



PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

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

RESUMEN EJECUTIVO

JULIO DE 2016



ESTUDIO REALIZADO ENTRE
OCTUBRE 2015 Y JULIO 2016

JEFE DE PROYECTO

LUIS ZAVIEZO

EQUIPO CONSULTOR

PABLO GONZÁLEZ

MARIO WAISSBLUTH

CARLOS CASTRO

CRISTIÁN PLISCOFF

RODRIGO SALAS

JERKO JURETIC

JIMENA RAMOS

SEBASTIÁN CONDE

FRANCISCA VIDAL

NOAM TITELMAN

CONTRAPARTE INSTITUCIONAL

MARIANA JORDÁN

PROGRAMA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO – SUBSECRETARÍA DE HACIENDA

LUNA ISRAEL

DEPARTAMENTO DE GESTIÓN PÚBLICA - DIPRES

LICITACIÓN PÚBLICA N°

851556-4-LP15



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

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

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- b) El surgimiento de conflictos en las escasas oportunidades en que las metas – generalmente poco desafiantes – no se alcanzan¹.
- c) Desvinculación, a nivel de diseño, de otros sistemas de control de gestión del Estado, y en las ocasiones en que se vinculan, se “derrama” el formalismo a los otros sistemas, como por ejemplo los Convenios de Alta Dirección Pública (ADP).
- d) Poca vinculación respecto a la determinación de la asignación presupuestaria.
- e) El diseño intrainstitucional del instrumento, dificulta establecer políticas interinstitucionales e intersectoriales.
- f) Existen costos en materia de recursos humanos, tanto de los encargados de fijar las metas, como de las Unidades de Gestión de los Servicios; y el más grande y difícil de medir, el personal de los Servicios que debe estar alimentando continuamente, con datos a éste y otros sistemas de control del Estado.
- g) El sistema de control de gestión de la institución es capturado por un sistema central, en lugar de permitir el desarrollo de uno propio para la realidad de cada Servicio, con la heterogeneidad y descentralización observada sistemáticamente en la evidencia internacional.
- h) El costo más importante es a la vez el más intangible. Al imponérsele a los Servicios y a los funcionarios una motivación extrínseca a ellos mismos, se produce el *crowding out* de lo que más debiera importar: la motivación intrínseca por la agregación de valor, el servicio público y la satisfacción de los usuarios, y por ende, la burocratización institucional.

La tercera pregunta relevante es ¿cómo se podría mejorar?

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

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

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

PROPUESTAS INMEDIATAS: Programa Marco 2017

Propuesta 1

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

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

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

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

Propuesta 2

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

PROPUESTAS DE MEDIANO PLAZO

Propuesta 3 (requiere modificación legal)

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

Propuesta 4 (requiere modificación legal)

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

Propuesta 5 (requiere modificación legal)

- Se propone que se explicita en la ley Bases Generales de la Administración del Estado, de manera clara la responsabilidad que debiesen tener los Subsecretarios en los aspectos relacionados a la gestión de los Servicios dependientes del Ministerio respectivo. En particular, los Subsecretarios debiesen tener un activo rol auditor de los Servicios, en cuanto al direccionamiento y cumplimiento de las metas estratégicas. Esto significaría cambiar el artículo 21 de la ley N° 18.575², agregando o modificando, según se decida, lo siguiente: “Será una responsabilidad específica de el o los Subsecretarios de una cartera supervisar el sistema de gestión del desempeño del sector y de cada uno de los Servicios adscritos al Ministerio a su cargo, armonizando los diferentes instrumentos de gestión de los mismos, y asegurando la adecuada concursabilidad de los cargos que correspondan a la Ley de Alta Dirección Pública.”

