

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

**Elaborado para el Programa de
Modernización del Sector Público del
Ministerio de Hacienda**

Santiago, 14 de julio de 2016

Agenda

- Contexto del estudio.
- Diagnóstico y análisis de diseño e implementación actual.
- Recomendaciones:
 - Inmediatas: Programa Marco 2017.
 - Mediano plazo (modificación de ley).
 - Reflexión de largo plazo.

Descripción del Estudio

- Preguntas a responder
 - ¿Es el diseño adecuado y tiene costos razonables?
 - ¿Cómo se podría mejorar?

- Metodología
 - Se realizaron más de 40 entrevistas a expertos, actores relevantes e informantes clave del sistema de Mecanismos de Incentivos Institucionales (incluida la directiva ANEF y 5 ex Directores de DIPRES). Junto con ello se efectuaron talleres de discusión y reuniones grupales con actores del sistema.
 - Se realizó una encuesta a un amplio grupo de actores relevantes.
 - Se hizo una extensa revisión de literatura internacional.
 - Se hizo un levantamiento de características del diseño e implementación, incluyendo costos.

Evidencia Internacional (OCDE)

- En cuanto al diseño, la literatura especializada y la experiencia internacional, particularmente de la OCDE indica:
 - Los primeros incentivos se aplican a los altos directivos.
 - Tendencia a utilizar incentivos colectivos para grupos específicos o solo para individuos.
 - No se observa, salvo excepciones menores, la existencia de incentivos en el nivel institucional, por las complejidades de la gestión pública.
- Gobernanza de los sistemas más bien descentralizada.
- La forma en que se evalúa la gestión pública, crecientemente incluye competencias y habilidades cualitativas.

