitar una pérdida.

De acuerdo a la opinión de algunos entrevistados, uno de los nudos críticos del PMG es el bajo involucramiento y compromiso de los jefes de servicios, quienes no perciben el PMG como una herramienta para mejorar la gestión de las instituciones que dirigen, sino que se involucran sólo cuando existe el riesgo de perder el bono, ya sea desde su participación en la formulación (*gaming*) como en su monitoreo y evaluación.

En este ámbito (cuando existe el riesgo de perder el bono) se los percibe más cercanos a los gremios y sindicatos que al gobierno central, desempeñado un rol con una mirada más política que técnica.

En esta línea, desde la ANEF evalúan que la relación de los Jefes de Servicio con los indicadores del MII es de carácter reactivo más que propositivo. Pues el foco estaría orientado en ajustar sus metas e indicadores a los intereses del órgano evaluador (siendo en este caso el Ministerio de Hacienda y la DIPRES) en lugar de proponer nuevos desafíos que se adecúen a las necesidades de modernización y mejoramiento de la propia institución.

En otras palabras, la instalación de un sistema de mecanismos de incentivo institucional puede traer consigo algunas consecuencias no deseadas que obstaculizan la consecución del propósito para el que originalmente fueron pensados. En el caso del rol específico del Jefe de Servicio, puede suceder que éstos reaccionen renunciando a ejercer un liderazgo activo en la institución la cual dirige, para evitar riesgos<sup>18</sup>.

Puede suceder también que no exista un diálogo entre el Jefe de Servicio y los encargados PMG. Ello, producto quizá de una lejanía por parte de jefes de servicio hacia las unidades encargadas de la evaluación y el control de gestión<sup>19</sup>.

Por otro lado, existen también experiencias exitosas de involucramiento del Jefe de Servicio. Así lo relata un Jefe de Servicio quien manifiesta haber ligado el PMG a la discusión de planificación estratégica y los planes de acción propios del servicio.

De tal forma, el compromiso de los Jefes de Servicio es un requerimiento deseable y necesario para lograr que los MII cumplan los objetivos para los cuáles fueron pensados originalmente en su diseño. En primer lugar, porque en medida que el Jefe de Servicio ejerce su liderazgo y se hace presente en el proceso de implementación, también lo hacen los funcionarios bajo su responsabilidad. En segundo lugar, porque se promueve la implementación de un MII que tiene un sentido de utilidad claro en el mejoramiento institucional y está unido a su vocación de servicio hacia la ciudadanía.

En caso contrario, existe un alto riesgo de convertir la implementación del PMG en un procedimiento meramente formal e instrumental para la consecución de un bono de retribución económica, y cuya implementación puede ser incluso considerada un estorbo para el funcionamiento general del servicio.

### **Encargado PMG**

El Encargado PMG (en general del Incentivo Institucional correspondiente) no es una figura que se mencione en el diseño original del mecanismo. Más bien, es la figura que los servicios han adaptado y creado internamente en sus centros de control de gestión para dar cuenta de las exigencias del mecanismo de incentivo institucional, responsabilizando internamente a una persona específica por ello. En definitiva, el encargado PMG es quien trata cotidianamente con la Secretaría Técnica de DIPRES y la Red de Expertos, en todo el proceso del incentivo y es quien toma la principal responsabilidad cuando el Jefe de Servicio se desentiende de su capacidad de liderazgo.

En las entrevistas realizadas, se encontró bajo la figura de Encargado de MII, una gran diversidad entre los Servicios. Enmarcado en los centros de control de gestión, esta responsabilidad recaía en distintas figuras, según el Servicio, y con diferentes niveles jerárquicos. Algunos ejemplos de esta diversidad son: “Encargado de Planificación y Control de Gestión” (Grado 11), “Jefe de Planificación” (Grado 6), “Coordinador de Control de gestión” (Grado 9).

Ahora bien, las figuras de los encargados de MII además de ser diversas según el servicio correspondiente, no siempre tienen un contacto fluido y adecuado con los Jefes de Servicio. Esta dificultad comunicacional, no siempre se da, pero cuando lo hace provoca una escisión poco favorable en el proceso mismo de instalación y cumplimiento de las metas de

<sup>18</sup> “Si tuviera que sintetizarlo los incentivos no sirven para nada, porque al final hacen que el jefe deje de ser el jefe, que se relaje y confíe en los sistemas de incentivos y no haga la pega de ser líder y de empujar a la organización hacia el resultado” (Experto en Sistemas de Control de Gestión e Incentivos).

<sup>19</sup> “Ahora, pasa también porque las áreas de control de gestión no siempre están instaladas cercanas al nivel del Jefe de Servicio. Están más bien a un nivel más operativo y, por lo mismo, no tiene tanta llegadas con los jefes de área” (Taller Secretaría Técnica).

incentivo. Pues mientras el encargado PMG responde a nivel técnico-operativo, la participación del Jefe de Servicio se vuelve, según aquella lógica burocrática, prescindible (esto no siempre es visto de modo negativo por parte de los actores, mas ha de ser cuestionado si es que se desea ser fiel a los objetivos del diseño del PMG)<sup>20</sup>.

Pero por otra parte -tal como se señaló en el apartado anterior-, también existen relatos de experiencias exitosas en la relación entre los Encargados PMG y los Jefes de Servicio. Experiencias que están supeditadas al interés y liderazgo que ejerza el jefe sobre los MII y el funcionamiento de su equipo *“Tenemos un Jefe muy involucrado, muy participativo, es una persona dentro de la organización, por lo tanto nada se le va”* (Encargado PMG).

El problema está en que tales experiencias exitosas, al parecer, dependen principalmente del interés que preste cada autoridad de servicio, y no de un protocolo correctamente instaurado en el proceso de implementación de los PMG que inste a un diálogo constante entre Encargados PMG y Jefes de Servicio.

### **Comité Triministerial/Comité Técnico/Comité Asesor**

Como ya se planteó, según diseño, el Comité de Ministros PMG o Comité Triministerial está formado por los Ministros del Interior, de Hacienda y Secretario General de la Presidencia es la máxima autoridad en la gobernanza del PMG. Por otro lado, este rol le corresponde al Ministro de Hacienda para los mecanismos MEI y PMG Adscrito. Lo primero de acuerdo al Decreto N°1.687 del 19 de diciembre de 2007, que aprueba el artículo 11° de la Ley N°20.212.

Respecto al funcionamiento del Comité Triministerial, de acuerdo a la opinión de un entrevistado, se señala que este comité conformado supuestamente por ministros ha funcionado en la práctica sólo con subsecretarios, lo cual arguye constituye una práctica frecuente en la institucionalidad pública que, considera, se debe desterrar.

El Comité Técnico PMG, según el diseño, asesora técnicamente al Comité Triministerial y está conformado por los Subsecretarios de Desarrollo Regional y Administrativo, de la Secretaría General de la Presidencia, y el Director de Presupuestos. El Comité Técnico debe elaborar la propuesta de Programa Marco del año siguiente, colaborar con los servicios en la formulación de los PMG y apoyar al Comité Triministerial en sus funciones. Por otra parte se ha definido un Comité Asesor conformado por profesionales de las instituciones que conforman el Comité Técnico (DIPRES; 2014). Este último organismo revisa y formula propuestas, y asesora las decisiones que toman los demás Comités<sup>21</sup>.

Ahora bien, el rol que juega el comité asesor, aunque fundamental, termina, según algunos actores, siendo más acotado de lo que pudiese esperarse. Esto se debe a limitantes de tipo operativas. Por un lado, la cantidad de trabajo asignado al comité excede la capacidad operativa de tal en tanto no hay suficientes personas involucradas en ello. Por otra parte, el tiempo asignado en torno a las labores asociadas a los MII es insuficiente para lograr una revisión exhaustiva de todos sus puntos<sup>22</sup>.

En la práctica, los miembros del comité asesor trabajan bajo la premisa de que los otros actores participantes de la fiscalización del proceso de implementación de los MII han realizado un trabajo adecuado. Por tanto, al comité le correspondería principalmente aportar con una mirada general en torno a las brechas más evidentes entre los MII y su proceso de implementación, para posteriormente aconsejar al comité técnico en la toma de decisiones<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> *“Para los directivos el sistema de gestión se ha vuelto más un problema que un apoyo y lo visualizan así (...) entonces hay cuerpos de funcionarios especializados a cargo para hacer todo lo necesario para que se cumplan los PMG. Es bien difícil de visualizar si ese sistema hoy día está cumpliendo cualquiera de los objetivos que se pudieron haber trazado cuando se diseñó porque esta maquinaria se diseñó como una de las palancas de pulsación del Estado en la línea de avanzar en la modernización”* (Dirigente ANEF).

<sup>21</sup> Cabe destacar que el equipo investigador no encontró en el Decreto N°334 de 2012, del Ministerio de Hacienda, la información referente a la conformación del Comité Asesor.

<sup>22</sup> *“Cuando tú tienes 25 o 26 Servicios informando con una fecha de cierre 15 de marzo y citan al Comité [Asesor] para el 14 en la tarde y le piden validarlos para que el día siguiente a las nueve de la mañana el Comité Técnico pueda emitir efectivamente opinión; en el fondo lo que tu alcanzas a hacer es revisar los titulares”* (Miembro Comité Asesor).

<sup>23</sup> *“Entonces, uno confía mucho, primero en el trabajo que ha hecho la DIPRES con su sectorialista. Confía en el trabajo que hizo el Evaluador [Externo] y, luego, lo que uno hace como Comité Asesor es, fundamentalmente, identificar algunas brechas”* (Miembro Comité Asesor)

Por su parte, la constitución del Comité Técnico a través de un triple eje (DIPRES, SEGPRES y SUBDERE) permite abordar la problemática de la implementación del PMG desde una perspectiva que intenta integrar y poner en diálogo la realidad y la capacidad técnica del programa, junto con la dirección y las necesidades políticas buscadas a través de él. El comité asesor funcionaría como un consejero del comité técnico que integra también ambas perspectivas (política y técnica) en su análisis de los MII.

Ahora bien, en la medida que la evaluación de la implementación va avanzando desde el Comité Técnico, al Comité Asesor hasta llegar el Comité Triministerial, cada vez va tomando más importancia los aspectos de contexto o políticos por sobre los formales. Esto, entendiendo los “aspectos políticos” como directrices fundamentales promovidas por un programa de gobierno<sup>24</sup>.

Es decir, el Comité Técnico y el Comité Triministerial son los que incorporan las dimensiones políticas en la evaluación de la implementación de los MII, centrando menor atención en los aspectos de carácter formal: “[El Comité Triministerial] no decide técnicamente sino políticamente la situación de si percibe o no ese servicio la asignación” (Dirigente ANEF).

El camino, por lo tanto, que siguen las propuestas es: la Secretaría Técnica maneja la información de forma centralizada y se encarga posteriormente de proveérsela al Comité Asesor. Por su parte, al Comité Asesor le correspondería traspasar luego dicha información al Comité Técnico. Ahora bien, un factor importante que explica las dificultades de los Comités para llevar a cabo su labor es la poca continuidad de su trabajo en el tiempo (debido a su carácter de comité). En la práctica éste sólo se activa en los periodos críticos de formulación del Plan Marco y evaluación, por lo que la máxima responsabilidad y trabajo en torno a los MII recaen sobre la DIPRES y los evaluadores externos, cuando corresponde.

Respecto a la calidad del servicio de la Secretaría Técnica, los entrevistados del Comité Asesor plantean que, en general, no disponen del tiempo suficiente para revisar en forma adecuada la información proporcionada, por lo que sólo alcanzan a “leer los titulares” por lo que “deben confiar” en la calidad de la información entregada.

A nivel del diseño, lo que diferencia a los mecanismos de incentivo institucional en términos de Gobernanza y actores relevantes, es el organismo rector; quien aprueba las formulaciones de los PMG así como quien resuelve finalmente su grado de cumplimiento. Así, para el mecanismo PMG, quien aprueba las formulaciones y determina el grado de cumplimiento es el Comité Triministerial. En el caso de los mecanismos MEI y PMG Adscritos, es el Ministro de Hacienda quien cumple estos roles, por lo que, en teoría, podría haber mucha heterogeneidad entre los distintos Programas Marco. Sin embargo, la implementación ha llevado, en la práctica, a que se hayan borrado muchas de las diferencias entre ambos mecanismos. Esto se debe, principalmente, a un motivo de tipo administrativo-técnico. En medida que los MEI y PMG se uniforman, su implementación y correspondiente evaluación se vuelven más manejables, facilitando el proceso a nivel general y en particular desde las gestiones de la Secretaría Técnica<sup>25</sup>.

Este proceso de homologación y estandarización de los mecanismos de incentivo institucional es bien recibida por los representantes del comité asesor. Las razones de ello son que al estandarizar los mecanismos aumenta la capacidad de comparación entre el desempeño de los servicios y su funcionamiento a nivel general. Sin embargo, un aspecto negativo de esta estandarización refiere a que para poder comprar los servicios se debe privilegiar una mirada general, lo que impide entrar en profundidad en la especificidad de cada servicio.

---

<sup>24</sup> “Yo creo que este es un proceso de gestión pública y como tal hay que entenderlo también en un contexto político, cuando digo político, no me refiero a la politiquería, me refiero a problemas que son colectivos y que requieren decisiones colectivas” (Miembro del Comité Asesor).

“A la autoridad política que participa del Comité Técnico, siendo la que finalmente insuma al Comité de Ministros, no les va a interesar si el indicador se logró o no se logró. Les va a interesar si esto tiene algún impacto dentro de la gestión de algún programa fundamental” (Miembro Comité Asesor).

<sup>25</sup> “En estricto rigor, cada ministerio de un Servicio MEI podría tener un marco distinto. Porque el mecanismo de incentivo de las MEI es un acuerdo entre el Ministro del ramo y el Ministro de Hacienda (...) pero poco a poco fuimos como uniformándolo para hacerlo más administrable también desde las gestiones de la secretaría técnica y homologando un poco a lo que es el PMG y ahora se hacen los dos mecanismos con la misma aplicación” (Taller Secretaría Técnica).

## Dirección de Presupuestos

Según diseño, la DIPRES, oficina de Secretaría Técnica. Ésta debe coordinar las actividades operativas del proceso de mejoramiento de la gestión, proveyendo apoyo administrativo en sus tareas a los Comités y demás actores, intermediando entre propuestas, observaciones y evaluaciones de los distintos productos del proceso. Además, en la etapa de evaluación, el rol de fallador de primera instancia a la Secretaría Técnica, reservándose al Comité Triministerial la segunda instancia.

Con respecto a la Secretaría Técnica, que es la parte de la DIPRES que trata directamente los temas relacionados a los incentivos institucionales, existe preocupación por parte de los entrevistados que subsista una deficiencia en la capacidad institucional para abordar una tarea tan exigente. Esto, debido a una falta de recursos técnicos y económicos, y a la existencia de múltiples objetivos y tareas asignadas a sus profesionales.

En medida que el equipo técnico de la DIPRES es pequeño, la capacidad de gestionar adecuadamente la diversidad de servicios del Estado y de cumplir a cabalidad con el seguimiento y control de los PMG disminuye<sup>26</sup>. Al respecto, algunas autoridades del PMG entrevistadas plantean interrogantes respecto al peso de los profesionales de la DIPRES para interactuar con todos los servicios, constatándose que el vínculo con los jefes de servicio se circunscribe sólo a los “incendios”, no existiendo una relación de gestión más permanente<sup>27</sup>.

Son diversos los actores que plantean el rol fuertemente protagónico que juega la DIPRES en el proceso de implementación y evaluación de los PMG. Ella constituye la contraparte más inmediata de los servicios en diversos ámbitos, lo cual genera, entre algunos entrevistados, un juicio negativo respecto a la baja participación de otros actores en el proceso.

Por otro lado, algunos profesionales de la Secretaría Técnica, sostienen que el proceso de diseño del Programa Marco (a proponer al Comité Técnico) descansa sobre ellos, en función de la información acumulada que disponen respecto del cumplimiento del MII. Información que a su vez se alimenta de la información que proporcionan los servicios, y, en algunos casos, de directrices internas de la Dirección de Presupuestos.

Por último, algunas voces revelan la necesidad de rediseñar el programa con el fin de contar con apoyo y alivianar los procesos involucrados en los MII. Al respecto, un entrevistado miembro de la Secretaría Técnica plantea que la eliminación del pago de incentivos por sistemas instalados en el 2010/2011 fue un aporte para simplificar el proceso asociado a la implementación de los PMG. Sin embargo, a la vez que el paso desde la implementación de sistemas a la evaluación de ciertos indicadores transversales implica la posibilidad de homologación entre los servicios, no está claro si los indicadores transversales podrían ser capaces de medir aspectos relevantes y comparables entre ellos. Más allá de estas consideraciones se establece que los indicadores transversales complejizan la implementación del PMG, porque suponen el desafío de establecer líneas bases para el posterior establecimiento de metas.

Por su parte, otro miembro de la Secretaría Técnica considera que la instalación de indicadores transversales en lugar de complejizar, facilita la evaluación general de los MII, ya que los vuelve más administrables, y sienta un precedente de medición común a los servicios.

Esto contrasta con la posición de un miembro del Comité Asesor quien cuestiona si los indicadores transversales podrán permitir generar un ranking de cumplimiento entre los servicios o si se podrán escalar estos indicadores hacia el

<sup>26</sup> “La Secretaría Técnica, también es un grupo pequeñito de profesionales de DIPRES, que están haciendo como cuarenta cosas más, digamos. Yo creo que hay limitaciones para poder hacerse cargo de todos los desafíos que hay y que se reflejan en estos productos estratégicos, en los indicadores asociados. Porque muchas veces lo que se devela ahí es una debilidad o una falta de condiciones institucionales para cumplir con una buena gestión en general” (Miembro Comité Asesor).

<sup>27</sup> “Muchas veces se ha discutido si esa persona (profesional de DIPRES) tiene el peso específico suficiente en interacción con los Servicios, pero en general va a cualquier ministerio y la relación con el Jefe de Servicio que tiene cualquier subsecretario se produce cuando hay algún incendio. No hay una relación de gestión.” (Actual autoridad ministerial).

establecimiento de metas. Más allá de estas consideraciones establece que los indicadores transversales complejizan la implementación del PMG<sup>28</sup>.

### Redes de experto

Las Redes de Expertos, en el diseño, corresponden a los evaluadores internos del Sector Público que están a cargo de áreas estratégicas y sistemas, y a su vez verifican el cumplimiento de los objetivos de gestión planteados en los PMG. Estos apoyan al evaluador externo en los sistemas SDMI y SPCG, y evalúan junto a la Secretaría Técnica los demás sistemas de gestión comprometidos por los servicios. Esta red está compuesta por instituciones del Estado que guardan relación con temas específicos de gestión transversal de los organismos.

Como se pudo apreciar a través de la realización de una entrevista grupal con sus actores, las redes de expertos constan de un equipo pequeño, que además de realizar las labores asociadas a su participación como red de expertos asesorando a los servicios en la implementación de los PMG, cumplen con trabajos en el propio servicio al que representan. Esta sobrecarga laboral impide, en casos, que la red cumpla un rol activo y adecuado en el acompañamiento a los servicios.

Las instituciones que la conforman y las áreas de especialización se pueden ver en la siguiente tabla:

**Tabla 6: Conformación y áreas de especialización de la Red de Expertos**

Áreas	Sistemas	Red de Expertos
RECURSOS HUMANOS	Capacitación	Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) del Ministerio de Hacienda
	Higiene - Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) del Ministerio del Trabajo y Previsión Social
	Evaluación del Desempeño	Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) del Ministerio de Hacienda
CALIDAD DE ATENCION A USUARIOS	Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana	Secretaría General de Gobierno (SEGEOB) del Ministerio Secretaría General de Gobierno y Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) del Ministerio Secretaría General de la Presidencia
	Gobierno Electrónico - Tecnologías de Información	Secretaría y Administración General del Ministerio de Economía y Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda
	Sistema de Acceso a la Información Pública	Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) del Ministerio Secretaría General de la Presidencia

<sup>28</sup> “Hubo algún cambio, te digo el 2010 o el 2011 y logramos disminuir el pago de incentivos por procesos que ya estaban instalados. Llegamos a un minuto en que teníamos 13 sistemas, creo yo, que eran imposibles de administrar. Lo teníamos descentralizado. Eso fue bueno, porque nos contribuyó a focalizarnos, a hacerlo menos complejo. Habría que ver si la incorporación de los indicadores transversales tal cual está diseñado nos sirve para medir lo más relevante y ver si efectivamente esto de tener un indicador a nivel transversal, nos sirve para hacer un ranking o comparar los Servicios. Porque en un primer momento estamos trabajando para poder establecer una línea base y en la etapa siguiente sería el instalar una meta. Pero habría que ver si lo podemos hacer, si estamos en condiciones. Pero de todas maneras me parece que la incorporación de estos indicadores lo han hecho complejo” (Miembro Secretaría Técnica).



Áreas	Sistemas	Red de Expertos
	Sistema de Seguridad de la Información	Secretaría y Administración General del Ministerio del Interior y Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda
PLANIFICACIÓN / CONTROL / GESTIÓN TERRITORIAL	Planificación /Control de Gestión	Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda
	Auditoría Interna	Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) del Ministerio de Hacienda
	Gestión Territorial	Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) del Ministerio del Interior
ADMINISTRACION FINACIERA	Sistema de Compras y Contrataciones Públicas	Dirección de Compras y Contrataciones Públicas (DCCP) del Ministerio de Hacienda
	Administración Financiero – Contable	Contraloría General de la República (CGR) y Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda
ENFOQUE DE GÉNERO	Enfoque de Género	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)

Fuente: DIPRES, 2015.

En otro ámbito, en el informe del Banco Mundial (2008) se establece que un elemento importante de la implementación del sistema fue la posibilidad de que la Red de Expertos permitiese retroalimentar el sistema, puesto que ésta cumplía el rol de asesor técnico y de elaborador de la normativa e instrucciones de formulación. Como se mencionó anteriormente, sus responsabilidades y deberes se encontrarían bien estipulados bajo la normativa del Programa Marco y documentos asociados. Al incorporarse el rol del evaluador externo en 2010, en base a las sugerencias del mencionado informe del Banco Mundial, se comienzan a notar algunos roces entre la labor de ambos evaluadores (internos en la Red, y el externo con adjudicación de concurso público).

Un ejemplo de ello se encuentra en los informes de incidentes reportados por el evaluador externo en los dos últimos años, donde se establece oportunidades donde la Red no satisface completamente los plazos que debe cumplir (por ejemplo en el envío de certificados). Así, se perjudica la labor de los Servicios y del evaluador externo, que deben esperar en algunas circunstancias a que la Red finalice procesos (Centro de Sistemas Públicos, 2015a; 2016).

Asimismo, también ocurren discrepancias entre los evaluadores, producto de falta de criterios unificadores<sup>29</sup>. A modo de ejemplo, ocurrió en 2015 que un registro de información del Servicio, en un indicador que el evaluador externo debía considerar como necesario para la validación, la Red no lo contemplaba en su evaluación (Centro de Sistemas Públicos, 2015a). Esta situación se viene registrando desde el 2011 sin poder ser resuelta<sup>30</sup> (BGM Consultores Asociados, 2012).

En cuanto a la implementación de la Red de Expertos en el 2015, se detectaron algunas críticas de parte de los encargados de PMG asociadas a la falta de alineamiento de la red de expertos en relación a los objetivos de la DIPRES, a su nivel de consistencia: así como también mencionaron que su nivel de acompañamiento no siempre resulta suficiente<sup>31</sup>. En definitiva, existe una gran variabilidad entre las Redes de Expertos, en términos de su capacitación, apoyo y asistencia técnica, opinión que también es sostenida por un miembro del Comité Asesor.

<sup>29</sup> Por ejemplo, en (Centro de Sistemas Públicos, 2016): “Cuando faltaba un archivo necesario para validar algún indicador, en ocasiones se indicaba como un problema de sistematización y en otros como incumplimiento del requisito técnico.”

<sup>30</sup> “...el énfasis expresado en las distintas pautas de evaluación elaboradas por la correspondiente Red de Expertos, corresponden a pautas que se caracterizan por diversidad de criterios y, como consecuencia de ello, distintos niveles de exigencia tanto durante la implementación del respectivo PMG...como en la etapa de evaluación de las reclamaciones” (BGM Consultores Asociados, 2012, pág. 8).

<sup>31</sup> “Por ejemplo en Seguridad de la Información. Mandaron una guía metodológica. Después cambiaron todo. Después no está. Simplemente, no respondían” (Encargado de PMG).

Algunos miembros de la Red de Expertos no perciben falta de planificación y acompañamiento, sino que consideran que la relación con los servicios a los que prestan su asesoría es fluida y constante. Esta discrepancia entre la opinión de los Encargados de PMG y los miembros de la red de expertos puede deberse a que existen redes más activas y presentes que otras. Si la red de expertos se plantea como objetivo incidir y marcar una diferencia en el mejoramiento de los servicios, entonces su participación será más protagónica y participativa.

Ahora bien, cabe destacar que algunos expertos consultados consideran que su radio de acción se ha visto mermado en el cambio que significó pasar de instalar sistemas a medir la implementación de ciertos indicadores transversales.

Del relato de representantes de la Red de Expertos se percibe que ésta presenta una baja injerencia en aspectos sustantivos de la implementación de los indicadores transversales de los PMG, tales como su definición, la fijación de directrices, o el ya mencionado paso de un sistema o programa de trabajo a sólo un esquema de indicadores. Esto resulta coherente con la apreciación de algunos actores respecto a la baja participación que existe en la ejecución de los PMG. Todo esto contraviene las conclusiones del Banco Mundial relativas a la necesidad de que estas redes retroalimenten en forma efectiva el sistema y cumplan un rol de asesoría técnica.

Existen tensiones en las negociaciones entre el Comité Técnico y la Secretaría Técnica, dado que, de acuerdo al relato de algunos expertos entrevistados, esta última impone mecanismos, indicadores y directrices. Además, se plantea cierta heterogeneidad en la relación con los servicios públicos, algunos expertos señalan que no han logrado eliminar la lógica “de dar el mínimo”, para lo cual consideran que no se ha tenido el respaldo del Comité Técnico.

También algunos entrevistados señalan dificultades y visiones diferentes entre la red de expertos y el evaluador externo. Al respecto, de los relatos, es posible identificar la ocurrencia de discrepancias y diferentes respuestas entre los evaluadores (red de expertos y evaluador externo), lo cual alude a la falta de criterios unificados entre los evaluadores.

### **Evaluador Externo**

El Evaluador Externo es contratado por la Secretaría Técnica a través de licitación pública. Con respecto al año 2015, el Evaluador Externo definió su objetivo como:

*“(...)efectuar el proceso de validación técnica externa del grado de cumplimiento de los indicadores de desempeño vinculados a los sistemas de monitoreo del desempeño institucional y planificación y control de gestión, e indicadores de desempeño, en el marco de la información complementaria en materias de gestión de la Ley N°20.978, según las instrucciones para la ejecución de la Ley de Presupuestos para el Sector Público año 2015, considerando los requisitos técnicos establecidos, los medios de verificación y las pautas de validación técnica correspondientes”*(Centro de Sistemas Públicos, 2016, págs. 3-4)

Para implementar este objetivo, la DIPRES libera al Validador Externo los Medios de Verificación, previamente subidos por los Servicios. El Validador Externo analiza los medios de verificación de cada servicio siguiendo la pauta establecida por DIPRES y elabora un Informe de Validación Externa (IVE) por institución.

Es posible observar significativos cambios en la implementación de la validación externa y en la relación de los validadores externos con los demás actores. Así, el primer año que fue implementada esta modalidad (2011), uno de los reclamos que se hacía era que no estaba previamente delimitado el número máximo de instancias de corrección de IVEs: *“...es fundamental definir un número máximo de instancias de re-corrección de IVEs así como delimitar las condiciones para solicitar una re-corrección. De lo contrario, los Servicios tienen la opción de reclamar todos los compromisos que no hayan sido validados”* (CEOP Consulting, 2012, pág. 27). Esta crítica fue subsanada limitando el número de iteraciones a las que responde el validador externo.

Por otro lado, existieron varias críticas desde los encargados PMG, en cuanto a la dificultad de tratar con un evaluador externo que no participa en el proceso de monitoreo y de formulación, por cuanto, según los encargados, el evaluador externo “no entiende” en forma cabal lo que ocurre en el Servicio Público debido al carácter eminentemente técnico de

algunas materias consideradas en los PMG: “Nuestro tema es terriblemente técnico, y cuando es tan técnico, uno tiende a escribir en chino mandarín y el Evaluador Externo no tiene por qué entender Chino Mandarín” (Encargado PMG).

En línea con lo anterior, de acuerdo a la opinión de algunos entrevistados, existe una distancia entre el evaluador externo y la Secretaría Técnica<sup>32</sup>, dado que aducen el primero es integrado al final del proceso. Es a partir de ahí que se observan demandas de una participación más transversal en todo el proceso del evaluador externo, particularmente respecto a la relevancia de su incorporación en el proceso de formulación. Esta distancia también se daría, de acuerdo al relato de los entrevistados, en relación a la red de expertos, faltando aunar criterios entre los distintos validadores.

### **Representante Ministerial**

El Representante Ministerial es un actor que emergió en la implementación del mecanismo de incentivo institucional. Su rol es, principalmente, ser mediador. Esto se da en las formulaciones de indicadores de producto estratégico, entre los encargados MII y la Secretaría Técnica.

Así, los representantes ministeriales describen su rol como un trabajo de apoyo, asesoría y coordinación en el proceso de evaluación y gestión de los PMG. Se plantea que en la práctica negocian las metas con DIPRES, interviniendo en ámbitos donde se presenta conflicto entre la Dirección de Presupuesto y los servicios a cargo. A su vez, los representantes ministeriales buscan elevar los desafíos en servicios cuyas metas se han sobre-cumplido en los últimos años. Al respecto se señala que su rol es conciliar la necesidad de ajustar las metas en función de la evolución de los servicios y el riesgo que implica comprometerse con metas más ambiciosas cuando ello implica vulnerar las condiciones salariales de los funcionarios públicos.

El rol específico de esta intermediación de los representantes ministeriales varía según el grado de involucramiento del Jefe de Servicio. Cuando el interés del Jefe de Servicio es bajo, entonces el diálogo con el representante ministerial será indirecto y poco fructífero. Por el contrario, cuando el Jefe de Servicio asume la responsabilidad directiva de su equipo, existe una constante retroalimentación entre las partes involucradas.

Esto implica un problema de carácter estructural del PMG. Esto, debido a que el rol de los encargados ministeriales, en lugar de concentrarse en potenciar mejoras en el servicio que se presta a la comunidad, se focaliza en prever y tratar dificultades en el cumplimiento de los indicadores asociados. Al respecto un Encargado Ministerial plantea que el PMG que nació con la ambición de “lograr transformar al Estado y lograr políticas públicas más desafiantes”, objetivo que se ha desacreditado en su capacidad “de ser un impulsor de la mejora de la gestión pública en términos generales”, debido a un excesivo énfasis formalista<sup>33</sup>.

## **2. Análisis de las etapas del proceso del MII**

El análisis de la implementación del proceso de los MII se presenta dividido en Etapas, de acuerdo al siguiente esquema:

---

<sup>32</sup> “Lo otro es que existe un divorcio entre la secretaría técnica y lo que es el evaluador externo, porque este llega al final del proceso. Se recoge al final y por eso puede ser dramático o muy afortunado. Ahí falta mucho que mejorar, lo del evaluador externo en todo el proceso de formulación, no sólo incluirlo para evaluar” (Representante Ministerial).

<sup>33</sup> “A mi juicio hoy día en lo que se ha puesto el foco, es en la forma. Nosotros no controlamos con el servicio de evaluación. El problema de eso es que el foco de eso no está en mejorar la gestión sino en cómo prevenir que se nos vayan a caer los indicadores, entonces no estamos pensando en cómo mejorar el servicio. Estamos pensando en cómo vamos a poder actuar como un tercero externo que nos evalúe. Creo que el objetivo de cuando partió esto era lograr transformar al Estado y lograr políticas públicas más desafiantes. Pero eso se ha ido deformando en el camino incluso en el cómo nos ordenamos internamente” (Taller Representantes Ministeriales).

**Figura 3: Etapas del proceso MII**



Fuente: Elaboración Propia.

## **Formulación y reformulación de compromisos**

### **(1) Los plazos**

Respecto a los plazos, existe un consenso en todos los actores que estos son extremadamente breves. Aunque se plantea que estos plazos en lo formal podrían estar bien (número de horas asignadas), implicaría una dedicación exclusiva al PMG que no es real. Así mismo, actores como los encargados PMG o la Red de expertos, estiman que la DIPRES se atrasa en entregar instrucciones o comenzar el proceso, esto, sin modificar los plazos originales, acortando los tiempos disponibles para el cumplimiento de las metas. Las dificultades en los plazos implican que muchas veces los procesos no pueden ser llevados a cabo en forma rigurosa y analizada, perdiendo con ello la potencia del proceso.

### **(2) La relación con la planificación presupuestaria**

Existen problemas, particularmente en las metas que se asocian a los indicadores de productos estratégicos, por cuanto éstas se definen antes de conocer el monto final del presupuesto asignado y de cerrar la ejecución presupuestaria del año anterior. Según la Secretaría Técnica y algunos actores consultados, esto se resuelve por medio de la reformulación de las metas, luego de que el ministerio notifica el cambio presupuestario, lo cual implica que éstas deben ser nuevamente evaluadas tomando en consideración los recursos disponibles.

Sin embargo, este proceso no parece del todo fluido. De acuerdo al relato de un encargado MEI, ante esta falta de integración entre el presupuesto y las metas e indicadores presentados, se experimentan dificultades. Así, en el caso de este Servicio, un indicador y sus metas quedaron sin presupuesto una vez aprobada la Ley de Presupuestos. Frente a esta situación, el servicio en cuestión resolvió, en negociación con DIPRES, mantener el indicador sin estar ligado al incentivo. Sin embargo, dada la ausencia de presupuesto, el indicador perdió su sentido original<sup>34</sup>.

No obstante, esta no es una mirada unitaria, existen actores que manifiestan que la formulación del presupuesto y del MII puede hacerse y se hacen coordinadamente al interior de los servicios. Esta coordinación entre presupuesto e indicadores es posible mediante la participación activa de los jefes de servicio y de aquellos funcionarios dedicados a las tareas administrativas asociadas al área presupuestaria y de control de gestión.

### **(3) Inercia y pertinencia en el proceso de formulación**

Un factor importante es que en algunos de los Servicios existen indicadores asociados al PMG que no dependen realmente del grado de compromiso o el nivel de desempeño de éstos. Un elemento relevante en la explicación de esto sería, según encargados PMG, la inercia presente en el proceso de formulación. Una vez que se ha establecido un indicador, es muy difícil sacarlo o modificarlo. Así, un encargado PMG reclamaba por la existencia de indicadores cuyo grado de cumplimiento no dependía del actuar del Servicio, pero que sin embargo su existencia resultaba atractiva a los intereses de la DIPRES. Sin embargo, también reconoce la existencia de indicadores que sí son relevantes para el servicio y que medirían efectivamente su capacidad de trabajo y mejoramiento.

Por otro lado, los lineamientos desde DIPRES, en el proceso de formulación del año pasado, indican que las modificaciones a los indicadores se deben dar en espacios que consideren la comparabilidad histórica de los indicadores.

<sup>34</sup> “En la primera vuelta hicimos la formulación a través de una evaluación ex-ante. Nos la aprobaron. Salió recomendado. Lo pusieron en el presupuesto y, por tanto, al ponerlo en el presupuesto, era un producto estratégico que nos pidieron incorporarlo como indicador. Luego, el presupuesto fue negado. Entonces nos quedamos con un indicador que no tenía presupuesto (...)” (Encargado MEI).

Así también, exige que se controle y modifique aquellos indicadores que continuamente han presentado un alto nivel de sobrecumplimiento.

El problema está en que esta búsqueda de comparabilidad no siempre considera si los indicadores creados son relevantes para el mejoramiento de la gestión de los servicios. Con ello se corre el riesgo de generar un cúmulo de datos que cumplen con requisitos técnicos y formales, pero que no son útiles para mejorar el desempeño y la gestión de los servicios. La inercia en el proceso de formulación también se da en la relación de la DIPRES con los Comités (Asesor, Técnico, Ministerial), producto del excesivo centralismo técnico que han adquirido estas decisiones. Esto, en parte, se explica por la relación de poder que ha adquirido DIPRES, por la permanencia de sus equipos en el tiempo y la continuidad de su trabajo, pero que termina por restar poder de injerencia a los otros actores participantes en el proceso de implementación de los MII expresado, por ejemplo, en las dificultades que manifiestan los servicios públicos para determinar los indicadores y metas que efectivamente se incorporan en la formulación de los PMG, las dificultades planteadas por los entrevistados del Comité Asesor para entregar valor en los procesos de supervisión del cumplimiento de metas y aquéllas señaladas por las redes de expertos en cuanto a su baja injerencia en la definición de indicadores de carácter transversal que les compete.

#### **(4) El *gaming***

El *gaming* (que fue abordado en la sección de antecedentes conceptuales) es uno de los principales problemas del MII. Existe consenso en las fuentes revisadas, que en una etapa muy temprana del mecanismo, en el periodo entre 1998 y 2000, las metas comprometidas por los Servicios para el PMG no solían representar una verdadera dificultad de avance ni de mejoramiento en la gestión. Así lo afirma Ramírez (2002, pág. 39): *“los PMGs se han convertido hoy en un “ritual” más que deben cumplir los Servicios, todo lo cual erosiona el potencial del instrumento y genera incentivos perversos en materia de compromisos viables o en la confección de indicadores realistas y adecuados que efectivamente den cuenta de las falencias en materia de gestión y calidad de las prestaciones.”*

Por otro lado, para el informe del Banco Mundial (2008), se mantiene el juicio pues señala que el cumplimiento formal de los PMG no da lugar a cambios en la gestión o conducta de funcionarios. En el mismo informe se percibe la posibilidad de *gaming* en el sistema, y se menciona el caso de la DIBAM, donde entrevistados aseguran que ni piensan en que el incentivo pudiera ser retirado de su ingreso efectivo. El juicio que hace Morales para el periodo entre 2004 y 2009 es menos categórico, pero, también, se puede vislumbrar un comportamiento de algunos Servicios que consiste en metas para el año siguiente de acuerdo con un avance incremental del resultado del año anterior, limitando el rendimiento de la agencia y manteniéndola por debajo de la frontera de producción (Morales, 2011; 2014).