Propuesta 6 (requiere modificación legal)

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

Propuesta 7 (requiere modificación legal)

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

Propuesta 8 (no requiere modificación legal)

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

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

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

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

VISIÓN DE LARGO PLAZO

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

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

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

1. Con buenos directivos públicos puede lograrse mucho, pero a la inversa no hay sistema de control de gestión posible que reemplace a un mal directivo público, y peor aún si estos son rotados en promedio cada dos años³. Por ello, la pronta aprobación de la nueva Ley de Alta Dirección Pública no puede verse de manera divorciada de estas propuestas.
2. El rol de la DIPRES en el sistema de control de gestión debiese centrarse en el cuidado y buen uso de los recursos públicos. Las funciones auditoras debiesen estar alojadas en la institucionalidad del Estado a cargo de esta función. Para eso se requiere fortalecer la función de control de gestión en las Subsecretarías, tanto en calidad y pertinencia, y eventualmente, asignar a una entidad separada que sea responsable de la auditoría necesaria para el control de la gestión.
3. Por otro lado, en Chile, por más de una década, se han levantado propuestas para implementar un organismo con la autonomía suficiente, los recursos y la facultad para evaluar el impacto cualitativo y cuantitativo de cualquier institución, programa o ley en su capacidad de ejecutar dichas políticas. Esto resolvería la gran mayoría de los problemas sustantivos de evaluación de gestión institucional y, por ende, de sus directivos.
4. Es necesario fusionar el diseño, la gestión y la gobernanza de todos los mecanismos de control de gestión de los que están sujetos los Servicios Públicos y sus directivos, disminuyendo de paso el número de indicadores relevantes, y orientándolos más en dirección a los propósitos estratégicos de cada entidad, determinados por el Gobierno.
5. Se requiere avanzar decididamente en dirección al presupuesto por resultados, ligado indisolublemente a los mecanismos de control de gestión rediseñados. Esto implica tener medidas robustas de desempeño que permitan darle una implementación eficiente y eficaz a los aspectos de sentido político y social, diferenciando el presupuesto operacional corriente (con lógicas propias) del presupuesto por resultados.
6. Resulta difícil resolver estructuralmente los temas de incentivos y remuneraciones en el nivel funcionario del Sector Público, sin resolver los ampliamente conocidos problemas de la carrera funcionaria y la necesidad de que las negociaciones salariales se den en el marco de los desafíos relevantes de mediano y largo plazo, y no de forma aislada, poco sistemática y tensionadas por circunstancias ocasionales de correlaciones de fuerzas dispares o presiones exógenas. Se requiere repensar la relación entre modernización de la gestión pública y gestión de personas en el Estado. Una nueva relación entre el Estado y sus funcionarios generará necesariamente un nuevo impulso a la modernización del Estado. Esto debe formar parte del paquete de soluciones de largo plazo.
7. Una vez implementados los mecanismos anteriores, convendría eliminar de plano los incentivos monetarios asociados a metas, incluyendo los Convenios de Desempeño Colectivo, y transitar a una innovadora y pionera visión del