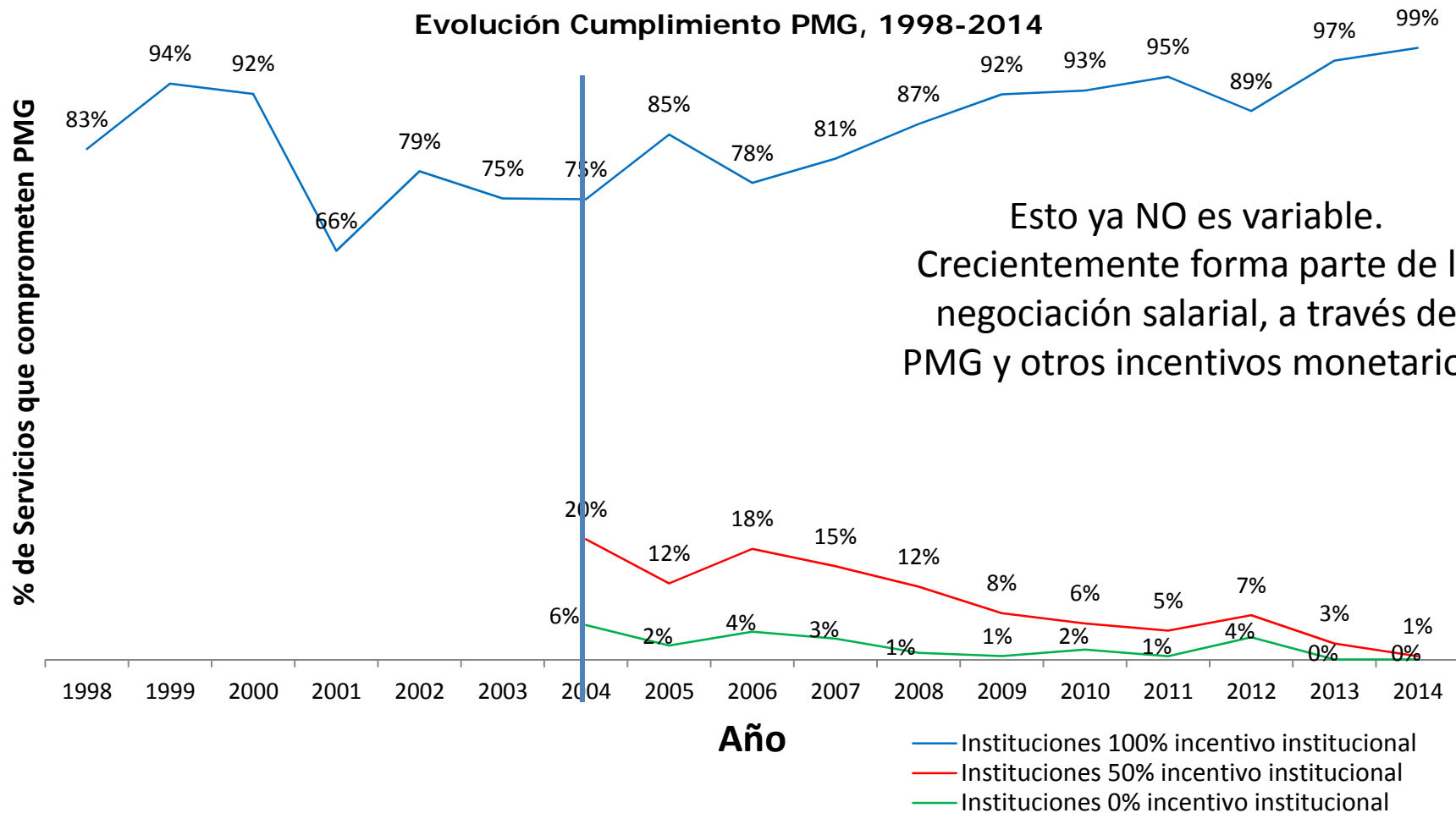
Análisis comparativo a nivel de Diseño

	Australia	Canadá	Nueva Zelanda	Reino Unido
Individual, colectivo institucional	Individual	Individual	Individual	Combinan incentivos individuales, grupales e institucionales
Involucrados	Casi el 80% de los funcionarios del gobierno central.	Alta Dirección Pública y funcionarios de mandos medios.	En el nivel central todos los funcionarios.	Todos los funcionarios (esquemas e intensidad de incentivos varían en gran medida)
Grado de centralismo	Descentralizado, con monitoreo del gobierno	Parte de las negociaciones de remuneraciones del Estado con los sindicatos.	Alta descentralización del sistema	Diseño descentralizado.
Órgano a cargo de monitoreo	APS Commission define las normas y los servicios se ajustan a estas normas	Treasury Board of Canada monitorea el sistema, y hay acuerdos en cada agencia	State Service Commission supervisa el sistema, define las reglas y cada agencia llega a acuerdos.	Human Resources Board supervigila el sistema. En el Servicio Civil, El <i>Cabinet Office</i> administra el SSCC.
Peso en relación al sueldo base	2% al 12%	10% y 39% de las remuneraciones	Varía de acuerdo al servicio, pero está cercano al 5%	

Aportes del PMG

- Aportó en instalación de una cultura de medición en el Estado chileno.
- Aportó en instalación sistemas básicos para la gestión del Estado.
 - OIRS
 - Seguridad e higiene
- Ayudó a instalar políticas públicas (con diferentes niveles de éxito).
 - Género
 - Descentralización

¿Es el diseño adecuado y tiene costos razonables?



Monto Incentivo Institucional en Chile

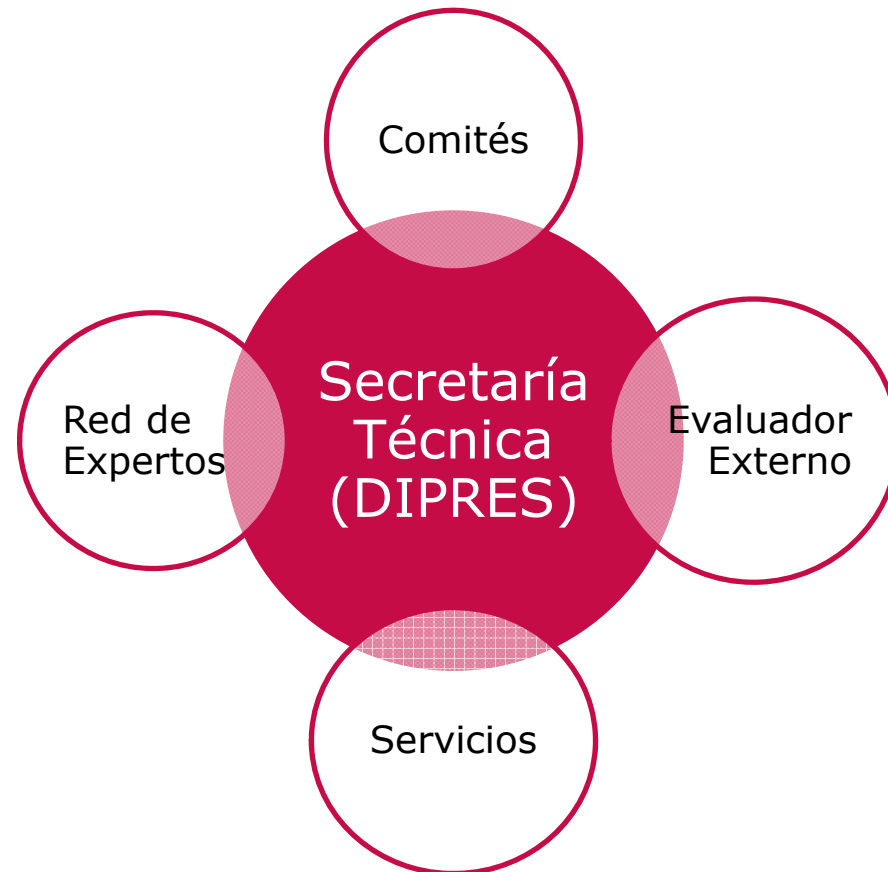
Evolución del porcentaje del incentivo PMG, 1998-2016

Componente	Ley N° 19.553	Ley N° 19.882			Ley N° 20.212			
	1998-2001	2002	2003	2004*	2007	2008	2009	2010-Actual
Base	6%	7,67%	8%	10%	11,2%	12,5%	13,7%	15%
Institucional	3%	3%	7%	5%	5,7%	6,3%	7%	7,6%
Individual	4%	4%	-	-	-	-	-	-
Colectivo	-	-	-	4%	5%	6%	7%	8%
Total Variable	7%	7%	7%	9%	10,7%	12,3%	14%	15,6%

- A medida que la negociación aumentó el monto del bono, la tendencia al juego estratégico en la definición de los indicadores que permiten el pago o a la definición de indicadores que se sabe que se va a alcanzar (*gaming*) se hizo irreversible.

Gobernanza de los Incentivos Institucionales en Chile

- En la práctica, la Secretaría Técnica:
 - No tiene contrapartes significativas.
 - Se ve obligada a definir indicadores por su simplicidad de medición, administración y cumplimiento; y no por su capacidad de agregar valor público.



Desintegración de Instrumentos de Control de Gestión

- Convenio ADP

- Incentivo Institucional

- Convenio Desempeño Colectivo

- Otras metas ministeriales

- Los directivos públicos, ante el exceso de indicadores y metas, tienden a desentenderse de todos ellos y las verdaderas decisiones transitan por otros canales.

Efecto no deseado

- El “juego estratégico” que describe la literatura, para la definición de indicadores y metas, ha llevado a que prácticamente 100% de los funcionarios reciba el incentivo.
- En resumidas cuentas “yo hago como que te mido e incentivo, y tu haces como que lo cumples”: generando un daño ético y facilitando una cultura de “cinismo institucional”, poco compatible con el Servicio Público.