Para el 2011, acerca de los PMG, Araya (2011) establece que *“se transforman a la larga en ‘informes que si no se hacen ni se cumplen los plazos establecidos se sanciona’, todo lo cual restringe aún más las posibilidades de aprendizaje de las organizaciones públicas.”* (Araya, 2011, pág. 41). Una manifestación posterior de este hecho es que en las evaluaciones realizadas para la ejecución de compromisos de los años 2013 y 2014, se plantea que el sobrecumplimiento de los compromisos es “excesivo” en varios Servicios (BGM Consultores Asociados, 2014) y que en la mayoría de dichos casos la meta no cambió para el año siguiente (Centro de Sistemas Públicos, 2015b). Así, se informa también que *“la tendencia es a colocar metas fácilmente cumplibles que permitan conseguir o mantener los incrementos salariales asignados por la vía del PMG u otro instrumento”* (Centro de Sistemas Públicos, 2015b, pág. 29).

La incorporación de sistemas y subsistemas mediante el programa marco, tuvo como propósito evitar que instituciones formularan metas de fácil logro y otras se plantearan metas desafiantes. Este rediseño estuvo basado, implícita o explícitamente, en evitar el *gaming* de algunas instituciones e incorporar un principio de equidad de trato entre las diversas entidades públicas.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, aún permanecen voces que plantean que los servicios intentan formular y negociar metas que no arriesguen la entrega del incentivo. Como consecuencia, el foco en la formulación de los MII no está generalmente en el mejoramiento de la gestión, sino en un equilibrio entre entregar un producto a la DIPRES que

cumpla con sus expectativas y no arriesgar la obtención del bono. Esto explica la mantención de metas sobre cumplidas. Subsiste así la tendencia al *gaming*, a pesar de la multiplicidad de diseños ensayados entre 1998 y la actualidad.

## **Análisis de la etapa de evaluación**

### **(1) Dificultades asociadas al cumplimiento formal**

Ya para el 2008 se discutía la relación de recursos asignados para los PMG con la carga laboral que éste implica (Banco Mundial, 2008). Esto, porque la entrega de Medios de Verificación (MV) para los Requisitos Técnicos de cumplimiento de las etapas comprometidas eran acumulativas. Es decir, sucesivamente se debía entregar los MV para las etapas en curso como para las ya satisfechas. Esto implicaba que la carga laboral aumenta a medida que se cumplían las etapas, y no así los recursos asignados. Así, los costos de transacción se fueron elevando debido a la complejidad y acumulación de requisitos (Darville, 2015). Esto disminuyó el valor agregado percibido en el sistema, además de que al sumarse con el cumplimiento formal de los indicadores, y con un desconocimiento de los objetivos y el trasfondo, se convirtió en un proceso burocrático (Banco Mundial, 2008). A esto se le debe sumar los costos de coordinación que surgen a partir de la ejecución de los PMG y la recopilación de información para su validación técnica. Esto no solo perjudicaba a los funcionarios de los respectivos Servicios, sino que también a la Red de Expertos, quienes vieron sucesivamente aumentada su carga de verificación.

Si bien hoy el énfasis está puesto en los indicadores, más que en sistemas con sucesivas etapas, este excesivo énfasis en el cumplimiento formal del PMG ha provocado que a todo este proceso tenga una impronta centrada en lo formal por sobre el contenido mismo de ésta, vale decir, la mejora del servicio entregado por una repartición pública determinada a la comunidad. De este modo, el problema de rigidez formal, detectado por el Banco Mundial el 2008, no parece haberse resuelto en la implementación de 2015.

Algo similar plantean los representantes ministeriales, agregando que el excesivo formalismo en ocasiones choca y desmotiva a los miembros de los distintos servicios, al no reconocerse los avances alcanzados por éstos:

*“(...) hoy día las razones de por qué no se gana el bono fundamentalmente son razones de forma, una cosa que se envió mal o que la DIPRES no entendió cómo evaluar un indicador, lo que también resulta súper contradictorio, porque pasa a ser súper frustrante el hecho de no haberlo obtenido habiendo hecho la pega con unos costos asociados tremendos”* (Taller Representantes Ministeriales).

Este aspecto también es percibido por el Evaluador Externo. En un Informe de Validación Técnica Externa se menciona que: *“En este sentido, las diferencias entre los Servicios que cumplen y no cumplen, no están asociados a los procesos de descentralización, sino que a capacidades documentales y metodológicas”* (BGM Consultores Asociados, 2014, págs. 31-32).

Estas dificultades en la implementación sacan a relucir la gran heterogeneidad relativa a la aplicación de los PMG en las distintas reparticiones del Estado y entre los distintos Servicios Públicos y sus respectivas prácticas laborales. En este mismo sentido, existen diferentes niveles de preparación y dedicación entre los encargados respectivos, lo que puede explicarse por las diferencias en las “capacidades documentales y metodológicas”.

Durante el proceso de evaluación del año 2015, en la primera etapa de validación del PMG, se obtuvo un 75,7% del cumplimiento promedio por parte de los servicios, siendo las principales falencias detectadas las fallas en la elaboración de los medios de verificación, y en menor grado, falencias en la formulación de los indicadores y sus metas, que inciden en la forma de demostrar el logro del indicador.

A modo de ejemplo, para el MII 2015, se tuvieron medios de verificación poco legibles, con información inconsistente, links erróneos a archivos, o poca sistematización en la presentación de los datos. En el caso de las metas, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social estableció como meta que de un total de 10 entidades fiscalizadas al año con infracciones, 9 de ellas pudieran subsanar sus infracciones en un período posterior de seguimiento (es decir, un 90% de cumplimiento). Sin

embargo, el año 2015 se detectaron 567 entidades que tuvieron infracciones, y 512 de ellas subsanaron sus observaciones (90,3% de cumplimiento). Variación de metas versus valores efectivos, sin explicación consistente.

Otro ejemplo, que se deriva de un problema de formulación pero se termina subsanando en la evaluación, es el caso de la Superintendencia de Seguridad Social, en que un indicador se basaba en el "porcentaje de actividades de fiscalización con infracciones", pero en la fórmula de cálculo cambió su unidad de medición a "cantidad de entidades sin infracciones". Inconsistencia formal que impidió validar cualquier tipo de resultado. En general, las falencias iniciales son de los medios de verificación y su contenido, por lo que una vez subsanado esto se puede llegar a un mayor nivel de cumplimiento. En el caso del ejercicio 2015, en la Etapa 2 del proceso de validación del PMG, se obtuvo un cumplimiento promedio del 93,8%, una vez que los servicios arreglaron estos aspectos formales. (Centro de Sistemas Públicos, 2015b)

## **(2) Dificultades asociadas a diferencias de criterios aplicados por los entes involucrados**

Respecto a la normativa establecida desde el Gobierno Central para regularizar el proceso de PMG y estandarizarlo a todos los Servicios, se rescatan algunas fortalezas. Al año 2008, la evaluación de la primera década de funcionamiento reporta, de acuerdo a las opiniones y experiencias vertidas en los levantamientos de información realizados, que estas normas dejaban claras las responsabilidades y deberes de los actores (Banco Mundial, 2008). Bajo esta lógica, al mantenerse la estructura legislativa del Programa Marco que delimita el proceso de 'producción'<sup>35</sup> de los PMG, esta claridad del proceso debiese mantenerse en sus sucesivos cambios y reformas hasta la actualidad.

Sin embargo, en los informes actuales de incidentes ocurridos en el proceso de validación externa, emitidos por el evaluador externo de los años 2014 y 2015, dentro de los principales incidentes radica en la diversidad de interpretaciones que la norma permite. Ejemplo de esto son la redacción de ciertos indicadores que dan espacio a resultados disímiles entre Servicios (Centro de Sistemas Públicos, 2015a; 2016)<sup>36</sup>. De la misma manera, algunos problemas de esta índole sugieren revisar las palabras precisas con las que son formulados los indicadores<sup>37</sup> que generan diferencias entre los resultados de los Servicios y dificultan el proceso de validación. Asimismo, existen problemas para ratificar en algunos casos los valores de cálculo, en el denominador de algunos indicadores, por no estar correctamente formulados<sup>38</sup>.

Por otro lado, existen casos en que indicadores no poseen plazos explícitos para su evaluación<sup>39</sup>; lo que genera diferencias entre Servicios y dificultad para validar. Asimismo, los plazos planificados por la Secretaría Técnica para el proceso de revisión que hace el Validador Externo son a veces incumplidos<sup>40</sup> (Centro de Sistemas Públicos, 2015a; 2016). Por otro lado, existirían diferencias de criterio en lo que se entiende del objetivo de las preguntas, entre el Validador Externo y DIPRES<sup>41</sup>.

Profundizando en esta noción de diferencias de criterio, algunos encargados PMG plantean que hay discrepancias entre los criterios de evaluación, lo que provocaría una tensión entre la Red de Expertos, la Secretaría Técnica (que acompaña todo el proceso) y el Validador Externo (que solo aparece en la etapa final del proceso de evaluación del PMG), lo que va

<sup>35</sup> Se entenderá por "proceso de producción", en base al informe del Banco Mundial (2008), el desarrollo de todas aquellas actividades específicas que busquen lograr cada etapa particular de los sistemas propuestos en el Programa Marco. Cabe destacar que esta definición hace sentido al desarrollo del PMG hasta la fecha en 2008 y no considera lo que puede venir posteriormente (p.e. el SDMI). Así, opera bajo el supuesto de que el proceso productivo del Servicio o Institución es diferente al proceso productivo de los PMG, y no se traslapan.

<sup>36</sup> Ejemplo: "en los indicadores transversales de Higiene y Seguridad, mientras que para el indicador de siniestralidad se indicaba claramente que se incorporaban en su contabilización las enfermedades profesionales, para el indicador de accidentabilidad no se hacía alusión a este tema por lo que finalmente algunos Servicios decidieron contabilizarlos y otros no" (Centro de Sistemas Públicos, 2016, pág. 10).

<sup>37</sup> Ejemplos en frases como "valores efectivos" o "medidas implementadas".

<sup>38</sup> Ejemplo de esto son indicadores que requieren reportes de SIGFE, del cual se puede extraer la información con desfase de 15 días, haciendo imposible reportar el mes de diciembre en los MV, en los plazos establecidos por el calendario (Centro de Sistemas Públicos, 2016).

<sup>39</sup> "Periodo de evaluación impreciso: No todos los indicadores presentan un periodo de medición preciso en el cual se midan las variables a evaluar. Si bien la mayoría de los indicadores explicitan sus plazos, en los casos en que este periodo no es claro; se producen ambigüedades al momento de evaluar. Por lo tanto, en qué circunstancia considerar los valores informados como válidos se vuelve incierto" (Centro de Sistemas Públicos, 2016).

<sup>40</sup> "Atraso en la liberación de los paquetes: Otros problemas detectados, tienen relación con atrasos en la liberación de los servicios por parte de la DIPRES, demorando el proceso de validación externa y agravado al mantener los plazos de entrega de los IVEs" (Centro de Sistemas Públicos, 2016).

<sup>41</sup> "...se generaron incidentes en relación a lo que se entendía del objetivo de las preguntas, dado que el validador externo lo entendió de manera diferente a como lo entendía la DIPRES" (Centro de Sistemas Públicos, 2015a).

en desmedro del cumplimiento efectivo del PMG. Esta asimetría se manifiesta también en la circulación de la información entre estos distintos actores, particularmente entre los Servicios y la Secretaría Técnica, así como entre la red de expertos y el evaluador externo, lo que afecta el funcionamiento total de la estructura asociada al PMG<sup>42</sup>. Por otra parte, también algunos representantes ministeriales observan divergencias entre las redes de expertos y los evaluadores externos en cuanto a los criterios que se utilizan para la evaluación de los servicios públicos.

### 3. Información y presupuesto

Existirían dos instancias centrales en la planificación presupuestaria en las que la relación con los indicadores del MII podría ser relevante. La primera corresponde al proceso de formulación. Como se presentó previamente, en el análisis de esta etapa. La segunda instancia relevante en la relación indicadores presupuesto se da en la evaluación presupuestaria, cuando la información de los indicadores podría ser de importancia para definir las asignaciones presupuestarias. Un elemento que podría apoyar a la hipótesis de que los resultados MII no aportan a la toma de decisiones generalizada en el sector público, es el resultado de la encuesta a Encargados PMG. Hoy, solo un 40,5% de los encuestados dice estar de acuerdo o muy de acuerdo en que los MII promueven una asignación más eficiente de los recursos públicos.

Por otro lado, en entrevista, un encargado de PMG planteó que los resultados del PMG no tienen mayor incidencia en la asignación presupuestaria del año siguiente<sup>43</sup>. Lo mismo afirman los Representantes Ministeriales, situando la falla en la comunicación al interior de la DIPRES entre las áreas que ven el control presupuestario y el mecanismo de incentivo institucional<sup>44</sup>.

Esto pareciera estar matizado por la visión que tiene un sectorialista presupuestario. Según estos, existe un rol, aunque no explícito, de la información que se genera mediante indicadores del PMG, en la evaluación presupuestaria, mas no en su asignación<sup>45</sup>.

En la Secretaría Técnica si bien comparten que los indicadores algún grado de información entregan para la etapa de evaluación presupuestaria, el juicio es más claro en el hecho de que la evaluación del PMG no incide en el presupuesto del año siguiente, ni positiva ni negativamente<sup>46</sup>.

### 4. Juicios evaluativos

La implementación de incentivos institucionales ha permitido el logro de objetivos específicos al instalar sistemas básicos transversalmente, ha instalado prácticas de definición de objetivos, metas e indicadores en los Servicios Públicos y ha contribuido en algunas dimensiones a avanzar en el propósito de mejorar la gestión. Sin embargo, las evidencias recogidas en las entrevistas y talleres permiten concluir que el sistema presenta algunas debilidades.

---

<sup>42</sup> “Lo que nosotros pudimos entender de todo este proceso es que hay varias opiniones; de la Red de Expertos, de un [validador] externo que evalúa el proceso, de la contraparte técnica de esa MEI y cada uno tiene opiniones distintas y cada uno hace una evaluación y nosotros no la sabemos” (Encargado MEI).

<sup>43</sup> “Por ejemplo, si no nos ganamos el bono del MEI este año, (...) en la formulación del presupuesto del próximo año yo no veo al sectorialista presupuestario diciéndome “sabes que no cumpliste la MEI así que no te voy a dar todo lo que me estás pidiendo”. O que nos hayan dicho en algún minuto “cumpliste el 100% de la MEI, de tus compromisos, así que lo que tú me estás pidiendo lo vamos a analizar”. No. No se ve (sic)” (Encargado MEI).

<sup>44</sup> “En el área de gestión de la DIPRES y el sectorialista de presupuesto de la DIPRES al final ellos son la misma institución entonces al momento de formular, el sectorialista de gestión debiese retroalimentar con la información del PMG al de presupuesto y eso tiene que ver ya con el funcionamiento de DIPRES (...) una falla a mi punto de vista, procedimental dentro de DIPRES que es que los resultados de PMG no influyen mucho la formulación de presupuesto” (Taller Representantes Ministeriales).

<sup>45</sup> “Nosotros [DIPRES] tenemos dos grandes hitos en general por decir algo. El principal, que es el tema de la evaluación del presupuesto que estamos haciendo ahora, donde uno naturalmente los indicadores si bien no son de manera expresa, pero están presentes en la evaluación que uno hace respecto a temas básicos, como la cobertura, los logros de esa cobertura, las metas que se fijaron, la atención, y en algunos casos como formas de impacto con resultado intermedio. Eso está presente en la evaluación” (Sectorialista presupuestario).

<sup>46</sup> “(...) cuando se inicia el proceso de evaluación presupuestaria que ahora se va a iniciar en un par de semanas más, nosotros con esa información vamos a las reuniones con el director del presupuesto y los sectores presupuestarios y de alguna otra manera se puede alimentar la información que entrega (...) respecto a la evaluación del año anterior con información de los resultados de los indicadores (...) Ahora, respecto a que se hayan tomado decisiones de cerrar algún programa porque le fue mal en un indicador, no tengo ninguna experiencia en eso (...)” (Taller Secretaría Técnica).



La primera está referida a los roles efectivos de los actores del sistema. Se encontró algunas brechas entre los roles originales de diseño y los que se han dado en la implementación, además del surgimiento de nuevos actores en la implementación. Las brechas más relevantes son las que se dan en el rol preponderante que debiese tener el Jefe de Servicio en todo el proceso y que termina recayendo en gran medida en los encargados del MII, apareciendo el involucramiento más sustantivo solo cuando corre riesgo el bono.

También parece relevante la brecha en el rol de los funcionarios, que por reglamento debiesen tener un rol de información y consulta en el proceso y, en la actualidad, existen varios servicios donde la participación es nula. A su vez, es importante recalcar la brecha que se da en la implementación de las Redes de Expertos, en la que existen grandes diferencias en sus capacidades de apoyo, capacitación y asistencia técnica, lo que parece estar relacionado con un menor involucramiento institucional de los Servicios que están detrás de las redes más deficientes, descansando en algunos individuos asignados.

Es importante la brecha que se da a nivel de gobernanza, en que el Comité, sobre-exigido por los plazos y reducido a un trabajo acotado a algunas fechas del año, termina dependiendo fuertemente del trabajo de los demás actores y, en particular de la DIPRES, reduciéndose su rol a morigerar las exigencias técnicas por criterios contextuales y políticos. La enorme exigencia que se hace sobre la Secretaría Técnica termina significando que, a pesar de contar con un grupo de personas altamente calificado y dedicado, se vean obligados a estandarizar al máximo el mecanismo de incentivos, privilegiando la cobertura y comparabilidad, por sobre la compenetración profunda en los Servicios.

La segunda está referida al efecto de “incorporación a la renta” de los incentivos, lo que se traduce en un efecto coercitivo del mecanismo, donde el propósito de estímulo positivo se ha trastocado a un estímulo negativo en cuanto se entiende la existencia de una presión a “perder” el incentivo como sustracción de un derecho adquirido. Esto, junto al hecho de que está en juego un porcentaje significativo de ingreso de los funcionarios, ha implicado una presión importante sobre el sistema, al momento de formularse los indicadores y, sobre todo, las metas.

Junto a esto, se encuentra un grado de tendencia a la inercia en el proceso de formulación, dificultando cambios en los indicadores empleados. Estos dos aspectos han llevado, en algunos servicios, a relacionarse con el mecanismo de incentivo institucional de manera instrumental a obtener el bono (*gaming*) reduciendo los riesgos de pérdida de este y teniendo un sistema paralelo de indicadores y control de gestión, con metas propias.

En cuanto a las etapas de capacitación, apoyo y asistencia técnica, se detectan, en ocasiones, tensiones entre la Red de Expertos y la Secretaría Técnica. En general, estas dificultades vienen acompañadas por un déficit en el apoyo por parte de algunas Redes de Expertos. El efecto de esto es que, en estas etapas, vuelve a descansar sobre la Secretaría Técnica su funcionamiento.

El monitoreo que realizan los Servicios está orientado hacia evitar desviaciones para garantizar la obtención del incentivo. Por lo mismo, en la mayoría de los casos, este monitoreo se reduce a informar el estado de avance, con involucramiento más activo de los Jefes de Servicio en caso de peligrar la obtención de la meta.

La etapa de evaluación ha ido incorporando mayores niveles de estandarización en su funcionamiento. Esto, en ocasiones, ha implicado un recelo formal importante, que es interpretado por algunos servicios como un “excesivo formalismo”. Al mismo tiempo, paradójicamente, los servicios plantean dudas sobre la uniformidad de los criterios de los entes involucrados (Red de Expertos, DIPRES, Validador Externo), con especial atención por el Validador Externo. Este, al no participar en las demás etapas del proceso, es mirado con desconfianza y, a la vez, al no poder contactarse directamente con los evaluados, exigiría mayores niveles de rigurosidad formal. Es decir, se seguiría dando la misma situación que planteaba el Banco Mundial el 2008 en cuanto a que la lógica de implementación del PMG daba cuenta de un diseño homogéneo para necesidades y sistemas heterogéneos, situación que introducía excesiva rigidez. Esto es llamativo, pues es un efecto que se ha mantenido a pesar de los cambios en el diseño desde esa época.

Un elemento relevante en el estudio es la transversalidad de juicios respecto de la poca relevancia de la información recogida del sistema para la discusión y decisión de asignación de recursos presupuestarios para los Servicios Públicos. Es

casi unánime en los entrevistados que los analistas presupuestarios de DIPRES tienen criterios de definición basados en diversos factores, donde los resultados de PMG o similares son de poca relevancia en el proceso de discusión presupuestaria.

Esto es coherente con el hallazgo de una priorización en la instalación de un sistema que tendió a homogenizar indicadores y metas, limitando el reconocimiento de los avances y capacidades relativas de los Servicios en pos de equiparar los criterios de compensación monetaria, lo que alejó la formulación de los indicadores de aspectos que podrían ser relevantes en las definiciones presupuestarias. Es decir, el cumplimiento de las metas del mecanismo no estaría relacionado directamente con el valor público generado.

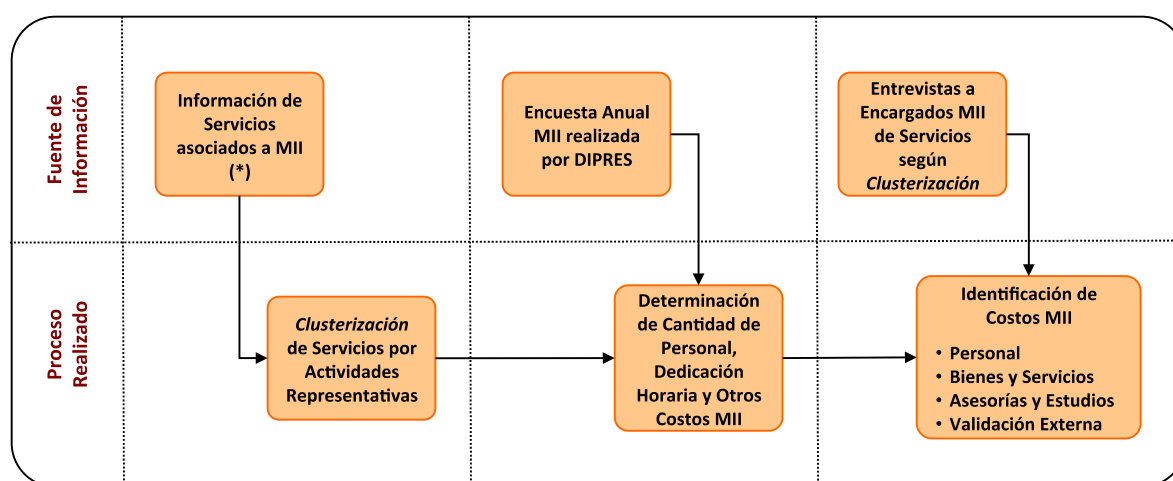
## VI. ANÁLISIS DE LOS COSTOS DE LOS MECANISMOS DE INCENTIVO INSTITUCIONAL

Un aspecto relevante de los mecanismos de incentivos institucionales, se refiere a los costos de administración y operación en que incurren los servicios públicos para el diseño, implementación, evaluación, monitoreo y validación de los indicadores de gestión que tienen comprometidos.

En el presente estudio, se efectuó un dimensionamiento de tales costos, para el año 2015, utilizando la metodología del costeo basado en las actividades (ABC), la cual imputa todos los costos indirectos de una organización a las “actividades” que los hacen necesarios, y luego, distribuye los costos de dichas actividades entre los productos o servicios.

Las fuentes y modos de procesamiento de la información utilizados para la determinación de los costos de operación de los MII se presentan en el siguiente diagrama:

**Figura 4: Metodología del Proceso de Determinación de Costos de Operación MII año 2015**



(\*) Información obtenida de la normativa vigente, los indicadores PMG-MEI de los servicios públicos y la ejecución de la Ley de Presupuestos del año 2015.

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, se realizó un análisis bibliográfico de estudios similares en el costeo de sistemas de administración y control de gestión, y de modo particular, del estudio del Banco Mundial del año 2008. Junto con lo anterior, se revisó la información recopilada de las diferentes entrevistas del presente estudio para identificar, de manera preliminar, las actividades y/o variables relevantes para efectuar el costeo de los servicios públicos dentro del sistema.

Luego se clasificaron un total de 145 servicios públicos en grupos o clústeres que presentaban similares características de costos en base a las variables de cantidad de indicadores, dotación de personal, presupuesto ejecutado, entre otras. Después de varios análisis estadísticos, la agrupación finalmente se realizó en base a una categorización de los servicios en las funciones más características o representativas de cada uno. Bajo este esquema se identificaron 5 grandes categorías de servicios:

- Servicios ejecutores de inversiones.
- Instituciones públicas que entregan servicios a la ciudadanía.
- Servicios que fiscalizan, controlan, y regulan.
- Subsecretarías o secretarías de Estado.
- Otros.

Posteriormente, se tomó la información de la Encuesta Anual que realiza DIPRES a los servicios públicos pertenecientes al sistema PMG, y se calculó la dedicación horaria de la carga laboral de los funcionarios involucrados y otros costos

indirectos de la operación (insumos y materiales de oficina, sistemas y equipamiento informáticos, asesorías, etc.). A lo anterior, se sumó el gasto en salario mensual de los cargos identificados. Finalmente, se realizaron entrevistas a varios servicios sobre sus costos de operación, como una forma de validar, contrastar y precisar los datos obtenidos de la Encuesta Anual de DIPRES.

Los costos en bienes y servicios consideran los ítems referentes a asesorías y estudios, cursos de capacitación, materiales e insumos de oficina, sistemas y equipos informáticos y otros gastos menores. A diferencia del estudio del Banco Mundial que no considera la publicación y difusión, ni la realización de estudios e investigaciones.

Con todo lo anterior, se determinó el costo de los ítems de personal, bienes y servicios, y la validación externa. Los resultados se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 7: Costos del PMG Año 2015 (en miles de pesos de 2015)**

Ítem	Costo MII 2015 (en miles de pesos)	Participación (%)
1. Personal	\$11.136.371	83,2%
2. Bienes y Servicios	\$1.849.311	13,8%
3. Validación Técnica y asesorías servicios	\$403.581	3,0%
<b>Total</b>	<b>\$13.389.263</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia.

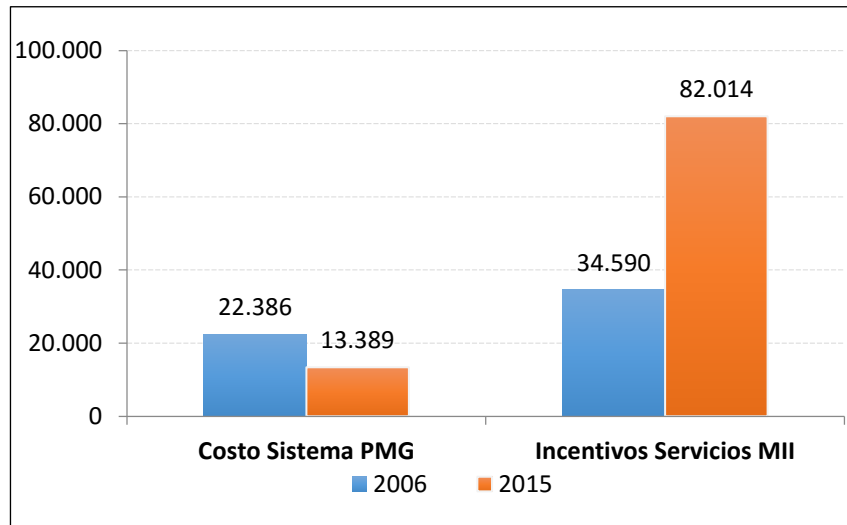
Como se observa, la mayor proporción del costo está en el ítem de personal, con el 83,2% del total, lo que refleja que el sistema de gestión de desempeño del Estado se basa principalmente en el tiempo y la dedicación que los funcionarios del Estado le otorgan parcialmente a esta actividad (1.210 funcionarios el año 2015 con una dedicación promedio de su tiempo del 30,8% de su jornada laboral). Esto también podría reflejar la baja proporción del uso de tecnologías de información en la automatización de la obtención de los indicadores y de su monitoreo, situación que también es coherente con lo señalado en la entrevistas con los Encargados PMG donde, en varios casos, la consolidación de la información se hace de manera manual y poco informatizada.

Por otro lado, el incentivo total pagado a los servicios públicos el año 2015, bajo en sistema de desempeño asociado a los MII, fue estimado en \$82.014.170 miles. En este sentido, cabe señalar que el aumento del ítem de costos asociado a incentivos no está vinculado directamente con los costos de la operación del sistema de MII. Es decir, el aumento de los incentivos a los funcionarios públicos es producto esencialmente de una negociación entre las asociaciones de los funcionarios y los representantes del Ministerio de Hacienda.

A continuación se compararán los resultados obtenidos de la estimación de costos del MII 2015, versus lo obtenido por el estudio del Banco Mundial del 2008, con datos del año 2006. Cabe indicar que, las cifras están todas actualizadas a diciembre de 2015, para efectos de una correcta comparación.

En la siguiente Figura, se muestra la evolución de los ítems de costos del MII y del pago de incentivos a los funcionarios públicos. Como se observa, el costo de operación del sistema MII ha descendido en comparación al año 2006, principalmente debido a la menor cantidad de personal vinculado a su operación (el 2006 estaban involucrados 4.125 funcionarios con una dedicación promedio de su tiempo del 31,0% de su jornada laboral, y el 2015, se tienen 1.210 funcionarios con una dedicación promedio del 30,8% de su jornada). Asimismo, los incentivos han aumentado, debido al cambio en los porcentajes de asignación de los bonos trimestrales entregados a los funcionarios públicos.

**Figura 5: Comparación general de costos e incentivos MII 2006-2015 (en millones de pesos 2015)**



Fuente: Elaboración Propia.

Del análisis de la estructura de costos asociada a la operación del sistema de MII, se concluye que ésta no ha variado estructuralmente desde el año 2006 al 2015, pues más del 80% son costos de personal. Es destacable considerar que la cantidad de funcionarios que participa parcialmente en el sistema ha disminuido un 70,6%, desde el 2006, producto del traspaso de sistemas integrales hacia indicadores de gestión transversal y en la disminución de los servicios en los que se ha mantenido el marco de calidad y la certificación bajo norma ISO, teniendo como consecuencia una imputación menor de costos en personal a los MII. Lo anterior, no es sinónimo de ahorro ya que los sistemas, o bien siguen operando con el personal dedicado a su gestión, o ese personal ha sido redestinado a otras tareas institucionales.

Los costos unitarios de bienes y servicios aumentan por la mayor presencia de gastos en programas y servicios informáticos. En este sentido, pareciera que los cambios implementados a partir del 2010, luego del informe del Banco Mundial del 2008, dieron respuesta a una de las debilidades que había detectado ese organismo internacional en la implementación del PMG, relativo a que la entrega de Medios de Verificación (MV) para los Requisitos Técnicos de cumplimiento de las etapas comprometidas, aumentaba la carga laboral y los costos. Sin embargo, estos cambios aún no alcanzan a reemplazar procesos de recopilación y análisis de la información que muchos servicios ejecutan de forma semi-automática o manual, basados en horas de dedicación de su personal.

## VII. ANÁLISIS DE LA ENCUESTA DE PERCEPCIÓN DE ACTORES VINCULADOS A LOS MECANISMOS DE INCENTIVO INSTITUCIONAL

La estrategia de evaluación consideró como uno de sus elementos relevantes la aplicación de un instrumento que permitiese indagar en las percepciones de 4 categorías distintas de actores institucionales (Jefes de Servicio, Encargados del PMG<sup>47</sup>, Jefes de Auditoría y Representantes de los Funcionarios), complementaria a las entrevistas y grupos focales de actores relevantes, posibilitando la cuantificación de percepciones subjetivas de dichos actores mediante su aprobación y/o rechazo a un listado de afirmaciones referentes al efectos del mecanismo en una serie de aspectos de la Institucionalidad. Este instrumento, que fue construido utilizando como base las preguntas incluidas en una encuesta efectuada en el contexto de la evaluación del PMG realizada por el Banco Mundial el año 2008, fue reformulada a partir de una serie de reuniones efectuadas entre el CSP y las contrapartes tanto de la Subsecretaría de Hacienda como de la Dirección de Presupuestos.

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

Para su aplicación el instrumento fue dispuesto en una plataforma web del CSP de manera tal que fuese contestado en línea. Dicha modalidad de aplicación permitió el logro de una serie de atributos metodológicos deseables entre los cuales se puede destacar la personalización de correos en que se invitó a responder, la autenticación de los encuestados y la focalización de los esfuerzos en aumentar la tasa de respuesta<sup>48</sup>. La encuesta se mantuvo en línea por 4 meses durante los cuales fue controlado su avance y coordinando esfuerzos entre el equipo investigador y la contraparte institucional para reiterar las invitaciones y persuadir a los convocados durante los períodos en que se constató menor velocidad de respuestas. La siguiente tabla presenta el marco muestral por tipo de encuestado así como las tasas efectivas de respuesta.

**Tabla 8: Distribución de la muestra.**

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

Fuente: Elaboración propia.

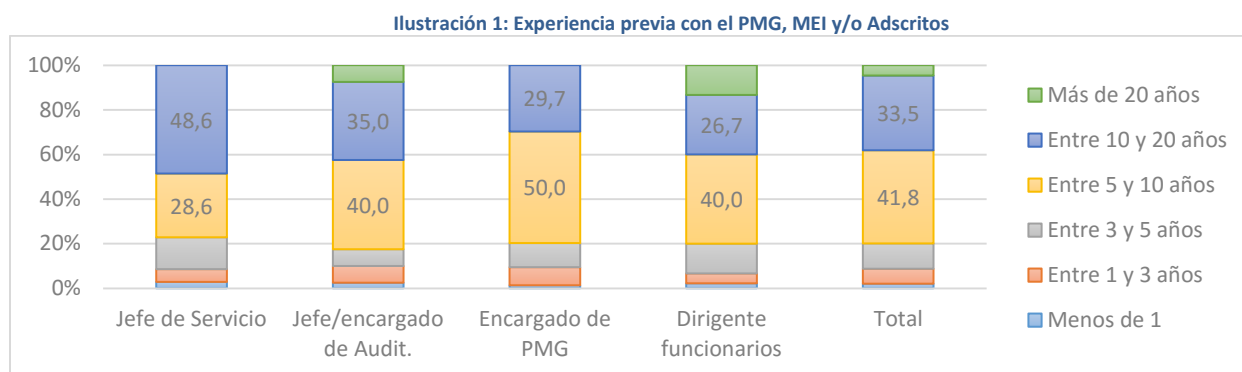
Previo al análisis de las respuestas de los encuestados resulta oportuno señalar que por tratarse de una encuesta de percepciones, cualquier ejercicio de revisión y/o validación de las respuestas a partir de evidencia cuantitativa o cualitativa “objetiva” debe ser efectuado con extrema precaución ya que con este ejercicio no se espera obtener mediciones “objetivas” de los efectos del Programa sino que más bien capturar precisamente la subjetividad contenida en los juicios de los actores involucrados en su implementación. Por otra parte, para efectos del despliegue de los resultados de las encuestas se presenta por separado la percepción de cada grupo, así como el dato de las percepciones globales, correspondiendo dicha información al resultado de todos los respondientes sin ningún tipo de ponderación en función por ejemplo, de los marcos muestrales.

<sup>47</sup> Los “Encargados del PMG”, son aquellos funcionarios que son contraparte de la Secretaría Técnica (DIPRES) para todo el proceso de formulación, monitoreo y evaluación del PMG, MEI y PMG adscrito.

<sup>48</sup> Este atributo se logró entre los encuestados Jefes de Servicio y Encargados del PMG puesto que en el caso de estos dos tipos de encuestados el proceso de convocatoria así como el control de la tasa de respuestas y la individualización de los sujetos que respondieron y quienes no se efectuó sobre la base de un listado proporcionado por la contraparte. Este listado constituye el marco muestral de las encuestas para este tipo de actores.

## 1. Experiencia previa de los mecanismos de desempeño y auto declaración de conocimiento

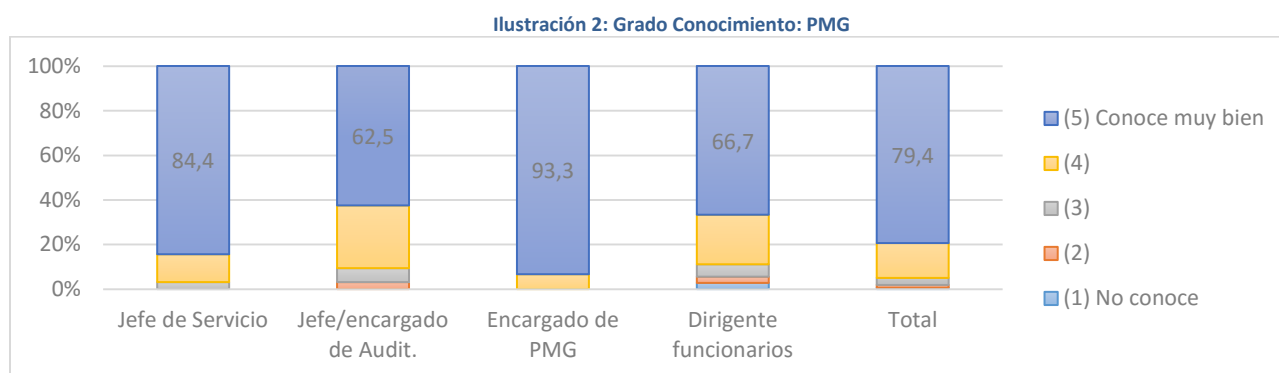
La primera dimensión en la que permite indagar la encuesta es el grado de conocimiento que los encuestados mencionan tener de los mecanismos de incentivos considerados en el estudio. Para ello se les consultó tanto respecto a la antigüedad de su experiencia en la materia como sobre su autopercepción de grado de conocimiento de los mecanismos. La Ilustración 1 permite observar el comportamiento de la primera de estas dos variables.



Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

Como se observa la evidencia permite afirmar que en las 4 categorías de análisis la gran mayoría de los encuestados conocen los mecanismos de incentivos hace por lo menos 5 años (75% o más en las 4 segmentaciones). Sin embargo se observa un cierto grado de heterogeneidad entre categorías puesto que una mayor proporción de los Jefes de Servicio declaran conocimiento de los mecanismos de entre 10 y 20 años (48,6%), hecho que probablemente es el reflejo de una trayectoria previa en el desempeño de cargos directivos, posiciones en las cuales resulta más probable la vinculación con estos sistemas. En efecto, al menos en el caso de los concursos del Servicio Civil, la ponderación de los atributos “experiencia previa en el Sector Público” y “experiencia previa en cargos Directivos”, configura un escenario en el cual resulta altamente probable que esta categoría de funcionarios tenga una experiencia más larga con los mecanismos de desempeño que constituyen el foco de la encuesta.

Relacionado con la variable recién revisada, la auto declaración de nivel de conocimiento del PMG se despliega en la Ilustración 2.

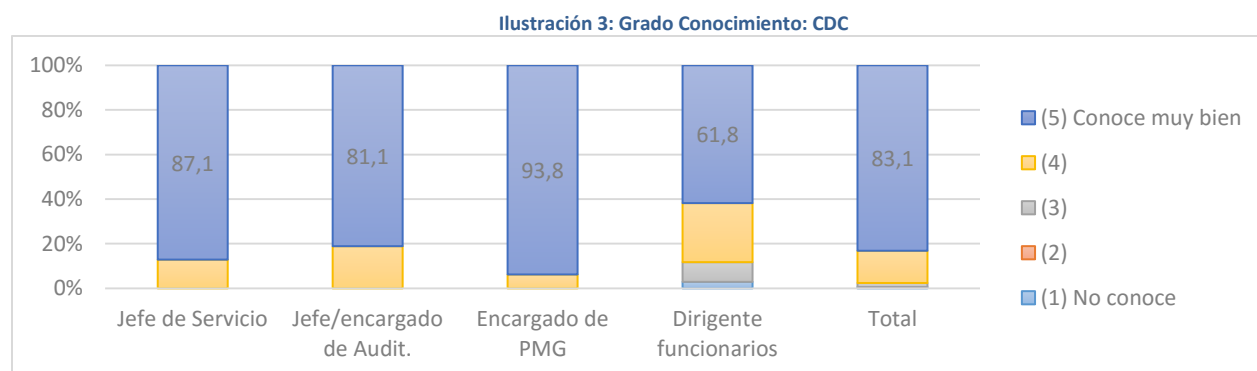


Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

Tal como puede observarse y consistente con el análisis previo, los directivos declaran en una proporción altísima (84,4%) conocer “Muy Bien” el PMG. Sin embargo, a diferencia de la revisión en la antigüedad del conocimiento de los mecanismos, en este caso quienes autodeclaran un mayor conocimiento del PMG son los funcionarios que en los servicios desempeñan el rol de encargado del PMG. Este contraste puede ser interpretado como que, a pesar de que los encargados del PMG declaran una relativa menor antigüedad en el conocimiento de los mecanismos respecto a los

directivos, al mismo tiempo y dada la especialidad de su trabajo consideran en una altísima proporción (93,3%) que conocen “Muy Bien” el mecanismo. De la misma forma, se reproduce de manera muy similar el patrón observado en la pregunta anterior entre Auditores y representantes de los funcionarios, categorías que consistentemente declaran tanto una menor antigüedad en el conocimiento del PMG como también una menor auto declaración de grado de conocimiento.

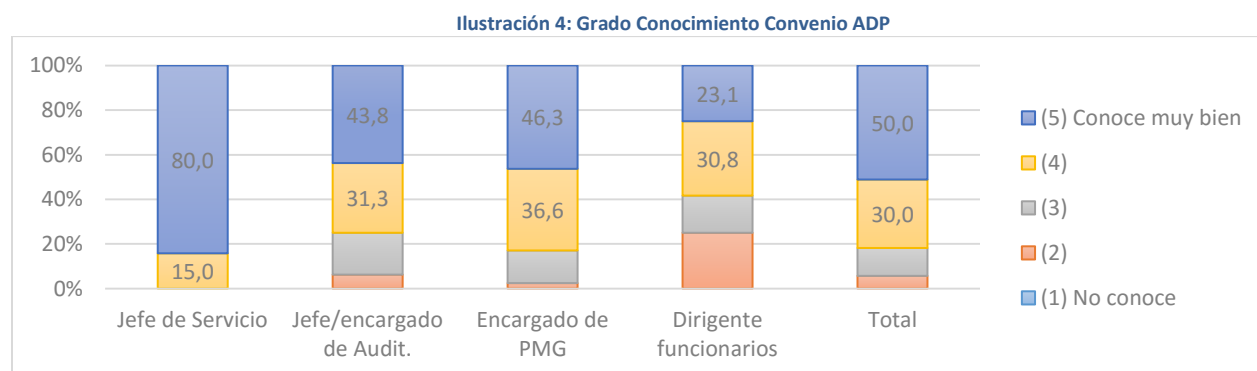
Por otro lado el cuestionario permite indagar en la auto declaración de nivel de conocimiento del Convenio de Desempeño colectivo (en adelante CDC), tal como puede observarse en la Ilustración 3.



Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

Si bien se observa un patrón muy similar al de la auto declaración de conocimiento del PMG llama la atención el hecho de que entre los auditores se releva una menor proporción que la tasa global de conocimiento del CDC. Si bien la naturaleza de la información relevada mediante esta encuesta no permite indagar con precisión en las razones de esta diferencia, resulta razonable conjeturar que, dado el mayor grado de descentralización que caracteriza a este instrumento en relación con el PMG, los auditores desempeñan un rol más activo en su medición periódica y/o validación de cumplimiento de metas.

En tercer lugar los encuestados son consultados por su percepción del grado de conocimiento del mecanismo del Convenio de Alta Dirección Pública, datos cuyo procesamiento se exhibe en la Ilustración 4.



Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

Tal como era de esperarse, el grado de conocimiento auto declarado entre los Jefes de Servicio es mayor que la declaración de las otras categorías analizadas, resultando muy similares los patrones del grado conocimiento sobre esta materia que declaran los auditores y los encargados del PMG. Resulta llamativo el relativo menor nivel de conocimiento que se constata entre los Dirigentes de los funcionario (50% declara un grado medio o menor de conocimiento del convenio ADP).

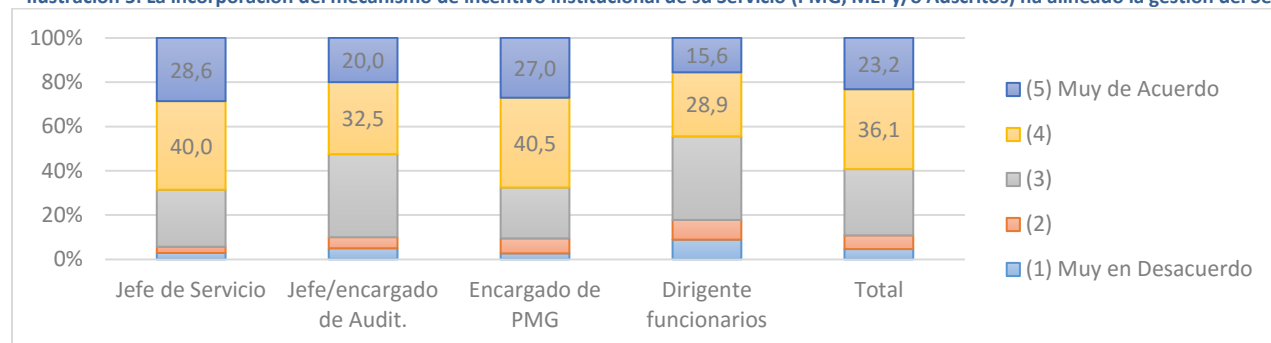


## 2. Análisis de percepción de efectos de los mecanismos de desempeño de la institución.

Junto con la indagación en elementos más objetivos del desempeño institucional y el efecto que el PMG (y símiles) tienen sobre él, la batería de metodologías propuesta para el levantamiento de información considera complementar dicho análisis con la percepción de los actores institucionales sobre esta dimensión.

El primer elemento considerado para este análisis es la percepción de los encuestados respecto a si la gestión institucional se ha alineado gracias a la incorporación de los mecanismos de incentivo institucional que constituyen el eje de la presente investigación, tal como se despliega en la Ilustración 5.

**Ilustración 5: La incorporación del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI y/o Adscritos) ha alineado la gestión del Servicio**

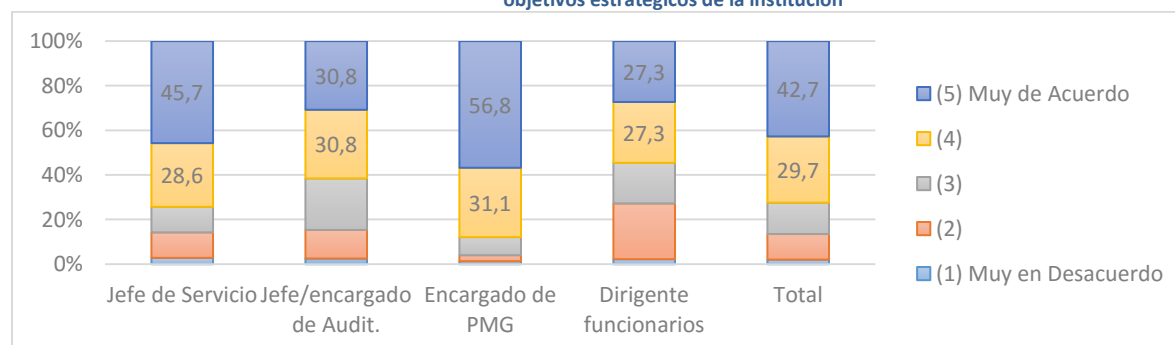


Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

Tal como puede observarse la percepción de los entrevistados tiene un grado relevante de heterogeneidad, situación de la que da cuenta el hecho de que mientras entre directivos prácticamente un 70% de los entrevistados declara algún grado de acuerdo con la afirmación, dicha proporción no supera el 45% entre los dirigentes de los funcionarios. Se constata también que la estructura de preferencias entre Jefes de Servicio es similar a la de los encargados del PMG de la misma forma que la percepción entre auditores tiene un grado mayor de similitud con la de los Dirigentes de los Funcionarios.

De la misma forma, al ser consultados los entrevistados respecto al grado en que las metas de los mecanismos de desempeño están alineados con los objetivos estratégicos de las Institución, se observa un patrón de respuestas similar al de la pregunta anterior aunque con una mayor proporción de respuestas favorables tal como se muestra en la Ilustración 6.

**Ilustración 6: Las metas e indicadores del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI y/o Adscritos) están alineados con los objetivos estratégicos de la institución**

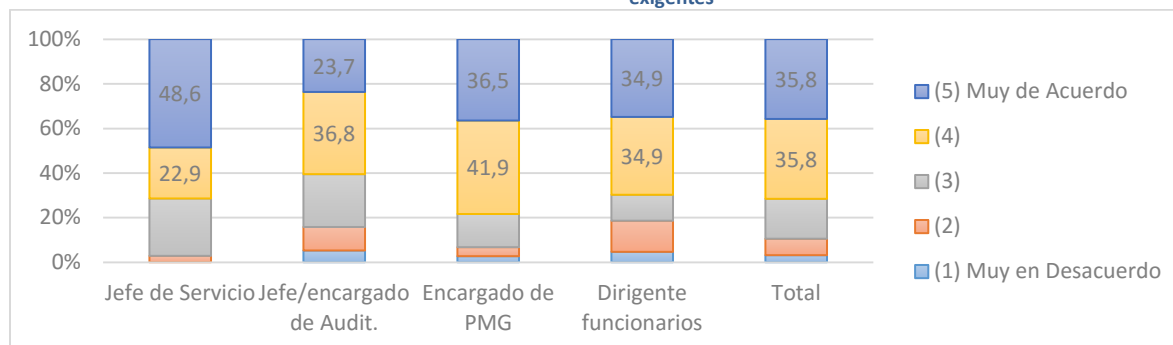


Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

Del contraste entre las percepciones respecto al grado en que el mecanismo de incentivo ha alineado a la gestión institucional y la alineación de estos mecanismos con los objetivos estratégicos se puede interpretar, por transitividad,

que existe la percepción de un grado menor de alineación (aunque no necesariamente bajo en términos absolutos) entre la gestión institucional y los objetivos estratégicos. Esta tesis puede complementarse con la percepción respecto al grado de dificultad que se adjudica a las metas anuales comprometidas en el contexto de los compromisos de desempeño, respuestas cuyo procesamiento se exhibe en la Ilustración 7.

**Ilustración 7: Las metas anuales comprometidas en el mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI y/o Adscritos) han sido exigentes**

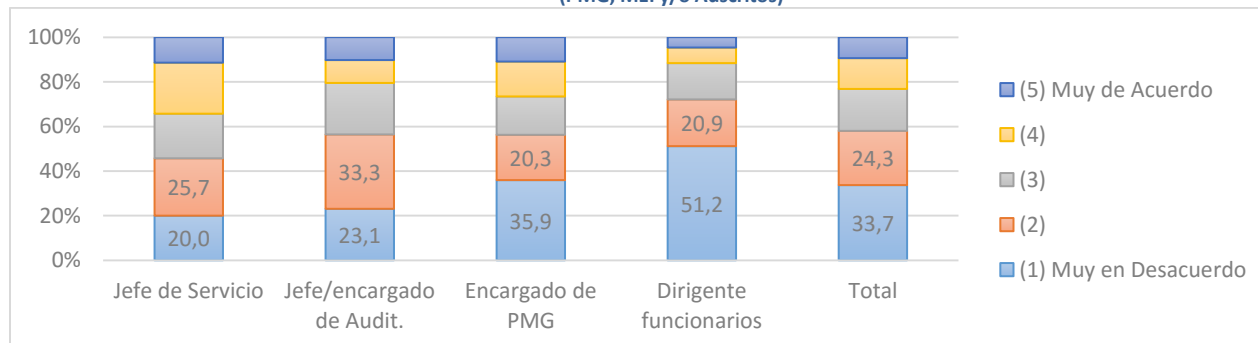


Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

Un primer elemento a destacar de las respuestas es que sistemáticamente los encuestados declaran que las metas han sido exigentes, siendo este reactivo el segundo de la encuesta en la proporción de personas que seleccionan las categorías de acuerdo (4 y 5). Por otro lado, si bien en las preguntas anteriormente analizadas se observa un cierto grado de heterogeneidad en las respuestas entre distintas categorías de funcionarios, en el caso de la percepción sobre el nivel de dificultad dichas diferencias tienden a disminuir, particularmente si se efectúa el contraste entre las percepciones de los directivos con la de los representantes de los funcionarios. En efecto, para este reactivo la diferencia en el grado de acuerdo (respuestas en categorías 4 y 5) con la afirmación es menor a un 2%, en circunstancias que, en preguntas anteriores, la diferencia entre estas categorías sobrepasaba el 10%. De la misma forma, destaca el hecho de que en términos relativos los encargados del PMG atribuyen un mayor grado de dificultad a las metas que el resto de las segmentaciones de quienes respondieron la encuesta. Es importante mencionar en este punto que si se considera el nivel de acuerdo de los encuestados con la afirmación esta es la segunda en que los encuestados manifiestan el mayor nivel de acuerdo.

A continuación los distintos grupos de funcionarios participantes de la encuesta fueron consultados respecto su percepción del grado en que los usuarios de la Institución en la que se desempeñan conocen las metas anuales de desempeño, respuestas cuyo procesamiento se presenta en la Ilustración 8.

**Ilustración 8: Los usuarios, beneficiarios o clientes de la institución conocen las metas anuales del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI y/o Adscritos)**

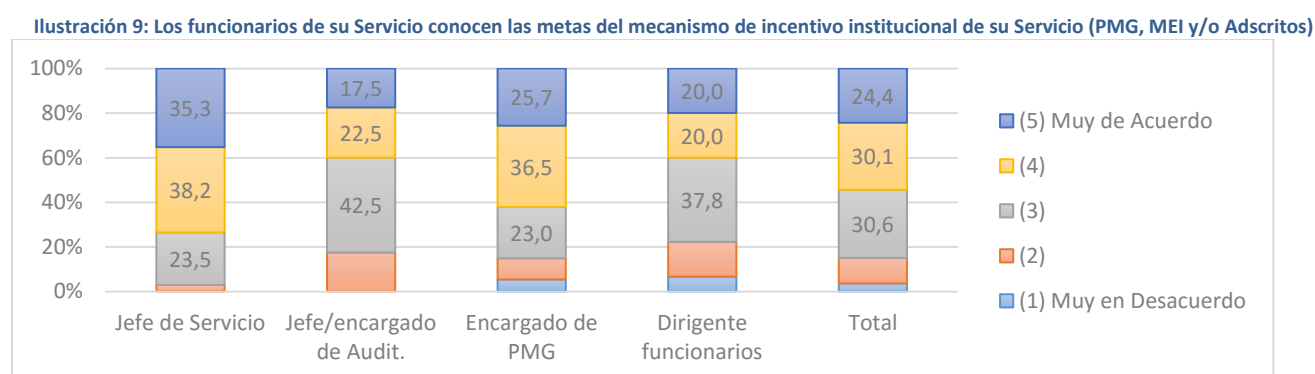


Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

Resulta evidente que, de las respuestas analizadas hasta este punto, esta es la que presenta la mayor proporción de menciones en las dos categorías que representan el menor grado de acuerdo. De hecho, es aquella en que se observa

mayor proporción de respuestas en desacuerdo de todo el cuestionario, no sólo considerando la globalidad de las respuestas sino que también en cada una de las 4 categorías de funcionarios en las que se segmentan los análisis. En particular, se observa que entre los Dirigentes de los funcionarios una mayoría de ellos (51,2%) escoge la opción “muy en desacuerdo”. La opinión menos crítica respecto a esta dimensión se distingue entre los Jefes de Servicio en donde la proporción de encuestados que selecciona las opciones de menor nivel de acuerdo no superan el 50%. De la misma forma, el patrón de opiniones con mayor grado de similitud al de los Directivos es el los auditores, mientras que el patrón más parecido al de los Directivos de los funcionarios se observa entre los encargados del PMG.

Una indagación similar a la anterior se obtiene al ser consultados los encuestados respecto a su percepción del grado de conocimiento de los funcionarios de la Institución de las metas anuales tal como se exhibe en la Ilustración 9.

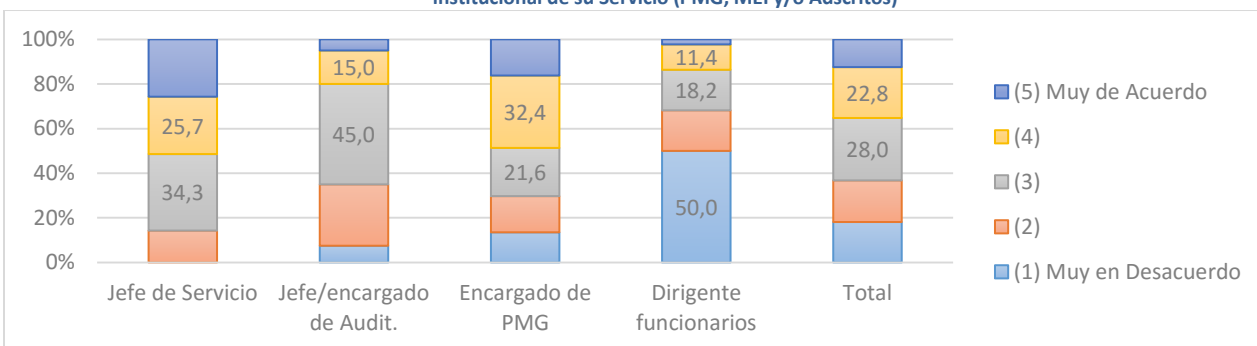


**Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional**

Dos elementos principales destacan del análisis de las respuestas a esta pregunta. En primer lugar, se constata una impresión menos crítica que la analizada en relación al grado de conocimiento de las metas Institucionales por parte de los usuarios de los servicios. En efecto, las dos categorías que dan cuenta del mayor grado de acuerdo con la frase suman sobre el 70% en el caso de los Jefes de Servicio, opinión que presenta un grado de similitud mayor con la de los encargados del PMG. La segunda tendencia marcada que se constata es la alta similitud entre el patrón de respuestas de los auditores con la de los dirigentes de los funcionarios, observándose una percepción menos crítica que la constatada entre los directivos de las Instituciones y los encargados del PMG. Por otro lado y considerando en conjunto las respuestas a esta pregunta con la opinión de una baja tasa de conocimiento de las metas entre los usuarios, se puede conjeturar una desconexión entre estas la creación de valor público que en su cumplimiento debería generarse de cara a los ciudadanos.

Por otro lado, las percepciones de los encuestados respecto al grado de participación de los funcionarios en la formulación de las metas anuales (Ilustración 10) presentan un grado de heterogeneidad, comparable a aquel estimado en las percepciones respecto al grado en que los usuarios de los servicios conocen las metas anuales.

**Ilustración 10: Los funcionarios tienen participación significativa en la definición de las metas anuales incluidas en el mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI y/o Adscritos)**

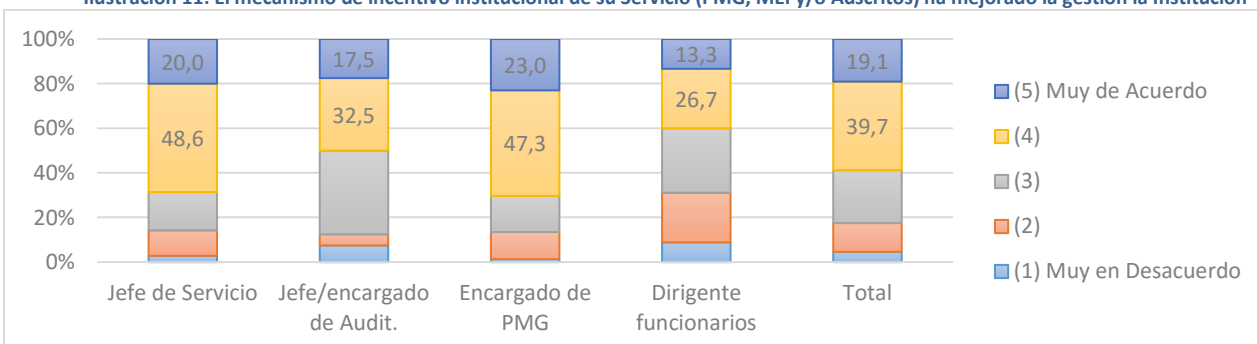


Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

Tal como puede observarse, sin importar el tipo de encuestado, si bien la respuesta de los jefes de los servicios y encargados del PMG refleja una opinión más positiva respecto al grado en que los funcionarios del servicio han participado en la definición de las metas anuales, la respuesta de los directivos de las asociaciones de funcionarios presenta un alto grado de disenso con dicha postura. En efecto el 50% de los dirigentes de funcionarios responde en la categoría de mayor desacuerdo con la afirmación, Por otro lado se puede observar que si bien las respuestas de los auditores dan cuenta de un mayor nivel de rechazo a la afirmación (repitiendo en alguna medida la tendencia ya descrita en líneas precedentes), dicho rechazo no resulta tan rotundo como el expresado en la respuesta de los dirigentes.

La siguiente afirmación contenida en el cuestionario permite identificar la percepción de los efectos del sistema de incentivos (sea PMG, MEI o Adscritos) sobre la gestión del servicio en el que desempeñan funciones los encuestados.

**Ilustración 11: El mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI y/o Adscritos) ha mejorado la gestión la Institución**



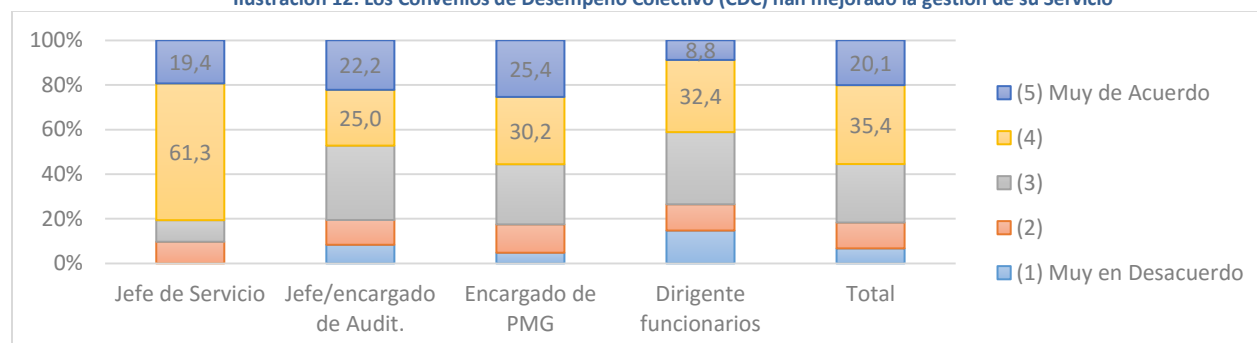
Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

Un primer elemento que puede distinguirse es el alto grado de acuerdo con la afirmación no sólo desde el punto de vista global sino que también considerando cada categoría de encuestado por separado. Sin embargo, nuevamente se observa heterogeneidad en las respuestas. En efecto, el patrón de respuestas a la afirmación repite la estructura observada en las ilustraciones anteriores, esto es, un mayor grado de “optimismo” desde el punto de vista de los efectos del mecanismo entre encargados del PMG y Jefes de Servicio que entre los encargados de auditoría y representantes de los funcionarios. Vale la pena señalar que este optimismo es menos intenso en los dirigentes de funcionarios, quienes solamente en un 40% se manifestaron de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación, lo cual habla de una postura si bien no completamente crítica, un poco más matizada en relación al resto de los grupos encuestados.

A continuación, el instrumento incluyó afirmaciones que permiten comparar el efecto sobre la gestión institucional atribuido al mecanismo de incentivo institucional (PMG, MEI o Adscritos), con otros sistemas de incentivos tales como el

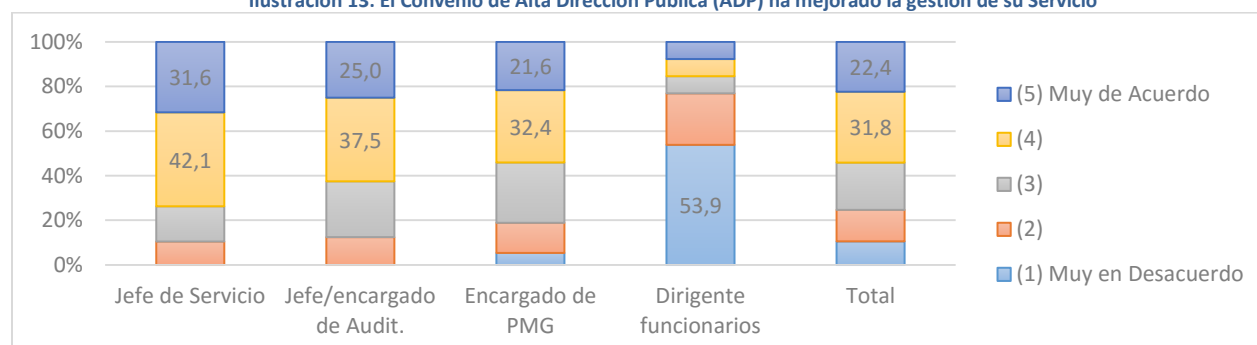
Convenio de Desempeño Colectivo y con el efecto en la gestión Institucional atribuido al convenio de Alta Dirección Pública de la autoridad del Servicio<sup>49</sup>, tal como se presenta en las Ilustraciones Ilustración 12 e Ilustración 13.

**Ilustración 12: Los Convenios de Desempeño Colectivo (CDC) han mejorado la gestión de su Servicio**



Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

**Ilustración 13: El Convenio de Alta Dirección Pública (ADP) ha mejorado la gestión de su Servicio**



Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

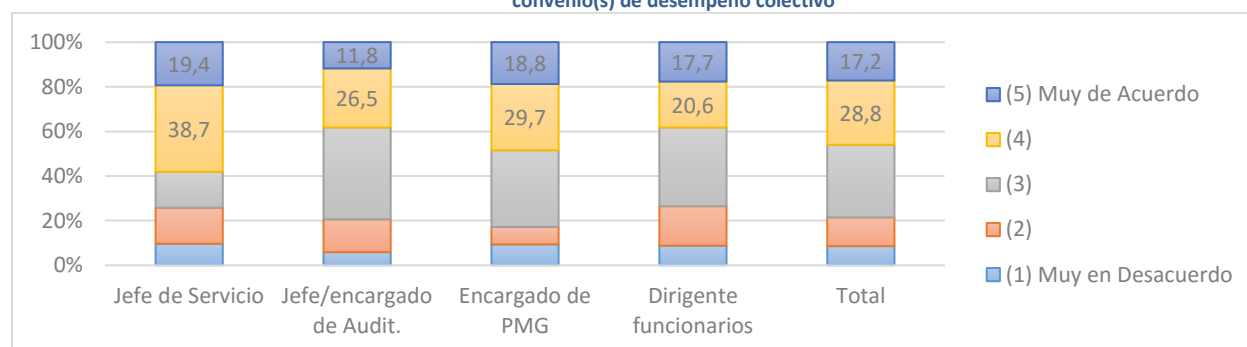
El primer hecho que es relevante destacar de la información procesada es que en general las percepciones respecto al efecto de estos instrumentos sobre el desempeño institucional no resultan significativamente distintas al efecto atribuido al mecanismo PMG y asociados, ya que mientras en las afirmaciones sobre el efecto positivo del PMG se observa una tasa de acuerdo (categorías 4 y 5) de 59%, en el caso del CDC y en el del convenio ADP se observa una proporción de 55% y 54% de respuestas de acuerdo. Sin embargo, al analizar las respuestas segmentadas por tipo de encuestado, se observa que en el caso de los Directivos el instrumento al que se atribuye mayor efecto sobre el desempeño institucional es el CDC (81% de acuerdo, vs un 74% de acuerdo en la efectividad del convenio ADP y un 69% de declaración de efectividad del PMG), mientras que entre los encargados del PMG se atribuye mayor grado de efectividad al PMG (70% de acuerdo en la efectividad del PMG, 56% atribuido al CDC y un 54% al convenio ADP). Por su parte, entre los encargados del área de auditoría se observa un 63% de acuerdo en la efectividad del convenio ADP, un 50% en la efectividad del PMG y un 47% de efectividad del CDC. Finalmente, en el caso de los dirigentes de los funcionarios, y tal como ocurrió en el caso del PMG, se observa el menor grado de acuerdo en la efectividad de los mecanismos, siendo la percepción de efectividad sobre la gestión institucional del PMG y CDC muy similares (40% y 41% de encuestados seleccionaron alguna de las 2 categorías que representan el mayor nivel de acuerdo), mientras que en el caso del convenio del ADP se observa un porcentaje de acuerdo con su efectividad de sólo 15%. Sobre este último punto, llama la atención la postura tan crítica de los dirigentes de los funcionarios respecto de este instrumento, ya que en casi un 80% se responde de manera negativa ante la

<sup>49</sup> Las afirmaciones en que se solicita al entrevistado manifestar su opinión con aspectos relacionados al Convenio de Alta Dirección Pública (efecto en la gestión del convenio ADP y grado de asociación del PMG con el convenio ADP) son aquellas en que se obtiene menor tasa de respuesta. La menor tasa de respuesta puede atribuirse al desconocimiento del sistema de Alta Dirección Pública y/o a que en el Servicio del cual dependen los encuestados el Sistema de ADP no se ha implementado. Este hecho determina que estos reactivos no sean incorporados en el análisis factorial efectuado a las respuestas al cuestionario

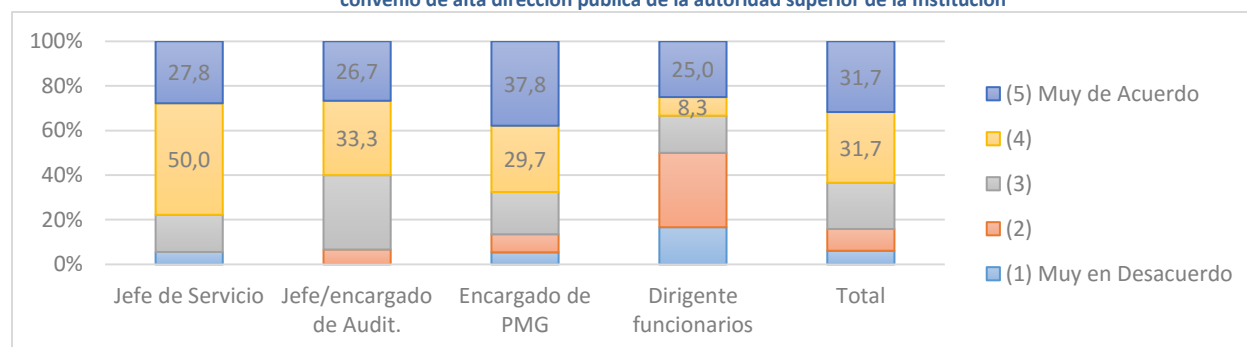
afirmación del efecto de los Convenios de ADP. Esto permitiría afirmar que los dirigentes de los funcionarios tienen claramente una postura crítica respecto del impacto de los Convenios ADP en las instituciones.

Otra dimensión que el instrumento permite medir es la percepción del grado en que el mecanismo PMG, MEI o Adscrito se asocia con el CDC y con el convenio ADP. Dicha información se presenta en la Ilustración 14 y en la Ilustración 15.

**Ilustración 14: Las metas del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI y/o Adscritos) están altamente relacionadas con el / los convenio(s) de desempeño colectivo**



**Ilustración 15: Las metas del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI y/o Adscritos) están altamente relacionadas con el convenio de alta dirección pública de la autoridad superior de la Institución**

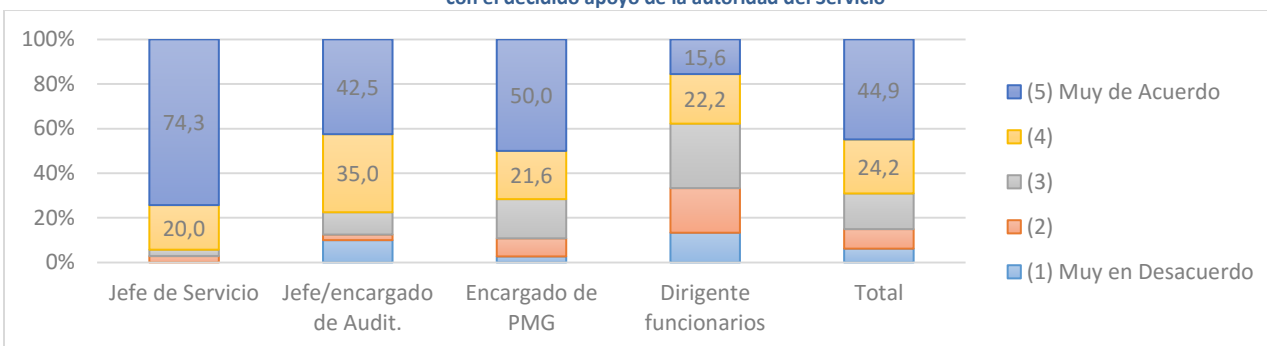


Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

Un primer hecho que llama la atención de la información desplegada es una tasa de acuerdo con las afirmaciones (categorías 5 y 6) más bien baja en el caso de la percepción de la asociación entre el PMG y el CDC. Por el contrario, la percepción de asociación entre el PMG con el convenio de Alta Dirección Pública es mayoritaria. En efecto, en el caso de la percepción de asociación del PMG con el CDC se observa una de las menores tasas de acuerdo. Sin embargo, nuevamente se repite el patrón de opiniones diferenciadas entre distintos actores: la categoría de funcionarios que manifiesta mayor grado de acuerdo con ambas afirmaciones es aquella integrada por los Directivos seguida por la percepción del grupo compuesto por los encargados del PMG. Con un menor grado de acuerdo se distinguen las respuestas de los encargados de auditoría pero sobre todo los dirigentes de los funcionarios.

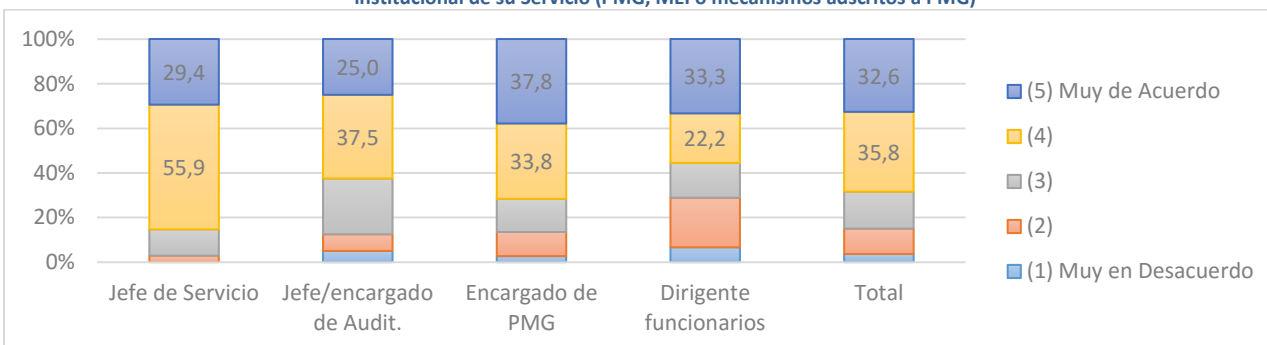
Por otro lado, la encuesta permite analizar la alineación del PMG con aspectos de la gestión interna de los servicios tales como el **apoyo de la autoridad** a la implementación del mecanismo y el nivel de **compromiso de los funcionarios** en el logro de las metas definidas, información cuyo procesamiento se exhibe en las siguientes ilustraciones.