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

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

REVISIÓN DE LITERATURA Y EVIDENCIA INTERNACIONAL

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

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

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

EL DIAGNOSTICO DEL CASO CHILENO

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

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

- La disminución de un 40,2% en el gasto operacional, se explica principalmente por la menor cantidad de personal vinculado a su operación, debido a un cambio de diseño. Este cambio trajo la eliminación de la medición del avance en la instalación de sistemas y las reemplazó por medición de indicadores.
- Sin embargo, este costo directo no es el más relevante ya que hay, además, un dispendio de recursos humanos, complejo de cuantificar, pero cualitativamente significativo, no sólo en las Unidades de Control de Gestión de los Servicios, sino en todas las demás dependencias de cada organización que deben alimentar a dichas unidades con datos. Debe además considerarse que, si la suma de los indicadores y metas es excesiva, pierde relevancia estratégica el conjunto de los mismos y las decisiones relevantes se toman por medio de otros conductos y consideraciones⁵.
- En particular, debe destacarse que el PMG nació, esencialmente, como una manera de ligar metas con presupuestos por resultados. Este objetivo se perdió totalmente, a partir de la negociación de la época entre el Gobierno y las Asociaciones de Funcionarios, donde por un acuerdo político de aumento de remuneraciones en el Sector Público, se ligó el PMG a incentivos monetarios. El progresivo aumento de los montos de los incentivos fue haciendo cada vez más inviable el propósito original.
- Las negociaciones salariales condujeron constantemente a un incremento de los bonos, que comenzaron siendo un 3% de la remuneración base y hoy ya suman un 7,6%. Su pérdida puede significar un conflicto interno, o en un extremo, huelgas. Entre los conflictos recientes que se han ocasionado a raíz de pérdida del PMG, puede mencionarse el caso de FONASA en febrero de 2016. Los mecanismos de incentivo institucional han terminado siendo incorporados a lo que los funcionarios consideran como parte de su renta basal, por lo que funcionan más como mecanismo coercitivo que como incentivo.
- Se elaboró una base de datos, la que permitió estimar distintos modelos de regresión en los cuales, por regla general, la variable dependiente eran los indicadores del formulario H y las variables explicativas fueron tanto el avance en indicadores asociados a los MII como características de las Instituciones. Estas regresiones, estimadas para los años 2013 y 2014, no permitieron detectar efectos relevantes de los sistemas vinculados al MII en el desempeño institucional medido (desempeño de las Instituciones en los indicadores del formulario H). Tampoco resultaron significativos los efectos de los atributos de las Instituciones. Finalmente se testearon modelos de regresión en los cuales se analizó entre otros aspectos, el grado en que el resultado en el PMG determina la variación del presupuesto entre los años 2014 y 2015, no encontrándose nuevamente relaciones significativas.
- En este contexto, si bien el equipo investigador realizó esfuerzos por medir y modelar cuantitativamente los impactos del PMG y sus incentivos, puede afirmarse que, dada la dificultad de aislar causalidad mediante contra-factuales ad-hoc y la consecuente incapacidad de determinar el carácter espurio de algunas de las asociaciones evidenciadas, resulta imposible obtener conclusiones robustas del punto de vista cuantitativo. La identificación precisa de los efectos se vuelve más difícil aún, si se consideran los cambios frecuentes en el diseño e implementación de esa y la rotación elevada de los máximos directivos y sus equipos cercanos (2,1 años duran en promedio los directivos ADP). Por otro lado, dado que casi el 100% de los funcionarios recibe estos incentivos, es casi imposible contrastar casos con y sin el incentivo para relacionarlos con desempeño institucional.
- Entre las diversas recomendaciones efectuadas por el estudio del Banco Mundial en 2008, cabe destacar cuatro relevantes en las cuales no se detectó un avance significativo a la fecha: a) orientar más los sistemas hacia la satisfacción del usuario; b) vincular más el sistema con el ciclo presupuestario; c) robustecer el compromiso institucional de los niveles de alta dirección, incluyendo una mayor vinculación con la ADP; y d) controlar el riesgo del cumplimiento meramente formal de indicadores y metas (cuestión que resulta evidente por el muy elevado porcentaje de funcionarios que recibe el incentivo).
- En su implementación los mecanismos de incentivo institucional han tendido a una excesiva homogeneidad, impulsada en parte por la necesidad de generar evaluaciones simples y estandarizadas, dada la necesidad de operacionalizar pagos en un corto plazo y la sobrecarga de trabajo de la Secretaría Técnica.
- El equipo investigador no comparte con el estudio anterior del Banco Mundial la idea de que un buen sustituto, o una etapa superior, serían los mecanismos de incentivo institucional ligados a la implementación de "Sistemas de Excelencia". En los cuales, por ejemplo, se verifica si un Servicio ha avanzado o no en las diferentes etapas de

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

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

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



Director Académico

Pablo González S.

Director Ejecutivo

Carlos Castro G.
ccastro@dii.uchile.cl

www.sistemaspublicos.cl

Avenida República 701
Santiago – Chile

Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial