



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

EFFECTIVIDAD DE LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE PERSONAS
SOBRE LA SATISFACCIÓN LABORAL Y COMPROMISO
ORGANIZACIONAL
Estudio en la Subsecretaría de Servicios Sociales

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN GESTIÓN Y
POLÍTICAS PÚBLICAS

SEBASTIÁN VALDEBENITO PEDRERO

PROFESOR GUÍA:
JAVIER FUENZALIDA AGUIRRE

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
GABRIEL CRUZ FERNÁNDEZ
CRISTIÁN PLISCOFF VARAS

ESTUDIOS DE POSGRADO FINANCIADOS POR CONICYT-PCHA/Magíster para
Funcionarios/as del Sector Público/2017 - 79170039

SANTIAGO DE CHILE
2020

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE: Magíster en Gestión y Políticas Públicas.

POR: Sebastián Valdebenito Pedrero

FECHA: 28/01/2020

PROFESOR GUIA: Javier Fuenzalida Aguirre

**EFFECTIVIDAD DE LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE PERSONAS
SOBRE LA SATISFACCIÓN LABORAL Y COMPROMISO ORGANIZACIONAL**
Estudio en la Subsecretaría de Servicios Sociales

Desde el año 1998, el Estado chileno ha utilizado incentivos monetarios condicionados al cumplimiento de metas institucionales como herramientas para motivar a los funcionarios y mejorar la calidad de los servicios entregados por el Estado. Sin embargo, una serie de antecedentes han motivado la generación de una evaluación crítica respecto a estos mecanismos, en cuanto no estarían siendo efectivos para el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron diseñados e implementados.

En este marco, resulta de interés identificar qué otras prácticas de gestión permitirían impulsar mejoras continuas en el servicio público. Es por ello, que la presente investigación se propone evaluar, en la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el impacto que tienen aquellas prácticas de gestión de personas —distintas a los bonos monetarios condicionados— sobre aquellas actitudes laborales que se relacionan, de acuerdo a la literatura especializada, con un mayor bienestar y desempeño de los funcionarios.

Este estudio adopta una metodología de carácter cuantitativo que, a partir de una encuesta aplicada a los funcionarios de la Subsecretaría de Servicios Sociales en julio del año 2019, permite entregar un orden de magnitud de sus niveles de satisfacción laboral, compromiso organizacional, y de su percepción respecto a las prácticas de gestión de personas en dicho servicio. A partir de las mediciones se testean modelos econométricos para identificar qué prácticas inciden positivamente sobre aquellas actitudes laborales que son de interés en esta investigación.

Los resultados permiten señalar que las prácticas de trabajo en equipo, de comunicación, de capacitación y las oportunidades de ascenso, fortalecen los niveles de identificación del funcionario con el servicio, su disposición a realizar esfuerzo extraordinario, su satisfacción con el trabajo y su disposición a permanecer en la organización. La única práctica evaluada que no fue estadísticamente significativa para explicar las actitudes laborales examinadas fueron las prácticas para la participación en la toma de decisiones.

En conclusión, el estudio presenta evidencia para sostener que las prácticas de gestión analizadas impactan positivamente sobre aquellas actitudes laborales de los funcionarios que facultan una mejor calidad de servicio. Por lo tanto, se afirma la importancia que debe tener para el Estado impulsar mejoras en lo que respecta a las prácticas de gestión y desarrollo de sus funcionarias y funcionarios.

DEDICATORIA

A todas las personas que creen en la capacidad del servicio público para mejorar la calidad de vida de las personas.

Para aquellos que, más allá de los costos que ello significa, se organizan y manifiestan para exigir más y mejores políticas públicas.

Para las personas que colaboran para tener un servicio público de excelencia y al servicio de los ciudadanos.

Y por la gran mayoría de quienes habitamos este país y sufrimos las consecuencias de las malas políticas y prácticas del Estado.

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, mi querida Helena Soto, amigas y amigos que me han acompañado en este proceso.

A mi novia Trinidad por su apoyo incondicional y la felicidad que me entrega día a día.

A los colegas del Ministerio por su colaboración y confianza.

A Javier, por su entusiasmo, profesionalismo y buena disposición.

A los que estuvieron,
están,
y estarán,
por siempre.

Gracias.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	2
3.1 Formulación del tema y problema de investigación.....	2
1.2 Antecedentes	3
1.2.1 Origen y agotamiento de los incentivos monetarios en el sector público chileno....	3
1.2.2 Las prácticas de gestión de personas en el foco de los organismos internacionales y la academia.....	8
1.2.3 Una revisión a las políticas y prácticas de gestión que visibilizan un interés del Estado chileno por ir más allá de los incentivos monetarios.....	10
2. MARCO CONCEPTUAL	15
1.2 Motivación, actitudes y comportamientos laborales	15
2.2 Prácticas de gestión y desarrollo de personas.....	21
3. DISEÑO METODOLÓGICO	24
3.1 Objetivo general	24
3.2 Objetivos específicos.....	24
3.3 Marco metodológico.....	24
3.3.1 Hipótesis de estudio.....	24
3.3.2 Construcción de la encuesta	25
3.3.3 Modelos econométricos	27
3.3.4 Entorno de la investigación y universo de análisis	28
3.3.5 Aplicación de la encuesta	33
4. RESULTADOS	36
4.1 Análisis descriptivo de las variables.....	36
4.2 Resultados modelos econométricos	44
4.3 Potenciales errores y sesgos de medición.....	48
4.3.1 Varianza común del método.....	48
4.3.2 Sesgo de deseabilidad en la respuesta.....	50
4.3.3 Errores de especificación en el modelo.....	50
4.3.4 Umbrales de referencia	52
5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA	53
5.1 Conclusiones y sugerencias en torno a los resultados	53
5.2 Más y mejor información para la gestión y desarrollo de las personas en la Administración Pública: Propuestas de política pública.....	55
BIBLIOGRAFÍA.....	58

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Teorías sobre la motivación	15
Tabla 2 Tipo de motivación en el sector público	17
Tabla 3 Número de trabajadores Subsecretaría de Servicios, por Unidad de Trabajo, determinación universo de análisis al 31 octubre 2018	32
Tabla 4 Caracterización universo de análisis, al 31 octubre 2018.....	33
Tabla 5 Cobertura de la encuesta respecto al total de encuestados y universo de análisis, de acuerdo a variables de caracterización	34
Tabla 6 Completitud de las encuestadas consideradas válidas para efectos del estudio	35
Tabla 7 Descripción de las variables y confiabilidad de los indicadores, ordenados de forma decreciente de acuerdo a la media.....	37
Tabla 8 Análisis de medias de las variables dependientes de acuerdo a las variables de caracterización.....	41
Tabla 9 Matriz de correlaciones, visibilizando la relación bivariada entre variables dependientes e independientes	43
Tabla 10 Análisis de regresiones: efectos de prácticas de intercambio y actitudes laborales con el compromiso organizacional, satisfacción laboral y las intenciones de permanecer en el trabajo	46

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Evolución 1998-2018 Servicios PMG por tramo de incentivo institucional..	7
Ilustración 2 Organigrama Ministerio de Desarrollo Social	29
Ilustración 3 Organigrama Subsecretaría de Servicios Sociales	31
Ilustración 4 Frecuencia agrupada de las variables de estudio, ordenadas de forma decreciente según categoría “De acuerdo” o “Muy de acuerdo”	38

“Por eso, ser científico-social, en la actualidad, conlleva el imperativo epistemológico y ético de reconocer públicamente ciencia de quién estoy haciendo, para qué la estoy haciendo y a quiénes otros necesito estudiar para entender bien lo que soy (somos) y lo que quiero (queremos), entre todos, ser en conjunto. Los que niegan la socialización transparente de la ciencia social, la democratización de la misma y se escudan tras principios supremos y sacerdotes custodios de alguna supuesta verdad absoluta, objetiva y eterna, u ocultan lo que realmente hacen (¿para qué?) o están jugando, por lealtad a algún lejano ancestro nobiliario, l'enfant terrible del sempiterno patriciado.”

Gabriel Salazar Vergara en “Reflexiones históricas en torno a las reseñas de Alfredo Jocelyn-Holt y Rolf Lüders sobre el libro Mercaderes, Empresarios y Capitalistas (Chile, siglo XIX)”

1. INTRODUCCIÓN

3.1 Formulación del tema y problema de investigación

A partir de la década de los 90', diversos países de la OCDE llevaron adelante reformas en la gestión pública con el objetivo de promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos y avanzar hacia una gestión basada en resultados (Banco Mundial, 2008). Bajo esa tendencia, Chile, a partir del año 1998, comenzó a implementar mecanismos de incentivo institucional ligados a la remuneración de sus funcionarios como herramienta para motivar a los funcionario, mejorar el desempeño de las instituciones públicas y desencadenar procesos de modernización en el Estado (Pliscoff, 2005).

La literatura especializada en estudiar los impactos de estos instrumentos mantiene posiciones disímiles respecto a su eficacia y pertinencia. Existe amplia literatura que plantea los efectos negativos de utilizar, particularmente en el sector público, mecanismos de incentivos monetarios para la obtención de determinados resultados esperados en las organizaciones (Frey, 2017). Tesis que es puesta en cuestión por autores como Burgess et al. (2017), quienes revelan la efectividad de estos instrumentos cuando, por ejemplo, se aplican sobre pequeños grupos de trabajo.

Una línea de investigación complementaria se centra en la importancia de implementar políticas que promuevan las motivaciones intrínsecas de los funcionarios como herramienta para mejorar el desempeño institucional (Christensen, Paarlberg, & Perry, 2017). En este ámbito, destaca la posición de organismos internacionales como el PNUD, que con el objetivo de impulsar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), levantó una agenda político-investigativa para relevar la importancia de contar con funcionarios públicos motivados como un elemento central para impulsar un servicio público de excelencia (PNUD, 2015).

En el caso chileno, una serie de evaluaciones realizadas a los mecanismos de incentivo institucional ligados a la remuneración de los funcionarios públicos (Banco Mundial, 2011) (Centro de Sistemas Públicos, 2016), han permitido la emergencia de un diagnóstico común: se revela como positiva la cultura de control de gestión que estos instrumentos han logrado introducir, aunque se identifica un agotamiento de estos como herramienta para impulsar la motivación de los funcionarios públicos y mejorar de forma continua la gestión de los servicios públicos (Centro de Estudios Públicos, 2017) (Diario Financiero, 2017).

En un contexto en el cual la efectividad de los mecanismos de incentivo monetario está puesta en duda, resulta de interés identificar y evaluar aquellas prácticas de gestión, distintas a los bonos por desempeño, que permitan impulsar tanto la motivación de los funcionarios públicos como la efectividad institucional.

En este marco, el presente estudio se propone evaluar la efectividad de una serie de prácticas de gestión de personas en la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. Para ello, la investigación se estructura de la siguiente manera. En

primer lugar, abordaremos los antecedentes que visibilizan la relevancia del tema investigado. En segundo lugar, presentaremos una revisión de literatura para definir los conceptos centrales de este estudio. En la tercera sección, expondremos en mayor detalle los objetivos de la presente investigación, la metodología utilizada para cumplirlos, y el entorno en el cual esta última se aplica. En cuarto lugar, analizaremos los resultados de la investigación, y, en quinto y último lugar, realizaremos una reflexión en torno a los resultados obtenidos y los desafíos que éstos plantean para futuros trabajos que aborden la temática estudiada.

1.2 Antecedentes

La pertinencia de estudiar la efectividad de las prácticas de gestión de personas de carácter no monetario en el sector público chileno, se explica por al menos tres motivos: la pérdida de efectividad de los bonos por desempeño en el Estado chileno; los estudios académicos, y recomendaciones de organismos internacionales, que reflejan la importancia y potencial que las prácticas de gestión de personas tienen como mecanismos para motivar a los funcionarios, impulsar el desempeño organizacional, y legitimar la acción estatal; y las recientes reformas legales que el Estado chileno ha llevado adelante, que revelan la importancia, que las prácticas de gestión tienen, para el fortalecimiento continuo del empleo público de nuestro país.

A continuación, presentaremos los antecedentes bibliográficos que permiten sostener los puntos anteriormente planteados. Para ello, en primer lugar, se realizará un breve repaso de cómo, cuándo y porqué se introdujeron los mecanismos de incentivo monetarios en el sector público chileno, así como los estudios que diagnostican y respaldan el agotamiento de estos instrumentos. En segundo lugar, presentaremos las expresiones más claras que visibilizan la preocupación de determinados organismos internacionales, y académicos expertos en el ámbito de la administración pública, por buscar nuevas herramientas de gestión que permitan motivar a los funcionarios e impulsar el desempeño institucional. En tercer y último lugar, expondremos las reformas legales e instrumentos implementados en la administración pública chilena que reflejan un interés por mejorar las prácticas de gestión de personas en el Estado.

1.2.1 Origen y agotamiento de los incentivos monetarios en el sector público chileno

Ramírez (2004) realiza una detallada revisión de cómo la modernización del Estado se tomó la agenda institucional una vez finalizada la dictadura, presentado a su vez los principales elementos que esta agenda contempló. El autor señala que una primera revisión crítica del estado de la administración pública chilena, y elaboración de propuestas para superar sus falencias, fue el informe del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) titulado *Bases para un Diagnóstico de la Administración Pública Chilena en la Transición Democrática y Líneas de Acción para la Modernización de su Gestión* (1990).

En lo que respecta a nuestro tópico de interés, dos elementos de diagnóstico son relevantes de destacar de este informe. En primer lugar, las deficiencias en el ámbito de

gestión de personal expresado en la baja percepción de remuneraciones por parte de los funcionarios, y en segundo lugar, la ausencia de mecanismos de planificación y control de gestión que permitieran monitorear y evaluar el desempeño de los servicios públicos y la eficacia de las políticas implementadas (Ramírez, 2004, págs. 31 - 32).

De acuerdo al autor, estas problemáticas habrían sido reconocidas en el programa de gobierno del segundo mandato de la Concertación de Partidos por la Democracia (1994-1998). En el documento *Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación*, se presenta un apartado titulado "Modernizar la gestión pública: un Estado eficaz", en el cual se señala "pondremos al Estado en condición de mejorar sus competencias ejecutivas [...] reforzando la asignación de responsabilidades individuales", proponiendo para ello la creación de "incentivos de desempeño, ligados al logro y superación de las metas relacionadas con el resultado de la gestión, así como sanciones al desempeño deficiente" (Frei Ruiz-Tagle, 1993, pág. 12).

Según Ramírez, otro hito relevante para entender los procesos de modernización del Estado chileno, y por ende la implementación de incentivos monetarios a los funcionarios, fue la creación de Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública el año 1994. Este comité definió un plan estratégico que, entre otras materias, incluyó un proyecto específico sobre remuneraciones en la administración pública. Al respecto, el autor señala que dicho proyecto "buscó estimular la adhesión e interés por el servicio público, a través de políticas de incentivos al desempeño tanto individual como colectivo" (Ramírez, 2004, pág. 70).

Estas iniciativas se plasmaron en la Ley N°19.553 del año 1998, a través de la cual se contempla, entre otras prácticas de gestión, los bonos por desempeño. En el mensaje presidencial que da origen a esta política, se señala que el proyecto emana de un diálogo con la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), teniendo como propósito "perfeccionar progresivamente las bases de modernización del Estado, la gestión institucional, y fortalecer y dignificar la función pública". Para ello se concede, entre otras materias, una asignación de modernización que se compone de los siguientes elementos: un incremento condicionado al cumplimiento de metas institucionales, un incremento condicionado al desempeño individual, y un aumento del sueldo base. Al respecto se señala que este conjunto de asignaciones "concurrerán a incentivar la modernización de los servicios públicos, ya que procuran el cumplimiento eficiente y eficaz de los objetivos de estas entidades y un desempeño individual acorde con las metas institucionales" (BCN, 1998, págs. 3-4). En la discusión en sala del primer trámite constitucional de este proyecto de ley, el presidente de la Cámara de Diputados Gutemberg Martínez señala al respecto: "quiero destacar una vez más que este proyecto inicia un camino decisivo para el mejoramiento no sólo de la dignidad de los funcionarios públicos, sino también de su motivación, de sus nuevos sistemas de calificaciones y de su desempeño grupal e individual" (BCN, 1998, pág. 61).

Esta ley ha tenido una serie de reformas, entre las cuales destacamos como más relevante la del año 2003 del "Nuevo Trato Laboral" (Ley N° 19.882), en cuanto reemplaza "el incentivo por desempeño individual por uno por desempeño colectivo, [...] aplicándose de forma descentralizada sobre la base de los logros en gestión que hayan alcanzado los distintos equipos de trabajo al interior de los servicios públicos, lo que

implica reformar la descentralización y el compromiso funcionario con las metas de la institución” (BCN, 2003, pág. 8). Incorpora el Premio Anual por Excelencia Institucional, que considera una bonificación monetaria adicional para aquellos servicios que hayan cumplido con el 100% de los objetivos institucionales, pretendiendo “reforzar las entidades y equipos de trabajo mediante recompensas que fortalezcan este mejor desempeño institucional” (BCN, 2003, pág. 8). Y finalmente, un tercer elemento a destacar en término de incentivos, es la entrega de bonos de remuneraciones para aquellos altos directivos públicos (cargo definido por esta ley), que cumplan con los convenios de desempeño que comprometen con la institución (BCN, 2003, pág. 579).

En línea con los antecedentes presentados, de acuerdo a DIPRES (2017), en la actualidad se identifican bonos monetarios de tipo individual para Altos Directivos Públicos (ADP, incentivo al Alto Directivo Público), colectivos (CDC, convenios de desempeño colectivo) e institucional (PMG, Programa de Mejoramiento de la Gestión; MEI, Metas de Eficiencia Institucional). La asignación de modernización mencionada anteriormente se compone en la actualidad de un componente fijo de un 15%, uno variable de carácter colectivo denominado CDC (8%), y el variable institucional denominado PMG (7,6%) (DIPRES, 2019, pág. 5).

Los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), han sido evaluados en más de una oportunidad desde su implementación el año 1998. A mediados de los años 2000’ se identifican una serie de críticas que apuntan a la incapacidad de éstos para mejorar de forma efectiva la gestión, ya que existiría una fuerte presión desde los funcionarios para garantizar el cumplimiento de las metas institucionales (Banco Mundial, 2008). Autores como Waissbluth (2006) han llamado al fenómeno un “mecanismo disfrazado de aumento salarial indiscriminado”, y Ramírez (2004) “un ritual más que deben cumplir los servicios”. De forma complementaria, Morales (2014, pág. 419), señala que estos instrumentos tienden a medir solo aquello susceptible de ser medido mediante indicadores cuantitativos, provocando un aumento desmedido de reportes e indicadores que no tienen un impacto decisivo en la toma de decisiones estratégicas.

Un estudio realizado por el Centro de Sistemas Públicos (2016) aborda en específico el diseño e implementación de los incentivos institucionales en el sector público. Este trabajo se propone dar respuesta a tres objetivos: evaluar la efectividad de los incentivos monetarios para incidir en la conducta de los funcionarios y así mejorar la gestión pública; determinar si la política es costo-efectiva; y realizar propuestas de mejora (Centro de Sistemas Públicos, 2016, pág. 1). El informe es categórico en los resultados de su investigación:

“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.

[...]

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” (Centro de Sistemas Públicos, 2016, págs. 1-2).

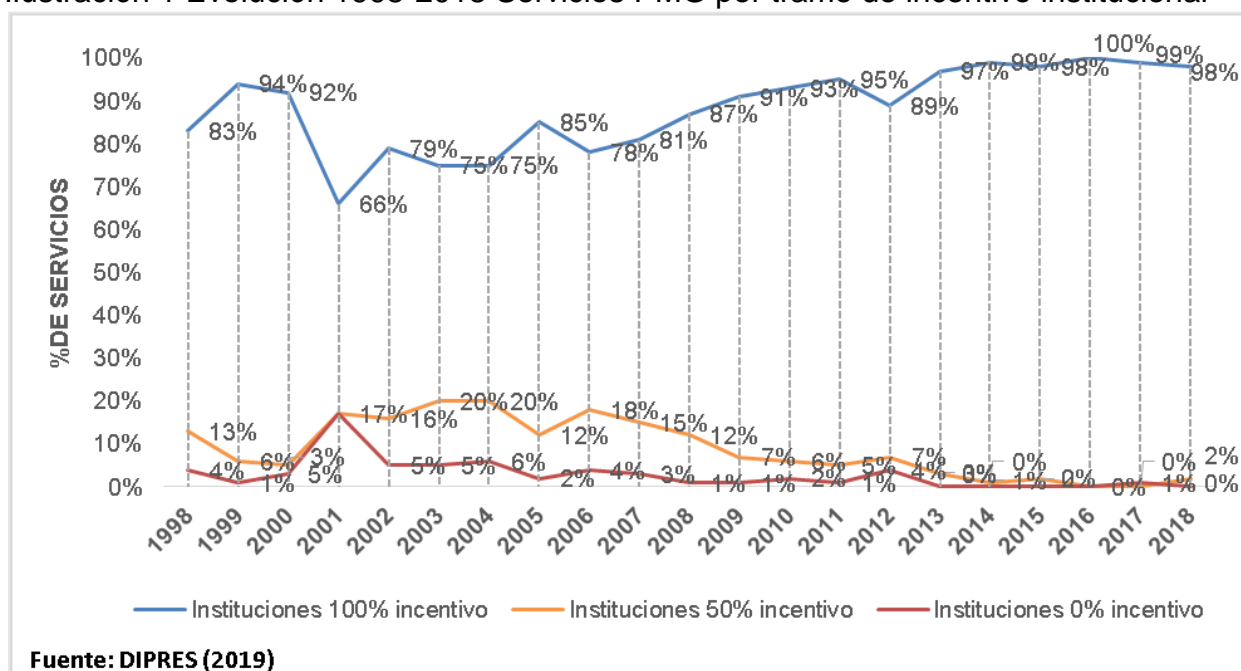
Ante estas conclusiones, los investigadores realizan una serie de propuestas de corto y largo plazo, apuntando a una reforma estructural en los mecanismos de control de gestión e incentivo institucional. Para efectos de nuestra investigación, una de las propuestas de largo plazo (la séptima de siete propuestas) resulta de particular interés:

“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” (Centro de Sistemas Públicos, 2016, págs. 5-6).