**Ilustración 16: La implementación del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG), ha contado con el decidido apoyo de la autoridad del Servicio**



Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

**Ilustración 17: Los funcionarios del servicio tienen un alto nivel de compromiso con el logro de las metas definidas en el mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG)**

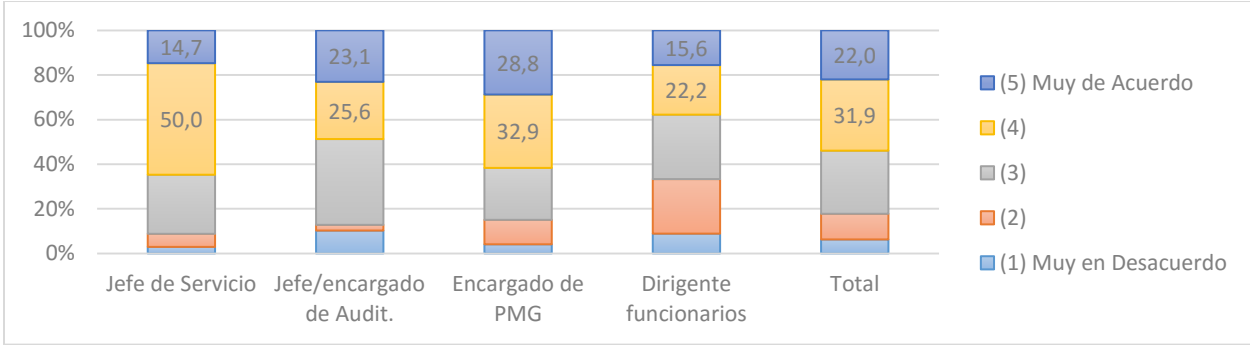


Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

La información desplegada permite inferir varias conclusiones. En primer lugar, en términos generales, se observa una alta tasa de acuerdo (Categorías 4 y 5) en las respuestas. De hecho, en estas preguntas se observa dos de las mayores tasas de acuerdo del cuestionario. Sin embargo, nuevamente se constata la diferencia significativa en la segmentación de las percepciones por tipo de encuestado. Mientras que en el caso de las percepciones de los directivos se observa el mayor y tercer mayor grado de acuerdo con las afirmaciones presentadas en la Ilustración 16 e Ilustración 17 respectivamente, en el caso de las respuestas de los representantes de los funcionarios se observa un importante grado de desacuerdo, particularmente con la afirmación relacionada con el apoyo de la autoridad (33% menciones en categorías 1 y 2). De la misma forma, entre auditores y encargados del PMG se reitera la estructura de respuestas ya descrita en preguntas anteriores.

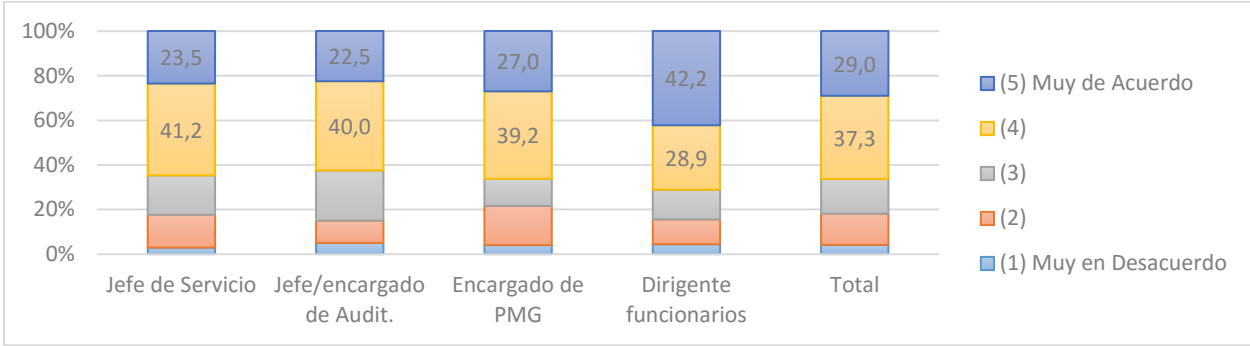
Adicionalmente el cuestionario incluye reactivos tendientes a medir la percepción de los encuestados respecto a la relación existente en dos variables adicionales de gestión interna: el grado en que el PMG contribuye al proceso de toma de decisiones de la jefatura de servicio y si el logro de las metas requiere de un esfuerzo adicional de los funcionarios, información que se presenta a continuación:

**Ilustración 18: El monitoreo de los indicadores definidos en el mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) contribuye al proceso de toma de decisiones de la jefatura de Servicio**



Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

**Ilustración 19: Para cumplir con las metas definidas en el mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) se requiere esfuerzo adicional de los funcionarios**



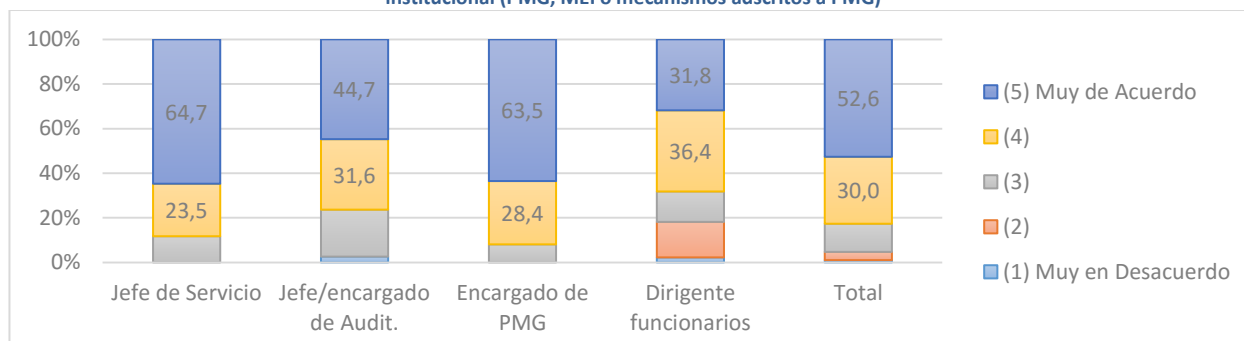
Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional.

Si bien es cierto la respuesta a ninguna de las dos preguntas marca una ruptura en la tendencia ya constatada en las percepciones de las segmentaciones de funcionarios, destaca principalmente el hecho de que en el caso de la percepción respecto a si el cumplimiento de las metas implica un esfuerzo adicional de parte de los funcionarios se observa la mayor tasa de acuerdo (categorías 4 y 5) en la percepción de los representantes de los funcionarios, con prácticamente un 71% de acuerdo, tasa que incluso es superior a la proporción de encuestados de acuerdo entre Jefes de Servicio. Esta situación se traduce en que las percepciones respecto a esta afirmación son aquellas que guardan el menor nivel de correlación con todas las otras respuestas a los reactivos incluidos en el cuestionario. Esto probablemente se asocia a que el mayor esfuerzo es visto como algo negativo por parte de los dirigentes, lo que no necesariamente ocurre con las otras categorías. Asimismo, es relevante que el 64,7% de los directivos opine que el monitoreo de los indicadores contribuye a en su proceso de toma de decisiones, ya que son estos los más calificados para evaluar esta pregunta, por tener una percepción más directa de esta toma de decisiones.

El siguiente reactivo incorporado al cuestionario es aquel en donde se observa mayor proporción de acuerdo (opciones 4 y 5), tanto desde el punto de vista global como considerando cada tipología de funcionario por separado. Se trata de la percepción del grado de conocimiento que los funcionarios tienen del nivel de cumplimiento del PMG. En efecto, y tal como era de esperarse en reconocimiento del hecho que el cumplimiento de estas metas determina la obtención del incentivo, se observa una tasa de acuerdo cercana al 80%. Sin embargo, el hecho más significativo de las respuestas a esta pregunta es que, a pesar de ser una variable para la cual la expectativa era una alta tasa de acuerdo entre todos los grupos de encuestados, se reitera el patrón de heterogeneidad ya descrito en prácticamente la totalidad de las respuestas del cuestionario: Mayor proporción de respuestas “positivas” entre Jefes de Servicio y encargados del PMG que entre auditores y representantes de los funcionarios tal como se aprecia a continuación:



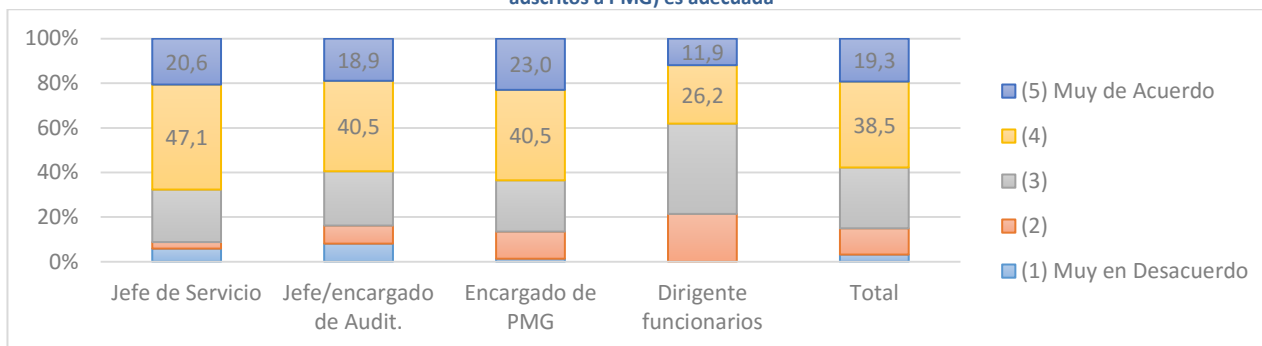
**Ilustración 20: Los funcionarios de su Servicio conocen el grado en que la institución ha cumplido con los compromisos del mecanismo de incentivo institucional (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG)**



Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

Otro aspecto en el que el cuestionario indagó es la percepción de los encuestados respecto a si la cantidad de tiempo que las Instituciones dedican al funcionamiento del mecanismo, tal como se despliega en la siguiente ilustración.

**Ilustración 21: La cantidad de tiempo dedicada al funcionamiento del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) es adecuada**



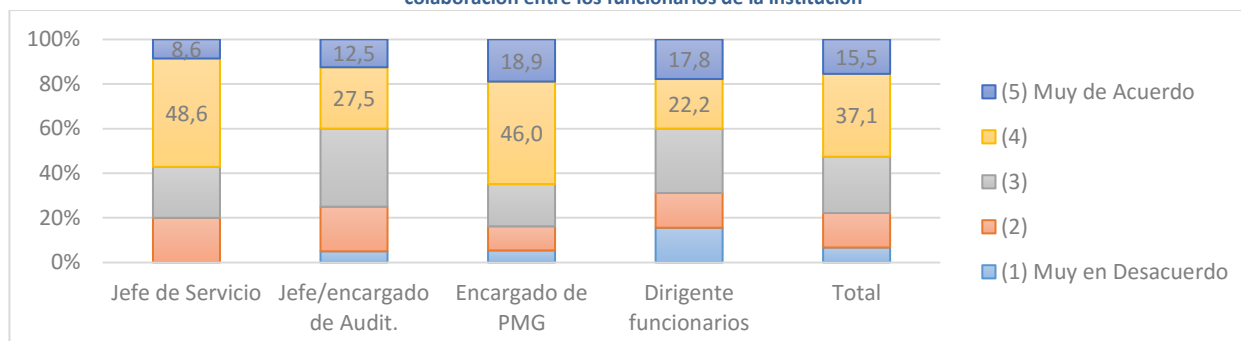
Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

Para analizar la percepción respecto de esta variable es necesario recalcar que el reactivo hace referencia al tiempo invertido en el funcionamiento del sistema y no en el esfuerzo o tiempo requerido para logro de las metas. Considerando lo anterior, el primer elemento destacable es el hecho que, sin importar el tipo de encuestado, la tasa de desacuerdo con la afirmación (categorías de respuesta 1 y 2) no supera en ningún caso el 21%. En síntesis, la percepción de que el tiempo dedicado al funcionamiento del mecanismo sería excesivo resulta minoritaria.

Sin embargo, sin contradecir el hallazgo recién mencionado, es necesario matizarlo considerando que en el caso de la respuesta de los representantes de los funcionarios, en este reactivo se observa la mayor tasa de “desacuerdos” de todo el cuestionario. También destaca el hecho de que esta es una de las preguntas en donde la respuesta de los auditores alcanza mayor grado de parecido con la respuesta de los Jefes de Servicio. Producto de esta última circunstancia y al igual que lo ocurrido con las percepciones respecto a si el mecanismo ha requerido un esfuerzo adicional de los funcionarios, el patrón de respuestas de los distintos grupos encuestados respecto de este reactivo presenta una baja correlación con el patrón de respuesta de las otras preguntas consideradas en el cuestionario.

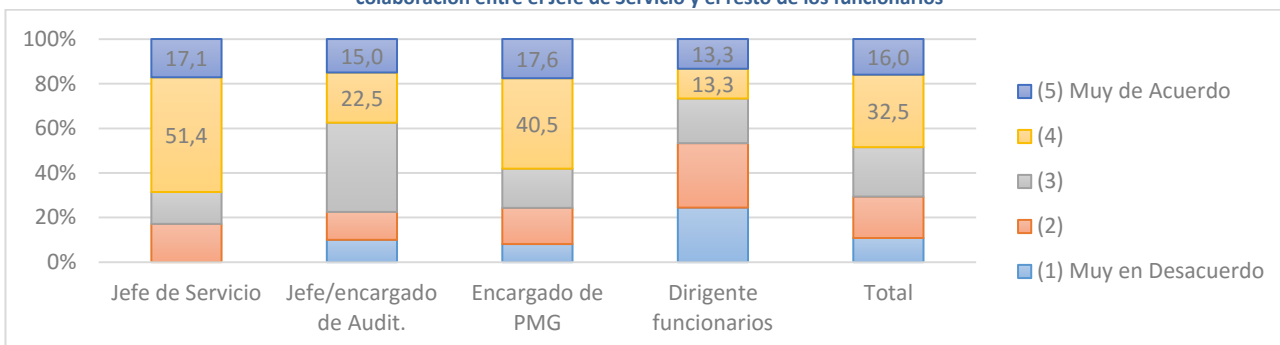
A continuación, el cuestionario incluyó un set de preguntas en las cuales el encuestado da cuenta de su percepción al grado en que el PMG ha aumentado el grado de colaboración entre distintos actores institucionales tales como la colaboración entre funcionarios, la colaboración entre el Jefe de servicio y los funcionarios y la colaboración entre la Institución y el Ministerio del cual depende. El resultado del procesamiento a las percepciones a estos reactivos se presenta en las 3 ilustraciones siguientes:

**Ilustración 22: La implementación del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) fomenta la colaboración entre los funcionarios de la institución**



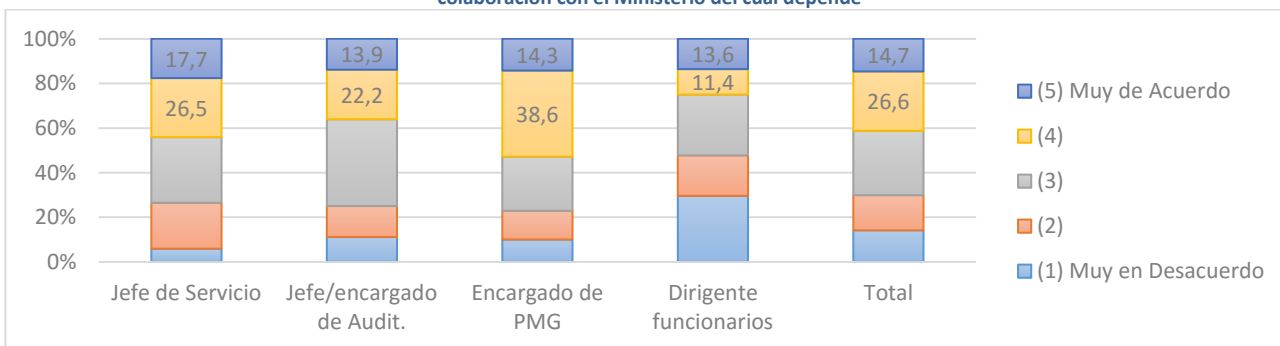
Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

**Ilustración 23: La implementación del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) fomenta la colaboración entre el Jefe de Servicio y el resto de los funcionarios**



Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

**Ilustración 24: La implementación del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) fomenta la colaboración con el Ministerio del cual depende**

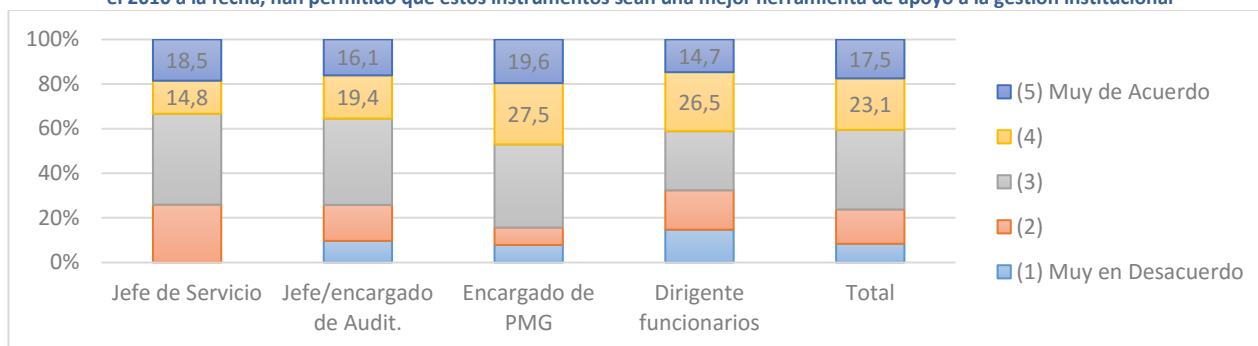


Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

Si bien es cierto en los tres reactivos se observa el mismo patrón descrito en la mayoría de las preguntas del cuestionario, el hecho más destacable es que en las tres preguntas se constatan las tasas de “acuerdo” (categorías 1 y 2) más bajas de todo el cuestionario. Este hallazgo se potencia por el hecho de que en el caso de los representantes de los trabajadores se observa una de las tasas más altas de desacuerdo con la afirmación de que el PMG aumenta el grado de colaboración de la autoridad con los funcionarios (53% de menciones 1 y 2). Finalmente, también debe destacarse que la menor tasa de acuerdo global ocurre en la percepción respecto al efecto en el grado de colaboración entre la Institución y el Ministerio del cual depende, donde solo encargado de PMG superan levemente el 50%.

En la Ilustración 25 se presenta las respuestas de los encuestados respecto a si los cambios implementados desde el 2010 en el instrumento han permitido que este se transforme en una mejor herramienta de apoyo a la gestión institucional.

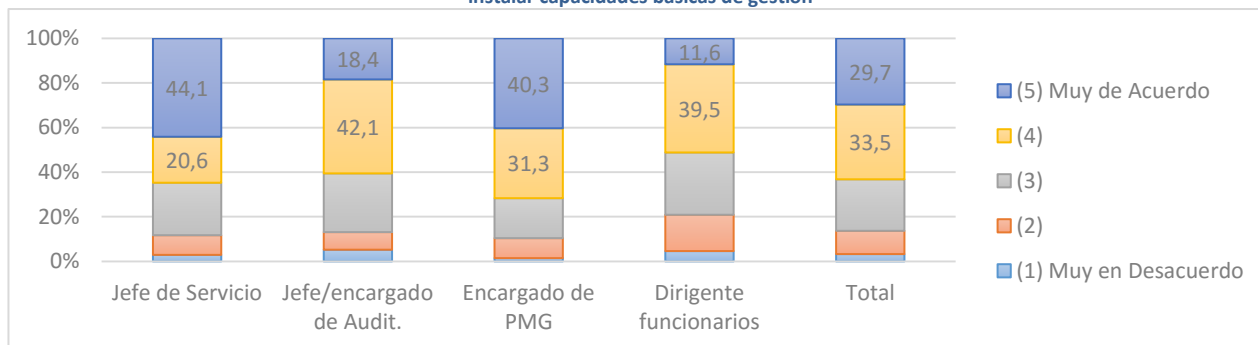
**Ilustración 25: Los cambios en el mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG), introducidos desde el 2010 a la fecha, han permitido que estos instrumentos sean una mejor herramienta de apoyo a la gestión institucional**



Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

Del procesamiento de las respuestas se destaca que en este reactivo se observa la menor proporción de respuestas de acuerdo de todo el cuestionario entre Jefes de Servicio, percepción por lo demás muy similar a la constatada entre los encargados de auditoría y los dirigentes de los funcionarios. Esto sumado a las percepciones del resto de las categorías consideradas en las segmentaciones se traduce en que, al igual que lo ocurrido con otras preguntas, esta es una de las que presenta menor correlación con el resto de los reactivos del instrumento.

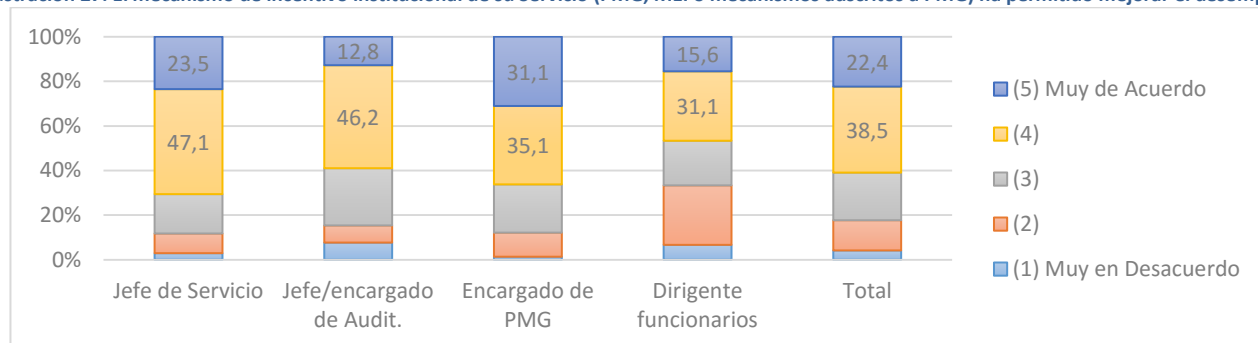
**Ilustración 26: El mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) ha llevado, a lo largo del tiempo, a instalar capacidades básicas de gestión**



Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

A continuación, se solicita la opinión del encuestado respecto del grado en que el mecanismo ha permitido ya no mejorar la gestión sino que más bien su desempeño tal como se exhibe en la Ilustración 27.

**Ilustración 27: El mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) ha permitido mejorar el desempeño**

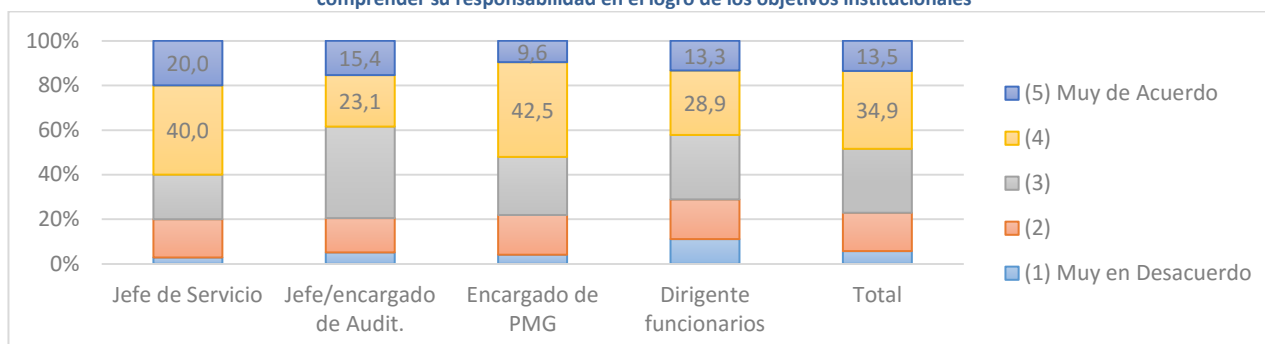


Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

Las respuestas a esta afirmación presentan un comportamiento prácticamente idéntico al observado en el procesamiento de la respuesta al reactivo 11 en que se solicita a los usuarios su percepción sobre el efecto del PMG en la gestión, de lo que se colige que los entrevistados no hacen mayor distinción entre los efectos del PMG en la calidad de la gestión y sus efectos sobre el desempeño de la Institución, y que las respuestas a ambos son consistentes entre sí.

Luego, al procesar la respuesta de los encuestados respecto al grado de acuerdo con la afirmación sobre si el mecanismo ha contribuido a que los funcionarios comprendan de mejor manera su responsabilidad en el logro de los objetivos institucionales se observa el patrón de respuestas sintetizado en la Ilustración 28.

**Ilustración 28: El mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) lleva a los funcionarios(as) a comprender su responsabilidad en el logro de los objetivos institucionales**

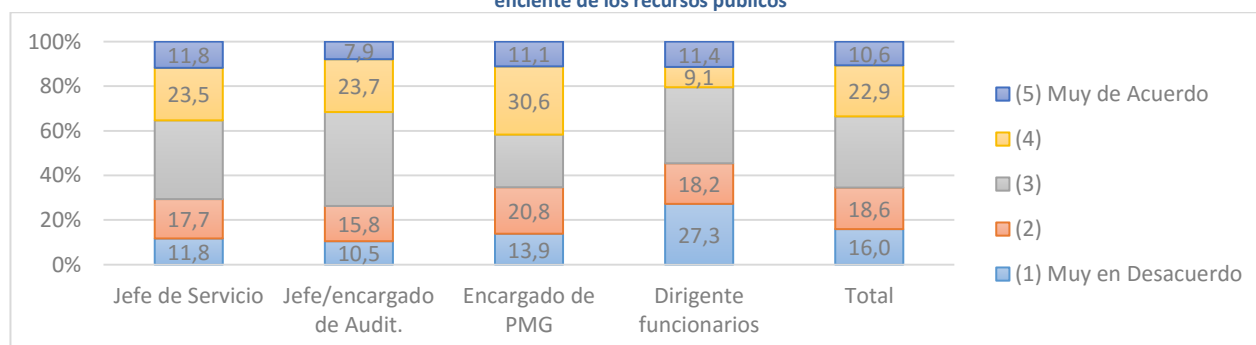


Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

Se observa un bajo nivel de acuerdo con la afirmación en comparación con las opiniones respecto a otros reactivos del instrumento, de la misma forma que se reitera la tendencia a una mayor proporción de acuerdo entre Jefes de Servicio y auditores y menor entre dirigentes de funcionarios y auditores.

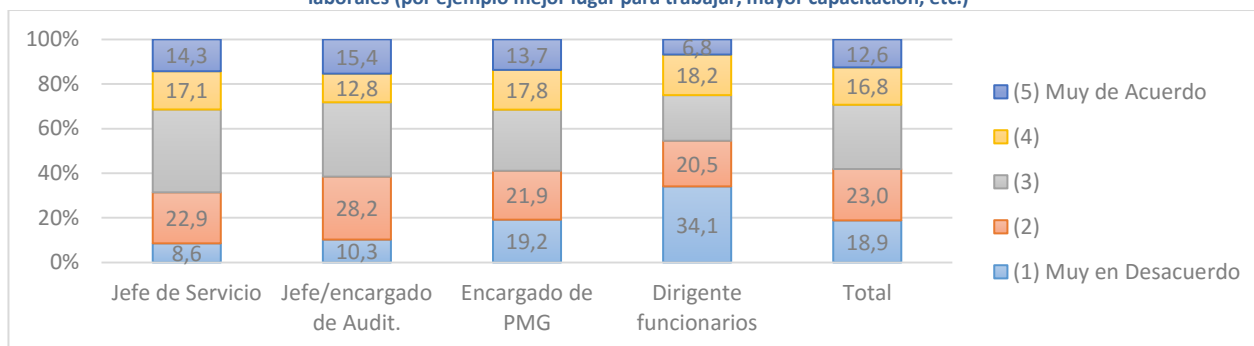
Respecto a la percepción del efecto del mecanismo sobre la eficiencia en la asignación de recursos públicos y sobre el mejoramiento de las condiciones laborales se observa, en términos generales, dos de los menores niveles de acuerdo de todo el cuestionario, tal como se presenta en la Ilustración 29 y la Ilustración 30.

**Ilustración 29: El mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) promueve una asignación más eficiente de los recursos públicos**



Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

**Ilustración 30: El mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) permite mejorar las condiciones laborales (por ejemplo mejor lugar para trabajar, mayor capacitación, etc.)**

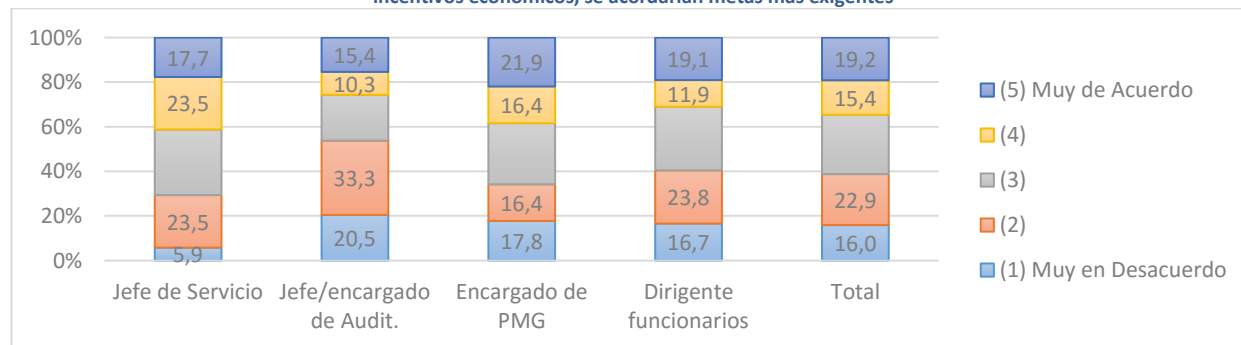


Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

En efecto, sólo en las respuestas a la afirmación sobre si los usuarios de las Instituciones conocen las metas anuales de los Servicios se observa un menor nivel de acuerdo que en estos dos reactivos, aunque, nuevamente, la estructura de heterogeneidad en las percepciones se repite.

Finalmente, el cuestionario incluyó una secuencia de preguntas respecto a la percepción de los entrevistados en un escenario hipotético en el cual el resultado del cumplimiento de los indicadores de desempeño no estuviera ligado a la entrega de incentivos. Las respuestas a este tipo de preguntas proporcionan una noción del grado en que la estrategia del *gaming* es utilizada a la hora de formular los compromisos anuales. En primer lugar, en la Ilustración 31 se despliegan las percepciones sobre si el nivel de exigencia de las metas sería más alto en caso de no existir un vínculo entre su cumplimiento y los incentivos.

**Ilustración 31: Si los compromisos del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI y/o Adscritos) no estuvieran asociados a los incentivos económicos, se acordarían metas más exigentes**

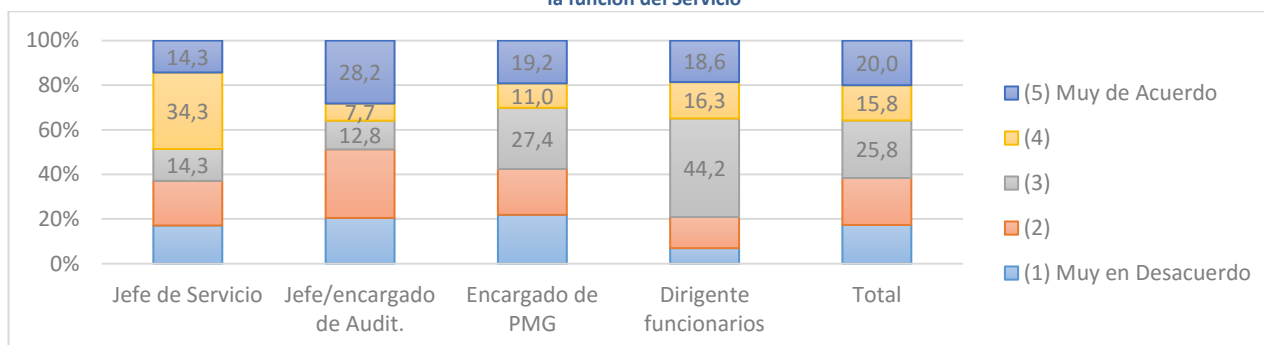


Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre MII

Para analizar estas respuestas a estas afirmaciones debe tenerse en cuenta que, a diferencia de las preguntas previamente revisadas, en este caso y en el siguiente, las respuestas de mayor nivel de acuerdo dan cuenta de una percepción más bien negativa de los mecanismos de incentivo institucional, ya que afirmar que “se está de acuerdo” con que las metas serían más exigentes si es que no estuvieran ligadas a los incentivos proporciona una señal de mayor grado de penetración de estrategias tipo *gaming* en la formulación de las metas. Considerando lo anterior, se constata mayor percepción de uso de la estrategia *gaming* en el caso de los Directivos y de los encargados del PMG, ya que entre ellos la suma de las categorías de mayor acuerdo (5 y 4) es más alta que entre los auditores y representantes de los funcionarios, ya que en estos dos últimos casos el porcentaje de las opciones que expresan mayor grado de desacuerdo con la afirmación (1 y 2) alcanzan un 53,8% entre los primeros y un 40,5% en los segundos. Finalmente llama la atención que, con la sola excepción de los encargados de auditoría, en cualquiera de las otras tres tipologías de funcionarios encuestados el rechazo a la afirmación nunca supera el 41%, o si quiere observarse desde la perspectiva de inversa, con la sola excepción de los encargados de auditoría, prácticamente el 60% de los encuestados concuerda en algún grado con la afirmación o simplemente no la rechaza.

Una pregunta que también permite obtener una medición operacional del uso de estrategias de *gaming* en la fijación de las metas, se despliega en la Ilustración 32.

**Ilustración 32: Si los compromisos del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI y/o Adscritos) no estuvieran asociados a los incentivos económicos, los indicadores que se emplean en la evaluación del mejoramiento de la gestión considerarían aspectos más relevantes para la función del Servicio**



Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre Mecanismos de Incentivo Institucional

Esta consulta apunta al hecho hipotético de que si no hubiese incentivo por cumplimiento de metas estas medirían aspectos más relevantes de la gestión institucional. La información presentada deja en evidencia nuevamente una eventual propensión al uso de estrategias de *gaming*, ya que, con la sola excepción de los encargados de auditoría, cualquiera sea el grupo de funcionarios analizado, prácticamente el 60% de los encuestados no rechaza la afirmación. Más aún, en el caso de los Jefes de Servicio prácticamente la mitad está de acuerdo (4 y 5). Llama también la atención la similitud en los porcentajes de las categorías de acuerdo (4 y 5) y de rechazo (1 y 2) de los dirigentes de los funcionarios, hecho que junto con la alta tasa de respuestas “indiferentes” frente a la afirmación dan cuenta de la no existencia de una opinión mayoritaria en un sentido u otro respecto a la aplicación de estrategias de *gaming* en la fijación de objetivos.

En definitiva, dado el bajo nivel de rechazo observado a las dos últimas afirmaciones se puede señalar que existe mayor evidencia de conductas de *gaming* que evidencia de que estas no hayan ocurrido en el proceso de formulación de las metas anuales, dado el condicionamiento de los incentivos al cumplimiento de las metas anuales.

### 3. Análisis Factorial de percepciones

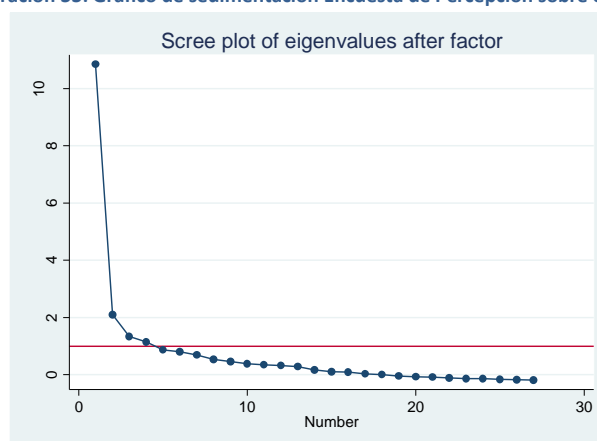
Con el objetivo de cuantificar el grado de asociación entre las percepciones de los funcionarios frente a los reactivos incluidos en la encuesta se efectuó un análisis factorial de las respuestas. Este análisis permite identificar si, dada la estructura de asociación en las respuestas cuantificada mediante la matriz de correlaciones entre los 27<sup>50</sup> reactivos, esta puede resumirse en un número inferior de “dimensiones” latentes (factores) no observables directamente, para luego, al analizar la estructura de correlaciones entre las variables originales y las variables latentes, interpretar el sentido y la naturaleza de las variables latentes obtenidas.

Para llevar a cabo esta tarea el primer análisis a efectuar es la determinación del grado en que la variabilidad conjunta de las respuestas (matriz de correlaciones) puede ser resumida en un número inferior de factores, procedimiento que se sintetiza en un diagrama de sedimentación. Esta representación despliega simultáneamente los “valores propios” estimados (eje vertical) al incorporar una variable latente nueva a la vez (eje horizontal), estando dichos “valores propios” íntimamente ligados con el porcentaje en que cada nueva variable latente incorporada resume la variabilidad conjunta contenida en la matriz de correlaciones entre los 28 reactivos originales. Constituye un común denominador en el uso de la técnica utilizar como máximo aquellas variables latentes cuyos “valores propios” superen la unidad, o bien, una

<sup>50</sup> Dado que las primeras 4 de las 32 preguntas del cuestionario se incorporan más bien para la caracterización de los encuestados que para la medición de sus percepciones, para facilitar la identificación de las preguntas en el análisis factorial, se utiliza en su numeración el mismo número identificador que tienen en la secuencia de preguntas de la encuesta, esto es desde la respuesta 5 a la 32.

cantidad de variables latentes que permita resumir un porcentaje considerable (generalmente por sobre 60%) de la variabilidad intrínseca contenida en la matriz de correlaciones entre respuestas a las preguntas del cuestionario.

**Ilustración 33: Gráfico de sedimentación Encuesta de Percepción sobre el PMG**

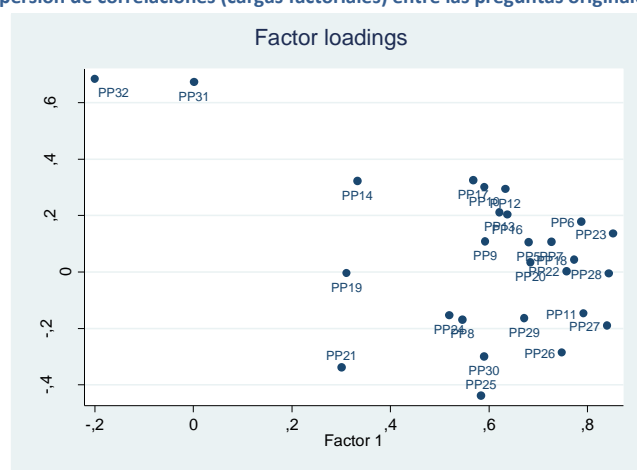


**Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción MII**

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

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

**Ilustración 34: Diagrama de dispersión de correlaciones (cargas factoriales) entre las preguntas originales y los dos factores considerados**



**Fuente: Procesamiento propio sobre la Base de Datos de Respuesta a la Encuesta de Percepción Sobre MII**

Tal como puede observarse, la gran mayoría de las respuestas a los reactivos presenta alta correlación (y positiva) con el primer factor, mientras que las respuestas a las preguntas 31 y 32<sup>51</sup> destacan por su correlación significativamente más baja con dicho factor pero mucho mayor con el segundo. Estas dos variables son aquellas incluidas en el cuestionario para dimensionar la percepción de los encuestados respecto a lo que ocurriría con las metas si es que hipotéticamente estas no estuviesen asociadas a la obtención de los incentivos, proporcionando así nociones del grado en que se reconoce la existencia de estrategias de lo que en la literatura se denomina *gaming*. En otras palabras, las percepciones de los entrevistados a los reactivos que van de 4 al 30, por tener una alta correlación positiva con el primer factor, son una señal de que la gran mayoría de ellas<sup>52</sup> pueden resumirse como una **percepción global de efectos del MII**. Mientras más positiva es la percepción manifestada por un entrevistado del efecto del MII en las preguntas que van de la 4 a la 30, mayor es el puntaje estimado para dicho encuestado en esta primera dimensión. Por otro lado, mientras mayor sea la percepción de parte de los encuestados de que las metas serían más exigentes en un escenario hipotético de no existencia del PMG mayor sería el nivel de acuerdo en la respuesta los reactivos 31 y 32, y por lo tanto se puede considerar a este factor como un cuantificador de la **percepción de la práctica de estrategias del tipo gaming**.

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

**Tabla 9: Puntajes Factoriales por tipo de funcionario**

Tipo de funcionario	Factor	Observaciones <sup>53</sup>	Promedio
Jefes de Servicio	Percep. Global	24	0,33
	Percep. gaming	24	0,21
Encargado de Auditoría	Percep. Global	30	-0,21
	Percep. gaming	30	-0,03
Encargado del PMG	Percep. Global	45	0,31
	Percep. gaming	45	-0,05
Dirigentes de Funcionarios	Percep. Global	27	-0,58
	Percep. gaming	27	-0,06

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

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

<sup>51</sup> Pregunta 31 “Si los compromisos del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI y/o Adscritos) no estuvieran asociados a los incentivos económicos, se acordarían metas más exigentes”. Pregunta 32 “Si los compromisos del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI y/o Adscritos) no estuvieran asociados a los incentivos económicos, los indicadores que se emplean en la evaluación del mejoramiento de la gestión considerarían aspectos más relevantes para la función del Servicio”

<sup>52</sup> Se exceptúan las respuestas a las preguntas P14, P19 y P21 que presentan una baja correlación con el factor 1. Se trata de las respuestas a los reactivos que dan cuenta de las percepciones sobre el grado de asociación del PMG con las metas del CDC, si el cumplimiento de las metas requiere de un esfuerzo adicional de los funcionarios y si la cantidad de tiempo dedicada al PMG se considera adecuada. Tal como se mencionó en su momento las percepciones sobre estos reactivos presentan patrones sistemáticamente distintos al constatado en el resto.

<sup>53</sup> La técnica de análisis factorial utiliza en las estimaciones sólo aquellas observaciones (registros de la base de datos) en que el encuestado contestó la totalidad de las preguntas del instrumento, lo que alcanza un total de 126 de los 194 funcionarios que contestaron la encuesta (65%).



#### 4. Conclusiones del análisis de la encuesta

La encuesta de percepciones de los funcionarios respecto del efecto los Mecanismos de Incentivo Institucional constituye un insumo de información que permite enriquecer los demás análisis efectuados en el contexto de la investigación, proporcionando elementos de juicio a través de la transformación de opiniones subjetivas de los actores en indicadores cuantitativos. La robustez de este análisis se ve potenciada por el hecho de que prácticamente el 90% de quienes respondieron la encuesta declaran tener una experiencia superior a 5 años en el tema, experiencia que resulta aún mayor entre Jefes de Servicio y encargados de los PMG. También da un grado mayor de validez a los resultados el hecho de que prácticamente el 80% de los encuestados declaran conocer muy bien el mecanismo.

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

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

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

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

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

Sin embargo, el panorama de percepciones que sistemáticamente dan cuenta de efectos positivos del MII presenta diferencias regulares si se segmenta a los encuestados por tipo de funcionarios. En efecto, mientras entre los Jefes de Servicio se observan tasas de acuerdo con afirmaciones tales como “la implementación del mecanismo PMG ha contado con un decidido apoyo de parte de la autoridad” (94% de acuerdo) o “los funcionarios del servicio tienen un alto nivel de compromiso con el logro de las metas” (84% de acuerdo), los representantes de los funcionarios tienen una alta tasa de desacuerdo con afirmaciones tales como “los funcionarios tienen una participación significativa en la definición de las metas anuales” o “el mecanismo ha permitido mejorar las condiciones laborales (68% y 55% de menciones en desacuerdo). Se observa además que las percepciones de los encargados del PMG guardan un mayor grado de similitud con las respuestas de los Jefes de Servicio mientras que las respuestas de los encargados de auditoría son más similares a la de los representantes de los funcionarios. Esto en definitiva nos habla del mayor nivel de compromiso de los Jefes de Servicio y encargados de PMG respecto de estos instrumentos, que el que poseen los dirigentes de asociaciones y los encargados de auditoría. El quehacer de los primeros está indudablemente más ligado a los mecanismos de incentivo institucional que el de los segundos, cuyo ámbito de acción es más amplio.

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

Para verificar la existencia de relaciones sistemáticas en las percepciones que permitiesen simplificar la estructura de respuestas a los 30 reactivos en un número menor de dimensiones se efectuó un ejercicio de análisis factorial en el que se constatan con claridad dos elementos principales. Una primera variable latente (que recoge la mayor parte de la variabilidad conjunta de los 30 reactivos) que proporciona una síntesis global de las percepciones del efecto del mecanismo, en la que se observa una percepción más positiva entre los Jefes de Servicio y los encargados del PMG, y menos positiva (aunque en general positiva) entre los representantes de los funcionarios y los encargados de auditoría.

Por otra parte el segundo factor, al correlacionar mayormente con los reactivos incorporados en el instrumento para detectar el reconocimiento de estrategias de *gaming*, permite verificar que existe un mayor grado de reconocimiento de esta modalidad de definición de metas entre las Jefaturas de Servicio. Las conclusiones obtenidas del análisis factorial son altamente consistentes con las percepciones relevadas en el análisis de los 30 reactivos por separado.

## VIII. ESTIMACIÓN DE EFECTOS DE LOS MECANISMOS DE INCENTIVO INSTITUCIONAL

Una estrategia de investigación complementaria a las ya utilizadas, consiste en analizar la evidencia cuantitativa de diversas fuentes para verificar los efectos que el Programa haya tenido sobre el Desempeño Institucional. Cabe recordar que la metodología propuesta tuvo por eje estructurante replicar con nueva evidencia el ejercicio de estimación de efectos realizado por el Banco Mundial, en el contexto de la Evaluación del Instrumento el año 2008.

En dicha evaluación se estimaron cuatro modelos centrales y algunas variantes de los mismos:

1. Resultados de los indicadores de desempeño de los Servicios, explicados por el nivel de avances del PMG para el periodo 2004-2006, usando como unidad de análisis cada Institución.
2. Resultado de Avance Total del PMG en el año 2006, explicado por distintas características de los Servicios, principalmente de los equipos a cargo del PMG, usando como unidad de análisis cada Institución.
3. Resultado de los Indicadores de desempeño, explicados por el Índice de Avance del PMG en el año 2006 y por un set de características de los Servicios, principalmente rasgos de los equipos a cargo del PMG, usando como unidad de análisis cada Institución (fusión de modelos 1. y 2.).
4. Modelos de percepción sobre efectos del PMG explicado por sus atributos personales, utilizando como unidad de análisis a cada encargado del PMG, quien respondió una encuesta de percepción efectuada en el contexto de dicha evaluación.

Dados estos modelos y la evolución del PMG desde la fecha de dicha evaluación hasta la actualidad, a continuación se presenta la información a la que se tuvo acceso para las nuevas estimaciones, la operacionalización de las variables, los modelos de estimación de efectos que se implementó y las principales conclusiones de dicho proceso.

### 1. Información de origen y operacionalización de variables para las estimaciones

Un hecho fundamental a considerar en el intento de replicar la metodología original utilizada por el Banco Mundial el año 2008, es que la evolución del Programa ha llevado a borrar la existencia de una línea divisoria marcada entre los indicadores de avance de los sistemas del PMG y los indicadores de desempeño institucional. Dicha distinción permitió para el año 2007 utilizar el avance en la implementación de los sistemas como variable explicativa del desempeño institucional cuantificado a partir del logro en los indicadores de producto estratégico (establecidos en el formulario H). Desde el punto de vista de los modelos econométricos originalmente estimados por el Banco Mundial, los compromisos de gestión interna, de cuyo cumplimiento dependía principalmente el incentivo y que a la vez fueron utilizados como variables explicativas en dichos modelos, han sido reemplazados por la variable que el año 2007 fue utilizada como variable dependiente, esto es, el desempeño institucional en los indicadores del producto estratégico contemplados en el formulario H. En consideración de lo anterior el primer desafío relevante consistió en la búsqueda de un símil de las variables que se utilizaron como variables explicativas.

Con este propósito, se encontró que la información adecuada para efectuar las estimaciones sería la de los años 2013 y 2014.

En específico, el año 2013, a pesar de no haber sido obligatoria la incorporación de indicadores de gestión interna en el incentivo, se observó que 33 Instituciones comprometieron un total de 86 indicadores de gestión interna. Por su parte, el 2014, dado el establecimiento de la obligatoriedad de incorporar compromisos en indicadores de gestión interna, entre todas las Instituciones se formuló un total de 400 indicadores.

Habiendo constatado esta dinámica de los indicadores de gestión interna se verificó su utilidad en los modelos de regresión. En específico se optó utilizarlos para ambos años como variables explicativas de los modelos 1 y 3 antes mencionados. En la misma línea y dado que el volumen de indicadores 2013 de gestión interna y las instituciones que los incorporaron es significativamente menor que las mismas cantidades observadas el año 2014, se determinó efectuar estimaciones por separado para cada año en lugar de implementar estimaciones por la vía de modelos panel. En efecto,

dada la situación constatada, efectuar estimaciones longitudinales hubiese implicado renunciar a un conjunto significativo de información del 2014 (tamaño muestral) dado lo desbalanceada de la estructura de dicha base de datos.

Junto con la las acciones recién descritas, al analizar las bases de datos facilitadas por la contraparte Institucional se constató la tendencia a una escasa variabilidad tanto en las variables que se utilizarían como dependientes como en las explicativas en los modelos de regresión.

En otras palabras, una proporción significativa de las Instituciones obtiene porcentajes de cumplimiento por sobre un 90%. En efecto, un 99,5% de las instituciones logra obtener un cumplimiento de sus objetivos en un rango entre 90% y 100% y el 0,5% logra sus objetivos en un rango entre 75% y 89%. Dada el escaso rango de variabilidad de las calificaciones observadas y su efecto en las estimaciones, se optó por utilizar como variable dependiente en dichas estimaciones la sumatoria de los productos en cada indicador comprometido con su ponderador sin trunca los sobrecumplimientos en 100%. De esta forma, la variable dependiente de los modelos 1 y 3 resulta del promedio ponderado de los indicadores asociados a los productos estratégicos sin trunca los sobre cumplimientos. De manera análoga se procedió para la determinación de la variable explicativa, operacionalizada como el logro en los indicadores de gestión interna.

Por otro lado, en la búsqueda de información de otras variables explicativas del desempeño institucional se optó por utilizar un conjunto de antecedentes obtenidos y/o generados durante el proceso evaluativo. En el Anexo Estimación de Efectos se sintetiza la totalidad de las variables incorporadas en los modelos de regresión (dependientes y explicativas) así como la fuente de dicha información y la operacionalización efectuada.

## **2. Modelos estimados y resultados de las estimaciones**

Utilizando las variables detalladas en el Anexo Efectos Estimados se procedió a estimar 5 tipos distintos de modelos:

1. Modelo 1: Desempeño Institucional (Indicadores formulario H) explicados por indicadores de gestión interna.
2. Modelo 2: Desempeño Global en el PMG explicado por diversos atributos, tanto de las Instituciones, la experiencia de sus directivos nombrados por el Sistema de Alta Dirección Pública y diversos atributos de sus encargados de control de gestión.
3. Modelo 3: Desempeño Institucional (Indicadores formulario H) explicados por indicadores de gestión interna además de diversos atributos tanto de las Instituciones, la experiencia de sus directivos nombrados por el Sistema de Alta Dirección Pública y diversos atributos de sus encargados de control de gestión.
4. Modelo 4: Percepción (2015) de los directivos del efecto del mecanismo de incentivo institucional en la gestión del servicio explicada por diversos atributos tanto de la Institución como del logro de la Institución en el incentivo al desempeño del año 2014.
5. Modelo 5: Variación del presupuesto entre los años 2014 y 2015 explicada por tipo de Institución como del logro de la Institución en el incentivo al desempeño del año anterior.

Cada uno de estos modelos fue estimado en diversas versiones comenzando con modelos más sencillos (univariados) y agregándoles paulatinamente variables explicativas adicionales, para culminar en cada caso con la selección de un modelo mediante un procedimiento de selección *stepwise (backwards)*. Es decir, se partió de la versión más parsimoniosa de cada uno y se simplificó paulatinamente retirándole secuencialmente las variables explicativas con menor significancia estadística, hasta concluir en un modelo cuya última variable no retirada tiene una significancia estadística (p-value) igual o superior a 10%.

Previo a la presentación de los resultados de las estimaciones, resulta fundamental precisar que, teniendo en cuenta la naturaleza de la información con que se contó, particularmente en lo relativo al hecho de que se utilizaron fuentes que no

necesariamente incluían información desigual para las Instituciones, y dado que el procedimiento de estimación implica que para cada registro se requiere información de todas las variables explicativas, el hecho de que un registro (institución) no cuente con información para una de dichas variables se traduce en su retiro del procedimiento de estimación. Las consecuencias de esto resultan particularmente significativas en el caso de los modelos más parsimoniosos.

Efectivamente y tal como podrá observarse, la estimación de modelos con mayor cantidad de variables explicativas implicó en todos los casos la reducción de las bases de cálculo de las estimaciones, hecho que debe ser considerado al contrastar los hallazgos en los modelos más simples versus los resultados más complejos.

El detalle de las estimaciones incluyendo el valor del ajuste global, los coeficientes de regresión, sus errores de estimación, t-estadísticos y p-values se presentan en el Anexo de Efectos Estimados.

### **3. Conclusiones de las estimaciones de efecto**

En cuanto a la reedición de los cuatro modelos de análisis efectuados por el Banco Mundial en la Evaluación 2008 del Sistema de incentivo, tomando en cuenta la evolución del Sistema en años recientes, se encontró lo siguiente:

En el Modelo 1, aquel en que se estima la capacidad explicativa que el desempeño en los indicadores de gestión interna de las Instituciones sobre su performance en los indicadores estratégicos, no se observa evidencia de tal efecto para el año 2013 ni para el año 2014.

En el caso del Modelo 2, en que se utilizó como variable dependiente el avance global del PMG de las Instituciones se observa, por lo general, la baja capacidad explicativa de las variables independientes, siendo los principales hallazgos la no significancia estadística de los coeficientes asociados al presupuesto, a la proporción del presupuesto destinado a recursos humanos, la experiencia de los directivos de las Instituciones y de los atributos del encargado del PMG de ambas. Sólo se observó capacidad explicativa (a un 90% de nivel de confianza) en la variable que distingue a las tipologías por instituciones, observándose, el año 2014, que el desempeño de las Instituciones fiscalizadoras en el mecanismo de desempeño es superior al resto.

No obstante este hallazgo debe ser analizado con precaución ya que sólo da cuenta de un mejor desempeño de esta tipología de instituciones más no de las características específicas de su gestión que le permiten alcanzar un desempeño significativamente más alto que el resto.

Por último, si bien es cierto que al estimar el modelo que simultáneamente incorpora el mayor número de variables explicativas se observa una mayor cantidad de variables significativas en explicar el desempeño de las Instituciones en el Mecanismo de Desempeño (experiencia del directivo, sexo del encargado del PMG y el porcentaje del presupuesto que destinan a remuneraciones), dados los vacíos de información en la base de datos el tamaño de la muestra para dicha estimación sólo alcanzó a 34 observaciones, hecho que sumado a la no constatación de evidencia de efectos en los modelos reducidos hace dudar de la validez de los resultados obtenidos en estas últimas estimaciones.

En el caso del Modelo 3 que explica el desempeño de las Instituciones en sus indicadores de gestión estratégica, mediante una combinación del desempeño en los indicadores de gestión interna y atributos de las Instituciones, sus directivos y atributos de los encargados del PMG se observa algo muy similar a lo constatado en el modelo 2, reiterándose el hecho de que en los modelos reducidos la única variable con significatividad estadística es el tipo de Institución (mayor desempeño de las Instituciones catalogadas como fiscalizadoras, de control y/o regulación), y en el modelo de mayor parsimonia se repite el patrón que una baja base muestral para el cálculo (34 observaciones) transforma variables que no eran significativas en los modelos reducidos en significativas en el modelo ampliado, siendo cuestionable la validez del hallazgo.

En el Modelo 4, si bien se observa significancia estadística de algunas de las variables independientes incorporadas en explicar la percepción de los Jefes de Servicio (menor percepción de efectos positivos entre Instituciones con mayor

presupuesto 2015 y el tipo de Institución) que respondieron la encuesta, el tamaño muestral de 33 con el cual se efectúan las estimaciones pone en tela de juicio nuevamente la robustez de estos hallazgos.

Finalmente, en el caso del Modelo 5, en que se estima el efecto del PMG 2014 y del tipo de Institución en la variación del Presupuesto (entre el año 2014 y 2015) se constata como único hallazgo estadísticamente significativo el aumento en mayor medida del presupuesto de Ministerios y Subsecretarías, por sobre el aumento de presupuesto constatado en el resto de las categorías de Instituciones.

En síntesis, se constata menor evidencia de efectos que la estimada para el año 2007 en el ejercicio desarrollado por el Banco Mundial (el 2008), diferencia que debe ser interpretada con precaución por dos razones fundamentales.

Primero, porque la evolución reciente del mecanismo de Incentivos deteriora la comparabilidad de ambos ejercicios, particularmente en lo relativo al hecho de que en la actualizad no se puede ocupar el estado de avance de los sistemas como variable explicativa del desempeño institucional y, segundo, porque si bien es cierto que en dicha evaluación se constató evidencia de impacto positivo del avance en algunos de los sistemas en el logro en indicadores estratégicos, en el caso de otros sistemas se detectó efecto negativo (Sistema de Evaluación de desempeño), lo que en aquel momento se consideró simplemente como “contra intuitivo”<sup>54</sup>.

Más allá de la falta de resultados robustos obtenidos en este ejercicio econométrico, es necesario considerar que en el diseño y en toda la fase de implementación del Programa, éste no ha contado con una batería de variables adecuadas, estables y consistentes que permitiesen evaluar los efectos de las acciones y decisiones de cambio hayan tenido sobre el desempeño institucional.

---

<sup>54</sup> El informe final de la evaluación del Banco Mundial del año 2008 señala en su página 15 “Es importante señalar que el resultado relacionado con el sistema de evaluación es contra intuitivo y no es el esperado de acuerdo con los resultados de toda la evaluación en profundidad del PMG.

## IX. JUICIOS DE ACTORES CLAVES EN RELACIÓN A LAS RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA

Para esta última parte, se realizaron entrevistas con actores clave de los MII en su estado actual. El centro de estas cuatro entrevistas estuvo en la evaluación global de los MII y en recomendaciones para su modificación, teniendo en cuenta sus fortalezas y debilidades, pero, también las posibilidades de implementación.

En el marco de esta evaluación global, las opiniones de los entrevistados convergen en la necesidad de incorporar modificaciones a los MII, las cuales se dan en un continuo que va desde la disolución del programa, particularmente de los incentivos, hasta ajustes en su diseño y gobernanza. De todas formas existe consenso respecto de la necesidad de pasar a una nueva etapa, ya que a grandes rasgos se plantea que el modelo utilizado, a pesar de sus rediseños, ya debiese haber generado los aprendizajes en los servicios públicos en las diversas materias, no obstante señalan que no saben si efectivamente ha ocurrido.

*“(...) pero el mérito que tuvieron ya lo cumplieron o no lo cumplieron, pero ya el sistema aprendió a reaccionar, es lo que te digo: todos los instrumentos de gestión el primer año sirven, pero generan reacción y por lo tanto no puedes esperar después de 10 años que te sirvan igual, tienen que ser flexibles (...) pero sí ya llevamos 10 años y no se ha instalado o el instrumento no sirve o ya se instaló todo lo que se puede...”* (Ex autoridad ministerial)

*“(...) es complejo yo te diría con 15 años de PMG ya estamos saturados, tiene que producirse un cambio. Un poco como lo que tú planteas, un encargado de un equipo para compras complejas, otro mecanismo de optimización de procesos, de control de procesos físicos porque nosotros somos ex post monetario...”* (Actual autoridad ministerial)

En esta línea un entrevistado señala que no volvería a un esquema de instalación de sistemas asociados a procesos, puesto que considera éstos ya debiesen estar instalados.

*“Porque los sistemas se hicieron en ese momento con la idea de que había procesos mal hechos entonces había que mejorarlos, hay un momento en que ya instalaste los procesos entonces no tiene mucho sentido seguir inventando la etapa cuatro de la capacitación”* (Actual autoridad ministerial)

Cuando se reflexiona respecto a la pertinencia o adecuación de generar cambios en los MII, se plantea que efectivamente existe el espacio en la actualidad para *“pensar cosas diferentes”*, incluso se señala la posibilidad de diseñar un piloto a aplicar durante el año 2017.

*“Yo creo que sí, aunque se nos acabe el tiempo hay espacio. Deberíamos aprovechar ahora de lo que ustedes concluyan. Nos pueden dar un espacio para que cambiemos la composición fijo-variable, y no sé cuánto tiempo puedes invertir pero por lo menos dejar pensado un sistema distinto (...) Hacer algún tipo de piloto el 2017. Se nos viene encima, sí, pero algo porque todo esto lo tenemos que meter en alguna ley...”* (Actual autoridad ministerial)

### 1. Contexto institucional: diseño del Estado

A partir de las entrevistas es posible señalar que existe un diseño del Estado que no es propicio para la adecuada instalación de un sistema de apoyo a la gestión de los organismos públicos como los MII. Primero porque los gobiernos en general y los jefes de servicios en particular no están enfocados en la gestión de las instituciones, sino en la política pública que desean impulsar, observando fuertes falencias en la gestión referida a *“las escuelas de administración”*.

*“(...) Desde el punto de vista de gestión el gobierno está mal hecho. Entonces si tú me preguntas para qué, es para gestionar mejor. Para eso lo quiero y gestionar no es la mejor política pública, lo que le hace falta al gobierno es la otra gestión, la dura, la de las escuelas de administración...”* (Ex autoridad ministerial)

Además, algunos entrevistados plantean que la escisión entre DIPRES y SEGPRES constituye una barrera estructural para la adecuada implantación de un modelo como el PMG, en tanto se separan a nivel estratégico el financiamiento y la gestión de los programas, no existiendo una gerencia general del gobierno.

*(...) El White House americano tiene la DIPRES y la SEGPRES juntas en el núcleo de gobierno, entonces tú tienes indicadores con el costo al lado. Acá no, entonces no había una suerte de todos empujamos y queremos que se cumpla (...) En un núcleo de gobierno como ese debiera estar porque no sólo me interesa el programa y financiarlo, sino porque le debiera interesar también la gestión de los servicios, o sea tienen que haber una gerencia general del gobierno que aquí no existe, que es la que baja el programa y es la que baja la gestión del programa de gobierno..."* (Ex autoridad ministerial)

Además se observan otros problemas estructurales del Estado como la falta de un liderazgo claro en variados temas tales como información del Estado, coordinación de sus recursos humanos y planificación estratégica, todos ámbitos relevantes a considerar en el rediseño de los MII.

*(...) No hay un jefe de información del Estado, imagínate qué empresa funciona sin alguien que coordine a su principal activo que son las personas. No hay una planificación estratégica, era parte de lo que era la oficina de planificación de la presidencia, otro ejemplo de lo que desapareció (...) Mientras la SEGPRES y SEGEOB tienen toda la parte comunicacional. Toda empresa hoy día tiene un gerente de comunicaciones, de asuntos corporativos..."* (Ex autoridad ministerial)

También se señala que el diseño institucional del Estado es difícil de modificar con gobiernos de cuatro años que generan una alta rotación de directivos y funcionarios públicos y *"porque los partidos no van a apoyar un proyecto que les cambie su entorno inmediato de influencia sobre el Presidente"*.

*"La razón porque no ocurre, menos en un gobierno de cuatro años (...) no tienen continuidad cuando cambia la presidencia cambia todo el mundo pero en la Dipres no cambia casi nadie. Ahí tienes los escollos institucionales para que esto no cambie, y además es una cosa que no vende políticamente..."* (Ex autoridad ministerial)

Se plantea que el recambio de funcionarios públicos en cada cambio de gobierno no ocurre en la DIPRES, lo que se constituye en su fortaleza y también en fuente de su rigidez. El problema, apuntan, es que la DIPRES no *"tiene un contrapeso institucional permanente de la función pública orientado a la gestión del Estado"*.

*"... La Dipres tiene a los mismos gallos desde el año 1985 que saben más que todos los ministros que han pasado por ahí y ellos deciden de política pública mucho más. Por eso es muy difícil, porque dado que no está integrada la gestión estratégica con el presupuesto y la función que se le pide a la DIPRES su rol es presupuestos, la plata..."* (Ex autoridad ministerial).

*"... Entonces, sí necesito a gente muy preparada y por eso que es un valor de la DIPRES, es que mantiene a su gente durante el tiempo y no llega y la cambia. Eso le genera debilidades porque no han modernizado la mirada..."* (Ex autoridad ministerial)

Además señalan que la *"DIPRES no tiene una mirada integradora de la gestión"*, en la medida que interactúa con cada servicio por separado y porque la SEGPRES no tiene puesto el foco en la gestión estratégica del Estado puesto que afirman *"la reformaron y se transformó en un botín político"*.

Este sesgo natural de los gobiernos hacia las políticas públicas también se plasma en las figuras de los subsecretarios y los jefes de servicios, quienes no tienen incorporado como parte de sus funciones la gestión de sus servicios, lo cual ya fue abordado anteriormente. Al respecto un entrevistado señala *"a mí me encantaría tener subsecretarios que hagan la "pega" de gestión"*, sin embargo existe consenso que muchos de éstos desconocen que son los responsables por la gestión de sus ministerios y servicios y porque, de acuerdo a las palabras de un entrevistado, *"están mirando desde la ventana para fuera"*.

*"(...) en su momento cuando se hizo fue más bien por austeridad de tener un subsecretario que en el papel es responsable de la gestión del ministerio, pero que en la práctica resuelve también desafíos políticos. Entonces, si tengo un subsecretario o porque el ministro ocupa todo el espacio, se vuelca hacia los servicios, pero en muchos casos*



*el subsecretario busca tener su propio rol, su espacio, por lo tanto, está mirando desde la ventana para afuera, no está mirando para adentro". (Actual autoridad ministerial)*

Otro elemento relevado por los entrevistados es la necesidad de dar un enfoque de verticalidad al gobierno en su conjunto, esto implica que todas las autoridades tengan claridad respecto de cuáles son sus metas estratégicas y que gestionen sus servicios para alcanzarlas. Algunos además plantean la necesidad de contar con jefes de servicios que tengan una continuidad en los cargos más allá de los cambios de gobierno, particularmente los elegidos por ADP.

*"O sea, yo a mí si tú me preguntas a mí, y me gustaría un gobierno que gestione de arriba hacia abajo, no me gusta este corte que tenemos, me gustaría tener directores de servicios de ADP de verdad que no cambien con el gobierno..." (Ex autoridad ministerial)*

## **2. Relevancia de los Jefes de Servicio**

Como ya se ha mencionado la relevancia del Jefe de Servicio es central para el buen funcionamiento de un programa de apoyo a la gestión de los servicios. Al respecto, se plantea que una forma de resolver las dificultades descritas en relación a las falencias en gestión y liderazgo de los jefes de servicios, es la incorporación de un gerente de servicio, con un rango 4 o 5, que se constituya en el jefe administrativo y brazo derecho del Jefe de Servicio.

*"Es que yo creo que nos faltan cargos públicos que son esenciales, que es el gerente del servicio, que es el jefe administrativo, pero que es rango de 4 o 5 (...) que va a ser el brazo derecho del Jefe de Servicio y la pregunta es cómo lo hacemos para que sea de verdad su brazo derecho (...) Alguien tiene que hacer la pega de gestionar el servicio..." (Ex autoridad ministerial)*

Sin embargo, se observan disensos entre los entrevistados al respecto. Se señalan que incorporar a esta figura sería un fracaso y se transformaría en un nuevo depositario para "mandarle informes".

*"La versión práctica de ese diagnóstico (baja injerencia de los jefes de servicio en la gestión) fue un fracaso. Creemos un gerente en cada subsecretaría, no, no es la manera...." (Actual autoridad ministerial)*

En este marco se reitera la necesidad de circunscribir los MII en un ámbito más técnico que político, esto tanto desde el diseño de indicadores y metas, como desde los resultados en materia de la obtención del incentivo. En este ámbito se señala que el PMG ha sido capturado por los funcionarios como un tema político, especialmente cuando éste no se cumple.

*"Que tienes que tratar lo más posible para circunscribirlo a un ámbito más técnico en lo que dice relación con el cumplimiento de metas, resultados. Entonces, claro, mirado hoy día, uno lo encuentra medio rebuscado, pero cuando se instaló perseguía esos objetivos. Cómo sostenerlo." (Actual autoridad ministerial)*

*"A mí me tocaba ver que cuando al final del año había un servicio que no cumplía con el incentivo institucional, eso se transformaba en un problema político no técnico (...) Siento que el problema de los PMG que su ámbito de acción son los servicios públicos está capturado por los funcionarios, porque se transforma, si es que no se cumple, en un problema político." (Ex autoridad ministerial)*

## **3. Eliminación del incentivo**

Frente a las recomendaciones asociadas a la eliminación del incentivo existen diversas posturas. Algunas visiones plantean los altos costos de implantación que tuvo el sistema y los bajos ahorros que, en la práctica, su eliminación implicaría. Estas voces relevan que la eliminación de los MII implicaría la pérdida de un instrumento que apoye a los jefes de servicios interesados en la gestión. A su vez, estas visiones concuerdan con que su eliminación sería de fácil implementación a nivel político.

*“(...) Cuando el sistema se instala cuesta mucho y yo me acuerdo haber visto por televisión tirar monedas a los gremios por instalar este sistema que los ponía a competir por resultado, o sea cuesta mucho instalarlo, el costo que se pagó por instalarlo es carísimo. El costo final es muy barato...”* (Ex autoridad ministerial)

*“(... ) Eliminarlo no cuesta nada, y yo creo que no se gana mucho. No vas a eliminar burocracia, porque no vas a echar a nadie y la remuneración las vas a ganar igual como la tienes regalada hoy en día. Entonces yo me hice la pregunta, lado positivo, lado negativo ¿voy a echar a alguien? no, ¿voy a bajar o subir las remuneraciones? No. ¿Entonces le voy a quitar a alguien la oportunidad de que quiera gestionar?...”* (Ex autoridad ministerial)

Contrariamente, otros entrevistados presentan posturas proclives a la eliminación del PMG en función del costo que éste implica para el Estado, introduciendo en cambio un *“mecanismo reglado de negociación colectiva con la ANEF”*. De esta voz se trasluce el origen de los PMG relativo a una respuesta de las autoridades ante un proceso de negociación salarial del sector público.

*“(...) Yo habría eliminado los PMG, soy un convencido de que habría que eliminarlos porque te ahorras una cantidad de plata. Creo que la DIPRES debe tener un mecanismo reglado de negociación colectiva con la ANEF, siempre lo ha querido mantener como una pistola arriba de la mesa para poder negociar...”* (Ex autoridad ministerial)

Por otra parte, hay visiones contrarias al pago de bonos por desempeño, aunque plantean la mantención de un componente variable más pequeño que se constituya como un incentivo para el alineamiento de los esfuerzos de los servicios, en base al establecimiento de objetivos específicos de la institución, no permanentes, que se establezcan como focos o metas de desempeño acotados en el tiempo.

*“Cuando llegué hace poco la discusión que había era volvamos a instalar sistemas. Yo no pagaría bonos por desempeño, yo tengo la duda si lo pasas 100% a fijo o haces un pedazo y la pelea sería (...) de qué tamaño tiene que ser para que la causa se instale en dos o tres años más...”* (Actual autoridad ministerial)

*“(...) Podríamos perfectamente aspirar a tener componentes variables de la remuneración sustancialmente más pequeños, suficientes como un indicador de alineamiento de esfuerzos para el logro de ciertos objetivos. Me pregunto si son útiles cuando se trata de objetivos permanentes de las organizaciones. Si me pagan un salario por, no sé, realizar fiscalizaciones, eso es parte de mi giro, por qué habría un componente variable asociado a eso. Pero tal vez cada año yo puedo estar estableciendo objetivos específicos (...)”* (Actual autoridad ministerial)

Paralelamente se plantea la necesidad de introducir una mayor flexibilización a los MII y, al mismo tiempo, bajar la periodicidad de la entrega del beneficio, la cual, señalan, al ser alta convierte el incentivo en parte del sueldo, como *“un beneficio adquirido”*. Esto a juicio de un entrevistado transforma el sistema de incentivos en uno de carácter coercitivo, puesto que se basa en la amenaza a los funcionarios públicos de perder un premio, que ya consideran propio.

*“(...) Dado que ya tenemos la burocracia y dado que la remuneración ya es fija, no estemos con cosas si ya la tienen. No nos hagamos la ficción de que en algún minuto vamos a bajar, no. Entonces lo que yo haría es en vez de que sea cuatro veces al año, lo haría una vez al año y más flexible (...) lo que me preocupa es que un sueldo que es 4 veces al año se parece mucho a lo que es un sueldo mensual, entonces eso te impide el castigo...”*. (Ex autoridad ministerial)

#### **4. Rediseño del PMG como instrumento de mejoramiento de la gestión**

Respecto a los MII como instrumentos de apoyo a la gestión, algunas opiniones relevan la gran demanda que tienen los organismos públicos de responder a diversos sistemas y servicios encargados de monitorearlos. Esto se configura en un contexto relevante para las recomendaciones tendientes a revisar el carácter automático y poco significativo que tienen muchos indicadores y metas incorporadas en los MII, las cuales generan costos relevantes para las organizaciones y a la vez no aportan, necesariamente, valor en el mejoramiento de su gestión.

*“Concuerdo contigo de ahorrarnos la cantidad de mecanismos de control. Los servicios públicos están aburridos de la “monitoritis”. Les piden reportes de gestión presupuestaria, de cumplimiento de los H1, la Contraloría le pide los*

*reportes de calidad, la SEGPRES los de calidad, el Ministerio de Desarrollo Social los reportes de impacto, después el cumplimiento de género, la SUBDERE los cumplimientos de gestión territorial” (Ex autoridad ministerial)*

Otros entrevistados señalan que los programas de mejoramiento de la gestión deben orientarse más a un esquema de auditoría que de monitoreo, ya que consideran relevante que el sistema se constituya en un contrapeso a las decisiones de gestión de los organismos públicos y no se enfoque en revisar si se cumplen o no las metas e indicadores pactados.

*“O sea para mí el monitoreo del sistema tenía más valor como contra peso que como monitoreo (...) Efectivamente tengo un instrumental de gestión que se lo entrego en forma más descentralizada al Jefe de Servicio, con algún sistema de auditoría externo de verdad. No una auditoría que mire el indicador: “se cumplió, no se cumplió, se midió mal, se midió bien”, una auditoría de verdad” (Ex autoridad ministerial)*

Por otra parte, en el marco del rediseño del PMG, se aprecian diversas posturas respecto al tipo de esquema, individual o colectivo, que el incentivo debiese adoptar. Al respecto, las opiniones levantadas, en general, apuestan a esquemas colectivos sobre grupos acotados de profesionales, con un liderazgo visible y en función de metas compartidas.

*“A mí me gustan los incentivos colectivos pero sobre grupos pequeños, entre 5 y 7 personas. Trabajan todos motivados porque tienen un líder identificable y se identifican con él, tienen clara la tarea y el desarrollo de los procesos, fechas de cumplimiento. Cuando tu introduces un cambio los tipos se motivan...” (Actual autoridad ministerial)*

Complementariamente se plantea la necesidad de incorporar indicadores que apunten a objetivos comunes de la organización, puesto que se considera que de otro modo las organizaciones se pueden fragmentar, afectando con ello su clima organizacional.

*“(...) Si tienes un conjunto de metas asociadas a los grupos de trabajo o áreas de trabajo, en alguna parte deben existir metas comunes de la organización. Porque o si no por esa vía puedo estar fabricando una fragmentación organizacional, e incluso un conflicto entre un grupo.” (Actual autoridad ministerial).*

Por otra parte, se señala la necesidad de un plan que integre los resultados estratégicos definidos por cada gobierno a nivel político con los resultados de gestión de cada servicio público, respondiendo con ello a las dificultades señaladas respecto al mandato y a la falta de una mayor verticalidad en las decisiones. Esto, afirma un entrevistado, constituye la base de una buena gestión pública, la cual debe ser ejecutada mediante diálogos de desempeño, que consisten en la mantención de reuniones de alineamiento entre los jefes de servicio y la DIPRES, y no en cuadros de control de indicadores.

*“(...) Si tú tienes instalados procesos de diálogos de desempeños, habiendo construido de manera conjunta a partir de las prioridades de gobierno y a partir de los resultados de política que uno quiere lograr. Que la mayor parte de las veces los resultados de política son los resultados de gestión que uno espera del Estado, que atienda mejor los hospitales, que las policías se coordinen para la mayor efectividad del sistema de investigación (...) Eso se hace porque uno trabaja y establece medidas e iniciativas orientadas a ese resultado, eso es lo que yo veo que uno echa de menos, como este plan estratégico integrador”. (Ex autoridad ministerial)*

Otro elemento relevado por los entrevistados es que un sistema de incentivos no debe encaminarse o basarse sólo en la evaluación de un conjunto de indicadores o metas, los cuales constituyen instrumentos necesarios para alinear, pero no son suficientes para obtener resultados en materias de gestión. Al respecto sostienen que el sistema de incentivos debe estar asociado a la transmisión de prácticas modernas de gestión, sobre lo cual, se afirma, no hay capacidades instaladas en la DIPRES.

*“Podemos seguir avanzando en tener indicadores, apostar más por indicadores transversales, pero acotaría el ámbito de los indicadores y vería si soy capaz, desde la División de Control de Gestión, de transmitir prácticas modernas de gestión para los servicios (...) creo que si el control de gestión es únicamente el tablero de mando con equis indicadores, no alcanza (...) si estamos hablando de gestión, hay un instrumental aplicado que no fue capaz de dar cuenta de que tenías una enfermedad en ese servicio (se refiere al Registro Civil)”. (Actual autoridad ministerial)*

## **5. Rediseño y requerimientos desde la administración de los MII**

En el marco de las recomendaciones planteadas por los entrevistados, se levantan una serie de necesidades en materia de administración y gobernanza de los MII. En primer lugar, se señala que para dar un salto cualitativo en el funcionamiento de los instrumentos es necesario fortalecer al equipo que hoy está a cargo del mismo.

*“¿La Dirección de Control de Gestión tiene la capacidad para apoyar la gestión? No tienen. Y yo creo que es en esa capacidad en la que hay que invertir. Porque o si no, giras en función de lo mismo. Oye, depuremos el indicador, hagámoslo en función de construir indicadores que sean transversales, entonces es un análisis muy de laboratorio”. (Actual autoridad ministerial)*

En esta línea se señala la necesidad de este equipo cuente con una relación más estrecha y permanente con los servicios públicos, que permita distinguir en conjunto los *“indicadores claves que permitan tener más claridad sobre el funcionamiento de la administración”*, habilidades que, se señala, no están instaladas.

*“Pero es otra mirada respecto al control de la gestión y el rol que yo puedo asumir en la relación con los servicios. Es decir, si puede ir el Policía Malo y el Policía Bueno para decir “mira, cabro, tienes estos problemas, no has implementado esto, esto y esto, pero te voy a acompañar para que encontremos juntos y enfrentemos estos problemas”, cambia la relación. Y puede que dentro de eso lograste identificar cuáles eran los indicadores claves que te permitían tener más claridad sobre el funcionamiento de la administración. Esa capacidad no la hemos desarrollado en ninguna parte”. (Actual autoridad ministerial)*

Otras voces opinan, en base al estilo autoritario de la DIPRES y a las asimetrías de información que naturalmente existen, sacar desde su institucionalidad la coordinación y administración de los PMG, puesto consideran que es relevante introducir mayor descentralización y participación de los servicios en el diseño, implementación y evaluación de sus PMG.

*“(...) Sacaría a la DIPRES y ¿por qué la sacaría?, no porque lo hagan mal. Pero sí la DIPRES tiene gente que la hacen muy poderosa para muchas decisiones y eso está muy metido en el ADN de la gente. Hay que cambiárselo. A la gente hay que enseñarle a conversar... Entonces la gente impone lo que ella cree que es la gestión y yo creo que eso no sirve. Pero si yo quiero algo descentralizado no necesariamente tiene que estar en la DIPRES” (Ex autoridad ministerial)*

*“Ya eso todo no tiene solución (refiriéndose a la asimetría de información en relación a los servicios públicos), eso puede mejorar pero no tiene solución. Entonces claro que necesito que el tipo sepa y que sepa mucho, porque siempre el servicio sabe más que la DIPRES, o sea a mí cuando me dices la DIPRES, no es verdad siempre tiene menos información que la que necesita...” (Ex autoridad ministerial)*

Más allá de las alternativas planteadas por los entrevistados respecto de la DIPRES como ente administrador o coordinador de los PMG, se señala que lo relevante es descentralizar el sistema e incorporar una institucionalidad fuerte en la materia.

*“Debería ser el Servicio Civil<sup>55</sup> naturalmente, por ahora ese servicio no tiene las capacidades para hacerlo, pero no debería ser la DIPRES. No haría una cosa homogénea, mientras tanto sería la DIPRES porque tengo un equipo, pero hay que pensar que en el futuro hay que tener una institucionalidad fuerte”. (Actual autoridad ministerial)*

<sup>55</sup> Otro actor señaló que el PMG debiese instalarse en la SEGPRES.

En otro nivel, las opiniones respecto a las redes de expertos tienden hacia la institucionalización de las facultades y capacidades para que los ministerios de carácter transversal tengan las herramientas para cumplir con sus objetivos institucionales a lo largo del aparato público.

*“Yo creo que estamos empezando desde hace poco a entender que en el caso de aquellos servicios que cumplan o debieran cumplir algunas funciones que son transversales a la administración y que son responsables de esa política, tengan primero facultades y, en segundo lugar, capacidad de acción, para el cumplimiento de esas políticas”. (Actual autoridad ministerial)*

## **6. Recomendaciones de largo plazo**

Otras voces apuntan a modificar la estructura del Estado cuando realizan sus recomendaciones en materia de apoyo a la gestión, las cuales aluden a cuestiones de largo plazo que tienen un alcance que excede el rediseño de los PMG. Estas opiniones apuntan a contar con un gerente permanente que se encargue de la gestión de los ministerios y que empodere a los subsecretarios como líderes de la gestión de los servicios.

*“(...) pero cuando tienen un “permanent secretary” que ve la gestión de los ministerios de alguna manera le permitiría empoderar a los subsecretarios en su rol de liderazgo de gestión, al ministro no le puedes pedir estar encima de la gestión... ojala se pudiera pensar en el Chile del futuro algún líder organizacional que vele por los resultados de los ministerios, pero como a nivel de política”. (Ex autoridad ministerial)*

## X. RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO

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.

Se realizaron más de 40 entrevistas, individuales y grupales, a funcionarios asociados a la administración del PMG, 11 entrevistas a informantes clave ligados al PMG a lo largo de su historia, y 9 entrevistas a otras autoridades involucradas, incluyendo a autoridades actuales y anteriores de DIPRES y la directiva de la ANEF. Junto con esto, se realizó una encuesta a un amplio grupo de actores relevantes (Encargados PMG de los Servicios, Jefes de Servicio, Auditores Internos de los Servicios y Dirigentes de Asociaciones de Funcionarios). Asimismo, se hizo una extensa revisión de literatura internacional, tanto sobre las teorías generales de metas e incentivos, como de su aplicación en el Sector Público de diversos países, y se recopilaron datos estadísticos sobre el sistema, con los que se estudiaron varios modelos econométricos.

Cabe destacar que, dada la complejidad y multidimensionalidad del problema, y la asimetría de opiniones e intereses de muchos entrevistados y encuestados, el diagnóstico y propuestas del equipo investigador de la Universidad de Chile, no constituye un “promedio” de las opiniones, sino que intentan constituir un avance innovador en lo teórico y conceptual, pero que a la vez sean propuestas implementables, con diferentes grados de dificultad en el corto y largo plazo.

Entre las diversas preguntas que el estudio buscó responder, destacan: a) ¿el diseño actual de los incentivos monetarios es apropiado para afectar la conducta y con ello mejorar la gestión pública?; b) ¿tiene costos de administración razonables?; c) ¿cómo se podría mejorar?

La respuesta a las dos primeras preguntas, en síntesis, es clara: NO. Como se ha detallado en el desarrollo del estudio, dar incentivos monetarios asociados a indicadores y metas se ha ido constituyendo en un obstáculo que dificulta severamente la mejoría en la gestión del Estado, y representa importantes costos tangibles e intangibles, siendo el principal de ellos, lo que se deja de hacer e innovar por esta restricción.

Dada la inevitable tendencia al *gaming* del sistema para evitar conflictos laborales, se ha llegado al punto en que prácticamente el 100% de los funcionarios recibe el incentivo, el que ya se considera como un derecho adquirido y no como un renta variable.

A continuación, basado en la experiencia del equipo consultor e integrando la información obtenida a través de los distintos instrumentos aplicados, listamos una serie de efectos observados tanto en el diseño como en la implementación del sistema, que explican por qué la respuesta a las dos primeras preguntas es no.

- a) La formulación de indicadores y metas es formalista y poco representativas de la verdadera calidad de la gestión, lo que lleva a que las autoridades tomadoras de decisiones verdaderamente relevantes: no orienten dichas metas en torno a los resultados de estos sistemas, les presten escasa atención y organicen este instrumento de modo que no se convierta en un problema.
- b) El surgimiento de conflictos en las escasas oportunidades en que las metas – generalmente poco desafiantes – no se alcanzan<sup>56</sup>.
- c) Desvinculación, a nivel de diseño, de otros sistemas de control de gestión del Estado, y en las ocasiones en que se vinculan, se “derrama” el formalismo a los otros sistemas, como por ejemplo los Convenios de Alta Dirección Pública (ADP).
- d) Poca vinculación respecto a la programación y ejecución presupuestal.

<sup>56</sup> Por ejemplo, véase el caso de FONASA “Funcionarios de Fonasa exigen renuncia de directora nacional”, aparecido en <<http://radio.uchile.cl/2016/02/08/funcionarios-de-fonasa-exigen-renuncia-de-directora-jeanette-vega>>, el 8 de febrero 2016. Caso en que funcionarios pidieron renuncia de directora por pérdida de bono y paralizaron funciones.

- e) El diseño intrainstitucional del instrumento, dificulta establecer políticas interinstitucionales e intersectoriales, que son las que resuelven los asuntos que más preocupan y afectan a la ciudadanía y sus expectativas de mayor valor público.
- f) Existen costos en materia de recursos humanos, tanto de los encargados de fijar las metas, como de las Unidades de Gestión de los Servicios; y el más grande y difícil de medir, el personal de los Servicios que debe estar alimentando continuamente, con datos frecuentemente irrelevantes a éste y otros sistemas de control del Estado.
- g) El sistema de control de gestión de la institución es capturado por un sistema central, en lugar de permitir el desarrollo de uno propio para la realidad de cada Servicio, con la heterogeneidad y descentralización requerida.
- h) El costo más importante es a la vez el más intangible. Al imponérsele a los Servicios y a los funcionarios una motivación extrínseca a ellos mismos, se produce el *crowding out* de lo que más debiera importar: la motivación intrínseca por la agregación de valor, el servicio público y la satisfacción de los usuarios, y por ende, la burocratización institucional.

La tercera pregunta relevante es ¿cómo se podría mejorar?

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

Es por ello, que el equipo investigador no considera adecuado terminar con el mecanismo, sino cambiar estructuralmente los aspectos que llevan a los efectos no deseados descritos. Además, lo anterior lleva a una necesaria gradualidad en la implementación de cualquier cambio.

En línea con la gradualidad propuesta, a continuación, presentaremos propuestas inmediatas, incluyendo una propuesta de plan piloto, propuestas de mediano plazo que requerirían en general cambio de la ley asociada a los MII, y finalmente una visión de largo plazo que explicita que reformar este sistema no tendrá el efecto deseado, si no se acompaña de otras reformas para modernizar el Estado chileno. Las modificaciones que permitirían resolver esta situación, no debiesen implicar un costo significativo, con importantes y beneficiosos efectos sobre la productividad del Estado, en el corto y largo plazo.

## 1. Propuestas inmediatas: Programa Marco 2017

### Propuesta 1

- Se propone desarrollar una prueba piloto en 3 o 4 Servicios dependientes del Ministerio de Hacienda, que ya tiene una unidad que funciona para la coordinación de la gestión de los Servicios dependientes. Este piloto debe quedar plasmado en el Programa Marco para el año 2017 con el fin de que el plan piloto se haga desde la institucionalidad del PMG y no por fuera, como experiencias anteriores.
- Se propone que el medir e informar los indicadores transversales, tenga un 100% de ponderación del incentivo monetario, en los Servicios adscritos al piloto, o bien el máximo posible según la legislación vigente. En estos Servicios, los indicadores estratégicos provenientes del formulario H de los Servicios, no tendría o sería mínima, su vinculación a incentivos monetarios.
- La Subsecretaría de Hacienda haría el rol de principal con los Servicios adscritos al piloto, para concordar los indicadores y metas estratégicas, que podrán ser cuantitativas o cualitativas. Esto permitiría una negociación constructiva y significativa entre el Subsecretario y los Jefes de Servicios para tener indicadores estratégicos y metas asociadas, que les sean efectivamente relevantes.

- Algunos de los indicadores que se comprometan, deberán ser los mismos involucrados en el sistema actual, para así proveer un contra factual para la evaluación de este plan piloto. Es necesario medir y evaluar el impacto que tiene este piloto para que pueda ser extensible a una mayor escala.
- Al finalizar el año 2017, los Servicios deberán entregar un reporte sobre el cumplimiento de su PMG y la Subsecretaría, por sí misma o recurriendo a expertos, realizará la validación del cumplimiento y los ajustes necesarios para el año siguiente. Esto formará parte de la evaluación y negociación esencial que el principal hace respecto al agente.
- Es necesario que el nuevo PMG comprometido de los Servicios y su cumplimiento parcial y final, sea ampliamente publicitado en la página web de las instituciones. La lógica de accountability es fundamental para el éxito del plan piloto.

Esta prueba piloto podría ser una oportunidad única para prefigurar el sistema definitivo, dando una señal potente y la oportunidad para un trabajo conjunto con los Jefes de dichos Servicios con su Subsecretario, configurando un cuadro de mando integrado, con un número reducido de indicadores y metas relevantes de corto y largo plazo, tanto cualitativas como cuantitativas, con una programación presupuestal acorde, e idealmente con algunas partes del presupuesto ligadas a resultados, buscando que todos los sistemas de control de gestión estén armonizados, y que reflejen el mandato político y técnico del Ejecutivo respecto a estos Servicios.

Esto constituiría la posibilidad, a diferencia de los cambios anteriores, de acompañar desde un principio la implementación con una batería de estrategias metodológicas rigurosas que permitirían formular conclusiones mucho más robustas que las que ha sido posible formular a partir del análisis de la evidencia cuantitativa relevada en el presente estudio. De diseñarse e implementarse un piloto en paralelo debería definirse la estrategia de evaluación que sincronizada con su secuencia de ejecución implicase mediciones de las variables relevantes en distintos momentos, mediante procedimientos de muestreo e instrumental específicamente diseñados para tales efectos, acciones que permitirían controlar el efecto de variables exógenas y, gracias a ello medir con mayor precisión los efectos atribuibles al nuevo diseño.

### Propuesta 2

- Se propone agregar un “objetivo de gestión” adicional a los tres que contiene el Programa Marco actual, en que se pida a todos los Servicios informar y publicar cómo se relacionan e integran todos los sistemas de control de gestión que tenga en su institución. Se sugiere que no sea un indicador transversal más con una red de expertos asociada, para relevar la importancia de este nuevo objetivo, cuya ponderación debiese ser significativa, por ejemplo, un 20% del peso relativo del incentivo monetario.

Esta acción ayudaría a prefigurar una futura integración y mayor coherencia entre los diversos sistemas de control de gestión del Estado, destacando el rol institucional y rector que debiese tener el PMG, siendo el mecanismo que llega a todos los funcionarios de la organización.

La integración de los indicadores le dará más sentido al esfuerzo colectivo por mejorar la gestión pública, puesto que permitirá clarificar las diferencias entre cada uno de los instrumentos, evitando que se mida dos o tres veces lo mismo, pero también favorecerá los procesos de *accountability* definiendo responsabilidades claras para cada uno de los indicadores definidos. Permitirá también la sinergia entre los esfuerzos de los distintos actores involucrados, quienes aportarán en el agregado a un mejor desempeño del aparato público.

## **2. Propuestas de mediano plazo**

### Propuesta 3 (requiere modificación legal)

- Transformar de variable a fijo – al extremo políticamente posible – la componente de incentivo institucional. El costo monetario para el Fisco de esta decisión sería mínimo considerando que actualmente se asigna



prácticamente el 100% del incentivo monetario. La modificación a la ley debiera definir un tránsito gradual de disminución.

Hay coincidencia entre los actores entrevistados en avanzar en esta dirección. En suma, se recomienda concentrar las negociaciones salariales en lo que en estas se debe verdaderamente negociar: salarios y no bonos.

El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) ha sufrido una serie de modificaciones desde sus inicios. En la actualidad el programa tiene una estructura bastante diferente tanto a la inicial, como a aquella que se conformó al momento de crear el Programa Marco en el año 2000. Esto, porque busca combinar dos situaciones: darle relevancia a los indicadores de desempeño e incorporar elementos transversales, muy en la línea de la instalación de sistemas, propia de la segunda fase del PMG.

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

**Tabla 10: Progresión de la Asignación de Modernización Creada por Ley N° 19.553**

Componente	Ley N°19.553 hasta 2002	Ley N° 19.882			Ley N° 20.212			
		2002	2003	2004*	2007	2008	2009	2010**
Base	6%	7,67%	8%	10%	11,2%	12,5%	13,7%	15%
Institucional	3%	3%	7%	5%	5,7%	6,3%	7%	7,6%
Individual	4%	4%						
Colectivo				4%	5%	6%	7%	8%
Total Acumulado	13,0%	14,67%	15,0%	19,0%	21,9%	24,8%	27,7%	30,6%

1. Fuente: Banco Mundial (2008) en base a Ley N° 19.553, Ley N° 19.882 y Ley N° 20.212

\* Esta distribución de la Asignación de Modernización se mantuvo en los años 2005 y 2006.

\*\* Distribución que se mantiene hasta la fecha.

A diferencia de los PMG, el incentivo monetario asociado al instrumento de desempeño MEI está establecido en la ley N°20.212. En su artículo 9° se menciona: *“Esta asignación (por desempeño) contendrá un componente base y otro variable asociado a la ejecución, por parte de las instituciones de metas anuales de eficiencia institucional. (...) El componente variable será de hasta 6,6%, sobre igual base, para aquellos funcionarios que laboren en instituciones que hayan alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de las metas anuales de eficiencia institucional a que se hayan comprometido. Si dicho grado de cumplimiento fuere igual o superior a un 75% e inferior a un 90% el porcentaje será de un 3,3%. Todo cumplimiento inferior al 75% no dará derecho a incremento alguno.”*

Hay un consenso en todas las entrevistas realizadas de que existe un efecto de “incorporación a la renta” de los incentivos, lo que se traduce en un efecto coercitivo del mecanismo, donde el propósito de estímulo positivo se ha trastocado a un estímulo negativo en cuanto se entiende la existencia de una presión a “perder” el incentivo como sustracción de un derecho adquirido. Esto, junto al hecho de que está en juego un porcentaje significativo de ingreso de los funcionarios, ha implicado una presión importante sobre el sistema, al momento de formularse los indicadores y, sobre todo, las metas. Finalmente, al estar definido de manera institucional, las lógicas del *free rider* se aplican completamente, puesto que toda la institución se lo gana independiente del grado de participación del individuo. Esto genera un problema de acción colectiva que los mecanismos de incentivo institucional no han logrado quebrar.

En definitiva, es opinión del equipo investigador que este *gaming* implica que la fusión del sistema de control de gestión con el de incentivos ha imposibilitado que ambas funcionen correctamente y se propone desvincularlos de manera definitiva.

#### Propuesta 4 (requiere modificación legal)

- Alternativamente a la propuesta anterior, se propone continuar con incentivos monetarios, sólo con indicadores transversales, donde el foco de la asignación esté en que los Servicios deben medir, informar y publicar el grado de avance de los indicadores comprometidos. El monto que actualmente se paga por el cumplimiento de metas asociado a indicadores estratégicos que provienen del formulario H, pasaría a remuneración fija. Esto implicaría pasar de 7,6% variable a 2% aproximadamente.

La lógica de un modelo que se sustentaba en el logro de una etapa para pasar a la siguiente, que dominó hasta 2010, se quiebra volviéndose a una lógica mayoritariamente centrada en indicadores. El diseñar un sistema de gestión que presente quiebres o saltos, va en contra de una lógica de mejoramiento continuo. Por lo mismo, existen argumentos fuertes para que el cambio se haga de forma gradual y, posiblemente, conservando algunos aspectos actuales.

Junto con instalar una cultura de la evaluación en el sector público, surge un objetivo relevante relacionado con la necesidad de definir indicadores en ámbitos clave de la gestión pública, para poder, de a poco, ir instalando sistemas, modelos, etc., que permitiesen en el agregado una mejor gestión. Cuando en 2001 se utiliza el Programa Marco, este objetivo se hace evidente, toda vez que se plantean sistemas y subsistemas donde cada servicio tendrá que medir ciertos indicadores, y alcanzarlos, para poder alcanzar el bono institucional esperado.

En general esto responde a la necesidad de construir un acervo de datos e indicadores que den cuenta del estado de cosas en el aparato público y que puedan ser utilizados a través del tiempo con el fin de generar una lectura histórica de su funcionamiento, permitiendo la comparación y profundización en el análisis de los resultados de sus posterior implementación. En otras palabras, a través del diseño del PMG también se está construyendo una base o sistema de medición que jerarquice y ordene diversos ámbitos de la gestión pública.

En síntesis, existiría un consenso entre los entrevistados que el PMG cumplió un rol importante en la instalación de sistemas higiénicos (sistema básicos de *back-office*), que estarían en línea con los actuales indicadores transversales y los resultados de la encuesta de percepciones parecen apuntar en esta dirección. Por tanto esta propuesta alternativa a la anterior, sugiere un cambio más gradual, manteniendo con incentivos monetarios a los actuales indicadores transversales.

#### Propuesta 5 (requiere modificación legal)

- Se propone que se explicita en la ley Bases Generales de la Administración del Estado, de manera clara la responsabilidad que debiesen tener los Subsecretarios en los aspectos relacionados a la gestión de los Servicios dependientes del Ministerio respectivo. En particular, los Subsecretarios debiesen tener un activo rol auditor de los Servicios, en cuanto al direccionamiento y cumplimiento de las metas estratégicas. Esto significaría cambiar el artículo 21 de la ley N° 18.575<sup>57</sup>, agregando o modificando, según se decida, lo siguiente: “Será una responsabilidad específica de el o los Subsecretarios de una cartera supervisar el sistema de gestión del desempeño del sector y de cada uno de los Servicios adscritos al Ministerio a su cargo, armonizando los diferentes instrumentos de gestión de los mismos, y asegurando la adecuada concursabilidad de los cargos que correspondan a la Ley de Alta Dirección Pública.”

---

<sup>57</sup> “En cada Ministerio habrá una o más Subsecretarías, cuyos jefes superiores serán los Subsecretarios, quienes tendrán el carácter de colaboradores inmediatos de los Ministros. Les corresponderá coordinar la acción de los órganos y Servicios Públicos del sector, actuar como ministros de fe, ejercer la administración interna del Ministerio y cumplir las demás funciones que les señale la ley”

Como se revisó en previamente, ocurren muchas ocasiones que los Subsecretarios no tienen incorporado como parte de sus funciones la gestión de sus servicios. Existe consenso entre varios actores clave de que muchos de éstos desconocen que son los responsables por la gestión de sus ministerios y servicios y porque, de acuerdo a las palabras de un entrevistado, *“están mirando desde la ventana para fuera”*. Si bien, no necesariamente exista un efecto automático al modificar la ley, es opinión del equipo consultor que explicitar este rol, fuera de cualquier ambigüedad, ayudaría a que los Subsecretarios vean esta labor como parte de su responsabilidad, y esta les sea exigible.

#### Propuesta 6 (requiere modificación legal)

- Tomando como supuesto la desvinculación de los incentivos monetarios de los indicadores y metas estratégicas de los Servicios, y el empoderamiento de los Subsecretarios como principales, se propone reorientar la función de la Secretaría Técnica del PMG alojada en DIPRES hacia: a) colaborar con las Subsecretarías en la función de control de gestión estratégico; y b) aprovechar el conocimiento acumulado para actuar como “segundo piso” del sistema general de control de gestión, entendiendo el PMG como el instrumento institucional de los Servicios en estas materias.

Como fue relevado en entrevistas grupales e individuales, es innegable la *expertise* que ha ido acumulando la Secretaría Técnica alojada en DIPRES. En el contexto de estas recomendaciones (que eliminan o atenúan fuertemente los incentivos) se propone que el rol de esta se aboque por un lado a ser la instancia técnica para la reformulación de indicadores de producto estratégico en esta nueva mirada y sus metas, así como robustecer el rol consultor con aquellos Servicios que a lo largo del tiempo han mostrado un deficiente control de gestión.

#### Propuesta 7 (requiere modificación legal)

- En cuanto a la gobernanza del sistema PMG, ambas subdirecciones de DIPRES, la SEGPRES y el Servicio Civil deben conformar un renovado cuerpo de gobernanza, que constituya un Centro de Gobierno efectivo, que a la vez pueda guiar el sistema hacia una transformación de más largo plazo.

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 lleva a los países en que tienen mecanismos de incentivos, a que éstos se incluyan como parte de las políticas de gestión de personas del sector público, muchas veces definidas, o influenciadas por las negociaciones con los gremios del sector público.

Es importante la brecha que se da a nivel de gobernanza, en que el Comité, sobre-exigido por los plazos y reducido a un trabajo acotado a algunas fechas del año, termina dependiendo fuertemente del trabajo de los demás actores y, en particular de la DIPRES, reduciéndose su rol a morigerar las exigencias técnicas por criterios contextuales y políticos. La enorme exigencia que se hace sobre la Secretaría Técnica termina significando que, a pesar de contar con un grupo de personas altamente calificado y dedicado, se vean obligados a estandarizar al máximo el mecanismo de incentivos, privilegiando la cobertura y comparabilidad, por sobre la compenetración profunda en los Servicios.

#### Propuesta 8 (no requiere modificación legal)

- Decretar un instructivo presidencial que tenga por objetivo orientar y revisar el conjunto de los indicadores y metas de cada Servicio, en torno a una negociación estratégica entre cada principal y su agente, en una instancia que coordine a la Subsecretaría de Hacienda, e involucre a SEGPRES, ambas Subdirecciones de DIPRES y el Servicio Civil.

A lo largo de la historia del mecanismo de incentivo institucional, se contraponen el rol esperado que debe cumplir el mecanismo para el Jefe de Servicio, y el involucramiento real que éste tiene. Darville (2015, pág. 57) afirma que antes de 2010 el sistema de los PMG poseía *“insuficientes incentivos para un mayor involucramiento de los Jefes de Servicio”* y que

dicha situación no fue subsanada con las reformas implementadas en 2010.

En esta línea, desde la ANEF evalúan que la relación de los Jefes de Servicio con los indicadores que forman parte de los mecanismos de incentivo institucional es de carácter reactivo más que propositivo. Pues el foco estaría orientado en ajustar sus metas e indicadores a los intereses del órgano evaluador (siendo en este caso el Ministerio de Hacienda y la DIPRES) en lugar de proponer nuevos desafíos que se adecúen a las necesidades de modernización y mejoramiento de la propia institución. En otras palabras, la instalación de un sistema de mecanismos de incentivo institucional puede traer consigo algunas consecuencias no deseadas que obstaculizan la consecución del propósito para el que originalmente fueron pensados. En el caso del rol específico del Jefe de Servicio, puede suceder que éstos reaccionen renunciando a ejercer un liderazgo activo en la institución la cual dirige, para evitar riesgos.

Un tema que se menciona en varios de los entrevistados, así como en el taller de discusión, se refiere a que con el paso del tiempo, y en particular con el incremento del monto variable por desempeño institucional, se produce una tendencia a que los propios directivos superiores no presionen por estimular o alentar la definición de objetivos más desafiantes, ya que el costo de que se “caiga” un MII es muy alto.

En este contexto, el compromiso de los jefes de servicio es un requerimiento deseable y necesario para lograr que los mecanismos de incentivo institucional cumplan los objetivos para los cuáles fueron pensados originalmente en su diseño. En primer lugar, porque en medida que el Jefe de Servicio ejerce su liderazgo y se hace presente en el proceso de implementación, también lo hacen los funcionarios bajo su responsabilidad. En segundo lugar, porque se promueve la implementación de un mecanismo de incentivo institucional que tiene un sentido de utilidad claro en el mejoramiento institucional y está unido a su vocación de servicio hacia la ciudadanía.

En caso contrario, existe un alto riesgo de convertir la implementación del mecanismo de incentivo institucional en un procedimiento meramente formal e instrumental para la consecución de un bono de retribución económica, y cuya implementación puede ser incluso considerada un estorbo para el funcionamiento general del servicio.

La posición del equipo investigador es que volviendo al objetivo original de presupuesto por resultados es la mejor manera para lograr que exista un adecuado compromiso de los Jefes de Servicio.

Una vez liberado el vínculo entre métricas de desempeño y los incentivos institucionales, a partir de la rebaja sustantiva del componente institucional de la asignación de modernización, se abriría la oportunidad de usar mejor los sistemas de indicadores y metas, para alinearlos con los objetivos estratégicos de cada entidad, con los del Convenio de ADP, favorecer la innovación institucional, la cooperación transversal entre instituciones, la satisfacción de los usuarios, y más importante aún, para facilitar la conexión de las metas del PMG con un sistema de presupuesto por resultados.

De esta manera, el cumplimiento o incumplimiento de los PMG reflejaría avances en el mejoramiento efectivo de la gestión y estaría más ligado a la evaluación de las autoridades de los Servicios, quienes serían los responsables de impulsar y liderar dichas mejoras y no tanto de sus funcionarios y, lo más importante, enfocarse en la gestión que agrega valor público, en lugar del cumplimiento formal.

### **3. Visión de largo plazo**

Chile ha sido en el pasado muy innovador en materias de gestión pública a nivel internacional. Este liderazgo que se alcanzó principalmente en la década de 1990 y se tradujo en modificaciones sustanciales de instituciones emblemáticas del Sector Público, siendo el ejemplo paradigmático el del Servicio de Impuestos Internos, el que incluso obtuvo reconocimientos internacionales por su desempeño. Del mismo modo, estuvo a la cabeza de la instalación de significativos cambios tecnológicos y culturales, como por ejemplo ChileCompra, que cambió radicalmente la forma en que se hace la adquisición de bienes y servicios en el Estado. Este liderazgo debe seguir ejerciéndose y se puede salir del letargo que se ha producido en los últimos años, para presionar por un mejor desempeño del Estado.

Por ello, consideramos que existe una oportunidad para dar ahora un paso adelante y radical en el sistema completo de gestión y control del Estado, realizando un rediseño innovador de todo el sistema, incluso de carácter mundial.

Para lograr lo anterior, es necesario que las propuestas de modificación legal ya expuestas sean acompañadas en el mediano y largo plazo, con reformas que incorporen las siguientes componentes esenciales, entre otras:

1. Con buenos directivos públicos puede lograrse mucho, pero a la inversa no hay sistema de control de gestión posible que reemplace a un mal directivo público, y peor aún si estos son rotados en promedio cada dos años. Por ello, la pronta aprobación de la nueva Ley de Alta Dirección Pública no puede verse de manera divorciada de estas propuestas.
2. El rol de la DIPRES en el sistema de control de gestión debiese centrarse en el cuidado y buen uso de los recursos públicos. Las funciones auditoras debiesen estar alojadas en la institucionalidad del Estado a cargo de esta función. Para eso se requiere fortalecer la función de control de gestión en las Subsecretarías, tanto en calidad y pertinencia, y eventualmente, asignar a una entidad separada en su interior que sea responsable de la auditoría necesaria para el control de la gestión. Por otro lado, en Chile, por más de una década, se han levantado propuestas para implementar un organismo con la autonomía suficiente, los recursos y la facultad para evaluar el impacto cualitativo y cuantitativo de cualquier institución, programa o ley en su capacidad de ejecutar dichas políticas. Esto resolvería la gran mayoría de los problemas sustantivos de evaluación de gestión institucional y, por ende, de sus directivos.
3. Es necesario fusionar el diseño, la gestión y la gobernanza de todos los mecanismos de control de gestión de los que están sujetos los Servicios Públicos y sus directivos, disminuyendo de paso el número de indicadores relevantes, y orientándolos más en dirección a los propósitos estratégicos de cada entidad, determinados por el Gobierno.
4. Se requiere avanzar decididamente en dirección al presupuesto por resultados, ligado indisolublemente a los mecanismos de control de gestión rediseñados. Esto implica tener medidas robustas de desempeño que permitan darle una implementación eficiente y eficaz a los aspectos de sentido político y social, diferenciando el presupuesto operacional corriente (con lógicas propias) del presupuesto por resultados.
5. Resulta difícil resolver estructuralmente los temas de incentivos y remuneraciones en el nivel funcionario del Sector Público, sin resolver los ampliamente conocidos problemas de la carrera funcionaria y la necesidad de que las negociaciones salariales se den en el marco de los desafíos relevantes de mediano y largo plazo, y no de forma aislada, poco sistemática y tensionadas por circunstancias ocasionales de correlaciones de fuerzas dispares o presiones exógenas. Se requiere repensar la relación entre modernización de la gestión pública y gestión de personas en el Estado. Una nueva relación entre el Estado y sus funcionarios generará necesariamente un nuevo impulso a la modernización del Estado. Esto debe formar parte del paquete de soluciones de largo plazo.
6. Una vez implementados los mecanismos anteriores, convendría eliminar de plano los incentivos monetarios asociados a metas, incluyendo los Convenios de Desempeño Colectivo, y transitar a una innovadora y pionera visión del Estado, orientado a resultados, y en que es la agregación de valor público y la vocación de servicio público la que oriente sus acciones.

## XI. BIBLIOGRAFÍA

### Bibliografía contexto conceptual de incentivos en el Sistema Público

- 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-analytic 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.

### **Bibliografía contexto internacional de incentivos para el desempeño en el Sector Público**

- Beyer, H. (2002). "Las Reformas del Estado en Nueva Zelandia". *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](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 Follette 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.

## **Bibliografía análisis del diseño del mecanismo**

- Armijo, Mariela (2002). "La Modernización de la Gestión Pública en Chile 1994-2000" en Tomassini Luciano y Armijo Mariela (coordinadores), *Proyecto de Reformas del Estado: experiencias y desafíos en América Latina*. Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Editorial LOM.
- Arenas, Alberto y Heidi Berner (2010) "Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central". Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
- Banco Mundial (2008). "CHILE: ESTUDIO DE EVALUACIÓN EN PROFUNDIDAD DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN (PMG)". Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe.
- Bustos, Daniela (2003). "DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO DE CHILE EN LOS AÑOS 1990 Y 2000". Estudio de Caso N° 71. [En línea] <<http://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2015/11/CASO71.pdf>>, [Consulta: 22-1-2016]
- Centro de Políticas Públicas UC (2013). "Rediseño de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos". Santiago de Chile.

Cornejo, Miguel Ángel (2012), Calidad de Servicio y atención al usuario: la experiencia del Servicio de Registro Civil e Identificación de Chile. CLAD. Cartagena.

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

DIPRES (2015), Programa Marco de los PMG año 2015.

DIPRES (2015), Oficio N° 26 Instrucciones de Evaluación de Cumplimiento PMG Adscritos 2015

DIPRES (2015), Oficio N°22 Instrucciones de Cumplimiento PMG 2015.

DIPRES (2015), Presentación a Reunión de Representantes Ministeriales: Proceso de Evaluación 2015.

DIPRES (2016), Estadísticas Indicadores de Desempeño 2001-2015.

DIPRES (2015), Bases Administrativas, Técnicas y Anexos de Licitación Pública, para la contratación de servicios de validación técnica externa de compromisos de Gestión 2015, de Instituciones Públicas.

Ministerio de Hacienda (2007), Decreto N°1.687 del 19 de diciembre 2007.

Ministerio de Hacienda (2012), Decreto N°334 del 14 de marzo 2012.

Ministerio de Hacienda (2014), Oficio Circular N°32 del 9 de octubre 2014

OECD, (2005), Performance related Pay Policies for Government Employees.

Olavarría Gambi, Mauricio, Navarrete Yáñez, Bernardo, & Figueroa Huencho, Verónica. (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?: Evidencia desde un estudio de caso. *Política y gobierno*.

Olavarría Gambi, Mauricio. (2010). Efectividad en la gestión pública chilena. *Convergencia*.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2002), Cumplimiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2002.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2003), Cumplimiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2003.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2004), Cumplimiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2004.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2005), Cumplimiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2005.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2006), Cumplimiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2006.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2007), Cumplimiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2007.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2008), Cumplimiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2008.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2009), Cumplimiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2009.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2010), Cumplimiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2010.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2011), Cumplimiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2011.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2012), Cumplimiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2012.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2013), Cumplimiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2013.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2014), Cumplimiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2014.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2002), Ficha de identificación año 2002. Definiciones Estratégicas.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2003), Ficha de identificación año 2003. Definiciones Estratégicas.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2004), Ficha de identificación año 2004. Definiciones Estratégicas.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2005), Ficha de identificación año 2005. Definiciones Estratégicas.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2006), Ficha de identificación año 2006. Definiciones Estratégicas.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2007), Ficha de identificación año 2007. Definiciones Estratégicas.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2008), Ficha de identificación año 2008. Definiciones Estratégicas.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2009), Ficha de identificación año 2009. Definiciones Estratégicas.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2010), Ficha de identificación año 2010. Definiciones Estratégicas.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2011), Ficha de identificación año 2011. Definiciones Estratégicas.

Servicio de Registro Civil e Identificación (2012), Ficha de Definiciones Estratégicas Año 2012-2014.

Uña, Gerardo (2008), Programa de Mejoramiento de la Gestión de Chile: Principales Características. CEPAL. Santiago.

Waissbluth, Mario. 2006. "La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso" [En línea] <[http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma\\_estado\\_chile\\_1990\\_2005.pdf](http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma_estado_chile_1990_2005.pdf)>, [Consulta: 22-1-2016]

## Bibliografía análisis de la implementación del MII

Araya, R. (2011). Gestión para resultados en Chile: Análisis del caso del sistema de monitoreo del desempeño del programa de mejoramiento de la gestión. *Tesis presentada para optar al grado de Magíster en Política y Gobierno*. Concepción, Chile: FLACSO - Universidad de Concepción.

Banco Mundial. (2008). *Chile: Estudio de evaluación en profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)*. América Latina y el Caribe: Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica.

BGM Consultores Asociados. (2012). *Informe final: Evaluación de Reclamos por Resultados de Validación Técnica de Compromisos de Gestión de Instituciones Públicas PMG No Adscritos, PMG Adscritos y MEI. Línea de Servicios N°2*.

BGM Consultores Asociados. (2014). *Informe de Validación Técnica Externa de Compromisos 2013*. Santiago: BGM.

Centro de Sistemas Públicos. (2015a). *Informe Ejecutivo de Incidentes Detectados en Validación Técnica 2014*. Santiago: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Centro de Sistemas Públicos. (2015b). *Informe de Resultados: Validación Técnica Externa de Compromisos de Gestión 2014 de Instituciones Públicas*. Santiago: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Centro de Sistemas Públicos. (2016). *Informe Ejecutivo de Incidentes Detectados en Validación Técnica 2015*. Santiago: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

CEOP Consulting. (2012). *Evaluación de compromisos de gestión 2011 de instituciones públicas: PMG no adscritos, PMG adscritos, MEI y sin mecanismo de incentivos*.

Cornejo, M. Á. (2012). *Calidad de servicio y atención al usuario: la experiencia del Servicio de Registro Civil e Identificación de Chile*. CLAD. Cartagena, Colombia: XVII Congreso Internacional.

Cornejo, M. Á., & Cortés, J. (2007). Implementación de la asignación por desempeño de funciones críticas en el sector público chileno. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*(10), 125-154.

Darville, P. (2015). La experiencia chilena en materia de incentivos a la gestión pública. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, XLIII(89).

Dussauge L., M. I. (2013). Cross-National Policy Learning and Administrative Reforms: The Making of "Management for Results" Policies in Chile and Mexico (1990-2010). *Doctoral thesis for the degree of Doctor of Philosophy, London School of Economics and Political Science*.

Filgueiras, C. (2000). *Los casos de los ministerios de Hacienda y de Salud en Chile*. "La modernización de la Administración Pública en América Latina y el Caribe": Serie de Documentos Estudios de Caso, CLAD-BID.

Ketelaar et al. (2007). Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences. *OECD Working Papers on Public Governance*.

Morales, M. (2011). La Calidad de los Servicios Públicos: Reformas de Gestión Pública en Chile. *Tesis para optar al grado de Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política*. México D. F.: FLACSO-México.

Morales, M. (2014). Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y Efectos. *Revista de Ciencia Política*, 34(2), 417-438.

Olavarría, M. (2010). Efectividad en la gestión pública chilena. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*(52), 11-36.

Olavarría, M., Navarrete, B., & Figueroa, V. (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. *Política y Gobierno*, 18(1), 109-154.

Ramírez, Á. V. (2002). Reforma del Estado y modernización de la gestión pública: lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena. *Revista do Serviço Público*, 53(1), 28-74.



## XII. ANEXOS

### 1. Marco metodológico

#### Análisis de antecedentes conceptuales e internacionales

Entrevistas a informantes claves: en esta etapa, las entrevistas a informantes clave realizadas fueron:

**Tabla 11: Entrevistados para antecedentes conceptuales e internacionales**

Entrevistado(a)	Cargo y/o relación al instrumento	Fecha de entrevista
Mariano Lafuente	Consultor Senior internacional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	10-nov-2015
Mario Marcel	Ex Director de Presupuestos (2000-2006), economista, académico, investigador, consultor y político, actual miembro del Consejo del Banco Central de Chile	16-nov-2015
Marianela Armijo	Profesional DIPRES	02-nov-2015
Juan Carlos Cortázar	Consultor Senior internacional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	03-nov-2015
Alberto Arenas	Ex Ministro de Hacienda (2014-2015), Ex Director de Presupuestos de Chile (2006-2010)	10-nov-2015
Marcela Guzmán	Ex Jefa División Control de Gestión Pública, Dirección de Presupuestos (2000-2006)	19-nov-2015

Fuente: Elaboración Propia.

#### Análisis de diseño de los MII

El foco de esta sección era el estudio del diseño del MII. Esta dimensión se entendió como el origen del PMG, los objetivos perseguidos explícitamente, su nivel de complementariedad con otros mecanismos de evaluación de la gestión y otros incentivos institucionales. En particular, dado el perfil de los entrevistados, hay un sesgo hacia el diseño original, no obstante, dado que los mismos han permanecido vinculados a la gestión pública chilena, se incorporan visiones sobre las modificaciones que el instrumento ha tenido en el tiempo.

- Entrevistas a informantes claves: en esta etapa, las entrevistas a informantes clave realizadas fueron:

**Tabla 12: Entrevistas a informantes claves diseño**

Entrevistado	Cargo y/o relación al instrumento	Fecha de entrevista
Ramón Figueroa	Subdirector de Racionalización Y Función Pública de la Dirección de Presupuestos (1996-2000); actual consultor internacional, experto en gestión pública	28-dic-2015
Luna Israel	Jefa del Subdepartamento de Gestión Pública, de la División de Control de Gestión Pública de la Dirección de Presupuestos	30-dic-2015
Roy Rogers	Jefe del Subdepartamento de Asistencia Técnica de la División de Control de Gestión Pública, Dirección de Presupuestos	01-dic-2015
Nelson Guzmán	Profesional de Evaluación Ex ante, Dirección de Presupuestos	30-dic-2015
Marcela Guzmán	Jefa División Control de Gestión Pública, Dirección de Presupuestos (2000-2006)	19-nov-2015
Heidi Berner	Subsecretaria de Evaluación Social; Jefa División Control de Gestión Pública, Dirección de Presupuestos (2006-2010)	12-ene-2016
Paula Darville	Jefa de la División de Control de Gestión Pública, Dirección de	02-dic-2016

	Presupuestos (2010 a la fecha)	
Patricio Bustos	Director del Servicio Médico Legal	31-dic-2015
Rodrigo Egaña	Director Nacional del Servicio Civil; Subsecretario General de la Presidencia (2003-2006)	01-dic-2015
Joaquín Vial	Consejero del Banco Central de Chile; Director de Presupuestos (1997-2000)	02-ene-2016

Fuente: Elaboración Propia.

- **Taller con Informantes Claves:** se realizó un taller con actores nacionales que participaron en la génesis o son actores relevantes en el diseño actual del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Con la metodología de taller se buscó generar una discusión e intercambio de ideas entre distintos informantes, observando los puntos de acuerdo, de contraposición y áreas grises, intercambiando juicios y antecedentes sobre el diseño del Programa entre los asistentes y equipo investigador. Este taller se realizó utilizando la siguiente pauta general:
  1. ¿El diseño actual de los incentivos del sector público es apropiado para mejorar el desempeño en el sector público?
  2. ¿La estructura actual de los incentivos institucionales es adecuada a los fines deseados?
  3. Los indicadores ligados a los incentivos institucionales, ¿miden los aspectos adecuados y de la forma adecuada?
  4. ¿Qué recomendaciones de mejora son plausibles de implementar a la luz de las fortalezas y debilidades del actual sistema de incentivos?

El taller fue efectuado el día lunes 28 de enero de 2016 en las dependencias del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y contó con la presencia de:

**Tabla 13: Taller PMG diseño**

Asistentes	Cargo y/o relación al instrumento
Marcela Guzmán	Jefa División Control de Gestión Pública, Dirección de Presupuestos (2000-2006)
Ramón Figueroa	Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos (1996-2000). Actual consultor internacional, experto en gestión pública.
Nelson Guzmán	Profesional de Evaluación Ex ante, Dirección de Presupuestos
Luna Israel	Jefa del Subdepartamento de Gestión Pública, de la División de Control de Gestión Pública de la Dirección de Presupuestos
Patricio Coronado	Director Nacional del Instituto de Previsión Social
Daniel García	Director de Gestión de Servicios del Ministerio de Hacienda
Francisca Pinto	Unidad de Gestión de Servicios de Hacienda
Roy Rogers	Jefe del Subdepartamento Asistencia Técnica de la División de Control de Gestión Pública, Dirección de Presupuestos
José Inostroza	Director Programa Modernización del Sector Público BID, Ministerio de Hacienda
Mariana Jordán	Coordinadora del Estudio, Programa Modernización del Sector Público BID, Ministerio de Hacienda

Fuente: Elaboración Propia.

- **Análisis cualitativo:** Finalmente para efectos del análisis<sup>58</sup> de la información de las entrevistas y el taller se utilizó la técnica de análisis de contenido cualitativo. Debido a que esta técnica busca rescatar los motivos manifiestos y latentes de un discurso, ella resulta especialmente útil en tanto es posible rescatar aquello que los expertos

<sup>58</sup> Para la realización del análisis se usó el programa computacional N Vivo, para facilitar el proceso de codificación y jerarquización de las ideas y conceptos utilizados por los entrevistados y participantes en el taller.

piensan del mecanismo, como también aquellas impresiones de tipo más inconsciente y que configuran un modo de comprender dicho programa y su relación con otros mecanismos de incentivo institucional. Ahora, si bien el marco teórico alumbró y orientó principalmente los aspectos que se buscaron a través de las pautas elaboradas, las categorías de análisis son también categorías emergentes. Por tanto, la profundidad y extensión del análisis dependerá también de la calidad de la información producida a través de las distintas técnicas a utilizar. Se presentan las siguientes categorías y subcategorías utilizadas en el análisis.

**Tabla 14: categorías de análisis cualitativo diseño**

Categorías	Subcategorías
Historia de los PMG	Contexto de surgimiento del PMG
	Objetivos en el diseño del PMG
	Cambios en la cultura evaluativa a través de los años
Relación entre los PMG, CDC y ADP (Consistencia)	
Descripción y análisis de los PMG	Fortalezas y beneficios
	Debilidades
	Desafíos
	Sugerencias

Fuente: Elaboración Propia

### Análisis de implementación de los MII

El análisis de contenido -legislación, reglamentación y literatura<sup>59</sup>- fue complementado con la realización de un conjunto de entrevistas individuales y tres entrevistas colectivas con actores relevantes en el proceso de implementación del PMG, relevando las experiencias, motivaciones, impresiones y evaluación que dichos actores manifiestan en relación a distintos ámbitos de este mecanismo.

Las dimensiones estudiadas cualitativamente fueron:

1. **Implementación:** con foco en la percepción del impacto de los mecanismos de incentivos sobre las relaciones laborales, el uso de la información producida por los sistemas. Además, se incluyen los componentes formales e informales de contacto y apoyo entre las instituciones públicas y redes de expertos, entre otros aspectos.
  2. **Costos:** se identifican las componentes de costos asociados a los mecanismos en estudio. El elemento cualitativo buscaría recoger, principalmente, los costos no medibles o que escapan a lo verificable en las bases de datos.
- **Entrevistas a informantes claves:**

En esta etapa, las entrevistas a informantes clave realizadas fueron:

**Tabla 15: Entrevistados implementación**

Entrevistado	Cargo y/o relación al instrumento	Fecha de entrevista
Raúl de la Puente, Nury Benítez y José Pérez	Directivos ANEF	26-02-2016
Claudio Martínez	Sectorialista presupuesto DIPRES	17-03-2016
Fernando Krauss	Miembro Comité Asesor, por parte de SEGPRES	18-03-2016
Claudio Seebach	Académico. Experto en Sistemas de Control de Gestión. Ex autoridad ministerial (Jefe de la División de Coordinación Interministerial del Ministerio de la Presidencia)	04-03-2016

<sup>59</sup> El detalle de los textos revisados se encuentra en la sección **Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

Entrevistado	Cargo y/o relación al instrumento	Fecha de entrevista
Carlos Insunza	Dirigente ANEF (En Mesa de Sector Público)	01-03-2016
José Viacava	Miembro Comité Asesor, por parte de SUBDERE	30-03-2016

Fuente: Elaboración Propia.

- **Entrevistas colectivas:**

#### Red de Expertos

La entrevista de la Red de Expertos se realizó el día 9 de marzo y contó con la participación de 12 participantes de las siguientes redes:

**Tabla 16: Redes de expertos asistentes a entrevista grupal**

Redes de expertos asistentes
Seguridad de la Información
Género
Descentralización
Compras Públicas
Transparencia
Higiene y Seguridad
Gobierno Digital

Fuente: Elaboración Propia.

Con este grupo se analizó su participación e incidencia en las distintas etapas de la implementación de los mecanismos de incentivos, desde la formulación de indicadores hasta la evaluación de los resultados. Además, se ahondó en la interacción con otros actores como la Secretaría Técnica y los Encargados PMG, junto con el uso de la información generada

#### Representantes Ministeriales

La entrevista de los Representantes Ministeriales se llevó a cabo el día 21 de marzo, con la participación de 13 ministerios:

**Tabla 17: Ministerios representados en entrevista grupal**

Representantes ministeriales asistentes
Ministerio del Interior y Seguridad Pública
Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Ministerio de Obras Públicas
Ministerio Secretaría General de la Presidencia
Ministerio del Desarrollo Social
Ministerio del Trabajo y Previsión Social
Ministerio de Salud
Ministerio de Vivienda y Urbanismo
Ministerio de Minería
Ministerio del Medio Ambiente
Ministerio del Deporte

Los temas tratados con los Representantes Ministeriales fueron similares a los de la Red de Expertos. Se realizaron preguntas respecto a su participación en las etapas y a los mecanismos de interacción con los Servicios. A su vez, se analizó su evaluación del funcionamiento actual del Mecanismo de Incentivo y del uso que se le da a la información generada.

### Secretaría Técnica

La entrevista de la Secretaría Técnica se efectuó el día 22 de marzo, contando con la presencia de 9 analistas del Departamento de Gestión Pública de DIPRES.

Los temas planteados hicieron referencia al rol que cumplen en el proceso, desde la formulación del Programa Marco hasta la evaluación final; a su evaluación de las actividades de apoyo y del uso de la información generada por el PMG, y a los aprendizajes obtenidos de la implementación del sistema.

### **Pauta de entrevistas colectivas**

#### Red de expertos

1. Etapa de Formulación de indicadores
  - 1.1 ¿Reciben instrucciones del comité técnico para formulación de indicadores? ¿Cómo son? ¿De qué forma las reciben?
  - 1.1 Para sus redes, ¿formulan propuestas de indicadores?
  - 1.2 ¿Son los definitivos? ¿Qué pasa en el proceso? ¿Quiénes intervienen?
2. Operación (monitoreo y capacitación)
  - 2.1 ¿Cuán relevante es la Red de Expertos en el apoyo, capacitación y asistencia técnica?
  - 2.1 ¿Cuán relevante es la Red de Expertos en el monitoreo de los compromisos?
  - 2.2 ¿Cómo se relaciona con los equipos en los servicios?
3. Evaluación
  - 3.1 ¿Cuán relevante es la Red de Expertos en la evaluación de los compromisos?
  - 3.2 ¿Cómo se relaciona con el evaluador externo?
4. Uso de Información
  - 4.1 ¿Se usa la información generada? ¿Quién la usa?
  - 4.2 ¿Se usa en la discusión presupuestaria?

#### Representantes ministeriales

1. A propósito de la etapa de formulación,
  - 1.1 ¿Cómo son las instrucciones del comité técnico para la formulación de indicadores?
  - 1.2 ¿Cómo es su rol en la formulación de propuestas de indicadores?
  - 1.3 ¿Son esos indicadores los definitivos?
  - 1.4 ¿Hay un procedimiento establecido o se da según el contexto?

2. Los mecanismos de monitoreo y evaluación de los compromisos que utilizan las instituciones públicas ¿Reciben reportes regularmente?
3. ¿Cuál es su evaluación, en cuanto a pertinencia y efectividad, de las actividades de apoyo, capacitación y asistencia técnica, de las redes de expertos y secretaría técnica a los equipos responsables en las Instituciones? ¿Hay un procedimiento establecido o se da según el contexto?
4. En cuanto al uso de la información que se genera en el PMG,
  - 4.1 ¿Para qué se usa?
  - 4.2 ¿Quién la usa?
  - 4.3 ¿Se usa en la discusión presupuestaria?
  - 4.4 ¿Hay un procedimiento establecido o se da según el contexto?
5. Con respecto a la etapa de apelación,
  - 5.1 ¿Quién prepara las apelaciones?
  - 5.2 ¿Se involucra el Jefe de Servicio?
  - 5.3 ¿Las apelaciones son adecuadas?
  - 5.4 ¿Cuál es su participación en la apelación?
  - 5.5 ¿El comité Triministerial responde técnica o políticamente?
  - 5.6 ¿Existe apoyo por parte de la secretaría técnica o de la Red de Expertos?
  - 5.7 ¿Hay un procedimiento establecido o se da según el contexto?
  - 5.8 ¿El resultado final de la apelación es técnico o político?

#### Secretaría Técnica

1. En la etapa de formulación,
  - 1.1 ¿Cuál es el rol de la ST en la diseño del programa marco anual?
  - 1.2 ¿Hay un procedimiento establecido o se da según el contexto?
2. ¿Reciben reportes regulares de monitoreo y evaluación de los compromisos desde las instituciones públicas?
3. ¿Cuál es su evaluación, en cuanto a pertinencia y efectividad, de las actividades de apoyo, capacitación y asistencia técnica, de la Red de Expertos y Secretaría Técnica a los equipos responsables en las Instituciones? ¿Hay un procedimiento establecido o se da según el contexto?
4. En la etapa de evaluación
  - 4.1 ¿Las reglas de evaluación con conocidas y estables?
  - 4.2 ¿El proceso de evaluación está sometido a presiones externas?
  - 4.3 ¿Cuánto de los resultados es incidente en las formulaciones del Programa en al año siguiente?
5. En cuanto al uso de la información que se genera en el PMG,
  - 5.1 ¿Para qué se usa?
  - 5.2 ¿Quién la usa?
  - 5.3 ¿Se usa en la discusión presupuestaria?
  - 5.4 ¿Hay un procedimiento establecido o se da según el contexto?

6. ¿Cuáles son los aprendizajes adquiridos a lo largo de los años de vigencia del Programa?

#### **Cuestionario de costos e implementación:**

Se aplicó un cuestionario con preguntas abiertas y una entrevista en profundidad sobre costos e implementación a encargados PMG (MII). Este permitió validar y profundizar algunos aspectos de la encuesta de costos, realizada por DIPRES, y relevar la existencia de costos que no habían sido considerados previamente. Las entrevistas se realizaron entre el 11 de marzo y el 1 de abril.

**Tabla 18: Encargados PMG (MII) entrevistados en profundidad**

<b>Encargados PMG (MII)</b>
Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
Dirección de Fronteras y Límites del Estado
Dirección de Compras y Contratación Pública
Servicio Agrícola Ganadero
Defensoría Penal Pública
Servicio Nacional del Consumidor
Comisión Nacional de Energía

Fuente: Elaboración Propia.

#### Cuestionario encargados PMG

#### **CUESTIONARIO PARA LA ESTIMACION DE COSTOS DE OPERACIÓN DEL PMG**

Nombre del entrevistador \_\_\_\_\_

Nombre del entrevistado \_\_\_\_\_

Servicio \_\_\_\_\_

Cargo \_\_\_\_\_

¿Hace cuánto se desempeña en este cargo? \_\_\_\_\_

¿Se ha desempeñado en este ámbito (PMG/control de gestión) en otros Servicios públicos? Cuántos años de experiencia \_\_\_\_\_

Estimado/a:

El Ministerio de Hacienda ha encargado al Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile la realización de un estudio cuyo objetivo 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 PMG adscritos. En lo que respecta a la etapa de análisis de la implementación del sistema de mecanismos institucionales, queremos contar con su opinión sobre la implementación y los costos que implican las tareas involucradas en el mecanismo de incentivo institucional de su servicio.

#### *Costos*

A continuación le formularé un conjunto de preguntas que tienen por finalidad recopilar información sobre los costos en recursos humanos y costos asociados a la implementación de los sistemas del PMG (MEI o PMG Adscrito, según corresponda) durante el año 2015. Esta evaluación de costos incluye las etapas de formulación, ejecución y evaluación del Programa. En esta ocasión nos interesa aislar el tiempo que los funcionarios de su institución le dedican a este sistema mas no a las actividades propias del giro de la Institución que permiten alcanzar las metas anuales.

Ahora, le pido que identifique con nombre y apellido a todos aquellos funcionarios que a su juicio dedican como mínimo un 5% de su tiempo a la realización de acciones de control de gestión enmarcadas en el mecanismo de incentivos institucionales.

#	Nombre funcionario/a	Cargo	Grado	Función en el contexto de PMG	Centro de responsabilidad al que pertenece
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					

A continuación le pido que identifique por cada mes del año 2015 el porcentaje de la jornada laboral que cada uno de los funcionarios que me acaba de indicar dedicó al mecanismo de incentivos institucionales entendido como sistema de control de gestión.

#	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
1												
2												
3												
4												
5												
6												
7												
8												
9												
10												

Finalmente le pido identificar cualquier otro costo relevante en que su institución haya incurrido el año 2015 por concepto del funcionamiento del mecanismo de incentivos institucionales considerado como herramienta de control de gestión. La idea es que nos proporcione una pequeña descripción de la naturaleza y sentido del gasto y que nos indique el monto del gasto en que se debió incurrir.

#	Descripción	Monto	Codificación (encuestador)
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			

Considerando que algunas actividades realizadas en el marco del mecanismo de incentivos institucionales se realizarían independiente de la existencia del mecanismo, como parte del control de gestión propio de la institución. ¿Cuánto del



tiempo dedicado al mecanismo de incentivo institucional que mencionó previamente se realizaría de todas formas, aunque no existiera este mecanismo, como parte del control de gestión de la institución?

Nada	Poco	Algo	Mucho

### Implementación general

Ahora le realizaré algunas preguntas sobre la implementación general del mecanismo de incentivo institucional

1. **La etapa de formulación y reformulación de compromisos de gestión** de los distintos sistemas:

- ¿introduce cambios significativos?
- ¿requiere de apoyo especial?
- ¿La validación de los cambios es expedita y adecuada?

2.

2.1. Formulación

a. ¿Participan los funcionarios y trabajadores en las etapas de formulación de indicadores y metas?

Sí	No

¿Cómo lo hacen?

b. ¿Participa el Jefe de Servicio en las etapas de formulación de indicadores y metas?

Sí	No

Sí es así, ¿Cómo?

2.2. Monitoreo

a. ¿Participan los funcionarios y trabajadores en la etapa de monitoreo?

Sí	No

Sí es así, ¿Cómo?

b. ¿Participa el Jefe de Servicio en las etapas de formulación de indicadores y metas?

Sí	No

Sí es así, ¿Cómo?

1. ¿La red de expertos realiza monitoreo y evaluación de los compromisos de los indicadores transversales?

Sí	No

¿En qué consisten y con qué frecuencia?

Muy pocas veces	Pocas veces	Frecuentemente	Muy frecuentemente

¿Cómo los realiza?

2. La validación técnica y evaluación de los compromisos de los distintos sistemas

a. ¿Es adecuada?

Sí	No

Explique por qué afirma que sí o que no:

b. ¿Considera que se cuenta en su Servicio con capacidad técnica suficiente?

Sí	No

Explique por qué afirma que sí o que no:

c. ¿Es comprendida por los evaluados?

Sí	No

Explique por qué afirma que sí o que no:

3. ¿Considera que existen buenas actividades de apoyo, capacitación y asistencia técnica de las redes de expertos y secretaría técnica a los equipos responsables en las Instituciones?

Sí	No

¿Qué les falta?

**Efectos y recomendaciones**

Las entrevistas que se realizaron en esta última etapa buscaban estudiar el efecto de los MII desde una perspectiva cualitativa. Esta dimensión fue entendida como:

**Efectos:** se analiza, a modo de inferencia, el grado en que el nivel de producción de los mecanismos analizados contribuye al logro de objetivos estratégicos institucionales. Así también, se destacan las dificultades asociadas, los desafíos, y oportunidades para el logro de dichos objetivos.

Las entrevistas realizadas para el análisis de implementación se pueden observar en la siguiente tabla:

**Tabla 19: Entrevistados con sus cargos y/o relación al instrumento**

Entrevistado	Cargo y/o relación al instrumento	Fecha de entrevista
Claudio Seebach	Ex autoridad ministerial (Jefe de la División de Coordinación Interministerial del Ministerio de la Presidencia 2010-2014)	04-03-2016
Rosanna Costa	Ex autoridad ministerial (Directora DIPRES 2010-2014)	21-04-2016

<b>Entrevistado</b>	<b>Cargo y/o relación al instrumento</b>	<b>Fecha de entrevista</b>
Enrique Paris	Autoridad ministerial (Coordinador General Programa Modernización del Estado 2014 a la fecha)	11-01-2016
Sergio Granados	Autoridad ministerial (Director DIPRES 2014 a la fecha)	05-05-2016

Fuente: Elaboración Propia.

## 2. Marco metodológico cuantitativo

### Análisis de encuesta de percepción

Desde diciembre de 2015 a mayo 2016 se realizó una encuesta que busca conocer las percepciones de distintos actores respecto al diseño, implementación, costos y efectos del mecanismo de incentivos. Los grupos objetivo son los Jefes de Servicio, Encargados PMG, Auditores y dirigentes de asociaciones de funcionarios. La aplicación de la encuesta ha sido censal y en forma electrónica. Los resultados están presentados en el Informe del presente estudio.

Una de las dimensiones relevantes en el proceso de evaluación consiste en una indagación cuantitativa de las **percepciones** de distintos actores respecto a los mecanismos de incentivos institucionales. Si bien ya se han efectuado con anterioridad indagaciones en esta dimensión del PMG, tanto en la evaluación del Banco Mundial como en estudios desarrollados por la propia Dirección de Presupuestos en sucesivas ocasiones, se ha relevado el valor agregado que podría generar el análisis de una nueva medición de esta dimensión del programa en conjunto con el resto de análisis contemplados en el presente estudio. Tomando en cuenta lo anterior, se procedió a elaborar una encuesta cuyas especificaciones se presentan a continuación.

**Tabla 20: Descripción del instrumento "Encuesta de percepciones"**

Objetivo	Levantamiento de percepciones sobre diseño, implementación, costos y efectos de los mecanismos de incentivos institucionales en estudio
Diseño del instrumento	<ol style="list-style-type: none"><li>1. <u>Revisión de encuestas previas:</u> se revisaron los cuadernillos aplicados en ocasiones previas (por el Banco Mundial) y los informes en los que se efectuó análisis de sus hallazgos. Se encontró que existen algunos cuadernillos de las encuestas diseñados para indagar en percepciones generales sobre el programa (generalmente para ser contestados por las autoridades superiores de cada servicio o por los encargados institucionales de los PMG), mientras que otros han sido diseñados para indagar la percepción de actores específicos del Programa, particularmente de los encargados de sistemas específicos. Por otro lado, dada la evolución del PMG algunas de las preguntas específicas incorporadas no aplicarían para ser incorporadas en la presente investigación dado que o bien algunos de los sistemas no necesariamente están siendo implementados en la actualidad en todas las instituciones o no existe un marco muestral completo que haga factible contactar a la totalidad de los funcionarios actualmente encargados de dichos sistemas. En consecuencia, para el diseño del instrumental a ocupar en el presente estudio se ha determinado utilizar cuestionarios dirigidos a recoger percepciones globales respecto al programa por sobre la percepción de sistemas específicos del PMG.</li><li>2. <u>Validación con contraparte:</u> El instrumento diseñado fue sometido en sucesivas ocasiones a revisión conjunta entre el equipo consultor y las contrapartes Institucionales, proceso de revisión que se refrendó con la aplicación de un piloto de simulación de aplicación en que funcionarios de la DIPRES contestaron la encuesta. Ello permitió no sólo testear la calidad del instrumento y perfeccionarlo sino que también chequear la integridad de la base de datos y el correcto almacenamiento de las respuestas en la plataforma utilizada para ello. Posterior a esa instancia se confeccionó la última versión del instrumento corrigiendo los problemas detectados. En acuerdo con la contraparte técnica del Estudio, se optó porque las escalas Likert utilizadas incorporasen cinco categorías, permitiendo con ello la posibilidad de que los encuestados respondiesen manifestando percepciones intermedias.</li></ol>
Grupos de estudio	La decisión de recoger percepciones globales respecto al Programa por sobre la percepción de sistemas específicos implica que el grupo de estudio a quienes se invita a contestar la encuesta está compuesto por actores situados en posiciones de las instituciones que les permitan tener una visión global tanto del funcionamiento de su Institución como de la implementación del Programa. Es así como en conjunto con la contraparte Institucional se determinó aplicar la encuesta de percepciones sobre el PMG a cuatro grupos de actores:

	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jefes de Servicios</li> <li>2. Encargados Institucionales del PMG</li> <li>3. Auditores de cada Servicio</li> <li>4. Representantes de los funcionarios</li> </ol>		
Marco muestral	<p>El marco muestral de la encuesta es censal.</p> <p>La Subsecretaría de Hacienda efectuó las gestiones a efectos de la generación de bases de datos de contacto de todos los jefes de servicio, encargados institucionales del PMG y auditores. La disponibilidad de dichas bases de datos no sólo hace factible el levantamiento censal de las percepciones, sino que también, en la medida en que exista información previa de caracterización de dichos sujetos (Institución a la que pertenecen, antigüedad en el cargo, profesión, etc.), dicha información sería utilizada para simplificar los cuadernillos de la encuesta, disminuyendo la cantidad de preguntas.</p> <p>A la fecha de redacción del presente informe se observa un grado de avance heterogéneo en el contacto de actores y aplicación del instrumental. En efecto, mientras que en el caso de los jefes de servicio y encargados institucionales del PMG se ha contado con las bases de dato requeridas, en el caso de los auditores y representantes de los funcionarios distintas dificultades han impedido contar con dichos datos. Se espera que nuevas acciones recientemente implementadas permitan contar a la brevedad con dichas bases de dato de manera de poder comenzar el levantamiento de dichas percepciones.</p> <p>Finalmente, con la colaboración de la Subsecretaría de Hacienda y de la Dirección de Presupuestos, se despachó la invitación a los Jefes de Servicio y Encargados institucionales del PMG de cada Servicio, en que se les notificó de la realización del estudio y su sentido junto con sensibilizarles en la importancia de contestarlo.</p>		
Dimensiones de la encuesta	<p>El instrumento, considerando los elementos recién expuestos, cuenta con una sección inicial en la que se efectúa una caracterización de los sujetos a partir de la antigüedad de conocimiento del programa para luego comenzar la aplicación de una grilla de reactivos en escala Likert en que se rescata la percepción de los encuestados respecto a un conjunto de aspectos que pueden ser agrupados en las siguientes dimensiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseño</li> <li>2. Implementación</li> <li>3. Costos*</li> <li>4. Efectos</li> </ol> <p>*Se definió, en conjunto con la contraparte, que al ser esta una encuesta de percepciones, no sería el instrumento adecuado para cuantificar los costos asociados. Más bien, las indagaciones en este aspecto se acotarían a percepciones generales sobre algunos componentes del gasto (tiempo del personal y sistemas informáticos). Esta es una diferencia importante con la encuesta de Banco Mundial, que sí incorporó preguntas de cuantificación de costos.</p>		
Proceso de recolección de respuestas	<b>Grupos</b>	<b>Inicio recolección</b>	<b>Término estimado</b>
	Jefes de Servicio	17-12-2015	13-05-2016
	Encargados institucionales de PMG	17-12-2015	13-05-2016
	Auditores	04-01-2016	13-05-2016
	Dirigentes asociaciones de funcionarios	04-05-2016	13-05-2016

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 21: Dimensiones de encuesta**

Dimensión	Objetivo de Indagación
Diseño	Determinar la coherencia entre las distintas partes que conforman el sistema definido por el PMG y los MEI.
	Determinar si existe complementariedad entre los distintos mecanismos de evaluación de la gestión, tales como los indicadores estratégicos, los convenios de desempeño, y otras formas de medición del desempeño en el sector público, con los PMG y los MEI.
Implementación	Recoger las percepciones de los actores encuestados, sobre las componentes formales e informales de contacto y apoyo, entre las instituciones públicas y la secretaría técnica y las redes de expertos
	Evaluar el uso de la información producida por los sistemas, en relación a su propósito de mejoramiento de la gestión de las instituciones públicas
Costos	Identificar algunos componentes de los gastos de producción y gastos de administración, asociados a los sistemas en cuestión.
Efectos	Análisis inferencial para identificar el grado en que el nivel de producción de los sistemas analizados contribuye al logro de los objetivos estratégicos institucionales (indicadores de desempeño)

Fuente: Elaboración propia.

## Encuesta implementada

### Encuesta Incentivos del Sector Público

Estimado/a: A continuación, podrá acceder a una encuesta que es parte del “Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público”, elaborada por el Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, en el marco del Programa de Modernización del Sector Público del Ministerio de Hacienda. El objetivo de esta encuesta es recoger anónimamente antecedentes que permitan evaluar y generar recomendaciones sobre el 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. Le pedimos que responda las siguientes preguntas, tomando en consideración su conocimiento y experiencia en el Servicio donde se desempeña ahora o en el pasado, ya sea con el Programa de Mejoramiento de la Gestión (en adelante PMG), las Metas de Eficiencia Institucional (en adelante MEI), y los mecanismos de su Servicio adscrito al PMG. Se resguardará íntegramente el anonimato y privacidad de la información recolectada mediante este instrumento. Cabe destacar que buscamos generar diagnósticos y elaborar sugerencias de modificaciones, a partir de sus apreciaciones y visión sobre los incentivos monetarios en el sector público. Le pedimos que responda con veracidad y conciencia y le agradecemos por su tiempo, pues sus respuestas son fundamentales para sugerir mejoras. El tiempo estimado de respuesta es de 10 minutos.

1 ¿Qué mecanismo de incentivo institucional conoce usted y está vigente en su Servicio?