Otro informe, realizado por el Centro de Estudios Públicos (2017), retoma estas problemáticas y, considerando como un insumo el estudio anteriormente citado, realizan un diagnóstico similar al anteriormente expuesto. Al respecto señalan que si bien los PMG, MEI, y CDC “constituyen señales potentes en cuanto a intentar incentivar un mejor desempeño de quienes trabajan en el Estado, en la práctica su formulación e implicancias han redundado en una serie de situaciones que poco tiene que ver con sus objetivos iniciales” (Centro de Estudios Públicos, 2017, pág. 71). En términos de diagnóstico y propuestas, el CEP se diferencia del CSP, en cuanto éstos no reflejan una inquietud en torno a las formas de impulsar la motivación intrínseca de los funcionarios públicos, o su vocación de servicio público.

La discusión sobre la efectividad de los mecanismos de incentivo monetarios del servicio público se tomó la agenda pública durante el año 2017. Al respecto el medio La Tercera (2017a), en un primer artículo destacó cómo histórico que el año 2016 el 100% de 128 instituciones públicas cumplieran con más del 90% de los indicadores de gestión (ver Ilustración 1). En un segundo artículo, se consulta la opinión del economista Rodrigo Cerda (Director de Presupuestos entre los años 2018-2019), quien declara “si se incorporaran (las asignaciones) al sueldo base se perdería cualquier oportunidad para mejorar el sistema de incentivos monetarios para una mejor gestión”, indicando que “el problema del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) es que las metas a cumplir son muy fáciles, por lo que el sistema pierde la capacidad de mejorar la gestión, transformándose en un aumento de renta” (La Tercera, 2017b).

Ilustración 1 Evolución 1998-2018 Servicios PMG por tramo de incentivo institucional



Un segundo medio, CIPER (2017), realiza una investigación en profundidad para descubrir cómo es posible que incluso los servicios peor evaluados en primera instancia, logran el otorgamiento completo del bono que considera el PMG. La investigación se centra en los procesos de negociación que explican este resultado, y entrevistando a los autores del informe del Centro de Sistemas Públicos, visibiliza las falencias del sistema y las necesidades de reformarlo.

Un tercer medio, Diario Financiero (2017), presenta la visión del coordinador de Modernización del Estado de Hacienda (2014-2018), el economista Enrique Paris. Al respecto, señala que “lo positivo del sistema es que por primera vez incluyó un sistema de control de gestión y evaluación en el sector público, pero el esquema de PMG tiene ya 20 años y hay que evaluar su eficacia”. De acuerdo al economista, lo deseado es “transitar hacia un modelo en que el componente variable tenga una menor ponderación en el incentivo total”, pero que ello forma parte de la negociación con los gremios del sector público, y que sin un acuerdo, no sería posible realizar las modificaciones legales o reglamentarias requeridas.

Los antecedentes expuestos anteriormente, junto con visibilizar los esfuerzos que el Estado ha realizado para impulsar el desempeño de los funcionarios mediante mecanismos de control de gestión, reflejan su agotamiento como instrumentos para impulsar la motivación y desempeño organizacional. En este marco, se revela la importancia de buscar prácticas de gestión novedosas que se hagan cargo de aquellos aspectos en los cuales los bonos por desempeño, y específicamente el Programa de Mejoramiento de Gestión, han fallado (Castro, Fuenzalida, González, & Titelman, 2017).

1.2.2 Las prácticas de gestión de personas en el foco de los organismos internacionales y la academia

En su informe del año 2005, la OCDE analiza específicamente la implementación de los sistemas de bonos por desempeño en los servicios públicos de los países integrantes del organismo (incluido Chile que a esa fecha se mantenía como miembro observador) (OCDE, 2005). El informe señala que la justificación para instalar estos mecanismos tiene su origen en la necesidad de impulsar la motivación y responsabilidad de los funcionarios como un medio para mejorar el desempeño de las instituciones. Estas políticas se enmarcarían en un esfuerzo más amplio por instalar en los gobiernos metas objetivas de gestión y condicionar los presupuestos a su cumplimiento. De acuerdo al organismo, la expectativa era que estos instrumentos permitirían motivar extrínsecamente a los funcionarios producto del premio monetario entregado, e intrínsecamente por el reconocimiento al esfuerzo que tendría lugar al cumplirse las metas (OCDE, 2005, pág. 12). Sin embargo, los resultados del informe señalan que los incentivos monetarios fracasaron como instrumentos motivadores, aun cuando, contribuyeron al mejoramiento del desempeño de las instituciones producto de los cambios que estos generaron en los sistemas de evaluación, especificación de tareas, establecimiento de metas, y fortalecimiento del dialogo entre empleados y jefaturas (OCDE, 2005, pág. 14).

En un informe posterior (OCDE, 2016), el organismo aborda la importancia de capturar la percepción que los funcionarios tienen respecto a las prácticas de gestión en el Estado, como un medio para considerar y satisfacer las visiones y expectativas que estos tienen respecto a su desarrollo en el servicio público. Bajo este enfoque, la institución destaca como una buena práctica la implementación, en diversos países de la OCDE, de encuestas que permiten medir y monitorear la disposición que tienen los funcionarios a comprometerse con el cumplimiento de los objetivos de la organización. De acuerdo al organismo, esta actitud, conceptualizada como “*employee engagement*”, se encuentra empíricamente vinculado al desempeño laboral, además de presentarse como una forma adecuada para evaluar la calidad de los liderazgos y los sistemas de gestión de personas (OCDE, 2016, pág. 10).

En el ámbito académico, amplia literatura se ha propuesto identificar, tanto en instituciones públicas como privadas, aquellas prácticas de gestión de personas que permiten impulsar el bienestar de los trabajadores, su desempeño, y el de las organizaciones. Estos estudios, mediante el análisis de encuestas de percepción aplicadas a los trabajadores, evalúan el impacto que las prácticas de gestión tienen sobre aquellas actitudes y comportamientos laborales de los trabajadores que inciden sobre su desempeño.

Por ejemplo, Ko y Smith-Walker (2013), a partir del análisis de la “Federal Employee Viewpoint Survey” aplicada a más de 200 mil funcionarios del servicio público estadounidense, testean el efecto mediador que tienen tres actitudes laborales (compromiso organizacional o “*organizational commitment*”, comportamiento de ciudadanía organizacional o “*organizational citizenship behavior*”, y el involucramiento laboral o “*job involvement*”), en la relación entre las prácticas de gestión de personas y

el desempeño organizacional. Los resultados de su investigación permiten señalar que las actitudes laborales consideradas se muestran como mediadores efectivos entre las prácticas de gestión de personas consideradas y el desempeño organizacional.

Messersmith, et al. (2011), estudian el rol que tienen determinadas actitudes laborales de los funcionarios del sector público del Reino Unido (satisfacción laboral o "*job satisfaction*", empoderamiento o "*psychological empowerment*", compromiso organizacional, y el comportamiento de ciudadanía organizacional), como mediadores entre las prácticas de recursos humanos de alto rendimiento y el desempeño organizacional. Los resultados de su trabajo entregan evidencia para postular que las prácticas de gestión estudiadas tienen un efecto positivo sobre el desempeño organizacional. Esta relación se explica por tres efectos mediadores, en primer lugar, una percepción positiva de las prácticas de gestión estudiadas impacta positivamente sobre la satisfacción laboral, el compromiso organizacional y el empoderamiento, en un segundo nivel, estas 3 actitudes laborales afectan positivamente el comportamiento de ciudadanía organizacional, y finalmente, este último, incide positivamente en el desempeño organizacional.

Gould-Williams (2007), mediante el análisis de una encuesta aplicada a funcionarios públicos de los gobiernos locales ingleses, estudia el efecto que tiene el clima organizacional, y determinadas prácticas de gestión, sobre aquellas actitudes y comportamientos laborales que inciden sobre el desempeño institucional. Al respecto, el autor identifica que los funcionarios que perciben que la institución se preocupa por ellos, los apoya, confía en ellos, los reconoce, los trata de forma justa, y promueve liderazgos competentes, presentan una mayor disposición a realizar esfuerzos discrecionales (comportamiento de ciudadanía organizacional), tienen una mayor motivación laboral, menor disposición a renunciar, menos stress laboral, y su trabajo no afecta negativamente su calidad vida.

Por otra parte, Vandenberghe (2009), a partir de una encuesta realizada a servidores públicos belgas, se propone estudiar el rol que tienen la satisfacción laboral y el compromiso organizacional de los funcionarios como mediadores de la relación existente entre la "Motivación de Servicio Público" (MSP) o "*Public Service Motivation*" (PSM) y el desempeño auto-reportado de los funcionarios. Los resultados de la investigación entregan evidencia para sostener que existe una relación positiva entre la MSP y el desempeño auto reportado por los funcionarios, y que esta relación se encuentra mediada por la satisfacción laboral y compromiso organizacional de los trabajadores.

Siguiendo el trabajo de Vandenberghe (2009), Giaque, Anderfuhren-Biget, y Varone (2013) analizan el efecto que tienen las prácticas de gestión de personas sobre la percepción que los funcionarios del servicio público suizo tienen respecto al desempeño de las organizaciones en las que trabajan. Los autores diferencian entre aquellas prácticas que promueven la motivación intrínseca de los funcionarios, y aquellas que impulsan su motivación extrínseca. Los resultados de su investigación señalan que las prácticas de gestión de personas que promueven su motivación intrínseca tienen impactos positivos sobre su Motivación de Servicio Público (MSP) y compromiso organizacional, y que estos últimos inciden positivamente en el desempeño organizacional percibido.

De forma complementaria, Mostafa et al. (2015) investigan los mecanismos a través de los cuales las prácticas de recursos humanos afectan el desempeño de los funcionarios. Mediante la aplicación de una encuesta a funcionarios públicos egipcios del sector salud y educativo, los autores capturan su nivel de Motivación de Servicio Público, compromiso organizacional, y su comportamiento de ciudadanía organizacional. Los resultados de su investigación permiten señalar que la Motivación de Servicio Público actúa como un mediador entre las prácticas de gestión y las actitudes laborales analizadas.

Particularmente en Chile, el año 2017, como parte de un trabajo de carácter internacional que involucró a países de Europa Oriental, África, Asia y América Latina, financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID), liderado por académicos de la Universidad de Nottingham y la University College Londres, y con el apoyo del Servicio Civil, se entrevistaron en Chile a más de 5.000 funcionarios (Schuster, Meyer-Sahling, Sass, & González, 2017, pág. i). El estudio tuvo como objetivo recabar información para pronunciarse respecto a tres elementos: “las principales actitudes y comportamientos de los funcionarios públicos, como su motivación laboral; las prácticas de gestión de personas, tal como son percibidas y experimentadas por los funcionarios públicos; y el efecto de las prácticas de gestión de personas en las actitudes y comportamientos de los funcionarios públicos” (Schuster, Meyer-Sahling, Sass, & González, 2017, pág. ii). Respecto a los resultados del estudio, los autores identifican que “pagar equitativamente a aquellos funcionarios con responsabilidades similares aumenta la satisfacción con el trabajo y la confianza dentro de las organizaciones públicas”, “vincular (los) resultados de la evaluación de desempeño con las perspectivas de desarrollo profesional, tiene un efecto positivo en la satisfacción con el trabajo, la confianza y el orgullo de ser servidor público” y, que “las prácticas de liderazgo tienen impactos positivos importantes, aumentando la confianza, la integridad, la satisfacción, el desempeño, la motivación laboral, y el compromiso con el servicio público de los funcionarios públicos” (Schuster, Meyer-Sahling, Sass, & González, 2017, págs. v-vii).

El conjunto de informes e investigaciones presentadas, reflejan la atención, que tanto la academia como organismos internacionales, han prestado a la efectividad que tienen las prácticas de gestión de personas como mecanismos para impulsar el bienestar de los funcionarios y el desempeño organizacional. Al respecto, se destaca cómo, para efectos de evaluar estas prácticas, los estudios convergen en términos metodológicos, promoviendo el uso y análisis de encuestas de percepción aplicadas a los propios funcionarios afectos a las prácticas de gestión analizadas. A continuación, reflejaremos cómo la administración pública chilena ha avanzado, en términos de institucionalidad, políticas, y prácticas concretas, para incorporar estas sugerencias, y promover la implementación de instrumentos que permitan evaluar y mejorar las prácticas de gestión de personas.

1.2.3 Una revisión a las políticas y prácticas de gestión que visibilizan un interés del Estado chileno por ir más allá de los incentivos monetarios

La Ley del “Nuevo Trato Laboral” (Ley N° 19.882) del año 2003, junto con introducir las modificaciones a los bonos por desempeño mencionadas anteriormente, contempla el

establecimiento de una nueva institucionalidad para administrar la política del personal del Estado, y de esta forma “perfeccionar el funcionamiento del aparato público y mejorar su imagen en la comunidad” (BCN, 2003, pág. 4). Específicamente, esta ley crea la Dirección Nacional del Servicio Civil, como un servicio público descentralizado dependiente del Ministerio de Hacienda, cuya misión es “diseñar e implementar descentralizadamente políticas de personal que refuercen las iniciativas modernizadoras en la administración central, profesionalizar la gestión de recursos humanos en los servicios, reforzar el desarrollo de la empleabilidad de los funcionarios”, y así “contar con un empleado público calificado, motivado, comprometido y dedicado a las tareas de la modernización y al servicio de los ciudadanos” (BCN, 2003, pág. 9).

Hacia el año 2016 se realiza una evaluación crítica de las facultades normativas que la institución tenía para cumplir con sus objetivos, llevándose adelante una reforma para dotarla de mayores atribuciones (Ley N°20.955). Al respecto, el mensaje presidencial que da inicio a la discusión parlamentaria de esta reforma señala:

“[...] se hace indispensable fortalecer las facultades de la Dirección Nacional del Servicio Civil, otorgándole la función de impartir directrices en materia de gestión y desarrollo de personas a los Servicios públicos dependientes o relacionados con los Ministerios. La ausencia de esta función se ha traducido en una merma de estándares referenciales de buenas prácticas para los servicios públicos, generando diversas disfuncionalidades en el sistema de administración de personas. El hecho de contar con una institución que compile, diseñe y señale procedimientos que agregan valor a la función pública desde los diferentes sistemas de recursos humanos -tales como capacitación, evaluación del desempeño, movilidad y carrera funcionaria, entre otros-, contribuye, sin lugar a dudas, al fortalecimiento continuo del empleo público” (BCN, 2016).

En este marco, se establece legalmente la Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas en la estructura institucional del Servicio, otorgándole nuevas funciones y atribuciones al servicio respecto al establecimiento de normas en materia de gestión y desarrollo de personas, y facultades para velar por su cumplimiento (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2018).

Al respecto, destacamos la Resolución N°1 del año 2017, emanada desde la Dirección Nacional del Servicio Civil que aprueba las normas en materia de gestión y desarrollo de personas. En ella se señala que todo servicio público deberá contar en su orgánica con un departamento que permita “posicionar la función de Gestión y Desarrollo de Personas para contribuir a la estrategia institucional” (BCN, 2017, p. 2)¹. La resolución señala que estos departamentos estarán a cargo de cuatro procesos definidos según el “Modelo de Gestión de Personas para la Administración Central del Estado” (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2012, pp. 4-6). Estos son: la planificación y soporte de la gestión de personas (relacionado a las capacidades e influencia del área de Gestión de Personas para incidir en las definiciones estratégicas de los servicios), la gestión del desempeño

¹ La norma señala que los servicios deberán dejar de emplear el concepto de “recursos humanos” o de “personal”, y utilizar la acepción “Gestión y Desarrollo de Personas”, a menos que las leyes específicas establezcan lo contrario.

(prácticas reclutamiento, selección, inducción, gestión del desempeño individual y egreso), la gestión del desarrollo (capacitación, movilidad de las personas, gestión del conocimiento institucional), y la gestión del cambio organizacional (gestión de ambientes laborales, gestión del reconocimiento y liderazgo, entre otras) (BCN, 2017, pp. 3-4).

Adicionalmente, la Resolución N°1 mandata a los servicios públicos a desarrollar un Programa de Calidad de Vida Laboral, con el objeto de “propender a mejores grados de satisfacción y bienestar físico, psicológico y social por parte de los funcionarios en su labor y en su entorno de trabajo, con el fin de cumplir con los objetivos institucionales y así entregar mejores servicios a la ciudadanía” (BCN, 2017, p. 3). Al respecto, el artículo N°41 de la normativa, señala específicamente que dichos programas deberán contemplar la realización de “evaluaciones regulares del estado de los ambientes laborales, mediante instrumentos que de acuerdo a la normativa vigente y las necesidades específicas, permitan tener evidencia para generar acciones de promoción, resguardo y mejoramiento de las condiciones y ambientes de trabajo para los funcionarios”, así como también “implementar programas o planes de intervención para mejorar aquellos aspectos en que, producto de la evaluación efectuada, se constaten brechas” (BCN, 2017, p. 10).

De forma posterior, la Dirección Nacional del Servicio Civil (2018) publicó el documento “Orientaciones en Ambientes Laborales y Calidad de Vida Laboral”, en el cual especifica que para dar cumplimiento a la normativa los servicios pueden evaluar los ambientes laborales, ya sea a través de estudios de Clima Laboral o de Factores Psicosociales (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2018, p. 18).

Los estudios de Clima Laboral apuntan a entender “el conjunto de predisposiciones, percepciones, emociones y valoraciones de las personas sobre su trabajo y la institución donde se desempeñan, tanto de sus elementos estructurales como dinámicos” (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2018, p. 18).

Respecto a los estudios de Factores Psicosociales, estos buscan pronunciarse respecto a las “situaciones y condiciones inherentes al trabajo y relacionadas al tipo de organización, al contenido del trabajo y la ejecución de la tarea, y que tienen la capacidad de afectar, en forma positiva o negativa, el bienestar y la salud (física, psíquica o social) del trabajador y sus condiciones de trabajo” (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2018, p. 22). Su medición involucra la implementación del Cuestionario SUSESO/ISTAS-21, un instrumento adaptado por el Instituto Sindical del Trabajo, Ambiente y Salud de Barcelona (ISTAS) a partir del Cuestionario Psicosocial de Copenhague (COPSOQ), ajustado para Chile por la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) en colaboración con la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile el año 2009 (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2012, pág. 5). El cuestionario es aplicado por los propios servicios, bajo el monitoreo de la SUSESO, velando por el cumplimiento de las condiciones de uso, tales como el anonimato y confidencialidad de las respuestas.

Para efectos de nuestro estudio, estas políticas resultan de interés porque visibilizan no tan solo la promoción e implementación de prácticas concretas para capturar la

percepción de los funcionarios respecto a su trabajo, sino también por la institucionalidad y normativas que las enmarcan. Sin embargo, tanto los estudios de Clima Laboral como la estrategia SUSESO/ISTAS-21 se enfocan en las dimensiones de salud de los funcionarios, sin tener como objetivo específico evaluar las prácticas de gestión del servicio, ni pronunciarse respecto al impacto que éstas tienen sobre las actitudes y comportamientos laborales de los funcionarios, o sobre el desempeño institucional.

En el ámbito específico de las prácticas de gestión de personas, el año 2013, el Servicio Civil aplicó por primera vez el “Barómetro de la Gestión de Personas” en instituciones de la administración central del Estado. Esta herramienta tuvo como objetivo “recolectar la mejor evidencia disponible con el fin de perfeccionar el diseño de políticas y herramientas de gestión de personas para el Estado” (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2013, p. 10).

Las políticas y prácticas analizadas son consistentes con el Modelo de Gestión de Personas para la Administración Central del Estado (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2012), y se capturan a través de un cuestionario de carácter cualitativo, que reporta la percepción que las Jefaturas de Gestión de Personas de cada servicio tienen respecto al estado de las políticas analizadas. Adicionalmente, se solicita que los servicios proporcionen “datos cuantitativos y objetivos” utilizados como medios verificadores de la información cualitativa proporcionada por las jefaturas señaladas (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2013, p. 15).

El año 2016 se aplicó la segunda versión de este cuestionario, ampliando los ámbitos de análisis, pero manteniendo los objetivos y metodología de la primera versión, permitiendo así una comparación de los resultados en el tiempo (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2017, p. 60). Ambos instrumentos son consistentes con la Resolución N°1 del año 2017, en cuanto evalúan los procesos que esta normativa declara: la planificación y soporte en materia de gestión de personas, la gestión del desempeño, la gestión del desarrollo, y la gestión del cambio organizacional. Cada uno de estos procesos es operacionalizado a través de un set de componentes y elementos detallados que permiten su captura mediante un cuestionario.

A modo de ejemplo, uno de los 3 componentes del proceso de gestión del cambio organizacional, es la “gestión de las comunicaciones y las relaciones laborales”. Este componente posee a su vez 3 elementos, uno de los cuales se denomina “canales de comunicación ascendente”. Este elemento se captura a través de la siguiente pregunta del cuestionario, “¿Existen canales y medios de comunicación ascendente de carácter estable, permanente e inclusivo, existiendo la oportunidad para que las personas de la organización puedan expresar sus opiniones y sugerencias de la organización, reciben respuestas y soluciones?” (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2017, p. 82). Ante esta pregunta, los encargados de las áreas de gestión de personas deben seleccionar entre 4 alternativas que representen de mejor forma el nivel de desempeño de su servicio: Nivel 1 “No existen prácticas”, Nivel 2 “Existen prácticas, pero contemplan sólo algunos Elementos”, Nivel 3 “Existen, y contempla la totalidad de los Elementos descritos”, y Nivel Superior (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2017, p. 62).

Esta encuesta representa una práctica concreta para evaluar el estado de las prácticas de gestión de personas en el Estado, a la vez que proporciona un mecanismo de

comparación de estas en el tiempo y entre servicios. Aun así, la evaluación de las prácticas de gestión se sostienen fundamentalmente en la percepción de la jefatura encargada de la materia, aspecto que la misma Dirección Nacional del Servicio Civil, en línea con otras investigaciones (Guest, 1999) (OCDE, 2016), reconoce como una limitante. Al respecto señala:

“Se requerirá avanzar en el futuro en evaluar ya no solo la autopercepción de las áreas de gestión de personas, sino que identificar y recoger las opiniones y percepciones de los principales involucrados en este tema: las jefaturas y los funcionarios/as. Para estos efectos, avanzar en estudios de estas características permitirá evaluar la percepción de la calidad y pertinencia de los servicios otorgados por las áreas de gestión de personas” (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2017, p. 58).

Los antecedentes presentados revelan cómo, de forma paralela, los incentivos monetarios han perdido eficacia como mecanismo para impulsar la motivación y desempeño de los funcionarios, mientras que las prácticas de gestión y desarrollo de personas, así como la percepción de los funcionarios respecto a éstas, se vuelven elementos clave a considerar para mejorar las condiciones laborales, el bienestar y desempeño de los funcionarios.

En el siguiente capítulo presentaremos los elementos necesarios para comprender qué entenderemos por motivación, actitudes y comportamientos laborales. Revisaremos los estudios que permiten entregar una mayor especificidad respecto al concepto de prácticas de gestión de personas, y la relación que éstas tienen tanto con las actitudes y comportamientos laborales, como con el desempeño de los funcionarios.

2. MARCO CONCEPTUAL

1.2 Motivación, actitudes y comportamientos laborales

En su libro “Understanding and Managing Public Organizations”, Rainey (2014) reconoce que motivar a los funcionarios resulta un desafío fundamental para los líderes interesados en impulsar el desempeño organizacional. Al respecto, el autor señala que si bien no existen teorías conclusivas en materia de motivación en contextos laborales, tomar en consideración las distintas teorías al respecto, entrega orientaciones útiles a la hora de entender y tomar decisiones sobre cómo motivar a los trabajadores (Rainey, 2014, pp. 258-259). La Tabla 1 presenta una descripción sintética de aquellas teorías sobre la motivación revisadas por Rainey.

Tabla 1 Teorías sobre la motivación

Teoría y autor	Factores motivacionales	
	Categorías	Definición
Jerarquía de necesidades de Maslow (1954)	Necesidades psicológicas	Necesidad de aliviar el hambre, la sed, la fatiga y defenderse de otros elementos.
	Necesidades de seguridad	Necesidades de ser libre de amenazas al daño físico.
	Necesidades sociales	Necesidades de ser querido, afecto y pertenencia a un grupo social.
	Necesidades de autoestima	Necesidad de logro, confianza, reconocimiento y prestigio.
	Necesidades de auto-realización	La necesidad de convertirse en lo que cada uno es capaz de ser, de autorealizarse, particularmente en áreas que tienen un propósito (paternidad/maternidad, creatividad artística, o una profesión).
Teoría X y Teoría Y McGregor (1960)	Teoría X	Asume que los trabajadores carecen de la capacidad de motivarse por cuenta propia, que los gerentes deben diseñar la organización del trabajo, controlar y dirigir a los funcionarios.
	Teoría Y	Asume que los trabajadores tienen la necesidad de crecer, desarrollarse, tener un trabajo interesante y autorrealizarse, y que tienen la capacidad de autodirigirse y automotivarse.
Necesidades de Logro, Poder y Afiliación de McClelland (1961)	Necesidades de Logro	La necesidad de un sentido de maestría del ambiente de uno, y de logro en el cumplimiento de las habilidades y esfuerzos propios.
	Necesidades de Poder	Una necesidad de autonomía y control sobre uno mismo y el resto, la cual puede tener distintas manifestaciones.
	Necesidades de Afiliación	Necesidad de establecer y mantener relaciones afectivas positivas, o amistad.
Necesidades de Equidad de Adams (1965)	Necesidades de Equidad	Necesidad de mantener un equilibrio entre lo que uno entrega a la organización y lo que recibe de esta, necesidad de no sentirse sobre o sub compensado en comparación al resto.

Fuente: Editado a partir de Rainey (2014)

Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015), para abordar los factores motivacionales específicos a los funcionarios públicos, propone considerar tres factores motivacionales: las fuerzas intrínsecas, las extrínsecas y la Motivación por el Servicio Público (MSP).

La motivación intrínseca, entendida como “hacer lo que uno disfruta”, se compone de las siguientes dimensiones: la autorrealización del individuo o “*selfactualisation*” (teoría de la jerarquía de las necesidades de Abraham Maslow); la estima o “*appreciation and relatedness*”, entendida como sentirse útil, valorado, alentado, reconocido u orgulloso; la autonomía o “*autonomy*”, entendida como el deseo de dirigir la vida y trabajo propio; la maestría o “*mastery*”, explicada como el desafío intelectual que puede significar enfrentarse a un trabajo interesante, la posibilidad de desarrollarse en el trabajo, aumentar sus competencias, o el logro de metas personales; y el propósito o “*purpose*”, entendido como el sentido de misión que puede tener el trabajo (PNUD, 2015, pág. 5).

La motivación extrínseca, comprendida como “hacer algo para recibir algo específico a cambio”, se divide en dos dimensiones, la financiera y la no financiera. En la dimensión financiera se presentan los siguientes ejemplos concretos: subsidio para el cuidado de niños; seguros; sueldo; pensiones; bonos asociados al desempeño; subsidios de alojamiento, transporte, u otros gastos de mantención. La dimensión no financiera se compone de los siguientes elementos: buena proyección laboral; promociones basadas en mérito; poder y prestigio dado por un interés adquirido; ambiente y cultura de trabajo positiva; seguridad/estabilidad laboral; medidas para conciliar la vida individual y familiar con el trabajo (PNUD, 2015, pág. 5).

La tercera fuente motivacional considerada por el PNUD es la Motivación por el Servicio Público (MSP). De acuerdo a la institución, los funcionarios públicos pueden ser guiados por motivos altruistas en la búsqueda del interés público, más allá de sus intereses individuales (PNUD, 2015, pág. 5). De acuerdo Perry (1996, págs. 6-7), la Motivación por el Servicio Público se descompone en 4 elementos: la atracción por la formulación de políticas públicas o “*Attraction to Policy Making*”; el compromiso con el interés público y el deber cívico o “*Commitment to the Public Interest*”; la compasión o “*Compassion*”, entendida como una postura moral según la cual se ama a la humanidad y se vela por la protección de los derechos fundamentales de las personas; y el auto-sacrificio o “*Self-Sacrifice*”, entendido como la disposición a sustituir bienestar personal por servir a terceros.

En su informe, el PNUD es enfático en señalar que el contenido e interacciones entre cada factor motivacional varía entre los países, y que su dinámica dependerá de su propia historia político-social, de las reformas al servicio público, así como la percepción que la ciudadanía tiene sobre el servicio público (PNUD, 2015, pág. 5).

El Tabla 2 presenta la clasificación propuesta por el PNUD (2015) sobre los distintos factores que inciden en la motivación de los funcionarios.

Tabla 2 Tipo de motivación en el sector público

Tipo de Motivación	Categoría / Ámbito	Práctica
Motivación extrínseca	Financiera	Subsidios al cuidado de los hijos.
		Seguros.
		Salario.
		Pensión.
		Pagos y bonos relacionados con desempeño.
		Subsidios de alojamiento transporte, gastos de vida.
	No financiera	Buenas perspectivas de carrera.
		Equilibrio trabajo-familia / arreglos flexibles.
		Seguridad en el empleo.
		Ambiente de trabajo positivo / cultura.
		Posición y poder (status).
		Promoción basada en el mérito.
Motivación intrínseca	Propósito	Trabajo significativo y misión.
	Maestría	Alcanzar metas personales.
		Autodesarrollo (aumentar habilidades y competencias).
		Contenido del trabajo: interesante e intelectualmente desafiante.
	Autonomía	Deseo dirigir su propia vida y trabajo.
Autorrealización	Teoría de Maslow (1954).	
Motivación por el Servicio Público	Autosacrificio	Disposición a sustituir bienestar personal por servir a terceros.
	Compasión	Postura moral según la cual se ama a la humanidad y se vela por la protección de los derechos fundamentales de las personas.
	Atracción por políticas públicas	Atracción por la formulación de políticas públicas.
	Compromiso interés público	Compromiso con el interés público y deber cívico.

Fuente: PNUD (2015)

Excede los propósitos de la presente investigación realizar un análisis en profundidad sobre las distintas teorías de la motivación que respaldan los estudios presentados, sin embargo, se estima que los antecedentes expuestos enriquecen la comprensión de las fuentes motivacionales de los funcionarios, y permiten realizar una distinción fundamental entre motivaciones intrínsecas, extrínsecas, y la motivación por el servicio público.

Los estudios sobre la motivación laboral se relacionan a su vez con las investigaciones sobre las actitudes y comportamiento laborales. De acuerdo a Robbins, et al. (2017, pág 68-69) las actitudes laborales son declaraciones, positivas o negativas, respecto a determinados objetivos, personas o eventos relacionados con el trabajo, que reflejan los sentimientos de quienes las emiten.

Según los autores, las actitudes tienen un componente cognitivo, uno afectivo, y uno de comportamiento. El componente cognitivo refiere a una constatación o evaluación de un hecho concreto (“soy el funcionario peor remunerado”), el componente afectivo refiere al efecto que este hecho tiene sobre los sentimientos del trabajador (“estoy insatisfecho con mi nivel de remuneración), y el componente de comportamiento hace alusión a una intención de actuar de una determinada manera producto de este evento (“buscaré algún trabajo que me remunere mejor”) (Robbins, Judge, & Vohra, 2017, pp. 68-69).

En su libro, los autores especifican que, en las organizaciones laborales, el componente actitudinal más relevante es aquel de comportamiento, en cuanto es aquel que más directamente se relacionaría con las acciones concretas que una persona realiza. Los autores señalan que, si bien las investigaciones en la materia tienden a asumir una relación causal directa entre actitudes y comportamientos, existen antecedentes concretos para postular que las personas no siempre actúan de forma consecuente según lo que piensan, sienten o declaran que realizarán. Aun así, los autores postulan que, cuando una persona identifica incompatibilidades entre dos o más actitudes, o bien entre actitudes y comportamiento, se enfrentan a una situación no deseada (conceptualizada como “disonancia cognitiva”). El deseo de una persona a reducir una disonancia, dependerá a su vez de 3 factores, el nivel de importancia asignado a los elementos que generan la inconsistencia, el grado de influencia que tiene la persona sobre estos, y la recompensa asociada a su superación (Robbins, Judge, & Vohra, 2017, pp. 70-71).

Tomando estos planteamientos en consideración, a continuación, realizaremos una revisión conceptual de una serie de actitudes laborales que serán consideradas en el presente estudio dada la estrecha relación que tienen sobre el bienestar de los funcionarios y el desempeño institucional.

Compromiso organizacional

La literatura académica interesada en definir conceptualmente el compromiso organizacional, identificar sus consecuencias, así como entregarle un orden a su magnitud lleva al menos 5 décadas. A fines de los 70´ Mowday, Steer y Porter (1979), en un esfuerzo por sintetizar las investigaciones en la materia, realizaron una propuesta conceptual del término, y un cuestionario para medirlo (“*Organizational Commitment Questionnaire*”). Dicho trabajo fue revisado por Allen y Meyer (1990) proponiendo ajustes conceptuales y un nuevo cuestionario (“*three-component model of organizational commitment*”). Ambas publicaciones tuvieron una incidencia relevante en los estudios futuros y serán utilizados como referencia en la presente investigación. A continuación, expondremos aquellos aspectos de interés para nuestro estudio.

De acuerdo a Mowday y sus colegas (1979, pág. 225), el compromiso como actitud emerge y se consolida en la medida que una persona se identifica con una organización,

o cuando los objetivos de la organización y los individuos se integran de forma progresiva y congruente. Bajo esta lógica, una persona comprometida desea permanecer en la organización para facilitar el cumplimiento de sus objetivos. Configurándose, de acuerdo a los autores, una relación de intercambio, en la cual los individuos se ligan a la organización al sentirse recompensados por esta.

Para efectos de desarrollar su instrumento de medición, los autores definieron el compromiso organizacional como el grado de identificación e involucramiento que tiene un individuo hacia la organización en la que participa (Mowday, Steer, & Porter, 1979, pág. 226). Según señalan, es posible caracterizar el concepto según 3 factores: 1) “una fuerte creencia y adherencia a los objetivos y valores de la organización”, 2) “una disposición a realizar esfuerzos extraordinarios a favor de la organización”, y 3) “un fuerte deseo de permanecer en la organización”. Los autores especifican que, entendido de esta manera, el compromiso organizacional involucra una relación activa entre la persona y la organización, de modo tal que el individuo está dispuesto a entregar algo propio en pos del bienestar de la organización.

En términos del instrumento, el *Organizational Commitment Questionnaire* (OCQ) se compone de 15 declaraciones que representan posibles sentimientos que las personas podrían tener respecto a la organización en la que trabajan. Los individuos deben indicar que tan de acuerdo o en desacuerdo están con cada alternativa.

A fines de los 90', el compromiso organizacional así entendido fue revisado a la luz de los resultados de su extendida utilización. Al respecto, Benkhoff (1996) evidencia la importancia de reconocer que la identificación de un individuo con la organización en la que trabaja, la voluntad de permanecer en esta, y su disposición a realizar esfuerzos por ella, son conceptos distintos, y por lo tanto no deben ser medidos a través de un único indicador. En esa línea proponen una versión sintética y agrupada del cuestionario, de forma tal que se distingue entre las declaraciones ligadas a la “identificación” de la persona con la organización, su “deseo de permanecer”, y el “esfuerzo extraordinario” que esta dispuesto a realizar para que se logren los objetivos de esta.

Por su parte, Allen y Meyer (1991) reconociendo las múltiples formas en que el compromiso organizacional ha sido comprendido, propone 3 formas de conceptualizarlo y medirlo. Esta decisión se fundamenta en la importancia de relevar los distintos estados psicológicos que cada forma de compromiso conlleva, los distintos factores que inciden en su desarrollo, así como el comportamiento que se espera de cada uno de estos.

Su conceptualización busca abarcar 3 dimensiones distintas que el compromiso organizacional puede considerar: el apego afectivo (“*affective commitment*”), los costos percibidos (“*continuance commitment*”) y el sentimiento de obligación (“*normative commitment*”).

El apego afectivo a la organización es conceptualizado como un sentimiento de identificación del individuo con los objetivos y valores de esta. Este sentimiento lo lleva a disfrutar de su participación en el cumplimiento de las metas organizacionales, más allá del valor instrumental que ello podría conllevar. Por su parte, el enfoque de costos percibidos apunta, no al afecto que el individuo podría tener hacia la organización, sino a los costos que se asocian al dejarla, o los beneficios que se obtendrían de permanecer

en ella. Finalmente, el enfoque de obligación apunta al sentimiento de responsabilidad que tiene el individuo hacia la organización en la que participa. Es decir, a la internalización de presiones normativas que llevan al individuo a comportarse de forma tal que sus acciones están alineadas con los intereses de la organización.

Allen y Meyer señalan que estas 3 formas de compromiso organizacional se relacionan de forma positiva con menores tasas de renuncia, aunque los motivos por los cuales ello sucede difieren en sus causas. En términos simples, una persona con un alto nivel de compromiso afectivo permanece en la organización porque así lo desea, aquellos que presentan un compromiso de continuidad permanecen porque lo necesitan y aquellos comprometidos de forma normativa porque deben (Allen & Meyer, 1990, pág. 3).

Para efectos de nuestra investigación, y en línea con una serie de investigaciones desarrolladas sobre instituciones y funcionarios públicos (Gould-Williams, 2003) (Gould-Williams & Davies, 2005) (Vandenabeele, 2009) (Kehoe & Wright, 2010) (Ko & Smith-Walker, 2013) (Giauque, Anderfuhren-Biget, & Varone, 2013) (Messersmith, Pastel, Lepak, & Gould-Williams, 2011) (Mostafa, Gould-Williams, & Bottomley, 2015), consideraremos las definiciones conceptuales y operativas de tres dimensiones del compromiso organizacional: el afectivo o de identificación (Allen & Meyer, 1990) (Benkhoff, 1996), el de permanencia en la organización (Benkhoff, 1996) y el de esfuerzos extraordinarios (Benkhoff, 1996).

Satisfacción laboral

Tal como señala Rainey (2014, pág.320) en su libro sobre gestión pública, si bien la satisfacción laboral es una de las variables más investigadas en los estudios sobre las organizaciones, no existiría un acuerdo respecto a su definición, determinantes, consecuencias ni forma de medición.

Uno de los enfoques más comunes plantea la satisfacción laboral como “el sentimiento que un individuo tiene respecto a su trabajo y sus respectivas facetas, generalmente en el sentido de qué tan favorables –positivos o negativos- esos sentimientos son” (Locke, 1976).

Desde esta perspectiva, es posible distinguir dos aproximaciones al concepto de satisfacción laboral, por un lado, un “enfoque global”, y por otro, la “suma de dimensiones” (Robbins, Judge, & Vohra, 2017, pág. 76). Al respecto, Dalal (2013) señala que, comúnmente, los investigadores tienden a considerar la satisfacción laboral como la suma o promedio de la evaluación que se realiza respecto a cada una de sus facetas. El autor entrega evidencia para sostener que este planteamiento no es recomendado, principalmente, porque asume que cada faceta del trabajo es igual de relevante para el individuo.

Si bien no existe un consenso respecto a los factores que determinan la satisfacción laboral, Rainey (2014) identifica una serie de estudios que reconocen como causantes de ésta las características personales del individuo tales como su edad, género, nivel educacional, personalidad, entre otras. Por otro lado, se encuentran las características propias del trabajo, como la oportunidades de ascenso, la seguridad laboral, la calidad

de las jefaturas, del equipo de trabajo, el nivel de remuneración, la oportunidad de participar en la toma de decisiones, entre otras variables.

Situación similar ocurre respecto a las consecuencias de la satisfacción laboral. De acuerdo a Chordiya y compañía (2017), los resultados al respecto son mixtos. Por un lado se espera que ante una mayor satisfacción laboral menor sería el ausentismo, la tasa de renuncia en una organización y mayor la productividad (Robbins, Judge, & Vohra, 2017, págs. 79-84). Estos factores son reconocidos a su vez por Rainey (2014, pág. 323), quien presenta diversos estudios que muestran una relación positiva entre la satisfacción que tiene una persona respecto a su trabajo, y la satisfacción que esta tiene respecto a su vida en general, sus niveles de estrés y salud física. En estos términos, la satisfacción laboral se presenta como una variable estratégica a impulsar por parte de una organización.

Para efectos de nuestro estudio, y en línea con diversas investigaciones que buscan identificar las variables que inciden sobre la satisfacción laboral en el servicio público (Vandenabeele, 2009) (Messersmith, Pastel, Lepak, & Gould-Williams, 2011) (Schuster, Meyer-Sahling, Sass, & González, 2017), consideraremos la definición propuesta por Locke (1976), y adoptaremos un enfoque global en la operacional del concepto.

2.2 Prácticas de gestión y desarrollo de personas

A continuación nos proponemos entregar los elementos que nos permitan abordar en mayor profundidad lo que entenderemos por prácticas de gestión de personas, y cuales serán aquellas que evaluaremos en la presente investigación. Al respecto, es menester señalar que, a partir de la década de los 80', el campo de estudio que aborda las prácticas de gestión de personas, o de recursos humanos (concepto utilizado por parte importante de la literatura revisada), hace referencia al carácter estratégico de las mismas, preocupándose de identificar aquellas prácticas de gestión que, siendo consistentes con las particularidades de la organización, su visión y misión institucional, permitan impulsar el desempeño de ésta (Delery & Doty, 1996)².

Kehoe y Wright (2010) señalan que las prácticas estratégicas en el ámbito de gestión y desarrollo de personas se distinguen por enfocarse en la promoción de las habilidades, motivación y oportunidades de los trabajadores, con la intención de generar comportamientos que sean consistentes con los objetivos estratégicos de las organizaciones. En ese marco los autores proponen 6 tipos de prácticas consideradas de "alto rendimiento" ("*High-Performance Human Resource Practices*"), estas son: el grado de selectividad en los procesos de contratación, en cuanto una mayor selectividad implica mayores grados de conocimiento y habilidades en los trabajadores seleccionados; canales formales de participación, puesto que trabajadores que perciben que su voz es tomada en consideración tendrían mayores grados de motivación a contribuir en el trabajo; prácticas de compensación de alto rendimiento, ya que mejores pagos atraen mejores trabajadores y una mayor remuneración generaría mayor

² Si bien la Dirección Nacional del Servicio Civil insta a despojarse del término de "Recursos Humanos" y adoptar acepción "Gestión y Desarrollo de Personas", la presente investigación expone los conceptos tal cual son expresados por la literatura citada.

motivación hacia el trabajo; mecanismos formales de evaluación y retroalimentación para fomentar la motivación y ayudar al desarrollo de los trabajadores; canales formales para compartir información, para generar mayores niveles de involucramiento de los trabajadores; promociones basadas en el mérito, para impulsar la motivación hacia el trabajo; y procesos de capacitación formales, para fortalecer los conocimientos y habilidades de los trabajadores (Kehoe & Wright, 2010, pág. 375).

Gould-Williams (2003, pág. 29) señala que, si bien los estudios sobre las prácticas de recursos humanos de alto rendimiento han tendido a centrarse en el ámbito privado, es imperativo reconocer el carácter crítico que éstas tienen sobre el desempeño de los servicios públicos. El autor postula que las prácticas estratégicas de recursos humanos, o de alto rendimiento en la administración pública, son aquellas herramientas administrativas que permiten fortalecer la confianza entre los integrantes de una institución, promover su satisfacción hacia el trabajo, mejorar su compromiso organizacional, y fomentar la entrega de un mayor esfuerzo por parte de los trabajadores. En su estudio sobre el servicio público, el investigador identifica las siguientes prácticas: seguridad y estabilidad en el empleo, comunicación, contratación selectiva, trabajo en equipo, pago por rendimiento, capacitación, trato equitativo, y trabajo en equipo.

Por su parte, Gould-Williams y Davies (2007), Gould-Williams (2007), y Mostafa, et al. (2015), se hacen de la Teoría del Intercambio Social ("*Social Exchange Theory*"), para distinguir dos enfoques respecto a las prácticas de gestión de personas. Un enfoque "duro" ("*hard approach to Human Resource Management*") (Mostafa, et al., 2015, pág. 2) según el cual estas se entienden como intercambios económicos de carácter contractual, exigibles legalmente, y basadas en un enfoque de control y monitoreo directo. En su lado opuesto, el enfoque llamado de "alto compromiso" ("*high commitment*") entiende las prácticas de gestiones de personas como intercambios sociales que involucran el desarrollo de una relación interdependiente, en el cual ocurren transacciones bidireccionales basadas en la reciprocidad (Gould-Williams & Davies, 2007, pág. 3-4). En este último tipo de intercambio algo deseable es entregado por el "donante", y, en algún momento del tiempo, algo deseable es devuelto por el "receptor". Debido al desfase temporal, un intercambio social exitoso requiere de altos grados de lealtad y confianza entre el donante y el receptor. Las prácticas de gestión de alto compromiso se sostienen en un enfoque según el cual la organización desea promover el compromiso de sus trabajadores invirtiendo en ellos (Mostafa, Gould-Williams, & Bottomley, 2015, p. 2). Siguiendo el enfoque teórico de la Teoría del Intercambio Social, las prácticas de gestión de personas consideradas por los autores son: aquellas de comunicación, participación en la toma de decisiones, desarrollo de carrera funcionaria, capacitación, estabilidad laboral, y el diseño autónomo del trabajo (Gould-Williams, 2007, p. 1634) (Mostafa, Gould-Williams, & Bottomley, 2015, p. 5). Prácticas ligadas como los bonos condicionados a desempeño, mantendrían un enfoque de control, por lo tanto no serían consistentes con el enfoque teórico señalado (Mostafa, Gould-Williams, & Bottomley, 2015, p. 5).

En una línea similar, también en el ámbito público, Giauque, Anderfuhren-Biget, y Varone (2013), distinguen entre aquellas prácticas de gestión de personas que se caracterizan por controlar a los trabajadores motivándolos extrínsecamente mediante reglas, procedimientos y premios por desempeño, y aquellas que buscan motivarlos

intrínsecamente comprometiendo a los trabajadores a través de relaciones de influencia mutua, identificación con el trabajo, respeto y responsabilidad (Giauque, Anderfuhren-Biget, & Varone, 2013, p. 125). Los autores señalan que, en comparación a la empresa privada, existe amplia evidencia para sostener que los funcionarios públicos poseen un mayor deseo de retribuciones no monetarias, razón por cual consideran pertinente diferenciar entre aquellas prácticas que impulsan su motivación intrínseca de aquellas que promueven la extrínseca. Al respecto identifican 4 tipos de prácticas que promueven la motivación intrínseca: enriquecimiento del trabajo, participación en la toma de decisiones, valoración individual, y desarrollo profesional; y 4 extrínsecas: seguridad laboral, pago basado en desempeño, desarrollo de carrera, y equidad en el trato (Giauque, Anderfuhren-Biget, & Varone, 2013, p. 132).

Como se desprende de la revisión realizada, aun cuando existe cierta convergencia en la identificación de cuáles son las prácticas estratégicas en el ámbito de gestión y desarrollo de personas, los autores tienden a diferenciarse según la conceptualización, agrupación y grado de especificación de las prácticas identificadas. Para efectos de nuestra investigación se consideran aquellas prácticas consistentes con la Teoría de Intercambio Social (Gould-Williams & Davies, 2005) (Gould-Williams, 2007) (Ko & Smith-Walker, 2013). Específicamente, consideramos 6 tipos de prácticas: las de comunicación, participación en la toma de decisiones, trabajo en equipo, prácticas de promoción y de capacitación.

3. DISEÑO METODOLÓGICO

3.1 Objetivo general

Estudiar la efectividad que tienen las prácticas de gestión personas sobre la satisfacción laboral y compromiso organizacional de las y los funcionarios.

3.2 Objetivos específicos

- Entregar un orden de magnitud a la percepción que tienen los funcionarios respecto de las prácticas de gestión de personas en la organización en la que se desempeñan.
- Entregar un orden de magnitud al nivel de compromiso organizacional y satisfacción laboral de los funcionarios públicos.
- Evaluar los niveles de significancia que tienen las prácticas de gestión como variables explicativas de los niveles de satisfacción laboral y compromiso organizacional de los funcionarios.

3.3 Marco metodológico

Para dar respuesta a los objetivos de esta investigación, se aplicó una metodología cuantitativa que requirió en primer lugar la definición de una serie de hipótesis. Para testear estas hipótesis nos basamos en las encuestas utilizadas por diversos autores (Gould-Williams, 2003) (Gould-Williams & Davies, 2005) (Vandenabeele, 2009) (Kehoe & Wright, 2010) (Ko & Smith-Walker, 2013) (Giauque, Anderfuhren-Biget, & Varone, 2013) (Messersmith, Pastel, Lepak, & Gould-Williams, 2011) (Mostafa, Gould-Williams, & Bottomley, 2015) (Schuster, Meyer-Sahling, Sass, & González, 2017), las cuales permiten capturar la percepción que los funcionarios tienen respecto a las prácticas de gestión en los servicios públicos, así como las actitudes laborales que son de nuestro interés. A partir de los resultados de la aplicación de dicha encuesta, se realizaron una serie de análisis de estadística descriptiva, y se testearon los modelos econométricos que permiten pronunciarnos respecto a la validez de las hipótesis planteadas.

A continuación presentamos en mayor detalle la metodología considerada en cada etapa del estudio.

3.3.1 Hipótesis de estudio

En base a las investigaciones de Gould-Williams (2003), Kehoe y Wright (2010), Ko y Smith-Walker (2013) y Schuster et al. (2017), que respaldan la existencia de una relación positiva entre la percepción de los funcionarios respecto a las prácticas de gestión de personas y sus actitudes y comportamientos laborales, planteamos las siguiente hipótesis de estudio.

H1: Existe una relación positiva entre la percepción de los funcionarios respecto a las prácticas de gestión y desarrollo de personas y la identificación que estos tienen con la institución en la que trabajan.

H2: Existe una relación positiva entre la percepción de los funcionarios respecto a las prácticas de gestión y desarrollo de personas y su disposición a realizar esfuerzos extraordinarios en favor de la institución en la que trabajan.

H3: Existe una relación positiva entre la percepción de los funcionarios respecto a las prácticas de gestión y desarrollo de personas y su disposición a permanecer en la institución.

H4: Existe una relación positiva entre la percepción de los funcionarios respecto a las prácticas de gestión y desarrollo de personas y su satisfacción laboral.

3.3.2 Construcción de la encuesta

Variables dependientes

El modelo asociado a la primera hipótesis de análisis, considera como variable dependiente el *Compromiso Organizacional de Identificación*. Esta variable se capturó a partir de la percepción de los funcionarios en torno a 2 declaraciones:

- Me siento orgulloso(a) de decirle a otras personas que trabajo en esta subsecretaría.
- Le recomendaría a un(a) amigo(a) que postulara a un cargo en esta subsecretaría.

El modelo asociado a la segunda hipótesis considera como variable dependiente la disposición de los funcionarios a realizar esfuerzos extraordinarios a favor de la organización, o *Compromiso Organizacional de Esfuerzos Extraordinarios*. Esta variable se capturó a partir de la percepción de los funcionarios en torno a 2 declaraciones:

- Realizo tareas adicionales a mi trabajo, aunque no sean realmente exigidas.
- Ofrezco frecuentemente ideas para mejorar el funcionamiento de la unidad en la que trabajo.

El modelo asociado a la tercera hipótesis considera como variable dependiente la disposición de los funcionarios a permanecer en la organización, o *Compromiso Organizacional de Continuidad*. Esta variable se capturó a partir de la percepción de los funcionarios en torno a la siguiente declaración:

- Tengo la intención de permanecer en esta subsecretaría durante al menos los próximos 12 meses.

Finalmente, el modelo asociado a la tercera hipótesis considera como variable dependiente la *Satisfacción Laboral*. Esta variable se capturó a partir de la percepción de los funcionarios en torno a una declaración:

- En general, me siento satisfecho(a) trabajando en esta subsecretaría.

Variables independientes

Para capturar la percepción de los funcionarios respecto a las prácticas de gestión analizadas, se les solicitó consignar que tan de acuerdo estaban con determinadas declaraciones.

La percepción respecto a las *Prácticas de Comunicación* se capturó a través de dos declaraciones:

- Me siento informado de lo que ocurre en el Ministerio.
- En la Subsecretaría de Servicios Sociales se promueve de manera efectiva la comunicación entre las divisiones.

La percepción respecto al *Trabajo en Equipo* se capturó mediante 4 declaraciones:

- En mi equipo de trabajo las diferentes opiniones son tomadas en consideración.
- En mi equipo de trabajo siento que trabajamos por un objetivo en común.
- En mi equipo de trabajo colaboramos con el resto de los departamentos o equipos de trabajo.
- En la Subsecretaría de Servicios Sociales se promueve de manera efectiva el trabajo en equipo.

La percepción respecto a las *Prácticas para la Participación en la toma de Decisiones* se capturó mediante 2 declaraciones:

- En la Subsecretaría de Servicios Sociales se toman en consideración las sugerencias de los(as) funcionarios(as) respecto a la forma de trabajar de la subsecretaría.
- Durante los últimos 6 meses, en la Subsecretaría de Servicios Sociales, los(as) funcionarios(as) han tenido la oportunidad de involucrarse en instancias formales y efectivas de participación (grupos de calidad, grupos de resolución de problemas o mesas de discusión).

La percepción respecto a las *Prácticas de Capacitación* se capturó a través de la siguiente declaración:

- En la Subsecretaría de Servicios Sociales me dan oportunidades reales para mejorar mis competencias laborales (capacitación, cursos, pasantías).

La percepción respecto a las prácticas vinculadas a la *Oportunidad de Ascender* a cargos superiores se capturó a partir de las siguientes declaraciones:

- Tengo oportunidades reales de ascender a cargos superiores.

Variables de control

Las variables de control consideradas en los modelos propuestos son consistentes con las investigaciones que abordan la materia de interés (Schuster, Meyer-Sahling, Sass, & González, 2017) (Gould-Williams, 2003) (Gould-Williams, 2007) (Gould-Williams & Davies, 2005) (Mostafa, Gould-Williams, & Bottomley, 2015) (Vandenabeele, 2009) (Kehoe & Wright, 2010) (Ko & Smith-Walker, 2013). En este caso se capturó el sexo de la persona, su edad, nivel educacional, nivel remuneracional, forma contractual, tiempo trabajando en la institución, y la unidad en la que trabaja.

3.3.3 Modelos econométricos

Para efectos de testear la validez de nuestras hipótesis y evaluar el nivel de impacto que tiene cada práctica de gestión sobre las actitudes laborales de interés, se plantean 4 modelos econométricos que se rigen según la siguiente especificación:

$$Y_i = \alpha_i + \beta_{i1} \cdot PTE + \beta_{i2} \cdot PPTD + \beta_{i3} \cdot PPro + \beta_{i4} \cdot PCo + \beta_{i5} \cdot PCa + \beta_{i6} \cdot Sexo + \beta_{i7} \cdot TEdad + \beta_{i8} \cdot EduSup + \beta_{i9} \cdot Contrata + \beta_{i10} \cdot Planta + \beta_{i11} \cdot TIngr + \beta_{i12} \cdot TAntLab + \beta_{i13} \cdot UTrab + \varepsilon_i$$

Con $i = [1; 2; 3; 4]$

Donde:

Y_1 : *Compromiso organizacional de identificación* (se codifica según escala Likert de 5 puntos; 1= Totalmente en desacuerdo, 5= Totalmente de acuerdo)

Y_2 : *Compromiso organizacional de esfuerzos extraordinarios* (se codifica según escala Likert)

Y_3 : *Compromiso organizacional de continuidad* (se codifica según escala Likert)

Y_4 : *Satisfacción laboral* (se codifica según escala Likert)

PTE : *Prácticas de trabajo en equipo* (se codifica según escala Likert)

$PPTD$: *Prácticas para la participación en la toma de decisiones* (se codifica según escala Likert)

$PPro$: *Prácticas de promoción o desarrollo de carrera funcionaria* (se codifica según escala Likert)

PCo : *Prácticas de comunicación* (se codifica según escala Likert)

PCa : *Prácticas de capacitación* (se codifica según escala Likert)

$Sexo$: *Sexo de la persona* (0= Hombre; 1=Mujer)

$Edad$: *Tramo edad* (1= Menor 30 años; 2=Entre 30 y 39 años; 3=Entre 40 y 49 años; 4=Entre 50 y 59 años; 5=Mayor de 60 años)

$EduSup$: *Estudios de educación superior* (0= Sin estudios de educación superior; 1= Con estudios finalizados de educación superior)

$Contrata$: *Condición contractual* (0= Relación contractual distinta a contrata; 1= Relación contractual a contrata)

$Planta$: *Condición contractual* (0= Relación contractual distinta a planta; 1= Relación contractual de planta)

$TIngr$: *Tramo de ingresos líquidos* (1= Menor a \$600.000; 2=Entre \$600.001 y \$1.000.000; 3=Entre \$1.000.001 y \$2.000.000; 4=Entre \$2.000.001 y \$3.000.000; 5=Mayor a \$3.000.000)

TAntLab : Tramo de antigüedad laboral (1= Menos de 5 años; 2=Entre 5 y 10 años; 3=Entre 11 y 15 años; 4=Entre 16 y 25 años; 5=Más de 25 años)

UTrab : Unidad de trabajo (Adopta valores 0 o 1 según si el funcionario pertenece a no a una determinada unidad de trabajo)

3.3.4 Entorno de la investigación y universo de análisis

Con el objeto de entregar mayores elementos de contexto respecto al entorno en el cual se aplica la encuesta, incluido el universo de análisis, a continuación, se entregan una serie de antecedentes respecto a la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. Estos elementos consideran antecedentes normativos y estadísticas en el ámbito de gestión de personas.

Misión, orgánica y mandato institucional

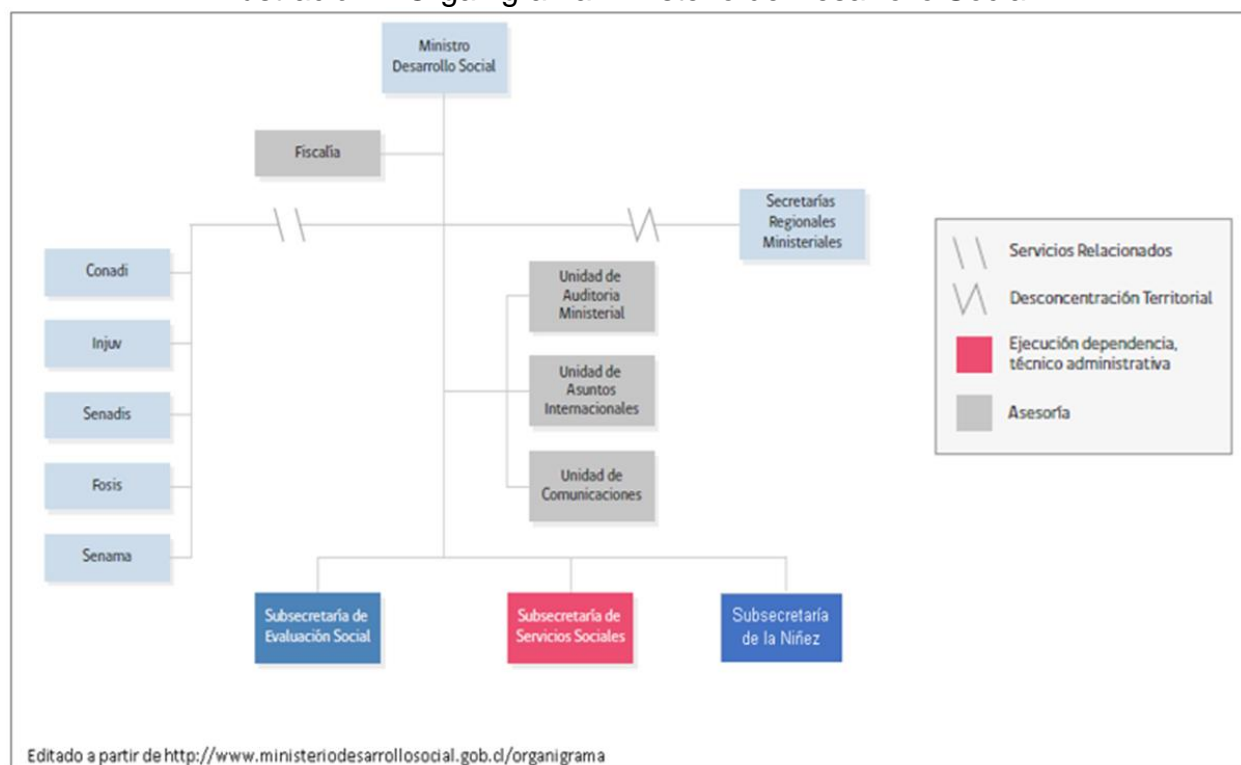
El Ministerio de Desarrollo fue creado mediante la Ley N°20.530 del año 2011, con el mandato de “diseñar y aplicar las políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables”, y velar “por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, a nivel nacional y regional” y que esto se “implementen en forma descentralizada o desconcentrada” (BCN, 2011).

Para ello, el Ministerio tiene a su cargo la administración del *Sistema Intersectorial de Protección Social* creado por la Ley N°20.379 del año 2009, que congrega el conjunto subsistemas y programas sociales que componen la red de protección social del Estado. Entre ellos se identifica el *Subsistema de Protección a la Infancia "Chile Crece Contigo"* (BCN, 2009), el *Subsistema de Protección y Promoción Social* denominado "*Seguridades y Oportunidades*" o "*Ingreso Ético Familiar*" (BCN, 2012), y el "*Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales*" que considera la administración del instrumento de estratificación social "*Registro Social de Hogares*" (BCN, 2015).

En lo que respecta a la estructura del Ministerio, el Artículo N°4 de la Ley N°20.530 señala que estará compuesta por la Subsecretaría de Evaluación Social, Subsecretaría de Servicios Sociales, Subsecretaría de la Niñez, Secretaría Regionales Ministeriales, un conjunto de servicios públicos dependientes además de un conjunto de unidades asesoras³. El organigrama presentado a continuación ilustra la estructura del Ministerio:

³ Son 5 los servicios públicos relacionados con el Ministerio son: la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), el Instituto de la Juventud (Injuv), el Servicio Nacional de la Discapacidad (Senadis), el Fondo Solidario e Inversión Social (Fosis), y el Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama).

Ilustración 2 Organigrama Ministerio de Desarrollo Social



La estructura y mandato de la Subsecretaría de Servicios Sociales se especifican en el Decreto N°15 del año 2013. En esta se señala que la Subsecretaría de Servicios Sociales estará compuesta por la División de Promoción y Protección Social, de Focalización, de Administración y Finanzas, y los Departamento de Auditoría Interna y de Control de Gestión. A continuación, detallamos el mandato comprometido para estructura:

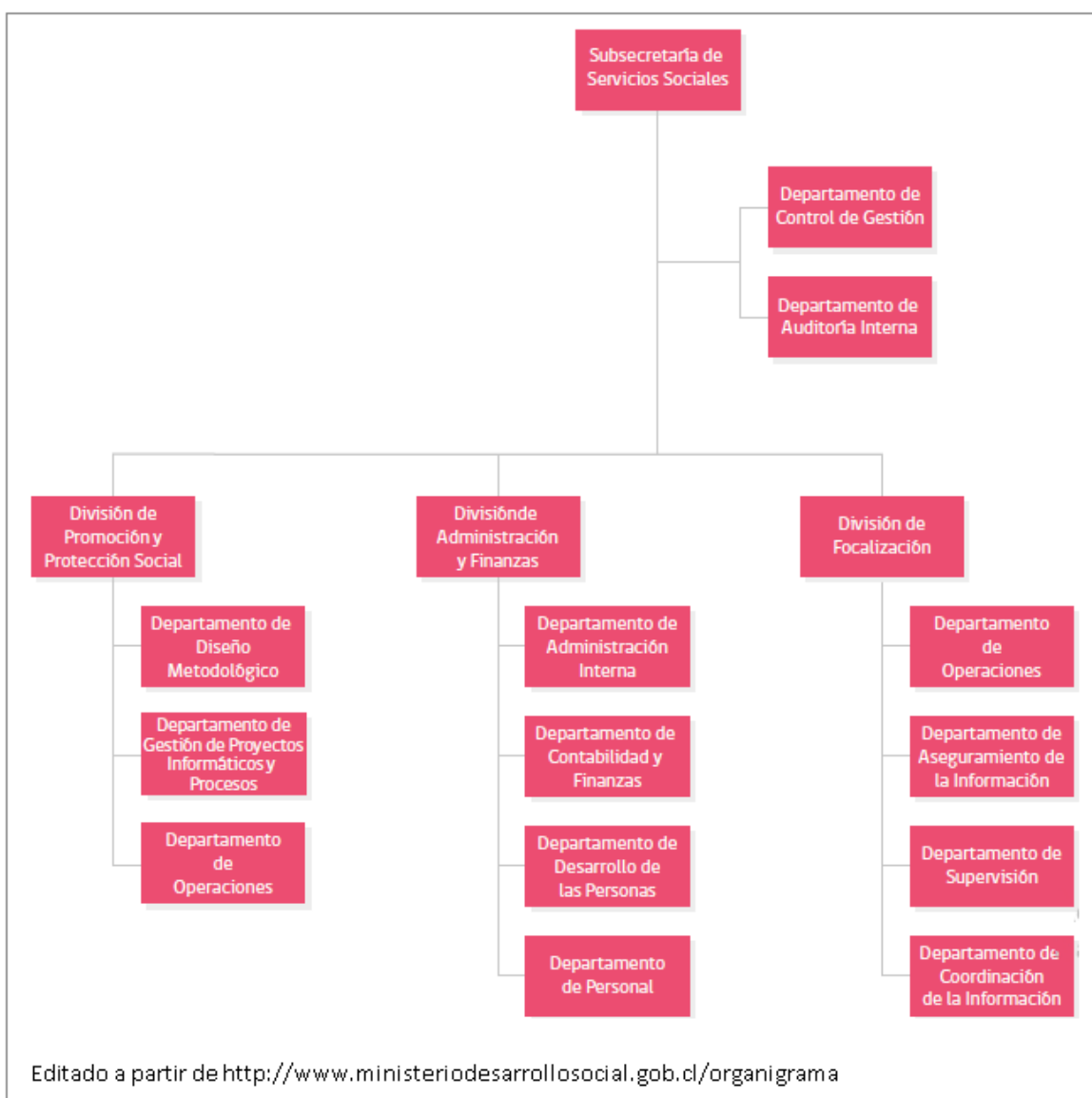
1. División de Promoción y Protección Social: encargada de la “administración, coordinación y supervisión del Sistema Intersectorial de Protección Social”. Cuenta con un Departamento de Diseño Metodológico, “encargado de definir las estrategias y metodologías de intervención del Sistema y de sus Subsistema”; un Departamento de Operaciones, “encargado de la ejecución programática del Sistema y sus subsistemas y del seguimiento a la implementación y ejecución de éstos”; y un Departamento de Gestión de Proyectos Informáticos y Procesos, “encargado de evaluar el cumplimiento de los indicadores de gestión del Sistema y de sus Subsistemas”.
2. División de Focalización: encargada de la “administración de los procesos de recopilación de información necesarios para la aplicación de instrumentos de caracterización socioeconómica de la población nacional, para su identificación y estratificación”, así como la “supervisión, el uso, y la aplicación de los instrumentos referidos”. Cuenta con un Departamento de Operaciones, “encargado de los procesos de recopilación de información necesarios para la aplicación de instrumentos de caracterización socioeconómica de la población nacional”, de un Departamento de Aseguramiento de la Información, “encargado de los procesos

de validación de la información, de manera de velar por la consistencia y calidad de los datos recogidos en los procesos de recopilación de información”; un Departamento de Supervisión “encargado de supervisar la aplicación y utilización de los instrumentos de caracterización socioeconómica, a nivel nacional, regional y comunal”; y un Departamento de Coordinación de la Información, “encargado del análisis y coordinación de las respuestas a solicitudes de información presentadas por entidades o personas naturales”.

3. División de Administración y Finanzas: encarga de la “elaboración, administración, ejecución y control del presupuesto” y de “gestionar administrativamente los recursos humanos”. Cuenta con un Departamento de Contabilidad y Finanzas, encargado del “control administrativo contable y de las transferencias de recursos”; un Departamento de Desarrollo de Personas, encargado de “gestionar administrativamente los recursos humanos, en particular, de los procedimientos de reclutamiento, de los procesos de selección, de las acciones de inducción, de los procesos asociados a la carrera funcionaria, del desarrollo de las habilidades laborales de los funcionarios, de la capacitación y el perfeccionamiento, de promover el mejoramiento de los entornos de trabajo, de velar por el cumplimiento de buenas prácticas laborales, de la seguridad y prevención de riesgos laborales, y de la promoción de la calidad de vida funcionaria”; un Departamento de Personal, encargado de gestionar los contratos, desvinculaciones, remuneraciones, licencias médicas, control de asistencias y cometidos; y un Departamento de Administración Interna, encargado de la “administración de los recursos físicos de la Subsecretaría”.
4. Departamento de Auditoría Interna: dependiente directamente del Subsecretario de Servicios Sociales, tiene como función “prestar asesoría técnica especializada respecto de las medidas correctivas que deben ser implementadas, así como de cualquier otra materia de auditoría y control interno”.
5. Departamento de Control de Gestión: dependiente directamente del Subsecretario de Servicios Sociales, tiene como función “colaborar en la formulación de los instrumentos de gestión y el control y seguimiento de las metas de la Subsecretaría”.

La estructura orgánica de la Subsecretaría de Servicios Sociales se muestra en la Ilustración 3.

Ilustración 3 Organigrama Subsecretaría de Servicios Sociales



Universo de análisis

Tal como se presenta en Tabla 3, al 31 de octubre del año 2018, la Subsecretaría de Servicios Sociales contaba con un total de 333 trabajadores distribuidos en 3 Divisiones, 2 Departamentos, y 3 Unidades, estas últimas no contempladas en el organigrama presentado anteriormente.

Con el objetivo de concentrar los esfuerzos de difusión de la encuesta, así como evitar comprometer el anonimato de aquellos trabajadores que pertenecen a unidades de trabajo de menor tamaño, se definió como universo de análisis aquellos funcionarios que trabajarán en las 3 Divisiones de la Subsecretaría. A la fecha analizada, estas Divisiones

congregaban un total de 278 funcionarios, lo que representa un 83,5% de total de trabajadores del servicio.

Tabla 3 Número de trabajadores Subsecretaría de Servicios, por Unidad de Trabajo, determinación universo de análisis al 31 octubre 2018

Unidad de trabajo	Trabajadores	
	Cantidad	%
División de Promoción y Protección Social	117	35.1
División de Focalización	58	17.4
División de Administración y Finanzas	103	30.9
Subtotal trabajadores / Universo de análisis	278	83.5

Departamento de Auditoría Interna	8	2.4
Departamento de Control de Gestión	6	1.8
Unidad de Asuntos Indígenas	20	6.0
Elige Vivir Sano	7	2.1
Gabinete Subsecretaría	14	4.2
Total trabajadores	333	100.0

Fuente: Solicitud de información, Portal de Transparencia, Subsecretaría de Servicios Sociales

La Tabla 4 presenta una caracterización de nuestro universo de análisis. Este, junto con entregarnos información general respecto a los funcionarios del servicio, nos permitirá conocer la representatividad que tuvo la aplicación de nuestra encuesta de acuerdo a la División en la que trabajan, sexo, edad, y la situación contractual de las funcionarios y funcionarios.

Al respecto, es posible señalar que 117 funcionarios (42,1%) se desempeñan en la División de Promoción y Protección Social, 58 (20,9%) en la División de Focalización y 103 (37,1%) en la División de Administración y Finanzas. De este universo de análisis, 166 (59,7%) son mujeres y 112 (40,3%) hombres, 21 (7,6%) tienen menos de 30 años, 112 (40,3%) entre 30 y 39 años, 88 (31,7%) entre 40 y 49 años, 38 (13,7%) entre 50 y 59 años, y 19 (6,8%) 60 o más años. Respecto a la situación contractual, 25 (9%) son funcionarios de planta, 206 (74,1%) son funcionarios a contrata, y 47 (16,9%) los son honorarios.

Tabla 4 Caracterización universo de análisis, al 31 octubre 2018

Unidad de trabajo	Trabajadores	
	Cantidad	%
División de Promoción y Protección Social	117	42.1
División de Focalización	58	20.9
División de Administración y Finanzas	103	37.1
Total trabajadores	278	100
Sexo		
Mujer	166	59.7
Hombre	112	40.3
Total trabajadores	278	100.0
Tramo etario		
29 años o menos	21	7.6
30-39 años	112	40.3
40-49 años	88	31.7
50-59 años	38	13.7
Más de 60 años	19	6.8
Total trabajadores	278	100.0
Calidad contractual		
Planta	25	9.0
Contrata	206	74.1
Honorarios	47	16.9
Total trabajadores	278	100.0

Fuente: Solicitud de información, Portal de Transparencia, Subsecretaría de Servicios Sociales

3.3.5 Aplicación de la encuesta

Entre la primera semana de los meses de Junio y Julio del año 2019, se distribuyó, vía electrónica a través del software en línea *Qualtrics*, la encuesta a los 278 funcionarios que conforman el universo de análisis.

La difusión fue realizada a través de correos electrónicos, invitando a participar a los funcionarios de forma voluntaria, asegurando anonimato completo, y reforzando el carácter académico del estudio. En términos de diseño, a cada encuestado se le asignaron las mismas preguntas de la encuesta, aunque la distribución de éstas tenía un carácter aleatorio.

Respecto a la cobertura de la encuesta, tal como se presenta en la Tabla 5, 201 funcionarios se autoaplicaron el instrumento, lo que corresponde a un 72,3% del universo de análisis.

Comparando las características laborales y sociodemográficas entre los encuestados y el universo de análisis, es posible señalar los siguientes aspectos.

Existe una sobre representación de los funcionarios de la División de Focalización (20,9% del universo, 29,4% en la muestra) y una sub representación de los funcionarios de la División de Administración y Finanzas (37,1% del universo, 25,9% de la muestra).

Hay una representación similar en términos de sexo y edad, aunque se visibiliza una leve sub representación de los tramos de mayor edad, particularmente en el tramo 50 a 59 años (13,7% del universo, 9% de la muestra).

En relación a la situación contractual, se identifica una sobre representación de los trabajadores a honorarios (16,9% del universo, 22,9% de la muestra), y una consecuente sub representación de funcionarios a contrata (74,1% del universo, 68,7% de la muestra), y de planta (9% del universo, 6% de la muestra).

Tabla 5 Cobertura de la encuesta respecto al total de encuestados y universo de análisis, de acuerdo a variables de caracterización

Unidad de trabajo	Número de Encuestado	Nivel de Cobertura respecto al total de Encuestados (%)	Nivel de Cobertura respecto al Universo (%)
División de Promoción y Protección Social	85	42,3	42,1
División de Focalización	59	29,4	20,9
División de Administración y Finanzas	52	25,9	37,1
No responde	5	2,5	N/C
Total	201	100	100
Sexo			
Mujer	122	60,7	59,7
Hombre	74	36,8	40,3
No responde	5	2,5	N/C
Total	201	100	100
Tramo etario			
29 años o menos	17	8,5	7,6
30-39 años	81	40,3	40,3
40-49 años	65	32,3	31,7
50-59 años	18	9	13,7
Más de 60 años	11	5,5	6,8
No responde	9	4,5	N/C
Total	201	100	100
Calidad contractual			
Planta	12	6	9
Contrata	138	68,7	74,1
Honorarios	46	22,9	16,9
No responde	5	2,5	N/C
Total	201	100	100

Fuente: Elaboración propia.

Para efectos del análisis, se consideraron como encuestas validas aquellas con tasas de respuesta superiores al 75%. Tal como se expone en la Tabla 6, de 201 encuestas consideradas validas, 183 (91%) presentan un nivel de completitud superior al 95%, y 5 (2,5%) no respondieron la sección de caracterización sociodemográfica.

Tabla 6 Completitud de las encuestadas consideradas válidas para efectos del estudio

Sección de caracterización sociodemográfica completa			
% de completitud	No	Si	Total
[75;85]	5	3	8
]85;95]	0	10	10
]95;100]	0	183	183
Total	5	196	201

Fuente: Elaboración propia.

4. RESULTADOS

Para poner en práctica la metodología cuantitativa, se replican los análisis estadísticos de diversos estudios que mantienen objetivos de investigación similares al nuestro: cálculo del indicador Cronbach-Alpha para un análisis de la consistencia interna de los indicadores construidos⁴, testeo de medias de cada variable respecto al valor medio (ni de acuerdo, ni en desacuerdo), análisis de correlaciones entre las variables de estudio, y regresiones mediante Mínimo Cuadrados Ordinarios de acuerdo a los modelos econométricos presentados en el apartado de diseño metodológico de nuestro estudio.

4.1 Análisis descriptivo de las variables

La Tabla 7 presenta un análisis de medias (valor promedio de las respuesta, desviación estándar y Test-T) para las 9 variables consideradas en nuestros modelos econométricos. Adicionalmente se realiza un análisis de la consistencia interna (Alpha de Cronbach) para las 5 variables construidas a partir de 2 o más preguntas de la encuesta (*Compromiso Organizacional de Esfuerzo Extraordinarios, Compromiso Organizacional de Identificación, Prácticas de Comunicación, Trabajo en Equipo, Práctica para la participación en la toma de decisiones y Prácticas de Capacitación*)⁵.

Los resultados permiten señalar que la construcción de 3 de las 6 variables presenta niveles satisfactorios de confiabilidad (*Compromiso Organizacional de Identificación; Trabajo en Equipo; Prácticas de Capacitación; $\alpha > 0,7$*). Las variables con menores niveles en el índice Cronbach Alpha, presentan sin embargo niveles cercanos al mínimo aceptable (*Compromiso Organizacional de Esfuerzo Extraordinarios, Prácticas de Comunicación, Práctica para la participación en la toma de decisiones; $\alpha > 0,5$*)⁶.

Las 4 variables dependientes presentan medias iguales o superiores a 3,7 e inferiores a 4,1, lo que nos permite señalar que el *Compromiso Organizacional de Esfuerzos Extraordinarios, de Identificación, y de Continuidad*, así como la *Satisfacción Laboral* de los funcionarios presentan niveles superiores al valor medio (ni de acuerdo, ni en desacuerdo). Los test de medias complementan este resultado, en cuanto las medias de los indicadores son estadísticamente distintas al valor medio (correspondiente a la respuesta “ni satisfactorio ni insatisfactorio”), con un nivel de significancia del 99,9%. En una escala de respuesta de 1 a 5, la desviación estándar respecto a sus respectivas

⁴ El índice α de Cronbach, tiene por objeto entregar un orden de magnitud a la consistencia interna de una medición, es decir, identificar si los distintos componentes de un índice miden el mismo concepto. El indicador toma valor nulo cuando la medición no es confiable, y 1 cuando es muy confiable (Cronbach, 1951). De acuerdo a Namdeo y Rout (2016), es posible interpretar los resultado de forma tal que si α es: “ >0.9 = Excelente, >0.8 = Bueno, >0.7 = Aceptable, >0.6 = Cuestionable, >0.5 = Pobre, and <0.5 = Inaceptable” (Namdeo & Rout, 2016, pág. 1374). Por su parte, otros autores consideran la “regla del pulgar” para señalar que un indicador aceptable debe tener un índice α superior a 0,7 (Gould-Williams, 2003) (Ko & Smith-Walker, 2013).

⁵ De las 5 variables construidas, 4 se construyen a partir de 2 ítems de la encuesta. Este hecho se reconoce como una limitante metodológica del estudio, explicada por las restricciones de información disponible.

⁶ La obtención de indicadores α cercanos a 0,5, particularmente para la variable *Compromiso Organizacional de Esfuerzo Extraordinario*, nos invita a evaluar la validez de su formulación. Para efectos del presente ejercicio, se considerarán las variables válidas para su análisis.

medias se encuentra entre un mínimo de 0,6 (*Compromiso Organizacional de Esfuerzo Extraordinarios*) y un máximo de 1,1 (*Compromiso Organizacional de Continuidad y Satisfacción Laboral*).

Respecto a las 5 variables independientes, sus medias se ubican entre un mínimo de 2,2 (*Oportunidades de ascenso*) y un máximo de 3,4 (*Trabajo en Equipo*). De acuerdo al test de medias, el promedio de 3 variables no es estadísticamente significativo distinto al valor medio (*Prácticas de Comunicación, Prácticas para la participación en la toma de decisiones, Prácticas de Capacitación*), el promedio de una variable se muestra significativamente inferior al valor medio (*Oportunidades de ascenso*), y el promedio de la última variable (*Trabajo en Equipo*) es significativamente superior al valor medio. Las desviaciones estándar del conjunto de variables dependientes se ubican entre los valores 0,9 y 1,2.

Tabla 7 Descripción de las variables y confiabilidad de los indicadores, ordenados de forma decreciente de acuerdo a la media

Variable	Alpha de Cronbach	N	Media	Desviación Estándar	Test-T(*)
VARIABLES DEPENDIENTES					
<i>Compromiso organizacional de continuidad</i>		200	4,1	1,1	14,6***
<i>Compromiso organizacional - Esfuerzos extraordinarios</i>	0,48	201	4,0	0,7	20,6***
<i>Compromiso organizacional de identificación</i>	0,81	201	3,8	0,9	11,7***
<i>Satisfacción laboral</i>		200	3,7	1,1	9,5***
VARIABLES INDEPENDIENTES					
<i>Trabajo en Equipo</i>	0,83	201	3,4	0,9	6,3***
<i>Prácticas de Comunicación</i>	0,62	201	3,1	0,9	1,1
<i>Prácticas para la participación en la toma de decisiones</i>	0,68	199	3,0	0,9	-0,2
<i>Prácticas de Capacitación</i>		200	2,9	1,2	-0,6
<i>Oportunidades de ascenso</i>		200	2,2	1,1	-10,4***

(x) Diferencia entre la media y el punto medio (3).

(*) Estadísticamente significativo al 90% (**) estadísticamente significativo al 99% (***) estadísticamente significativo al 99,9%.

Fuente: Elaboración propia.

Para complementar el análisis anterior, se realizó el ejercicio de agrupar la escala de Likert en 3 tramos (*Muy en desacuerdo o En desacuerdo, Ni en desacuerdo ni de acuerdo, Muy de acuerdo o De acuerdo*)⁷. A partir de ello se construyó la Ilustración 4 que presenta las 9 variables ordenadas de forma decreciente de acuerdo al tramo *De acuerdo o Muy de acuerdo*.

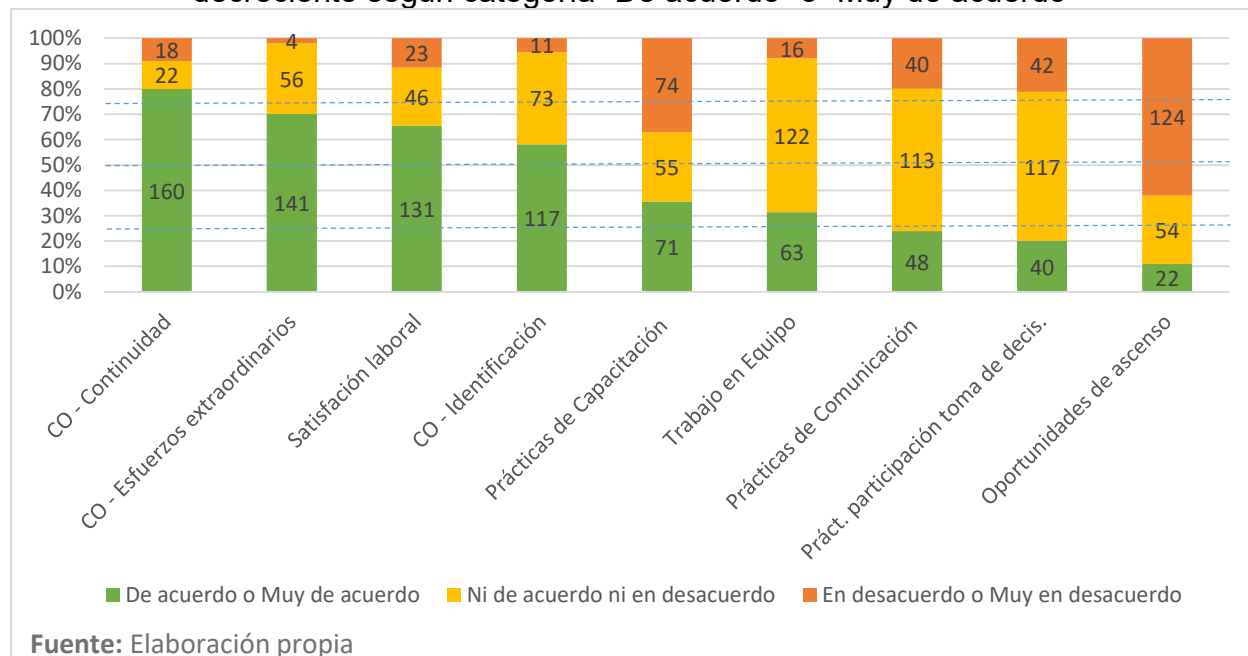
⁷ Para efectos de la agrupación, en el caso de los 5 indicadores construidos, se calculó el valor de respuesta promedio entre cada uno de sus componentes, y se categorizó según los siguientes tramos: “De acuerdo o Muy de acuerdo” para valores iguales o superiores a 4; “En desacuerdo o Muy en desacuerdo” para valores inferiores o iguales al 2; “Ni de acuerdo ni en desacuerdo” para los valores mayores a dos y menores a 4.

Como se desprende del gráfico, se identifica una variable cuya frecuencia en las codificaciones *De acuerdo* o *Muy de acuerdo* supera el 75% del total de encuestados (*Compromiso Organizacional de Continuidad*), 3 variables cuya frecuencia en estas codificaciones se encuentra entre 50% y 75% (*Compromiso Organizacional de Esfuerzo Extraordinarios*, *Satisfacción laboral* y *Compromiso Organizacional de Identificación*), 2 variables con una concentración de encuestados entre el 25% y 50% (*Prácticas de Capacitación* y *Trabajo en Equipo*), y 3 variables cuya frecuencia en estas codificaciones es inferior al 25% del total de encuestados (*Prácticas de Comunicación*, *Prácticas para la participación en la toma de decisiones*, y *Oportunidades de ascenso*)

Respecto a la acumulación de entrevistados que se concentran en las codificaciones *En desacuerdo* o *Muy en desacuerdo*, es posible señalar que de las 9 variables analizadas una supera el 50% de total de encuestados (*Oportunidades de ascenso* con un 61,7%), una se concentra entre el 25% y el 50% (*Prácticas de Capacitación*), y las 7 restantes presentan una concentración inferior al 25%.

Finalmente, la codificación “Ni de acuerdo ni en desacuerdo” ninguna variable acumula sobre el 75% de los encuestado, 3 variables presenta una acumulación de entrevistados entre el 50% y el 75% (*Trabajo en Equipo*, *Prácticas para la participación en la toma de decisiones* y *Prácticas de Comunicación*), 4 variables presenta una acumulación entre el 25% y el 50% (*Compromiso Organizacional de Identificación*, *Compromiso Organizacional de Esfuerzo Extraordinarios*, *Prácticas de Capacitación*, y *Oportunidades de ascenso*), y 2 variables bajo el 25% (*Satisfacción laboral*, y *Compromiso Organizacional de Continuidad*).

Ilustración 4 Frecuencia agrupada de las variables de estudio, ordenadas de forma decreciente según categoría “De acuerdo” o “Muy de acuerdo”



La Tabla 8 presenta un análisis de medias (promedios y desviación estándar) de las variables dependientes respecto a las variables de caracterización.

A partir de este cuadro es posible identificar qué tanto se diferencian los niveles de compromiso organizacional y satisfacción laboral de los entrevistados según sus características laborales y sociodemográficas. Para efectos del análisis, consideraremos como un resultado relevante cuando las diferencias entre los promedios de respuestas por categoría igualen o superen media unidad.

De acuerdo al criterio mencionado, ser hombre o mujer, o bien pertenecer a una u otra División de la Subsecretaría, no se relaciona con mayores o menores niveles de compromiso organizacional o satisfacción laboral.

Situación distinta ocurre en el resto de las variables de control. Por ejemplo, en lo que a tramos de edad respecta, se identifican diferencias superiores a la unidad solo para la variable *Compromiso Organizacional de Continuidad*. Al respecto, se destaca que los individuos menores de 30 años presentan un promedio de respuesta de 3,8 mientras que los mayores de 59 años un 4,7.

La situación contractual del funcionario muestra diferencias a destacar específicamente para la variable *Satisfacción Laboral*. En este caso las mayores diferencias se dan entre los funcionarios a honorarios (4 de promedio) y aquellos de planta (3,3 de promedio).

Respecto al nivel educacional de los individuos, 3 variables presentan diferencias intergrupales a destacar. En el caso del *Compromiso Organizacional de Identificación*, se destaca que los trabajadores con educación básica o media, presentan niveles mayores de identificación promedio con la organización (promedio 4,3), que aquellos con estudios de magíster o doctorado (promedio 3,6). Esta situación se reproduce y se acentúa para el caso del *Compromiso Organizacional de Continuidad*, en cuanto los funcionarios sin estudios de educación superior presentan un nivel promedio de respuesta de 4,8, mientras que los funcionarios con estudios de post-grado un nivel promedio de 3,8. Finalmente, en el caso de la satisfacción laboral, se destaca que las mayores diferencias se dan entre los funcionarios con estudio de post-grado (promedio 3,4), con aquellos con educación básica o media (promedio 4) o título técnico (promedio 4).

La cantidad de años que un funcionario lleva en la organización presenta diferencias relevantes entre sus categorías para 3 de las 4 variables dependientes. En el caso del *Compromiso Organizacional de Identificación*, las mayores diferencias se dan entre los funcionarios que llevan más de 25 años en la institución (promedio 4,2) y aquellos que llevan entre 16 y 25 años (promedio 2,9), entre 11 y 15 años (promedio 3,4) y aquellos entre 5 y 10 años (promedio 3,6). Para el *Compromiso Organizacional de Continuidad*, las mayores diferencias se dan entre los funcionarios que llevan más de 25 años en la institución (promedio 4,7) y aquellos que llevan entre 11 y 15 años (promedio 4,2), entre 5 y 10 años (promedio 4,1) y aquellos con menos de 10 años en la institución (promedio 4,2). Finalmente, en el caso de la *Satisfacción Laboral*, la mayor diferencia se da entre los funcionarios que llevan más de 25 años en la institución (promedio 4) y aquellos que llevan entre 16 y 25 años (promedio 3,5).

La última variable de control a considerar corresponde a los tramos de ingreso, al respecto se destacan diferencias intergrupales relevantes para 2 variables dependientes. Una de ellas es el *Compromiso Organizacional de Continuidad*, en este caso identificamos diferencias superiores a media unidad entre los funcionarios que ganan sobre los 3 millones de pesos (promedio 4,6), y aquellos funcionarios que perciben más de 1 millones pesos y menos de 2 millones (promedio 4). Para esta misma variable, se destaca a su vez la diferencia entre aquellos que perciben menos de 600 mil pesos (promedio 4,7), y aquellos que ganan más de 600 mil y menos de 1 millones esos (promedio 4,2), o que ganan más de 1 millones y menos de 2 millones de pesos (promedio 4). Para el caso de la variable *Satisfacción Laboral*, las diferencias a destacar se dan entre los funcionarios que perciben más de 3 millones de pesos y aquellos funcionarios que se ubican en todo el resto de los tramos de ingreso.

Tabla 8 Análisis de medias de las variables dependientes de acuerdo a las variables de caracterización

Parámetros descriptivos	Compromiso organizacional de identificación		Compromiso organizacional - Esfuerzos extraordinarios		Compromiso organizacional de continuidad		Satisfacción laboral	
	Prom.	Desv. Est	Prom.	Desv. Est	Prom.	Desv. Est	Prom.	Desv. Est
<i>División</i>								
Administración y Finanzas	3,8	0,9	4,0	0,7	4,2	1,1	3,8	1,1
Promoción y Protección Social	3,7	1,0	4,0	0,6	4,1	1,2	3,7	1,1
Focalización	3,7	0,8	3,9	0,7	4,3	0,9	3,6	1,1
Total	3,8		4,0		4,1		3,7	
<i>Sexo</i>								
Hombre	3,7	0,9	3,9	0,7	4,1	1,1	3,7	1,0
Mujer	3,8	0,9	4,0	0,6	4,2	1,1	3,7	1,1
Total	3,8		4,0		4,1		3,7	
<i>Tramo edad</i>								
<30	3,7	1,2	3,7	0,8	3,8	1,5	3,8	1,5
30-39	3,7	0,9	4,0	0,6	4,1	1,1	3,6	1,0
40-49	3,7	0,9	4,0	0,6	4,1	1,1	3,9	1,0
50-59	3,9	0,6	3,8	0,7	4,4	0,6	3,8	0,7
>=60	4,0	1,2	4,0	1,0	4,7	0,5	3,9	1,1
Total	3,8		4,0		4,1		3,7	
<i>Condición contractual</i>								
Honorario	3,9	0,7	4,0	0,5	4,2	1,1	4,0	0,8
Contrata	3,7	1,0	4,0	0,6	4,1	1,1	3,7	1,1
Planta	3,8	1,1	3,8	1,1	3,9	1,6	3,3	1,3
Total	3,8		4,0		4,1		3,7	
<i>Nivel educacional</i>								
Educación media o menos	4,3	0,3	4,2	0,4	4,8	0,4	4,0	1,2
Título técnico	3,9	0,8	4,1	0,6	4,6	0,7	4,0	0,9
Título universitario	3,8	0,9	3,9	0,6	4,2	1,0	3,8	1,0
Magíster o doctorado	3,6	1,0	4,0	0,7	3,8	1,4	3,4	1,2
Total	3,8		4,0		4,1		3,7	
<i>Antigüedad laboral</i>								
Menos de 5 años	3,9	0,9	4,0	0,6	4,2	1,1	3,8	1,1
5 a 10 años	3,6	0,9	4,0	0,6	4,1	1,2	3,6	1,1
Entre 11 y 15 años	3,4	0,9	3,9	0,7	4,2	0,8	3,7	0,7
Entre 16 y 25 años	2,9	1,3	3,8	0,5	4,5	1,0	3,5	1,0
Más de 25 años	4,2	0,6	4,1	1,0	4,7	0,5	4,0	1,0
Total	3,8		4,0		4,1		3,7	
<i>Tramo ingreso</i>								
<\$600.000	3,9	1,1	4,2	0,5	4,7	0,8	3,7	1,7
\$600.001 - \$1.000.000	3,8	0,8	4,0	0,6	4,2	0,9	3,6	1,1
\$1.000.001 - \$2.000.000	3,7	0,9	4,0	0,6	4,0	1,2	3,8	1,0
\$2.000.001 - \$3.000.000	3,7	1,0	3,9	0,9	4,3	1,1	3,5	1,0
>\$3.000.000	4,1	0,7	4,1	0,7	4,6	0,5	4,6	0,5
Total	3,8		4,0		4,1		3,7	

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 9 presenta una matriz de correlaciones entre las variables dependientes e independientes de nuestros modelos de análisis. A excepción de la variable *Compromiso Organizacional de Esfuerzos Extraordinarios*, el conjunto de variables dependientes presenta correlaciones positivas y significativas con cada una de las variables independientes.

Los valores máximos y mínimos, estadísticamente significativos, entre variables dependientes e independientes se identifican respectivamente entre *Satisfacción Laboral* y *Trabajo en Equipo* ($r=0,63$), y entre *Compromiso Organizacional de Continuidad* y *Prácticas para la Participación en la toma de Decisiones*.

En el caso de la variable *Compromiso Organizacional de Identificación* la correlación más fuerte se da con las *Prácticas de Comunicación* ($r=0,57$) y el *Trabajo en Equipo* ($r=0,58$), y en menor medida con las *Prácticas para la Participación en la toma de Decisiones* ($r=0,44$), *Prácticas de Capacitación* ($r=0,49$) y *Oportunidades de Ascenso* ($r=0,45$).

Para la variable *Compromiso Organizacional de Esfuerzos Extraordinarios* solo se da una la correlación significativa, aunque débil, con el *Trabajo en Equipo* ($r=0,29$) y las *Prácticas de Capacitación* ($r=0,24$). No se identifica una correlación significativa entre esta variable dependiente y las *Prácticas de Comunicación*, *Prácticas para la Participación en la toma de Decisiones*, y *Oportunidades de Ascenso*.

La variable *Compromiso Organizacional de Continuidad* presenta correlaciones de intensidad relativa con las variables de *Trabajo en Equipo* ($r=0,45$) y con las *Prácticas de Capacitación* ($r=0,43$). Dicha correlación es de menor intensidad con las *Prácticas de Comunicación* ($r=0,37$), *Oportunidades de Ascenso* ($r=0,35$) y *Prácticas para la Participación en la toma de Decisiones* ($r=0,32$).

Finalmente, la *Satisfacción Laboral* presenta correlaciones de mayor intensidad relativa con las variables de *Trabajo en Equipo* ($r=0,63$) y con *Prácticas de Comunicación* ($r=0,57$). Dicha correlación es de menor intensidad con las *Prácticas de Capacitación* ($r=0,49$), *Oportunidades de Ascenso* ($r=0,51$) y *Prácticas para la Participación en la toma de Decisiones* ($r=0,46$).

Tabla 9 Matriz de correlaciones, visibilizando la relación bivariada entre variables dependientes e independientes

N	Variable	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Compromiso organizacional de identificación									
2	Compromiso organizacional - Esfuerzos extraordinarios	0,42***								
3	Compromiso organizacional de continuidad	0,58***	0,34***							
4	Satisfacción laboral	0,77***	0,34***	0,56***						
5	Prácticas de Comunicación	0,57***	0,2	0,37***	0,57***					
6	Trabajo en Equipo	0,58***	0,29***	0,45***	0,63***	0,72***				
7	Prácticas para la participación en la toma de decisiones	0,44***	0,14	0,32***	0,46***	0,65***	0,64***			
8	Prácticas de Capacitación	0,49***	0,24***	0,43***	0,49***	0,56***	0,5***	0,5***		
9	Oportunidades de ascenso	0,45***	0,13	0,35***	0,51***	0,59***	0,5***	0,5***	0,52***	

(*) Estadísticamente significativo al 90%; (**) estadísticamente significativo al 99%; (***) estadísticamente significativo al 99,9%.

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados hasta ahora presentados nos entregan antecedentes para pronunciarnos respecto los niveles de compromiso organizacional, satisfacción laboral, y respecto a la percepción que los funcionarios tienen sobre las prácticas de gestión de personas de la Subsecretaría. Adicionalmente, se entrega evidencia para plantear una posible relación entre las actitudes laborales de los funcionarios y las percepciones que estos tienen respecto prácticas de gestión.

Al respecto, es posible señalar que en promedio los funcionarios se sienten satisfechos con el hecho de trabajar en la Subsecretaría, identificados y comprometidos con los objetivos y valores de la Subsecretaría, con disposición a realizar esfuerzos extraordinarios a favor de la organización, y con intenciones de seguir trabajando en la institución. Esto se refleja constatando 4 aspectos: los promedios de respuesta son iguales o superiores al valor 3,7; sobre el 50% del total de encuestados está de acuerdo o muy de acuerdo con aquellas declaraciones que capturan estas actitudes; menos del 10% de los encuestados consigna estar en desacuerdo o muy en desacuerdo con estas declaraciones; y las 4 variables se muestran significativamente distintas y superiores al valor medio de acuerdo al Test-T.

En comparación a las actitudes laborales analizadas, la valoración positiva respecto a las prácticas de gestión es sistemáticamente inferior. Esta constatación es respaldada al tomar en consideración los siguientes resultados: los promedios de respuesta para las 5 variables son iguales o inferiores al valor 3,4; para 3 de 5 de las variables los promedios

no son significativamente distintos al valor medio; 3 de las variables concentran entre el 50% y 75% de los funcionarios en el valor medio de respuesta (*Trabajo en Equipo*, *Prácticas para la participación en la toma de decisiones* y *Prácticas de Comunicación*), mientras que las otras 2 prácticas concentran entre el 25% y 50% de los encuestados en las codificaciones *En desacuerdo o Muy en Desacuerdo* (*Oportunidades de ascenso* y *Prácticas de Capacitación*).

Cabe destacar que las prácticas de *Trabajo en Equipo* es la única de las variables independientes significativamente superior al valor medio, mientras que aquella que captura las *Oportunidades de Ascenso* es la única estadísticamente inferior al valor medio.

Al analizar los niveles de compromiso organizacional y satisfacción laboral según las variables de control, destacamos los siguientes resultados. Por un lado, se identifica que los funcionarios más orgullosos de pertenecer a la organización se concentran comparativamente más en los tramos de mayor edad (más de 60 años), menor edad (menos de 30 años), más años de trabajo en el servicio (más de 25 años), o con menor nivel educacional (educación básica o media). Los funcionarios con mayor disposición a continuar trabajando en la organización, se tienden a concentrar en los tramos de mayor edad (más de 60 años), más años de trabajo en el servicio (más de 25 años), con menor nivel educacional (educación básica o media, o educación técnica), con menores niveles de ingreso (remuneración inferior a \$600.000) o mayores niveles de ingreso (remuneración superior a \$3.000.000). Los funcionarios más satisfechos con su trabajo tienen a caracterizarse, en términos relativos, por tener una relación contractual a honorarios, tener menor nivel educacional (educación básica o media, o educación técnica), llevar más años de trabajo en el servicio (más de 25 años), y tener mayores niveles de ingreso (remuneración superior a \$3.000.000). Respecto a la disposición de los funcionarios a realizar esfuerzos extraordinarios, no se identificaron diferencias relevantes según las variables de caracterización.

Finalmente, el análisis de correlaciones bivariadas nos permite señalar que, en general, existe una relación positiva entre las actitudes laborales y cada una de las prácticas de gestión analizadas (a excepción de la disposición a realizar esfuerzos extraordinarios). Las correlaciones fuertes muestran mayor predominancia relativa en el *Compromiso Organizacional de Identificación* y en la *Satisfacción Laboral*. De destaca a su vez que las prácticas de gestión relacionadas con el trabajo en equipo y de capacitación son las únicas que se presentan correlaciones positivas con las 4 actitudes laborales analizadas.

4.2 Resultados modelos econométricos

La Tabla 10 presenta los resultados de las 4 regresiones econométricas planteadas en este estudio, sus bondades de ajuste y la significancia estadística de sus variables.

En términos generales, cabe señalar que los niveles de bondad de los modelos son satisfactorios (R^2 entre 40% y 51%), a excepción del modelo que tiene por objetivo

explicar *Compromiso Organizacional de Esfuerzo Extraordinarios* ($R^2=13\%$)⁸. Es decir, las variables predictivas capturan una proporción significativa de las variaciones de las variables dependientes.

El modelo con mejor bondad de ajuste es aquel que pretende explicar la *Satisfacción Laboral* de los funcionarios ($R^2=51\%$). Las variables dependientes que se mostraron significativas en este caso fueron aquellas relacionadas con el *Trabajo en Equipo* ($\beta=0,66$; $p<0,001$) y *Oportunidades de ascenso* ($\beta=0,66$; $p<0,05$). Las variables de control que resultaron ser significativas fueron *Tramo de Ingreso* ($\beta=0,17$; $p<0,05$) y tener una relación de *Planta* con la Subsecretaría en relación a una de honorario ($\beta= -0,82$; $p<0,05$).

El modelo que tiene como objeto explicar las causantes del *Compromiso Organizacional de Identificación* de los funcionarios, tiene una bondad de ajuste del 42%. Las variables dependientes que se mostraron significativas en este caso fueron las *Prácticas de Comunicación* ($\beta=0,22$; $p<0,05$), *Trabajo en Equipo* ($\beta=0,31$; $p<0,01$) y *Prácticas de Capacitación* ($\beta=0,12$; $p<0,05$). No se identificaron variables de control significativas, aunque si la constante del modelo ($\beta=1,19$; $p<0,001$).

El modelo que pretende explicar el *Compromiso Organizacional de Continuidad* de los funcionarios tiene una bondad de ajuste del 40%. Las variables dependientes que se mostraron significativas en este caso fueron el *Trabajo en Equipo* ($\beta=0,53$; $p<0,001$) y las *Prácticas de Capacitación* ($\beta=0,25$; $p<0,05$). Por otra parte, las variables de control identificadas como significativas fueron la de *Tramos de Edad* ($\beta=0,2$; $p<0,05$) y *Estudios de postgrado* ($\beta= -0,49$; $p<0,001$). Tal como en el caso anterior, la constante del modelo se mostró significativa y superior al valor unitario ($\beta=1,24$; $p<0,01$).

Finalmente, el modelo con el peor poder predictivo fue aquel que adopta como variable dependiente el *Compromiso Organizacional de Esfuerzos Extraordinarios*. Aun así, las prácticas de *Trabajo en Equipo* se muestran significativas ($\beta=0,2$; $p<0,01$), así como también el estar contratado a *Planta* en comparación al trabajador a honorario ($\beta= -0,58$; $p<0,05$). También en este caso la constante del modelo se mostró significativa, con un nivel superior a las 3 unidades ($\beta=3,23$; $p<0,001$).

⁸ Estudios con objetivos y metodologías similares a los de nuestra investigación consideran como adecuados aquellos modelos con bondades de ajuste superiores al 20%, y satisfactorios aquellos con niveles superiores al 40% (Gould-Williams & Davies, 2005) (Gould-Williams, 2007) (Ko & Smith-Walker, 2013).

Tabla 10 Análisis de regresiones: efectos de prácticas de intercambio y actitudes laborales con el compromiso organizacional, satisfacción laboral y las intenciones de permanecer en el trabajo

Variables independientes	Variables dependientes							
	Compromiso de identificación		Esfuerzos extraordinarios		Compromiso de continuidad		Satisfacción laboral	
	Coef.	P> t	Coef.	P> t	Coef.	P> t	Coef.	P> t
<i>Prácticas de Comunicación</i>	0,22*	0,03	-0,01	0,95	-0,15	0,22	0,13	0,22
<i>Trabajo en Equipo</i>	0,31**	0	0,22**	0,01	0,53***	0	0,55***	0
<i>Prácticas para la participación en la toma de decisiones</i>	-0,04	0,67	-0,08	0,3	-0,13	0,19	-0,1	0,28
<i>Prácticas de Capacitación</i>	0,12*	0,03	0,09	0,08	0,25***	0	0,11	0,07
<i>Oportunidades de ascenso</i>	0,06	0,37	-0,01	0,81	0,13	0,1	0,17*	0,01
<i>Sexo</i>	0,16	0,18	0,02	0,85	0,18	0,2	0,12	0,32
<i>Tramo edad</i>	0,1	0,13	-0,03	0,61	0,2*	0,01	0,13	0,06
<i>Tramo ingresos</i>	0,08	0,25	-0,01	0,89	0,09	0,28	0,17*	0,02
<i>Contrata</i>	-0,1	0,47	-0,08	0,52	-0,07	0,67	-0,23	0,13
<i>Planta</i>	0	0,99	-0,58*	0,03	-0,67	0,06	-0,82*	0,01
<i>Tramo antigüedad laboral</i>	-0,04	0,55	0,11	0,07	0,14	0,08	0,07	0,31
<i>Estudios postgrado</i>	-0,1	0,48	0,12	0,33	-0,49**	0,01	-0,09	0,55
<i>División Adm.Fin</i>	0,05	0,74	-0,07	0,61	-0,12	0,47	0,09	0,57
<i>División Focal.</i>	0,04	0,76	-0,14	0,22	0,19	0,24	0,02	0,89
<i>Constante</i>	1,19***	0	3,23***	0	1,24**	0	0,25	0,52
N	188		188		188		188	
r2	0,42		0,13		0,40		0,51	

(*) Estadísticamente significativo al 90%; (**) estadísticamente significativo al 99% (***); estadísticamente significativo al 99,9%.

Fuente: Elaboración propia.

Estos resultados entregan antecedentes para sostener la validez de las 4 hipótesis planteadas, es decir, la forma en que son percibidas las prácticas de gestión en el servicio público si tiene efectos sobre las actitudes laborales de los funcionarios. Sin embargo, esta validez debe ser analizada en mayor detalle.

En primer lugar, cabe destacar que no todas las prácticas de gestión consideradas inciden sobre las 4 actitudes laborales evaluadas. Solo las prácticas relacionadas con el *Trabajo en Equipo* son significativas para explicar los 4 modelos de estudio. Las *Prácticas de Capacitación* son relevantes para explicar los niveles de identificación que

tiene un funcionario con la organización, así como su voluntad de permanecer en esta, pero no así su disposición a realizar esfuerzos extraordinarios ni su satisfacción laboral. Por su parte, las *Prácticas de Comunicación* resultan relevantes para explicar los niveles de identificación del funcionario con la institución, pero no así los niveles de satisfacción laboral, ni su voluntad de permanecer en la organización, ni su disposición a realizar esfuerzos extraordinarios. Situación similar ocurre con las *Oportunidades de Ascenso*, que solo resultan significativas para explicar la satisfacción laboral. Y por último, las *Prácticas para la Participación en la toma de Decisiones* no serían una variable significativa para explicar ninguna de las actitudes estudiadas.

Por otra parte, cabe destacar que el sentido en que las variables impactan en las actitudes laborales definidas (positiva o negativamente), es consistente con nuestras hipótesis, así como también con la literatura que investiga la materia. Es decir, ante una mejor evaluación de las prácticas de gestión, mejores actitudes tendrían los funcionarios hacia su trabajo.

Otro resultado interesante, y consistente con la revisión de literatura relacionada, es la significancia de determinadas variables de control sobre las actitudes laborales estudiadas.

Por ejemplo, que los funcionarios con estudios de postgrado presenten menos voluntad de permanecer en la organización, es un resultado consistente desde la perspectiva que estos tienen más oportunidades de encontrar trabajos alternativos (Benkhoff, 1996). Por su parte, la relación significativa que existe entre edad y voluntad de permanecer en la organización pueden explicarse por los temores a no tener mejores oportunidades en el mercado laboral, pero también por el hecho de haber construido relaciones sociales positivas en la organización y/o haberse especializado en un ámbito específico de la institución en la que se desempeña (Ng & Feldman, 2009)⁹.

La relación positiva y significativa que se da entre salario y satisfacción laboral también tiene sustento empírico y teórico (Grund & Sliwka, 2001). Aun así, esta relación debiese ser menor comparada a la situación de empresas privadas, donde la satisfacción estaría relacionada más bien a motivaciones de carácter intrínseco (Borzaga & Tortia, 2006).

Finalmente, que los trabajadores de planta (única forma de contrato indefinido en la Subsecretaría) en comparación a los honorarios, se muestren con menor disposición a realizar esfuerzos discrecionales, es un resultado sujeto a controversia. Por una parte, la Teoría del Principal-Agente tiende a sustentar estos resultados, mientras que la Teoría del Intercambio Social la rechaza (Koster & Fleischmann, 2017)¹⁰. De acuerdo a este

⁹ En principio, trabajadores que tienen más tiempo trabajando en la organización, debiesen tener mayor voluntad a permanecer en ésta (Benkhoff, 1996). De acuerdo a nuestro modelo, es el tramo etario y no la antigüedad laboral la variable significativa para explicar el compromiso de continuidad. Sin embargo, es evidente la correlatividad que existe entre ambas variables (al permanecer en la organización, una persona que envejece aumenta su antigüedad laboral). A modo de ejercicio, al eliminar la variable *Tramo edad* del modelo econométrico, la variable *Tramo antigüedad laboral* se vuelve significativa, manteniéndose los niveles de significancia del resto de las variables y los niveles de bondad del modelo.

¹⁰ La teoría del principal agente plantea que, en la medida que el trabajador guarda información privada respecto a sus intereses y desempeño, se presenta una situación de información asimétrica que amenaza el cumplimiento de los objetivos del empleador (Gibbons, 2005). Una amenaza concreta a los intereses del principal, es el llamado riesgo

último enfoque, la seguridad laboral es una condición necesaria para que se entable una relación de reciprocidad entre empleador y empleado. En su estudio sobre el servicio público, Gould-Williams y Davies (2005) encuentran una relación negativa y significativa entre seguridad laboral y motivación (esta última capturada a través de la sentencia “Trabajo duro porque quiero”). Este resultado respalda los resultados de nuestro estudio. Sin embargo, el hecho que los trabajadores de planta, en comparación a los contratados a honorarios, se muestren estadísticamente significativa menos satisfechos con el trabajo, permite generar hipótesis alternativas a estos resultados. Por ejemplo, que la ausencia de oportunidades de ascenso en las plantas funcionarias explique la menor satisfacción de estos funcionarios, y provoque una menor disposición a realizar esfuerzos extraordinarios.

En síntesis, los resultados tienden a ratificar que cuando la organización entabla una relación con el trabajador en la cual demuestra su valoración hacia este a través de capacitaciones, cursos o pasantías, entregándole oportunidades de desarrollo laboral, manteniéndolo correctamente informado, o generando prácticas que promueven el trabajo en equipo, el funcionario o funcionaria reflejará mayor satisfacción y compromiso con el servicio.

4.3 Potenciales errores y sesgos de medición

Si bien la metodología del estudio permite entregar un orden de magnitud a determinadas actitudes laborales, a la percepción de los funcionarios respecto a una serie de prácticas de gestión, así como también entrega evidencia para postular que existe una relación causal significativa y positiva entre las prácticas de gestión y las actitudes laborales de los funcionarios, es necesario problematizar la validez del método utilizado para estos efectos.

4.3.1 Varianza común del método

Shang, van Witteloostuijn y Eden (2010) identifican una serie de riesgos al testear hipótesis de carácter causal, a través de la recopilación de datos que provienen de una única encuesta autoreportada por los sujetos de estudio. De acuerdo a los autores, este fenómeno genera un posible error de medición conocido de *varianza común del método* o “*common method variance*”. Este error atribuye los niveles de varianza en las respuestas al método de captura de la información, y no al constructo que la medida busca representar. Es decir, los modelos planteados pueden presentar una consistencia interna aparente, con correlaciones falsas que no se presentarían si las fuentes de información para variables dependientes e independientes fueran distintas.

De acuerdo a los autores, este error de medición se origina concretamente por 3 causas, la utilización de un único instrumento autoreportado por el encuestado; la estructura y orden de las preguntas de la encuesta, el contexto en el que la encuesta se aplica

moral, según el cual el agente, asumiendo que no puede ser constantemente supervisado por el empleador, se comporta de forma oportunista adecuando su nivel de esfuerzo para maximizar su bienestar, mermando su esfuerzo en el trabajo. Patrones de conducta similares tenderían a ocurrir en la medida que el empleador carezca de herramientas, tales como el despido, para alinear los intereses del trabajador a los suyos.

(tiempo, lugar, canal); y las influencias que pudieran condicionar la forma en la que se responde la encuesta (Shang, van Witteloostuijn, & Eden, 2010, pág. 179). Los autores proponen 4 recomendaciones para minimizar el error que la varianza común del método puede generar. A continuación, las revisaremos en mayor detalle.

La primera, y más evidente de todas, es la utilización de distintos instrumentos para medir variables dependientes e independientes. Al respecto existen distintas opciones, una de ellas es la utilización de datos administrativos para capturar ya sea las variables a explicar o aquellas explicativas. Otra opción es aplicar encuestas distintas en distintos momentos del tiempo.

En segundo lugar, antes de aplicar la encuesta, se recomienda tomar medidas de carácter procedimental para el diseño y administración de la encuesta. En primer lugar, asegurar el anonimato y confidencialidad del estudio, especificar que no existen respuestas correctas ni incorrectas, y tomar las medidas necesarias para velar que los encuestados respondan de la forma más sincera posible. Estas acciones apuntan a aumentar las tasas de participación en la encuesta y disminuir los sesgos de deseabilidad social en los resultados (“social desirability bias”). Adicionalmente, los autores señalan la importancia de evaluar la construcción de cada pregunta de modo tal de asegurar que estas no incluyan términos desconocidos, o generen confusión en los encuestados. Es decir, asegurar la correcta comprensión del instrumento y la adecuada relación con las variables que pretende capturar. Otra opción complementaria es la utilización, dentro de una misma encuesta, de distintas escalas de medición para variables dependientes e independientes. Ello permitiría reducir los sesgos que genera sobre el encuestado la utilización de un mismo formato de respuesta. Finalmente, los autores recomiendan la utilización de programas computacionales que permiten presentar de forma aleatoria las preguntas a responder, disminuyendo en principio la capacidad del entrevistado a “crear cognitivamente” una correlación deseada.

La tercera medida es la utilización de modelos de análisis más complejos, que no sean fácilmente identificables por los encuestados. Al respecto los autores señalan que la varianza del método común tiende a emerger en modelos que son fácilmente deducibles por los encuestados. Por ejemplo, si el modelo plantea una relación causal y lineal entre la calidad del liderazgo reportado por su subordinado, y el nivel de stress de este último, es más probable que esta relación se vea más sobreestimada que si el modelo planteado fuera a través de una relación no lineal entre las variables. Sin embargo, los autores reconocen que esta medida no tan solo puede dificultar la interpretación de los resultados, sino que solo se justifica en la medida que exista un marco teórico y conceptual que lo sustente.

En último lugar, se encuentran una serie de remedios estadísticos implementados de forma posterior a la aplicación del instrumento para identificar y controlar la varianza común. Los autores reconocen que el test más utilizado es el “factor único de Harman” (“Harman’s single-factor test”), que explora si en el modelo de análisis existe un único factor que permita explicar la mayor parte de las correlaciones entre medidas capturadas.

Los autores desestiman la validez del test en cuanto no existiría evidencia para postular cuándo un determinado nivel de variabilidad explicado por un único factor invalida el

modelo de análisis. Por este motivo, en el presente estudio no se utilizó este método estadístico.

Para concluir, los autores señalan que una buena forma de afrontar los errores de medición que se explican por la varianza común del método es la utilización del mayor número posible de recomendaciones planteadas.

4.3.2 Sesgo de deseabilidad en la respuesta

En el punto anterior, señalamos que los remedios para afrontar los potenciales errores de medición provocados por la varianza común del método, permitían a su vez disminuir los sesgos de deseabilidad social. Este sesgo se manifiesta en los resultados de encuestas que contemplan preguntas sensibles. En el estudio de encuestas, el concepto de sensibilidad abarca 3 dimensiones distintas (Tourangeau & Yan, 2007). De acuerdo a Krumpal (2011), la primera de estas dimensiones refiere a la incomodidad que provoca sobre el encuestado ser consultado respecto a tópicos “tabú”, o que se consideren inapropiados para una conversación cotidiana. Son vistas como una invasión a la privacidad independiente de si la respuesta entregada por el entrevistado es correcta o no. La segunda dimensión refiere al temor de que los resultados de la encuesta sean conocidos por terceros no deseados producto de las consecuencias que ello podría traer. La última dimensión se relaciona al concepto de “deseabilidad social”, y refiere a la tendencia del entrevistado a responder en línea con las normas sociales aceptadas. Esta última acepción presupone la existencia de dichas normas, y el rechazo social que recaería en el entrevistado al manifestarse contrario a estas.

Tal como señala Larson (2018), la aplicación de encuestas que contienen preguntas sensibles puede generar menores nivel de encuestaje, mayores niveles de preguntas sin respuesta, así como obtener resultados que vayan en línea con las normas sociales deseadas, y no de acuerdo a la realidad del individuo (este último punto refiere en mayor medida a la dimensión de deseabilidad social).

4.3.3 Errores de especificación en el modelo

Si bien la hipótesis planteada en el presente estudio, así como su respectiva metodología, son respaldadas por distintas investigaciones en la materia (Gould-Williams, 2003) (Kehoe & Wright, 2010) (Ko & Smith-Walker, 2013) (Schuster, Meyer-Sahling, Sass, & González, 2017), los niveles de bondad de los modelos estudiados podrían revelar errores de especificación en estos. Particularmente discutimos la posibilidad de haber omitido variables relevantes en el estudio, y/o haber operacionalizado de forma imprecisa algunas variables.

Respecto a la omisión de variables relevantes es posible señalar, a la luz de distintos estudios, que las prácticas de gestión no son el único elemento que determina las actitudes laborales de los funcionarios. Gould-Williams (2003) considera que una variable fundamental a considerar a la hora de explicar las actitudes laborales, son los niveles de confianza (“*trust*”) que existen en una organización. De acuerdo al autor, los trabajadores se comprometen con una organización en la medida que esta cumple con sus promesas y toma acciones que los benefician. De lo contrario, el funcionario tiene menos

disposición actuar de forma recíproca, comprometerse con la organización, realizar esfuerzos en favor de esta o permanecer en esta. En su estudio, el autor captura la confianza que los funcionarios tienen en la organización a través de la escala de Cook y Wall (1980), obteniendo como resultado que esta variable es significativa para explicar los niveles de satisfacción laboral, compromiso organizacional afectivo y esfuerzos del trabajador. Sin embargo la variable no resulta significativa para explicar las intenciones del trabajador de permanecer en la organización.

Gould-Williams (2007) conceptualiza la confianza como uno de los elementos que componen el clima laboral que existe en una organización. El autor define el clima laboral como “la calidad relativamente duradera del entorno interno de una organización que (a) es experimentada por sus miembros; (b) influye en su comportamiento; y (c) puede describirse en términos de los valores de un conjunto particular de características de la organización” (Gould-Williams, 2007, págs. 1630-1631). La confianza, junto con otras características de la organización tales como los niveles de apoyo al trabajador, el reconocimiento hacia sus logros, su percepción de un trato justo, y la credibilidad del líder, conforman en parte el clima laboral. En términos de resultados, los modelos econométricos planteados por el autor revela que el clima organizacional es una variable significativa para explicar los esfuerzos discrecionales de los trabajadores así como su disposición de permanecer en la organización.

Finalmente, destacamos los tipos de liderazgo como otra de las posibles variables explicativas omitidas. Chapman y sus colegas (2016), realizan una revisión de las distintas investigaciones que estudian el liderazgo en el servicio público. Al respecto, los autores señalan que el concepto mismo de liderazgo en el servicio público no está exento de controversia, y que no existiría consenso en una definición conceptual ni en su respectiva forma de medición. En su estudio sobre cómo el liderazgo puede fortalecer el servicio público, Pandey y compañía (2016) ponen el foco en el liderazgo transformacional. Conceptualizan este tipo de liderazgo como aquel que “ocurre cuando una o más personas se relacionan con otras de tal manera que los líderes y seguidores se elevan mutuamente a niveles más altos de motivación y moral”. Al respecto, señalan que los líderes transformacionales ejercen influencia, entre otras maneras, logrando articular una visión atractiva respecto a la organización. El estudio de Chordiya, Sabharwal, y Goodman (2017), aplicado en instituciones públicas de distintos países, identifica justamente el liderazgo transformacional como una variable significativa para explicar los niveles de compromisos organizacional afectivo de sus funcionarios.

Por otra parte, existen distintos antecedentes que permiten plantear posibles errores de operacionalización en las variables de interés. En primer lugar, la obtención de indicadores α -Cronbach ubicados bajo los niveles de aceptabilidad, puede significar que las sentencias consideradas en la encuesta para la creación de indicadores podrían no ser satisfactoria. Si bien estas preguntas fueron recogidas a partir de estudios que las validan psicométricamente, no es menos verdad señalar que cada país, e incluso cada servicio público, pueden tener particularidades propias que justifican una revisión y adecuación de estas. Esta problemática ha sido visibilizada por distintos académicos, buscando alternativas para hacerle frente (Kim, y otros, 2012).

Otro antecedente a tomar en consideración son las altas tasas de respuesta en valor medio. Específicamente, para 3 de nuestras 5 variables independientes (*Trabajo en Equipo, Prácticas para la participación en la toma de decisiones y Prácticas de Comunicación*), sobre el 50% de los funcionarios se mostraron indiferentes. Esta situación puede significar que los funcionarios no se sienten interpelados por las sentencias utilizadas, o bien la escala utilizada no es lo suficiente amplia como para capturar la sensibilidad de los funcionarios respecto a estas prácticas.

Para finalizar, cabe destacar la significancia y alto valor de la variable constante. Ello puede deberse, o bien que ésta captura parte de las variables omitidas, o bien es una expresión de los sesgos de deseabilidad en las respuestas mencionados en el punto anterior.

4.3.4 Umbrales de referencia

Sin ser un error de medición, ni generar sesgos en esta, la ausencia de estándares de comparación de los resultados, ya sea con otras instituciones públicas o privadas del país, o incluso con la misma Subsecretaría en distintos momentos del tiempo, limita la interpretación de los resultados, y por lo tanto la pertinencia de las propuestas a sugerir.

En estos términos, un umbral de referencia consiste en la definición de un estándar de medición cuantitativa que permita pronunciarse respecto a la normalidad u atipicidad de un determinado resultado.

¿Es normal que un 60% de las y los funcionarios este en desacuerdo o muy en desacuerdo con la sentencia “Tengo oportunidades reales de ascender a cargos superiores”? ¿Es un fenómeno propio de la Subsecretaría de Servicios Sociales, o es compartida por todos los servicios públicos? ¿Se manifiesta también en el servicio privado? Sin un estándar de medición no es posible pronunciarse respecto a estas interrogantes.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

5.1 Conclusiones y sugerencias en torno a los resultados

En primer lugar, cabe señalar que los resultados de este estudio permiten entregar de forma efectiva, un orden de magnitud tanto a la percepción de los funcionarios respecto a las prácticas de gestión, como también respecto a sus niveles de compromisos con la organización y satisfacción laboral.

La encuesta, autoadministrada por los funcionarios, tiene niveles de cobertura apropiados (superiores al 70% del universo de análisis). La composición de los encuestados en términos de edad y sexo, se aproxima a aquella de las personas que conforman el universo de análisis. Aun cuando se identifica una sobre representación de funcionarios a honorarios y de aquellos que dependen de la División de Focalización.

Si bien los niveles de cobertura de la encuesta son perfectibles, y no fueron utilizados pesos estadísticos para ajustar los resultados en base a la composición sociodemográfica del universo de análisis, tomando como referencia estudios similares en la materia¹¹, se considera que los análisis son representativos para explicar el fenómeno de estudio en la Subsecretaría de Servicios Sociales.

En términos de resultados, respecto a la percepción de los funcionarios en torno a las prácticas de gestión, destacamos en primer lugar que de las 5 variables consideradas, solo una presenta un promedio de respuesta significativamente superior al valor medio (*Trabajo en Equipo*), para 3 de ellas no es posible rechazar la hipótesis según la cual su promedio es igual al valor medio (*Prácticas de Comunicación, Prácticas para la participación en la toma de decisiones, Prácticas de Capacitación*), y para una de ellas el promedio sería distinto e inferior al valor medio (*Oportunidades de ascenso*). Por lo tanto, según estos antecedentes es posible señalar que, en promedio, los trabajadores tienen una percepción positiva respecto al trabajo en equipo de la Subsecretaría, negativa respecto a las posibilidades de ascender a cargos superiores, y son indiferentes respecto a las prácticas de comunicación, capacitación y participación en la toma de decisiones.

Para complementar estos resultados, se realizó un análisis de la frecuencia de respuesta para cada una de estas variables. En base a sus resultados, fue posible identificar que 3 de las prácticas concentran más de un 50% de las respuestas de los encuestados en el valor medio (*Trabajo en Equipo, Prácticas de Comunicación y Prácticas para la participación en la toma de decisiones*), 2 prácticas concentraron más de un 25% en las respuestas de codificación positiva (*Trabajo en Equipo y Prácticas de Capacitación*), una práctica concentró entre un 25% y 50% de sus respuestas en las codificaciones negativas (*Prácticas de Capacitación*), y una superó el 50% de las respuestas en dicha codificación (*Oportunidades de ascenso*).

¹¹ El estudio aplicado en Chile, de objetivos y metodología similares al de nuestra investigación, alcanzó un nivel de cobertura del 34% (Schuster, Meyer-Sahling, Sass, & González, 2017). Otro estudios relacionados alcanzan coberturas entre el 49% y 75% (Gould-Williams & Davies, 2005) (Vandenabeele, 2009) (Ko & Smith-Walker, 2013) (Mostafa, Gould-Williams, & Bottomley, 2015).

Ambos resultados se complementan y permiten realizar las siguientes declaraciones. En primer lugar, se identifican desafíos y oportunidades de gestión para fortalecer todas las prácticas de gestión, tanto aquellas peor evaluadas (*Prácticas de Capacitación y Oportunidades de ascenso*), como aquellas con altos niveles de indiferencia (*Trabajo en Equipo, Prácticas de Comunicación y Prácticas para la participación en la toma de decisiones*). Sobre estas últimas, es posible sugerir que o bien son inexistentes, o su efectividad es cuestionada por las y los funcionarios. Que menos de 2 de cada 5 funcionarios evalué positivamente cada práctica de gestión refleja una situación que debiese ser considerada problemática, y a la vez una oportunidad, para la Subsecretaría de Servicios Sociales.

En lo que respecta a las actitudes laborales de los funcionarios, ambos ejercicios permiten señalar que, en promedio, estas son favorables. Esta declaración se sustenta en el hecho que las respuestas promedio de cada una de éstas es estadísticamente superior al valor medio, y que presentan una importante concentración de respuestas en las codificaciones positivas (sobre el 50%). Se constata que el *Compromiso Organizacional de Continuidad* es aquella que concentra la mayor cantidad de respuestas positivas (80%), seguido por el *Compromiso Organizacional de Esfuerzos Extraordinarios*, y la *Satisfacción Laboral* (70% y 66% respectivamente), y en menor medida por *Compromiso Organizacional de Identificación* (58%). Si bien ninguna de las actitudes concentra un volumen importante de respuestas negativas (el máximo es de 11,5% en el caso de *Satisfacción Laboral*), si resulta de interés destacar que 3 de ellas presentan niveles de indiferencia considerables (*Compromiso Organizacional de Esfuerzos Identificación* un 36,5%, *Compromiso Organizacional de Esfuerzos Extraordinarios* un 28% y *Satisfacción Laboral* un 23%). Estos resultados matizan la situación favorable que se refleja cuando solo se consideran los niveles promedios de las actitudes. Desde esta perspectiva, el impulso de las actitudes laborales de los funcionarios debiese ser considerado un desafío para la institución.

El tercer ámbito a relevar refiere a los resultados de las regresiones econométricas. En primer lugar, debemos destacar que, a partir de los ejercicios realizados, hay evidencia para sostener la validez de las hipótesis de este estudio. Es decir, las prácticas de gestión si tienen efectos sobre los niveles de satisfacción y compromiso organizacional.

Sin embargo, no todas las prácticas de gestión son estadísticamente significativas para explicar las actitudes laborales de los funcionarios. La práctica que se presenta transversalmente relevante para explicar las actitudes laborales estudiadas es el trabajo en equipo. Esta práctica incide en mayor medida en la *Satisfacción Laboral* ($\beta=0,55$) y en el *Compromiso Organizacional de Continuidad* ($\beta=0,53$), y en un menor grado en el *Compromiso Organizacional de Identificación* ($\beta=0,31$) y en el *Compromiso Organizacional de Esfuerzos Extraordinarios* ($\beta=0,22$).

Por su parte, las prácticas de capacitación inciden en el *Compromiso Organizacional de Continuidad* ($\beta=0,25$), y en un menor grado en el *Compromiso Organizacional de Identificación* ($\beta=0,12$). Las prácticas de comunicación lo hacen sobre *Compromiso Organizacional de Identificación* ($\beta=0,22$) y las oportunidades de ascenso sobre la *Satisfacción Laboral* ($\beta=0,17$). Las prácticas para la participación en la toma de

decisiones no se muestran significativas para explicar ninguna de las actitudes consideradas en este estudio.

Tomando en consideración la consistencia de estos resultados con los fundamentos teóricos revisados, así como con las investigaciones empíricas expuestas a lo largo de este estudio, hay evidencia para sostener que la información presentada es útil para la toma de decisiones sobre la gestión y desarrollo de las y los funcionarios de la Subsecretaría de Servicios Sociales.

En síntesis, existe evidencia para plantear que las actitudes laborales pueden y deben ser potenciadas a través de más y mejores prácticas de gestión.

Sin embargo, no es menos verdad señalar que, a la luz de los posibles problemas metodológicos planteados en los acápite previos, existen importantes espacios de mejora en lo que respecta a la captura de la información, y al método mismo utilizado para dar respuesta a los objetivos de este estudio. Debido a ello, a continuación realizaremos recomendaciones que van justamente en la línea de hacerse cargo de estos aspectos.

5.2 Más y mejor información para la gestión y desarrollo de las personas en la Administración Pública: Propuestas de política pública

Como fue señalado en los antecedentes de este estudio, la administración pública chilena ha realizado avances sustantivos para reconocer, al menos legal e institucionalmente, el carácter estratégico de las prácticas de gestión y desarrollo de las personas que trabajan en el Estado. Reflejo de ello son la creación de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas del Servicio Civil el año 2016.

En lo que respecta a los instrumentos de medición para el fortalecimiento de estas prácticas, en el informe de resultado del “*Barómetro Gestión de Personas de la Administración Central del Estado*”, instrumento creado para estos efectos y aplicado por el Servicio Civil, se sentencia categóricamente que “se requerirá avanzar en el futuro en evaluar ya no solo la autopercepción de las áreas de gestión de personas, sino que identificar y recoger las opiniones y percepciones de los principales involucrados en este tema: las jefaturas y los funcionarios/as”, reconociendo que “avanzar en estudios de estas características permitirá evaluar la percepción de la calidad y pertinencia de los servicios otorgados por las áreas de gestión de personas” (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2017, p. 58).

Asumiendo que un fortalecimiento del desarrollo y gestión de las personas que trabajan en el Estado se manifiesta en un mejor servicio público, es fundamental que estas herramientas de medición sean las más robustas posibles.

En dicho marco, la primera propuesta refiere a la importancia de contar con único método de medición de las percepciones y actitudes de los funcionarios del Estado. Este método debiese considerar 1) la creación de instrumentos que midan de forma separada

actitudes laborales y percepciones respecto a las prácticas de gestión, y 2) la utilización de registros administrativos¹².

Como fue planteado en puntos anteriores, medir en un único instrumento tanto actitudes laborales como la percepción respecto a las prácticas de gestión, induce a los funcionarios y funcionarias a adecuar sus respuestas para reflejar comportamientos deseados por su entorno. Separar estos instrumentos permite mitigar parte de este efecto. Para potenciar esta mitigación, es posible hacer uso, y fortalecer la calidad de los registros administrativos. En concreto, los servicios públicos tienen información objetiva respecto a las tasas de rotación laboral, inasistencia, atrasos, medición del desempeño, entre otras. Estos elementos reflejan comportamientos útiles para abordar la materia de interés.

Respecto a la forma en que se construyen las encuestas de percepción y actitudes laborales, se recomienda que estas se sustenten en investigaciones de carácter cualitativo que permitan la creación de instrumentos que puedan ser validados psicométricamente para el conjunto de servicios públicos. Si bien la propuesta es que los distintos servicios se apliquen el mismo instrumento para efectos de comparar resultados, es importante dar cabida a las diferencias que puedan darse entre distintos tipos de instituciones. Para ello es posible incluir una sección distinta y adicional en las encuestas por cada tipo de servicio. Esto permitiría reconocer potenciales diferencias que puedan establecerse entre los servicios, y generar por lo tanto información más específica y útil para la toma de decisiones en cada institución.

En términos administrativos, debiese existir una frecuencia definida para la aplicación de estas encuestas, y los respectivos estudios que puedan ser elaborados a partir de sus resultados. La comparación de resultados en el tiempo es también un elemento crucial para la toma de decisiones, lo que no significa cerrar la opción de revisar, modificar y fortalecer el instrumento a lo largo de los años.

Adicionalmente, para unificar las distintas fuentes de información, y tener un seguimiento de los resultados para cada funcionario a lo largo del tiempo, surge el desafío de tener un identificador único para cada trabajador del Estado. Sin embargo, esta medida debe implementarse solo mientras se resguarde el principio inquebrantable de la privacidad de la información, expresado en el anonimato absoluto de la identidad trabajador.

Desde un plano político, es menester que los actores involucrados en el diseño, aplicación y análisis de los resultados cuenten con la confianza de las y los funcionarios. El temor por un uso indebido de la información capturada puede expresarse en menores tasas de cobertura, o la alteración u omisión de respuestas en la encuesta.

Para finalizar, cabe recalcar que estos lineamientos se vuelven posibles solo en la medida que exista un consenso de los actores estratégicos interesados. Ello requiere, en primer lugar, que la ciudadanía reconozca el carácter crítico que tienen los

¹² Al cierre de la presente investigación, se publicaron los resultados de la “Primera Encuesta Nacional a Funcionarios Públicos” liderado por el Servicio Civil (Centro de Sistemas Públicos, 2020). El citado estudio, su metodología, sus resultados, y su importancia como política pública para evaluar y fortalecer las prácticas de gestión en el Estado, representan un antecedente fundamental a tomar en consideración.

comportamientos de los funcionarios sobre la calidad de los servicios públicos, y en segundo lugar, que ésta impulse el fortalecimiento de los factores que inciden positivamente sobre estos comportamientos. En esta línea, los académicos, incluido el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, debiesen promover y fortalecer los instrumentos y estudios que permitan tomar mejores decisiones en el ámbito de la gestión y desarrollo de las personas que trabajan en el Estado. Por su parte, las organizaciones de trabajadores, tales como las Asociaciones de Funcionarios y los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad¹³, debiesen velar por la correcta aplicación de estos instrumentos, y usar la información que de estos se derive para la consecución de sus mandatos. Asimismo, los directivos públicos, y particularmente quienes lideren los departamentos, creado por ley para “posicionar la función de Gestión y Desarrollo de Personas” (BCN, 2017, p. 2), tienen la oportunidad de innovar en la materia, y la responsabilidad administrativa de tomar acciones en la dirección propuesta por este estudio. La aplicación de esta encuesta podría significar altas expectativas en funcionarios, por lo que no tomar acciones, por muy simples y operacionales o tácticas que fueren, podría significar también una pérdida de valor y legitimidad de ésta (especialmente en la idea de mantener su aplicación voluntaria por servicios y funcionarios). Debido a ello, el Servicio Civil y la Contraloría General de la República, debieran velar para que se tomen medidas a partir de los datos que la encuesta provea.

¹³ “El Comité Paritario de Higiene y Seguridad (CPHS) es una unidad técnica de trabajo conjunto entre la empresa o servicio público y sus trabajadores, que sirve para detectar y evaluar los riesgos de accidentes y enfermedades profesionales que pudieran sufrir los trabajadores” (BCN, 2019)

BIBLIOGRAFÍA

- Allen, N., & Meyer, J. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. *Journal of Occupation Psychology*, 1-18.
- Banco Mundial. (2008). *Chile: Estudio de Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)*. [En Línea] http://www.dipres.gob.cl/597/articles-141077_informe_final.pdf.
- Banco Mundial. (2011). *Incentivos para la Mejora del Desempeño Institucional en el Sector Público*. Unidad de Gestión Pública y Gobernanza.
- BCN. (1998). *Historia de la Ley N° 19.553. Concede asignación de modernización y otros beneficios que indica*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- BCN. (2003). *Historia de la Ley N° 19.882. Regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- BCN. (2009). *Ley N°20.379: Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e Institucionaliza el Subsistema de Protección a la Infancia "Chile Crece Contigo"*. Santiago.
- BCN. (2011). *Ley N°20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social*. Santiago: BCN.
- BCN. (2012). *Ley N°20.595: Crea el Ingreso Ético Familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea el subsidio al empleo de la mujer*. Santiago.
- BCN. (2015). *DS N°22: Aprueba reglamento del Artículo 5° de la Ley N° 20.379 y del artículo 3° letra f) de la Ley 20.530*. Santiago.
- BCN. (2016). *Historia de la Ley N°20.955. Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- BCN. (2016). *Ley N° 20.971: Concede aguinaldos y otros beneficios que indica*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- BCN. (2017). *Resolución N°1 que aprueba las normas de aplicación general en materias de gestión y desarrollo de personas, a todos los servicios públicos*. BCN.
- BCN. (20 de Diciembre de 2019). Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/comites-paritarios>
- Benkhoff, B. (1996). Disentangling organizational commitment: The dangers of the OCQ for research and policy. *Personnel Review*, 114-131.
- Borzaga, C., & Tortia, E. (2006). Worker Motivations, Job Satisfaction, and Loyalty in Public and Nonprofit Social Services. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 225-248.
- Burgess, S., Popper, C., Ratto, M., & Tominey, E. (2017). Incentives in The Public Sector: Evidence from a Government Agency. *The Economic Journal*.
- Cantarelli, P., Belardinelli, P., & Belle, N. (2015). A Meta-Analysis of Job Satisfaction Correlates in the Public Administration Literature. *Review of Public Personnel Administration*, 1-30.

- Castro, C., Fuenzalida, J., González, P., & Titelman, N. (31 de Agosto de 2017). *Mucho control, poca gestión*. Obtenido de El Mercurio : <http://www.elmercurio.com/blogs/2017/08/31/53797/Mucho-control-poca-gestion.aspx>
- Centro de Estudios Públicos. (2017). *Un Estado para la Ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado*. Santiago, Chile: Colección CEP.
- Centro de Sistemas Públicos. (2016). *Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público*. DIPRES, BID & CSP.
- Centro de Sistemas Públicos. (16 de Abril de 2018). Obtenido de Centro de Sistemas Públicos: <http://www.sistemaspublicos.cl/2018/04/10/teletrabajo-en-el-estado-exitoso-proyecto-desarrollado-en-inapi/>
- Centro de Sistemas Públicos. (28 de 01 de 2020). *Centro de Sistemas Públicos (CSP) publicó Primera Encuesta Nacional a Funcionarios Públicos*. Obtenido de Centro de Sistemas Públicos: <http://www.dii.uchile.cl/2020/01/17/centro-de-sistemas-publicos-publico-primera-encuesta-nacional-a-funcionarios-publicos/>
- Chordiya, R., Sabharwal, M., & Goodman, D. (2017). Affective organizational commitment and job satisfaction: a cross-national comparative study. *Public Administration*, 1-18.
- Christensen, R., Paarlberg, L., & Perry, J. (2017). Public Service Motivation Research: Lessons for Practice. *Public Administration Review*.
- CIPER. (28 de Septiembre de 2017). Obtenido de Bono para funcionarios públicos: las negociaciones que permitieron entregarlo incluso a los peor evaluados: <http://ciperchile.cl/2017/09/28/bono-para-funcionarios-publicos-las-negociaciones-que-permitieron-entregarlo-incluso-a-los-peor-evaluados/>
- Cronbach, L. (1951). Coefficient alpha and the internal structure of tests. *Psychometrika*, 297-334.
- Dalal, R. (2013). Job Attitudes: Cognition and Affect. En I. Weiner, *Handbook of Psychology. Volume 12: Industrial and Organizational Psychology* (págs. 341-366). Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Delery, J., & Doty, H. (1996). Modes of theorizing in strategic human resource management: test of universalistic, contingency, and configurational performance predictios. *Academy of Management Journal*, 802-835.
- Diario Financiero. (31 de Julio de 2017). Hacienda evalúa cambios profundos a los incentivos del sector público. *Diario Financiero*.
- DIPRES. (2018). *Evaluación Sistema de Teletrabajo del Instituto Nacional de Propiedad Industrial*. Santiago, Chile: División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos & Centro de Sistemas Públicos, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- DIPRES. (2019). *Resultados de Cumplimiento 2018: Mecanismos de incentivo institucional*. Santiago: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

- Dirección Nacional del Servicio Civil. (2012). *Modelo de Gestión de Personas para la Administración Central del Estado*. Santiago: Dirección Nacional del Servicio Civil.
- Dirección Nacional del Servicio Civil. (2012). *Orientaciones para la Gestión del Clima Laboral en los Servicios Públicos*. DNSC.
- Dirección Nacional del Servicio Civil. (2012). *Propuesta de estrategia para la medición e intervención de las condiciones laborales en los servicios públicos de la administración central del Estado*. Santiago: Servicio Civil.
- Dirección Nacional del Servicio Civil. (2013). *Barómetro de la Gestión de Personas 2013. Resultados generales de la primera aplicación a servicios públicos y modelo de gestión de personas 2013*. Santiago: Dirección Nacional del Servicio Civil.
- Dirección Nacional del Servicio Civil. (2015). *Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en el Desarrollo de Personas en el Estado*. Santiago.
- Dirección Nacional del Servicio Civil. (2017). *Informe de Resultados Barómetro Gestión de Personas de la Administración Central del Estado, actualizado con resultados de Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en el Desarrollo de Personas en el Estado*. Santiago: Dirección Nacional del Servicio Civil.
- Dirección Nacional del Servicio Civil. (9 de Diciembre de 2018). *Nuestra Historia*. Obtenido de Servicio Civil: <https://www.serviciocivil.cl/nuestra-institucion/nuestra-historia/>
- Dirección Nacional del Servicio Civil. (2018). *Orientaciones en Ambientes Laborales y Calidad de Vida Laboral. Rectoría en Gestión y Desarrollo de Personas*. DNSC.
- Frei Ruiz-Tagle. (1993). *Un Gobierno para los Nuevos Tiempos. Bases programáticas del segundo Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia*.
- Frey, B. (2017). *Policy consequences of pay-for-performance and crowding-out*. Journal of Behavioral Economics for Policy.
- Frey, B., & Gallus, J. (2015). Towards an economics of awards. *Journal of Economics Surveys*, 1-11.
- Frey, B., & Oberholzer-Glee, F. (1997). The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out. *The American Economic Review*, Vol 87, No. 4, 746-755.
- Gagné, M., & Deci, E. (2005). Self-determination theory and work motivation. *Journal of Organisational Behaviour*, 331-362.
- Giauque, D., Anderfuhren-Biget, S., & Varone, F. (2013). HRM Practices, Intrinsic Motivators, and Organizational Performance in the Public Sector. *Public Personnel Management*, 123-150.
- Gibbons, R. (2005). Incentives Between Firms (and Within). *Management Science*, 2-17.
- Gould-Williams, J. (2003). The importance of HR practices and workplace trust in achieving superior performance: a study of public-sector organizations. *Human Resource Management*, 28-54.

- Gould-Williams, J. (2007). HR practices, organizational climate and employee outcomes: evaluating social exchange relationships in local government . *The International Journal of Human Resource Management*, 1627-1647.
- Gould-Williams, J., & Davies, F. (2005). Using social exchange theory to predict the effects of HRM practice on employee outcomes. *Public Management Review*, 1-24.
- Grund, C., & Sliwka, D. (2001). The Impact of Wage Increases on Job Satisfaction - Empirical Evidence and Theoretical Implications. *IZA Discussion Paper*.
- Guest, D. (1999). Human resource management - the workers' verdict. *Human Resource Management Journal*, 5-25.
- Kehoe, R., & Wright, P. (2010). The Impact of High-Performance Human Resource Practices on Employees' Attitudes and Behaviors. *Journal of Management*, 366-391.
- Kim, S., Vandenabeele, W., Wright, B., Bøgh, L., Paolo, F., Christensen, R., . . . James Perry, e. a. (2012). Investigating the Structure and Meaning of Public Service Motivation across Populations: Developing an International Instrument and Addressing Issues of Measurement Invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 79-102.
- Ko, J., & Smith-Walker, A. (2013). The relationship between HRM practices and Organizational Performance in the Public Sector: Focusing on mediating roles of Work Attitudes. *International Review of Public Administration*, 209-231.
- Koster, F., & Fleischmann, M. (2017). An international comparison of job security, social security, and extra effort. *International Journal of Sociology and Social Policy*.
- La Tercera. (25 de Noviembre de 2017). *Asignaciones representan el 76% de sueldos de funcionarios públicos*. Obtenido de <http://www2.latercera.com/noticia/asignaciones-representan-76-sueldos-funcionarios-publicos/>
- La Tercera. (22 de Agosto de 2017). *El 100% de servicios públicos logró bono por gestión en 2016*. Obtenido de <http://www2.latercera.com/noticia/100-servicios-publicos-logro-bono-gestion-2016/>
- Laffont, J.-J., & Martimort, D. (2002). Chapter 1: Incentives in Economic Thought. En J.-J. Laffont, & D. Martimort, *The Theory of Incentives* (págs. 17-37). Princeton: Princeton University Press.
- Messersmith, J., Pastel, P., Lepak, D., & Gould-Williams, J. (2011). Unlocking the Black Box: Exploring the Link Between High-Performance Work Systems and Performance. *Journal of Applied Psychology*, 1105-1118.
- Morales, M. (2014). *Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y efectos*. Revista de Ciencia Política. Vol. 34. N°2. Pp. 417 – 438.
- Mostafa, A., Gould-Williams, J., & Bottomley, P. (2015). High-Performance Human Resource Practices and Employee Outcomes: The Mediating Role of Public Serviv Motivation. *Public Administration Review*, 1-11.
- Mowday, T., Steer, S., & Porter, L. (1979). The Measurement of Organizational Commitment. *Journal of Vocational Behavior*, 224-247.

- Namdeo, S., & Rout, S. (2016). Calculating and interpreting Cronbach's alpha using Rosenberg assessment scale on paediatrician's attitude and perception on self esteem. *International Journal of Community Medicine and Public Health*, 1371-1374.
- Ng, T., & Feldman, D. (2009). Re-examining the relationship between age and voluntary turnover. *Journal of Vocational Behavior*, 283-294.
- OCDE. (2005). *Performance-related Pay Policies for Government Employees*. OCDE.
- OCDE. (2016). *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*. OECD Public Governance Reviews.
- Perry, J., & Wise, L. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, Vol50, No 2., 367-373.
- Piñera, S. (2017). *Programa de Gobierno 2018-2022. Construyamos tiempos mejores para Chile*.
- Pliscoff, C. (2005). *Sistemas de incentivos monetarios y reforma del Estado: Elementos para una discusión necesaria*. Documento de Trabajo N°4. INAP.
- PNUD. (2015). *THE SDGs and New Public Passion. What really motivates the civil service?* Singapore: Global Centre for Public Service Excellence.
- Rainey, H. (2014). Understanding People in Public Organizations: Motivation and Motivation Theory. En H. Rainey, *Understanding and Managing Public Organization* (págs. 257-397). San Francisco: Jossey-Bass.
- Ramírez, Á. (2004). *El proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública en Chile: lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Robbins, S., Judge, T., & Vohra, N. (2017). Attitudes and Job Satisfaction. En S. Robbins, T. Judge, & N. Vohra, *Organizational Behavior* (págs. 66-91). India: Pearson India Education Services.
- Robbins, S., Judge, T., & Vohra, N. (2017). Motivation concepts. En S. Robbins, T. Judge, & N. Vohra, *Organizational Behavior* (págs. 194-259). India: Pearson India Education Services.
- Schuster, C., Meyer-Sahling, J., Sass, K., & González, C. (2017). *Prácticas de gestión de personas para un servicio público más motivado, comprometido y ético en Chile*. University College London, University of Nottingham. Informe preparado para a Dirección Nacional del Servicio Civil .
- Vandenabeele, W. (2009). The mediating effect of job satisfaction and organizational commitment on self-reported performance: more robust evidence of the PSM-performance relationship. *International Review of Administrative Sciences*, 11-34.
- Weissbluth, M. (2006). *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso*. Barcelona: Boletín Electrónico de ESADE.