- ☐ PMG
- ☐ PMG adscrito
- ☐ MEI

2 Además del mecanismo de incentivo institucional, ¿qué otros mecanismos de incentivo conoce usted y están vigentes en su institución? (marque todas las que conozca y estén vigentes)

- ☐ Convenio de Desempeño Colectivo (CDC)
- ☐ Alta Dirección Pública (ADP)
- ☐ Otro (escriba cuál) \_\_\_\_\_

3 Indique cuánto es el tiempo de experiencia, en cualquier rol, que tiene, en su actual servicio u otro servicio, con mecanismos de incentivo institucional (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG):

- ☐ Menos de 1 año
- ☐ Entre 1 y 3 años
- ☐ Entre 3 y 5 años
- ☐ Entre 5 y 10 años
- ☐ Entre 10 y 20 años
- ☐ Más de 20 años

4 ¿Cuánto conoce los siguientes mecanismos de incentivo vigentes en su institución? (nivel creciente de conocimiento, desde 1 a 5)

	1 (No conoce)	2	3	4	5 (Conoce muy bien)	No sabe/No aplica
PMG	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
PMG adscrito	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
MEI	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Convenio de Desempeño Colectivo (CDC)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Alta Dirección Pública (ADP)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

5 Para las siguientes afirmaciones, señale el grado de acuerdo que tiene con ellas (1 significa muy en desacuerdo y 5 muy de acuerdo). Para esto, considere el mecanismo de incentivo institucional vigente en su Servicio (PMG, MEI o mecanismo adscrito al PMG)

	1 (Muy en desacuerdo)	2	3	4	5 (Muy de acuerdo)	No sabe/ No aplica
La incorporación del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) ha alineado la gestión del Servicio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Las metas e indicadores del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

(PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) están alineados con las objetivos estratégicos de la institución						
Las metas anuales comprometidas en el mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) han sido exigentes	○	○	○	○	○	○
Los usuarios, beneficiarios o clientes de la institución conocen las metas anuales del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG)	○	○	○	○	○	○
Los funcionarios de su Servicio conocen las metas del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG)	○	○	○	○	○	○
Los funcionarios	○	○	○	○	○	○



tienen participación significativa en la definición de las metas anuales incluidas en el mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG)						
--	--	--	--	--	--	--

6 Para las siguientes afirmaciones, señale el grado de acuerdo que tiene con ellas (1 significa muy en desacuerdo y 5 muy de acuerdo). Para esto, considere el mecanismo de incentivo institucional vigente en su Servicio (PMG, MEI o mecanismo adscrito al PMG)

	1 (Muy en desacuerdo)	2	3	4	5 (Muy de acuerdo)	No sabe/ No aplica
Si los compromisos del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) no estuvieran asociados a los incentivos económicos, se acordarían metas más exigentes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Si los compromisos del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) no	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

estuvieran asociados a los incentivos económicos, los indicadores que se emplean en la evaluación del mejoramiento de la gestión considerarían aspectos más relevantes para la función del Servicio						
---	--	--	--	--	--	--

7 Para las siguientes afirmaciones, señale el grado de acuerdo que tiene con ellas (1 significa muy en desacuerdo y 5 muy de acuerdo)

	1 (Muy en desacuerdo)	2	3	4	5 (Muy de acuerdo)	No sabe/No aplica
El PMG ha mejorado la gestión de su Servicio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
El mecanismo adscrito a PMG ha mejorado la gestión de su Servicio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Las MEI han mejorado la gestión de su Servicio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Los Convenios de Desempeño Colectivo (CDC) han mejorado la gestión de su Servicio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
El Convenio de Alta Dirección Pública (ADP) ha mejorado la gestión de su Servicio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

8 Para las siguientes afirmaciones, señale el grado de acuerdo que tiene con ellas (1 significa muy en desacuerdo y 5 muy de acuerdo). Para esto, considere el mecanismo de incentivo institucional vigente en su Servicio (PMG, MEI o mecanismo adscrito al PMG)

	1 (Muy en desacuerdo)	2	3	4	5 (Muy de acuerdo)	No sabe/No aplica
Las metas del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) están altamente relacionadas con el / los convenio(s) de desempeño colectivo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Las metas del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) están altamente relacionadas con el convenio de alta dirección pública de la autoridad superior de la Institución	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9 Para las siguientes afirmaciones, señale el grado de acuerdo que tiene con ellas (1 significa muy en desacuerdo y 5 muy de acuerdo). Para esto, considere el mecanismo de incentivo institucional vigente en su Servicio (PMG, MEI o mecanismo adscrito al PMG)

	1 (Muy en desacuerdo)	2	3	4	5 (Muy de acuerdo)	No sabe/No aplica
La implementación del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG), ha contado con el decidido apoyo de la autoridad del Servicio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Los funcionarios del servicio tienen un alto nivel de compromiso con el logro de las metas definidas en el mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
El monitoreo de los indicadores definidos en el mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) contribuye al proceso de toma de decisiones de la	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

<p>jefatura de Servicio</p> <p>Para cumplir con las metas definidas en el mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) se requiere esfuerzo adicional de los funcionarios</p> <p>Los funcionarios de su Servicio conocen el grado en que la institución ha cumplido con los compromisos del mecanismo de incentivo institucional (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG)</p>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10 ¿Su Servicio cuenta con algún sistema informático de recolección y procesamiento de la información para los indicadores asociados al mecanismo de incentivo institucional vigente (PMG, MEI o mecanismo adscrito)?

- ☐ No  
☐ Sí

11 Para la siguiente afirmación, señale el grado de acuerdo que tiene con ella (1 significa muy en desacuerdo y 5 muy de acuerdo). Para esto, considere ya sea el PMG, MEI o el mecanismo adscrito a PMG que esté vigente en su institución

	1 (Muy en desacuerdo)	2	3	4	5 (Muy de acuerdo)	No sabe/No aplica
La cantidad de tiempo dedicada al funcionamiento del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) es adecuada	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12 Para las siguientes afirmaciones, señale el grado de acuerdo que tiene con ellas (1 significa muy en desacuerdo y 5 muy de acuerdo). Para esto, considere el mecanismo de incentivo institucional vigente en su Servicio (PMG, MEI o mecanismo adscrito)

	1 (Muy en desacuerdo)	2	3	4	5 (Muy de acuerdo)	No sabe/No aplica
La implementación del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) fomenta la colaboración entre los funcionarios de la institución	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La implementación del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) fomenta la colaboración entre el Jefe de Servicio y el resto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

de los funcionarios						
La implementación del mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) fomenta la colaboración con el Ministerio del cual depende	○	○	○	○	○	○
Los cambios en el mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG), introducidos desde el 2010 a la fecha, han permitido que estos instrumentos sean una mejor herramienta de apoyo a la gestión institucional	○	○	○	○	○	○
El mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) ha llevado, a lo largo del tiempo, a instalar capacidades básicas de gestión	○	○	○	○	○	○

13 Para las siguientes afirmaciones, señale el grado de acuerdo que tiene con ellas (1 significa muy en desacuerdo y 5 muy de acuerdo). Para esto, considere el mecanismo de incentivo institucional vigente en su Servicio (PMG, MEI o mecanismo adscrito)

	1 (Muy en desacuerdo)	2	3	4	5 (Muy de acuerdo)	No sabe/ No aplica
El mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) ha permitido mejorar el desempeño de la gestión	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
El mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) lleva a los funcionarios(as) a comprender su responsabilidad en el logro de los objetivos institucionales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
El mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o mecanismos adscritos a PMG) promueve una asignación más eficiente de los recursos públicos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
El mecanismo de incentivo institucional de su Servicio (PMG, MEI o	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



mecanismos adscritos a PMG) permite mejorar las condiciones laborales (por ejemplo mejor lugar para trabajar, mayor capacitación, etc.)						
---	--	--	--	--	--	--

14 Si considera que el mecanismo de incentivo institucional vigente en su Servicio (PMG, MEI o mecanismo adscrito) ha generado otros efectos, por favor use el espacio abajo para explicar cuál/cuales han sido éstos

### 3. Anexo análisis internacional

**Tabla 22: análisis comparativo internacional a nivel de diseño**

	Australia	Canadá	Nueva Zelanda	Reino Unido
<b>Individual, colectivo institucional</b>	Individual	Individual	Individual	Combinan incentivos individuales, grupales e institucionales
<b>Involucrados</b>	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 (esquemas e intensidad de incentivos varían en gran medida)
<b>Grado de centralismo</b>	Descentralizado, con monitoreo del gobierno	Parte de las negociaciones de remuneraciones del Estado con los sindicatos.	Alta descentralización del sistema	Diseño descentralizado.
<b>Órgano a cargo de monitoreo</b>	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 Cabinet Office administra el SSCC.
<b>Peso en relación al sueldo base</b>	2% al 12%	10% y 39% de las remuneraciones	Varía de acuerdo al servicio, pero está cercano al 5%	

#### 4. Anexo análisis diseño MII

En la siguiente tabla, el detalles de áreas prioritarias, sistemas de gestión y objetivos para el Programa Marco actual.

**Tabla 23: Programa Marco, Áreas y Sistemas de Gestión PMG 2016.**

AREA PRIORITARIA	SISTEMA DE GESTION	OBJETIVO
1.- Planificación y Control de Gestión	1.- Monitoreo del Desempeño Institucional	Disponer de información sin errores, para apoyar la toma de decisiones y rendición de cuentas de la gestión institucional, y evaluar su desempeño.
	2.- Planificación y Control de Gestión	Diseñar e implementar procesos de planificación y sistemas de información para la gestión, que permitan a la Institución disponer de información para apoyar la toma de decisiones y rendición de cuentas de su gestión institucional.
2.- Gestión de la Calidad	3.- Sistema de Gestión de la Calidad (ISO)	Mejorar el desempeño de la institución, aumentando los niveles de satisfacción de sus usuarios, a través de la instalación de un sistema de gestión de la calidad certificado bajo la norma 150 9001:2008, que considere los procesos de provisión de bienes y servicios.
	4.- Gestión de Excelencia	Mejorar el desempeño de la institución a través de la implementación del modelo de gestión de excelencia, que permita gestionar a la organización, con el objeto de aportar valor y aumentar la satisfacción de los usuarios y lograr mejorar sus resultados, alcanzando estándares de calidad más exigentes en forma sistemática.

Fuente: Decreto Exento N°231 Programa Marco PMG 2016, M. Hacienda 2015

## 5. Anexo detalle modelos de regresiones

### Detalle de variables empleadas

En la siguiente tabla se presentan las variables incorporadas en los modelos de regresión (dependientes y explicativas) así como la fuente de dicha información y la operacionalización efectuada.

**Tabla 24: variables incorporadas en los modelos de regresión**

Variable	Fuente/operacionalización
H2013 H2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Detalle: Desempeño institucional (indicadores estratégicos) por año.</li> <li>Uso en Modelo: Variable dependiente en modelos 1 y 3</li> <li>Fuente base de datos con totalidad de indicadores y desempeño de instituciones.</li> <li>Operacionalización: Se deriva un cuantificador único de desempeño a partir de un promedio ponderado del desempeño en cada uno de los indicadores del formulario H sin trunca los sobre cumplimientos</li> </ul>
PMGG2013 PMGG2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Detalle: Desempeño global en el PMG por año</li> <li>Uso en Modelo: Variable dependiente en modelo 2</li> <li>Fuente: base de datos con totalidad indicador global de desempeño PMG por Institución.</li> <li>Operacionalización: Se utiliza directamente</li> </ul>
cal_gest	<ul style="list-style-type: none"> <li>Detalle: percepción de directivos sobre efecto del PMG en calidad de la gestión (medición 2015)</li> <li>Uso en Modelo: Variable dependiente en modelo 4</li> <li>Fuente: base de datos de encuesta de percepción de efectos del mecanismo de desempeño institucional (2015).</li> <li>Operacionalización: Se utiliza directamente</li> </ul>
deltapres	<ul style="list-style-type: none"> <li>Detalle: Variación porcentual del Presupuesto 2014-2015 por Institución</li> <li>Uso en Modelo: Variable dependiente en modelo 5</li> <li>Fuente Información Ley de Presupuesto años 2014 y 2015</li> <li>Operacionalización: Se utiliza directamente</li> </ul>
PMGnoH2013 PMGnoH2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Detalle: Desempeño en indicadores de gestión interna.</li> <li>Uso en Modelo: Variable explicativa en modelos 1 y 3</li> <li>Fuente: base de datos con totalidad de indicadores y desempeño de instituciones.</li> <li>Operacionalización: Se deriva un cuantificador único de desempeño a partir de un promedio ponderado del desempeño en cada uno de los indicadores metas de gestión interna sin trunca los sobre cumplimientos</li> </ul>
expadp2013 expadp2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Detalle: Experiencia del Jefe de Servicio al 31 de Diciembre de cada año (en días).</li> <li>Uso en Modelo: Variable explicativa en modelos 2, 3, 4 y 5</li> <li>Fuente: Base de datos con detalle de la totalidad de directivos ADP de las Instituciones participantes en el sistema .ADP desde su inicio</li> <li>Operacionalización: Se deriva un cuantificador por cada institución contabilizando para cada año evaluado (PMG) la experiencia en días en desempeño del cargo del Jefe de Servicio nombrado mediante sistema ADP desde su nombramiento y hasta el 31 de Diciembre de cada año evaluado (PMG). En el caso de las Instituciones que al 31 de Diciembre de cada año evaluado eran dirigidas por una jefatura transitoria a la espera del nombramiento de la definitiva dicha experiencia se sume como "0"</li> </ul>
ppto2014 ppto2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>Detalle: Presupuesto total por año para cada Institución</li> <li>Uso en Modelo: Variable explicativa modelos 2, 3, 4 y 5</li> <li>Fuente Información Ley de Presupuesto años 2014 y 2015</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Operacionalización: Se utiliza directamente</li> </ul>
por_per2014 por_per2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>Detalle: Porcentaje del Presupuesto Institucional destinado al subtítulo 21</li> <li>Uso en Modelo: Variable explicativa modelos 2, 3, 4 y 5</li> <li>Fuente Información Ley de Presupuesto años 2014 y 2015</li> <li>Operacionalización: Se utiliza directamente</li> </ul>
tipo1c	<ul style="list-style-type: none"> <li>Detalle: Tipo de Institución de acuerdo a categorización DIPRES</li> <li>Uso en Modelo: Variable explicativa modelos 2, 3, 4 y 5</li> <li>Fuente: Base de datos de categorización de servicios facilitada por DIPRES</li> <li>Operacionalización: Se trata de una variable categórica incorporada a los modelos de regresión mediante variables dummy. 5 categorías:               <ol style="list-style-type: none"> <li>Ejecutoras de inversión</li> <li>Entregan Servicios Públicos</li> <li>Fiscaliza, controlan regulan</li> <li>Ministerios y Subsecretarías</li> <li>Otras</li> </ol> </li> </ul>
sexoec	<ul style="list-style-type: none"> <li>Detalle: Sexo del encargado de Control de gestión (2014)</li> <li>Uso en Modelo: Variable explicativa modelos 2, 3</li> <li>Fuente: Base de datos encuesta de cuantificación de costos de operación del PMG. DIPRES 2014</li> <li>Operacionalización: Se trata de una variable categórica incorporada a los modelos de regresión mediante variables dummy. 5 categorías:</li> </ul>
postgradoec	<ul style="list-style-type: none"> <li>Detalle: Post grado del encargado de Control de gestión (2014)</li> <li>Uso en Modelo: Variable explicativa modelos 2, 3</li> <li>Fuente: Base de datos encuesta de cuantificación de costos de operación del PMG. DIPRES 2014</li> <li>Operacionalización: Se trata de una variable categórica incorporada a los modelos de regresión mediante variables dummy. 3 categorías:               <ol style="list-style-type: none"> <li>Sin Post grado</li> <li>Diplomado</li> <li>Magister</li> </ol> </li> </ul>
estamentoec	<ul style="list-style-type: none"> <li>Detalle: Estamento del encargado de Control de gestión (2014)</li> <li>Uso en Modelo: Variable explicativa modelos 2, 3</li> <li>Fuente: Base de datos encuesta de cuantificación de costos de operación del PMG. DIPRES 2014</li> <li>Operacionalización: Se trata de una variable categórica incorporada a los modelos de regresión mediante variables dummy. 3 categorías:               <ol style="list-style-type: none"> <li>Directivo Profesional</li> <li>Directivo no profesional</li> <li>Sólo Profesional</li> </ol> </li> </ul>

Fuente: Elaboración Propia

### Modelos de regresión

La siguiente tabla presenta la síntesis de todos los modelos estimados, la cantidad de observaciones con las cuales se contó para efectuar las estimaciones y los resultados en términos de la identificación para cada modelo de las variables explicativas para las que se comprobó la existencia de capacidad predictiva del comportamiento de las variables dependientes para los distintos años incluidos en la ventana de evaluación.

**Tabla 25: síntesis de todos los modelos estimados**

Id	Variable dependiente	Variables explicativas	N	Variables significativas
1.1	H2013: Resultado Indicadores 2013 Formulario H	PMGnoH2013: Promedio ponderado indicadores "No H" 2013	212	Ninguna
1.2	H2013: Resultado Indicadores 2013 Formulario H	MGnoH2014: Promedio ponderado indicadores "No H" 2014	212	Ninguna
2.1	PMGG2013: Resultado global PMG 2013	expadp2013: Experiencia Directivo en días al 31/12/2013	59	Ninguna
2.2	PMGG2013: Resultado global PMG 2013	tipo1c: Tipología servicios DIPRES	95	Ninguna
2.3	PMGG2013: Resultado global PMG 2013	expadp2013: Experiencia Directivo en días al 31/12/2013 tipo1c: Tipología servicios DIPRES	44	Ninguna
2.4	PMGG2014: Resultado global PMG 2014	expadp2014: Experiencia Directivo en días al 31/12/2014	71	Ninguna
2.5	PMGG2014: Resultado global PMG 2014	ppt2014: Presupuesto Servicio (2014)	142	Ninguna
2.6	PMGG2014: Resultado global PMG 2014	ppt2014: Presupuesto Servicio (2014) por_per2014: Porcentaje del Presupuesto en subtítulo 21 (2014)	142	Ninguna
2.7	PMGG2014: Resultado global PMG 2014	tipo1c: Tipología servicios DIPRES	115	tipo1c:fiscalizan
2.8	PMGG2014: Resultado global PMG 2014	sexoec: Sexo encargado del PMG, MEI o Adscrito estamentoec: Estamento del encargado del PMG, MEI o Adscrito postgradoec: Encargado del PMG MEI o Adscrito con Postgrado	69	Ninguna
2.9	PMGG2014: Resultado global PMG 2014	expadp2014: Experiencia Directivo en días al 31/12/2014 ppto2014: Presupuesto del Servicio (2014) por_per2014: Porcentaje del Presupuesto en Subtítulo 21 (2014) sexoec: Sexo encargado del PMG, MEI o Adscrito estamentoec: Estamento del encargado del PMG, MEI o Adscrito postgradoec: Encargado del PMG MEI o Adscrito con Postgrado	34	expadp2014 sexoec: mujer por_per2014
3.1	H2013: Resultado global PMG 2013	PMGnoH2013: Promedio ponderado indicadores "No H" 2013 expadp2013: Experiencia Directivo en días al 31/12/2013	69	Ninguna
3.2	H2013: Resultado global PMG 2013	tipo1c: Tipología servicios DIPRES	124	tipo1c:fiscalizan
3.3	H2013: Resultado global PMG 2013	PMGnoH2013: Promedio ponderado indicadores "No H" 2013 expadp2013: Experiencia Directivo en días al 31/12/2013 tipo1c: Tipología servicios DIPRES	54	tipo1c:fiscalizan
3.4	H2014: Resultado global PMG 2014	exadp2014: Experiencia Directivo en días al 31/12/2014	73	Ninguna
3.5	H2014: Resultado global PMG 2014	ppt2014: Presupuesto Servicio (2014) por_per2014: Porcentaje del Presupuesto en subtítulo 21 (2014)	154	Ninguna

3.6	H2014: Resultado global PMG 2014	tipo1c: Tipología servicios DIPRES	128	Ninguna
3.7	H2014: Resultado global PMG 2014	sexoec: Sexo encargado del PMG, MEI o Adscrito estamentoec: Estamento del encargado del PMG, MEI o Adscrito postgradoec: Encargado del PMG MEI o Adscrito con Postgrado	69	educ: educ postgradoec
3.8	H2014: Resultado global PMG 2014	PMGnoH2014: Promedio ponderado indicadores "No H" 2014 expadp2014: Experiencia Directivo en días al 31/12/2014 ppto2014: Presupuesto del Servicio (2014) por_per2014: Porcentaje del Presupuesto en Subtítulo 21 (2014) sexoec: Sexo encargado del PMG, MEI o Adscrito estamentoec: Estamento del encargado del PMG, MEI o Adscrito postgradoec: Encargado del PMG MEI o Adscrito con Postgrado	34	PMGnoH2014 expadp2014 estamentoec: profe sexoec: mujer
4.1	cal_gest	ppto2015: Presupuesto Subtítulo 21 (2015) por_per2015: Porcentaje del Presupuesto en subtítulo 21 (2015)	34	ppto2015
4.2	cal_gesti	tipo1c: Tipología servicios DIPRES	33	Ninguna
4.3	cal_gest	ppto2015: Presupuesto Subtítulo 21 (2015) por_per2015: Porcentaje del Presupuesto en subtítulo 21 (2015) tipo1c: Tipología servicios DIPRES	33	tipo1c:otros
5.1	deltapres	PMGG2014: Resultado Global PMG 2014	142	Ninguna
5.2	deltapres	tipo1c: Tipología servicios DIPRES	124	tipo1c:Min_sub
5.3	deltapres	PMGG2014: Resultado Global PMG 2014 tipo1c: Tipología servicios DIPRES	112	tipo1c:Min_sub

Fuente: Elaboración Propia.

### (1) Desempeño indicadores estratégicos (Formulario H) vs. Desempeño indicadores de gestión interna

A continuación, se presentará en detalle cada uno de los modelos evaluados (todas las tablas son de elaboración propia).

**Tabla 26: Modelo 1.1.**

1.1. Variable dependiente <ul style="list-style-type: none"> <li>H2013: Resultado Indicadores 2013 Formulario H</li> </ul> Variables explicativas <ul style="list-style-type: none"> <li>PMGnoH2013: Promedio ponderado indicadores "No H" 2013</li> </ul> Observaciones: 212 Prob > F = 0,4660				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
PMGnoH2013	-0,0460043	0,0629936	-0,73	0,466
Constante	122,5486	3,226074	37,99	0,000

**Tabla 27: Modelo 1.2.**

1.2.				
Variable dependiente				
<ul style="list-style-type: none"> <li>H2014: Resultado Indicadores 2014 Formulario H</li> </ul>				
Variables explicativas				
<ul style="list-style-type: none"> <li>PMGnoH2014: Promedio ponderado indicadores "No H" 2014</li> </ul>				
Observaciones: 212				
Prob > F = 0,1124				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
PMGnoH2014	-0,3425308	0,2148659	-1,59	0,010
Constante	113,7597	6,412869	17,74	0,000

**(2) Desempeño PMG vs. Características de los servicios****Tabla 28: Modelo 2.1.**

2.1				
Variable dependiente:				
<ul style="list-style-type: none"> <li>PMGG2013: Resultado global PMG 2013</li> </ul>				
Variable(s) Explicativa(s):				
<ul style="list-style-type: none"> <li>expadp2013: Experiencia Directivo en días al 31/12/2013</li> </ul>				
Observaciones: 59				
Prob > F = 0,1625				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
expadp2013	0,0015499	0,0010954	1,41	0,163
Constante	96,72779	0,9739451	99,32	0,000

**Tabla 29: Modelo 2.2.**

2.2				
Variable dependiente:				
<ul style="list-style-type: none"> <li>PMGG2013: Resultado global PMG 2013</li> </ul>				
Variable(s) Explicativa(s):				
<ul style="list-style-type: none"> <li>tipo1c: Tipología servicios DIPRES</li> </ul>				
Observaciones: 95				
Prob > F = 0,6728				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
tipo1c				
E_Inversión	-1,099412	1,140807	-0,96	0,338
Fiscalizan	0,9005882	1,050666	0,86	0,394
Otros	0,7239216	1,050666	0,69	0,493
Min_Sub	-0,018671	0,5793866	-0,03	0,974
_cons	99,09941	0,3408812	290,72	0



**Tabla 30: Modelo 2.3.**

2.3 (STEPWISE SELECTION, modelo resultante pr(0,05))				
Variable dependiente:				
<ul style="list-style-type: none"> <li>PMGG2013: Resultado global PMG 2013</li> </ul>				
Variable(s) Explicativa(s):				
<ul style="list-style-type: none"> <li>expadp2013: Experiencia Directivo en días al 31/12/2013</li> <li>tipo1c: Tipología servicios DIPRES</li> </ul>				
Observaciones: 44				
Prob > F = 0				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
_cons	99,28364	0,3472937	285,88	0

**Tabla 31: Modelo 2.4.**

2.4.				
Variable dependiente:				
<ul style="list-style-type: none"> <li>PMGG2014: Resultado global PMG 2014</li> </ul>				
Variable(s) Explicativa(s):				
<ul style="list-style-type: none"> <li>expadp2014: Experiencia Directivo en días al 31/12/2014</li> </ul>				
Observaciones: 71				
Prob > F = 0,8111				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
expadp2014	-0,0001412	0,0005885	-0,24	0,811
_cons	98,96484	0,4425272	223,64	0

**Tabla 32: Modelo 2.5.**

2.5.				
Variable dependiente:				
<ul style="list-style-type: none"> <li>PMGG2014: Resultado global PMG 2014</li> </ul>				
Variable(s) Explicativa(s):				
<ul style="list-style-type: none"> <li>ppt2014: Presupuesto Servicio (2014)</li> </ul>				
Observaciones: 142				
Prob > F = 0,1301				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
ppto2014	-5,91E-10	3,88E-10	-1,52	0,13
_cons	98,64768	0,2923449	337,44	0

**Tabla 33: Modelo 2.6.**

2.6. Variable dependiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>PMGG2014: Resultado global PMG 2014</li> </ul> Variable(s) Explicativa(s): <ul style="list-style-type: none"> <li>ppt2014: Presupuesto Servicio (2014)</li> <li>por_per2014: Porcentaje del Presupuesto en subtítulo 21 (2014)</li> </ul> Observaciones: 142 Prob > F = 0,2197				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
ppto2014	-5,04E-10	4,01E-10	-1,25	0,212
por_per2014	0,9497948	1,097011	0,87	0,388
_cons	98,34288	0,4577643	214,83	0

**Tabla 34: Modelo 2.7.**

2.7. Variable dependiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>PMGG2014: Resultado global PMG 2014</li> </ul> Variable(s) Explicativa(s): <ul style="list-style-type: none"> <li>tipo1c: Tipología servicios DIPRES</li> </ul> Observaciones: 115 Prob > F = 0,1721				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
tipo1c				
E_Inversión	1,534	1,605789	0,96	0,342
Fiscalizan	1,579444	0,9321548	1,69	0,093
Otros	1,291429	1,379208	0,94	0,351
Min_Sub	-0,6986207	0,78708	-0,89	0,377
_cons	98,33	0,4597359	213,88	0

**Tabla 35: Modelo 2.8.**

<p>2.8.</p> <p>Variable dependiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>PMGG2014: Resultado global PMG 2014</li> </ul> <p>Variable(s) Explicativa(s):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>sexoec: Sexo encargado del PMG, MEI o Adscrito</li> <li>estamentoec: Estamento del encargado del PMG, MEI o Adscrito</li> <li>postgradoec: Encargado del PMG MEI o Adscrito con Postgrado</li> </ul> <p>Observaciones: 69</p> <p>Prob &gt; F = 0,9114</p>				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
sexoec	-0,4316324	1,10572	-0,39	0,698
Masculino				
estamentoec	-0,2284866	1,3448	-0,17	0,866
Dir_Profesional	2,390808	4,486967	0,53	0,596
Dir_no_Prof				
postgradoec	0,4078134	1,292816	0,32	0,753
Diplomado	1,719578	1,334661	1,29	0,202
Magister	2,390808	4,486967	0,53	0,596
Doctorado	98,04082	1,112598	88,12	0
_cons	-0,4316324	1,10572	-0,39	0,698

**Tabla 36: Modelo 2.9.**

<p>2.9. (STEPWISE SELECTION, modelo resultante pr(0,05))</p> <p>Variable dependiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>PMGG2014: Resultado global PMG 2014</li> </ul> <p>Variable(s) Explicativa(s):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>expadp2014: Experiencia Directivo en días al 31/12/2014</li> <li>ppto2014: Presupuesto del Servicio (2014)</li> <li>por_per2014: Porcentaje del Presupuesto en Subtítulo 21 (2014)</li> <li>sexoec: Sexo encargado del PMG, MEI o Adscrito</li> <li>estamentoec: Estamento del encargado del PMG, MEI o Adscrito</li> <li>postgradoec: Encargado del PMG MEI o Adscrito con Postgrado</li> </ul> <p>Observaciones: 34</p> <p>Prob &gt; F = 0,0285</p>				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
expadp2014	-0,0035482	0,0016958	-2,09	0,045
sexo mujer	-2,592494	1,397837	-1,85	0,073
por_per2014	5,099593	2,59023	1,97	0,058
_cons	98,88864	1,048815	94,29	0

**Indicadores estratégicos (Formulario H) vs. Desempeño indicadores de gestión interna y características de los servicios.**

**Tabla 37: Modelo 3.1.**

3.1.				
Variable dependiente:				
<ul style="list-style-type: none"> <li>H2013: Resultado global PMG 2013</li> </ul>				
Variable(s) Explicativa(s):				
<ul style="list-style-type: none"> <li>PMGnoH2013: Promedio ponderado indicadores "No H" 2013</li> <li>expadp2013: Experiencia Directivo en días al 31/12/2013</li> </ul>				
Observaciones: 69				
Prob > F = 0,7727				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
PMGnoH2013	-0,0336481	0,0867313	-0,39	0,699
expadp2013	-0,0082867	0,0131212	-0,63	0,530
Constante	127,4595	11,77761	10,82	0,000

**Tabla 38: Modelo 3.2.**

3.2.				
Variable dependiente:				
<ul style="list-style-type: none"> <li>H2013: Resultado global PMG 2013</li> </ul>				
Variable(s) Explicativa(s):				
<ul style="list-style-type: none"> <li>tipo1c: Tipología servicios DIPRES</li> </ul>				
Observaciones: 125				
Prob > F = 0,2032				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
E_Inversión	-31,47272	23,43859	-1,34	0,182
Fiscalizan	24,10858	14,37535	1,68	0,096
Otros	-8,094407	20,59475	-0,39	0,695
Min_Sub	-4,784729	12,19231	-0,39	0,695
_cons	117,446	6,962297	16,87	0

**Tabla 39: Modelo 3.3.**

3.3. (STEPWISE SELECTION, modelo resultante pr(0,05))				
Variable dependiente:				
<ul style="list-style-type: none"> <li>H2013: Resultado global PMG 2013</li> </ul>				
Variable(s) Explicativa(s):				
<ul style="list-style-type: none"> <li>PMGnoH2013: Promedio ponderado indicadores "No H" 2013</li> <li>expadp2013: Experiencia Directivo en días al 31/12/2013</li> <li>tipo1c: Tipología servicios DIPRES</li> </ul>				
Observaciones: 54				
Prob > F = 0,0857				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
Fiscalizan	38,28173	21,85569	1,75	0,086
_cons	118,0199	9,864248	11,96	0

**Tabla 40: Modelo 3.4.**

3.4. Variable dependiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>H2014: Resultado global PMG 2014</li> </ul> Variable(s) Explicativa(s): <ul style="list-style-type: none"> <li>exadp2014: Experiencia Directivo en días al 31/12/2014</li> </ul> Observaciones: 73 Prob > F = 0,9354				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
expadp2014	-0,0011248	0,0138383	-0,08	0,935
_cons	120,4977	10,26346	11,74	0

**Tabla 41: Modelo 3.5.**

3.5. Variable dependiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>H2014: Resultado global PMG 2014</li> </ul> Variable(s) Explicativa(s): <ul style="list-style-type: none"> <li>ppt2014: Presupuesto Servicio (2014)</li> <li>por_per2014: Porcentaje del Presupuesto en subtítulo 21 (2014)</li> </ul> Observaciones: 154 Prob > F = 0,6599				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
ppto2014	-2,64E-09	6,25E-09	-0,42	0,674
por_per2014	12,34889	17,67569	0,7	0,486
_cons	109,7264	7,454142	14,72	0

**Tabla 42: Modelo 3.6.**

3.6. Variable dependiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>PMGG2014: Resultado global PMG 2014</li> </ul> Variable(s) Explicativa(s): <ul style="list-style-type: none"> <li>tipo1c: Tipología servicios DIPRES</li> </ul> Observaciones: 128 Prob > F = 0,6772				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
tipo1c				
E_Inversión	-12,84806	26,31338	-0,49	0,626
Fiscalizan	-14,85651	15,78803	-0,94	0,349
Otros	-10,05657	23,1113	-0,44	0,664
Min_Sub	-18,97067	13,63661	-1,39	0,167
_cons	120,406	7,703768	15,63	0
E_Inversión	-12,84806	26,31338	-0,49	0,626

**Tabla 43: Modelo 3.7.**

3.7.				
Variable dependiente:				
<ul style="list-style-type: none"> <li>PMGG2014: Resultado global PMG 2014</li> </ul>				
Variable(s) Explicativa(s):				
<ul style="list-style-type: none"> <li>sexoec: Sexo encargado del PMG, MEI o Adscrito</li> <li>estamentoec: Estamento del encargado del PMG, MEI o Adscrito</li> <li>postgradoec: Encargado del PMG MEI o Adscrito con Postgrado</li> </ul>				
Observaciones: 69				
Prob > F = 0,5004				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
sexoec				
Masculino	19,17161	19,80976	0,97	0,337
estamentoec				
Dir_Profesional	-14,25229	24,09303	-0,59	0,556
Dir_no_Prof	-18,60169	80,38716	-0,23	0,818
postgradoec				
Diplomado	-2,112698	23,1617	-0,09	0,928
Magister	40,77626	23,9114	1,71	0,093
Doctorado	-20,01769	80,38716	-0,25	0,804
_cons	99,43008	19,93297	4,99	0

**Tabla 44: Modelo 3.8.**

3.8. (STEPWISE SELECTION, modelo resultante pr(0,05))				
Variable dependiente: H2014: Resultado global PMG 2014				
Variable(s) Explicativa(s):				
<ul style="list-style-type: none"> <li>PMGnoH2014: Promedio ponderado indicadores "No H" 2014</li> <li>expadp2014: Experiencia Directivo en días al 31/12/2014</li> <li>ppto2014: Presupuesto del Servicio (2014)</li> <li>por_per2014: Porcentaje del Presupuesto en Subtítulo 21 (2014)</li> <li>sexoec: Sexo encargado del PMG, MEI o Adscrito</li> <li>estamentoec: Estamento del encargado del PMG, MEI o Adscrito</li> <li>postgradoec: Encargado del PMG MEI o Adscrito con Postgrado</li> </ul>				
Observaciones: 34				
Prob > F = 0,0138				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
PMGnoH2014	-0,0941178	0,0376863	-2,5	0,018
expadp2014	-0,0033707	0,0015923	-2,12	0,043
Estamento: prof.	2,800974	1,433091	1,95	0,06
sexo: mujer	-2,652528	1,342879	-1,98	0,058
_cons	100,8452	1,399566	72,05	0

### (3) Percepciones explicadas vs. Características del servicio

**Tabla 45: Modelo 4.1.**

4.1. Variable dependiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>cal_gest: Percepción respecto a la calidad de la gestión (Jefes de Servicio)</li> </ul> Variable(s) Explicativa(s): <ul style="list-style-type: none"> <li>ppto2015: Presupuesto Subtítulo 21 (2015)</li> <li>por_per2015: Porcentaje del Presupuesto en subtítulo 21 (2015)</li> </ul> Observaciones: 34 <b>Prob &gt; F = 0,0336</b>				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
ppto2015	-5,50E-10	2,02E-10	-2,72	0,011
por_per2015	-1,06653	0,7333269	-1,45	0,156
_cons	4,164929	0,2973877	14,01	0

**Tabla 46: Modelo 4.2.**

4.2. Variable dependiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>cal_gest: Percepción respecto a la calidad de la gestión (Jefes de Servicio)</li> </ul> Variable(s) Explicativa(s): <ul style="list-style-type: none"> <li>tipo1c: Tipología servicios DIPRES</li> </ul> Observaciones: 33 <b>Prob &gt; F = 0,8743</b>				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
tipo1c				
E_Inversión	-0,0882353	0,8129954	-0,11	0,914
Fiscalizan	0,4117647	0,5164337	0,8	0,432
Otros	-0,0882353	0,8129954	-0,11	0,914
Min_Subs	0,4117647	0,5164337	0,8	0,432
_cons	3,588235	0,2637705	13,6	0

**Tabla 47: Modelo 4.3.**

4.3. (STEPWISE SELECTION, modelo resultante pr(0,05)) Variable dependiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>cal_gest: Percepción respecto a la calidad de la gestión (Jefes de Servicio)</li> </ul> Variable(s) Explicativa(s): <ul style="list-style-type: none"> <li>ppto2015: Presupuesto Subtítulo 21 (2015)</li> <li>por_per2015: Porcentaje del Presupuesto en subtítulo 21 (2015)</li> <li>tipo1c: Tipología servicios DIPRES</li> </ul> Observaciones: 33 <b>Prob &gt; F = 0,0964</b>				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
tipo1c: Otros	-1,741935	1,014908	-1,72	0,096

#### (4) Otros modelos

##### Variación presupuesto 2014-2015 vs. Resultado global PMG 2014

**Tabla 48: Modelo 5.1.**

5.1. Variable dependiente: Resultado global PMG 2014 <ul style="list-style-type: none"> <li>deltapres: variación porcentual presupuesto 2014-2015</li> </ul> Variable(s) Explicativa(s): <ul style="list-style-type: none"> <li>PMGG2014: Resultado Global PMG 2014</li> </ul> Observaciones: 142 Prob > F = 0,4539				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
PMGG2014	-0,0196194	0,0261214	-0,75	0,454
_cons	3,190226	2,575102	1,24	0,217

**Tabla 49: Modelo 5.2.**

5.2. Variable dependiente: Resultado global PMG 2014 <ul style="list-style-type: none"> <li>deltapres: variación porcentual presupuesto 2014-2015</li> </ul> Variable(s) Explicativa(s): <ul style="list-style-type: none"> <li>tipo1c: Tipología servicios DIPRES</li> </ul> Observaciones: 124 Prob > F = 0,4253				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
tipo1c				
E_Inversión	-0,0124441	0,5175975	-0,02	0,981
Fiscalizan	-0,0182523	0,2863068	-0,06	0,949
Otros	-0,0967211	0,4439308	-0,22	0,828
Min_Sub	0,4458664	0,2476128	1,8	0,074
_cons	1,127682	0,1413969	7,98	0

**Tabla 50: Modelo 5.3.**

5.3. (STEPWISE SELECTION, modelo resultante pr(0,05)) Variable dependiente: Resultado global PMG 2014 <ul style="list-style-type: none"> <li>deltapres: variación porcentual presupuesto 2014-2015</li> </ul> Variable(s) Explicativa(s): <ul style="list-style-type: none"> <li>PMGG2014: Resultado Global PMG 2014</li> <li>tipo1c: Tipología servicios DIPRES</li> </ul> Observaciones: 112 Prob > F = 0,0648				
Variable(s) explicativas	Coefficiente de Regresión	Desv. est.	t	p-value
Min_Sub	0,4636315	0,2485198	1,87	0,065
_cons	1,135624	0,1264594	8,98	0



## INFORMACIÓN GENERAL



**Director Académico**

Pablo González S.

**Director Ejecutivo**

Carlos Castro G.

ccastro@dii.uchile.cl

**[www.sistemaspublicos.cl](http://www.sistemaspublicos.cl)**

Avenida República 701  
Santiago – Chile

Universidad de Chile  
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas  
Departamento de Ingeniería Industrial