Otros costos y daños colaterales de los mecanismos de Incentivos Institucionales

- Conflictividad gremial y posibles huelgas, en las escasas oportunidades en que hay riesgo de que las metas no se alcanzan.
- La lógica PMG-incentivos se ha “derramado” a otros esquemas de control de gestión y se ha exacerbado la utilización de otros incentivos monetarios.
- Dificultades para establecer metas interinstitucionales e intersectoriales, disminuyendo la agregación de valor público. (ejemplo: protección a la infancia).
- Aunque relativamente menores, hay costos financieros en materia de recursos humanos en los Servicios, administrando un sistema que saben irrelevante.
- Tendencia excesiva a la uniformidad de indicadores.
- **Lo principal:** cambio desde la motivación intrínseca a la extrínseca. Lo que antes hacía por compromiso con la comunidad, ahora lo hago solo si me pagan un incentivo. (Efecto *Crowding-out*)

El diseño actual, que en algún momento cumplió un propósito, **hoy tiene más costos que beneficios, en desmedro de la gestión pública.**

Estrategia general para abordar las soluciones

- Tender, en la medida de lo posible, a la disminución de los incentivos “variables” y transformarlos en remuneración fija para disminuir el *gaming*.
- Generar espacios para el diálogo significativo entre el principal y el agente en torno a lo verdaderamente importante.
- Liberar espacio, para un control estratégico más significativo y con menos *gaming*.
- Liberar espacio para que la Dirección de Presupuestos pueda asumir un rol más estratégico, integrando el control de gestión con el presupuesto, y dejando la función de auditoría a otra institución.
- Abordar las soluciones de manera gradual y con experimentación.

Propuesta inmediata: Programa Marco 2017

1. Desarrollar una Prueba Piloto para 3 o 4 Servicios.

- Se propone una prueba piloto en 3 o 4 Servicios dependientes de Hacienda. Este piloto quedaría plasmado en el Programa Marco para el año 2017 y a nuestro juicio, no requiere ley.
- Esto permitiría una negociación constructiva y significativa entre Subsecretario y Jefes de Servicios para tener indicadores estratégicos y metas asociadas, que les sean efectivamente relevantes.
- Se propone que el medir e informar los indicadores transversales, tenga un 100% de ponderación del incentivo monetario, en los Servicios adscritos al piloto. En estos Servicios, el “formulario H” (sin vinculación a incentivos) sería el epicentro de la prueba piloto.

Propuesta inmediata: Programa Marco 2017

1. Desarrollar una Prueba Piloto para 3 o 4 Servicios.

- 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.
- Algunos de los indicadores deberán ser los mismos involucrados en el sistema actual, para así proveer un contrafactual para la evaluación de este plan piloto.
- Al finalizar el año 2017, los Servicios deberán entregar un reporte sobre el cumplimiento 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.
- Publicitar ampliamente en la página web de los Servicios los compromisos y cumplimientos.
- Es necesario medir y evaluar el impacto que tiene este piloto para que pueda ser extensible a una mayor escala.

Propuesta inmediata: Programa Marco 2017

2. Agregar un objetivo para todos los Servicios

- Agregar un “objetivo de gestión número 4” 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.
- Esto ayudaría a prefigurar una futura integración y mayor coherencia entre los diversos sistemas de control de gestión del estado.

Propuesta inmediata: LEY CORTISIMA

3. Mayor “accountability” a los Subsecretarios

- Modificar artículo de la ley 18.575 (Bases Generales de la Administración del Estado) donde se estipulan las responsabilidades de los Subsecretarios.
- Actualmente dice: “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.” (Artículo 21)
- Se propone agregar (o modificar): “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.”

Propuestas de Mediano Plazo (requiere ley)

Propuesta 1

- 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. La ley podría definir un tránsito gradual.

Propuesta 2

- Propuesta alternativa: continuar sólo con los indicadores transversales, pagando por informar el grado de avance. El monto que se paga por indicadores estratégicos (que provienen del formulario H), que hoy en día representa entre el 60% al 80% del incentivo, se propone pasar a sueldo fijo.

Propuestas de Mediano Plazo (requiere ley)

Propuesta 3

- Reorientación de la Secretaría Técnica 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.

Propuesta 4

- 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.

Propuestas de Mediano Plazo

Propuesta 5 (no requiere ley)

- Instructivo presidencial para 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, SEGPRES, ambas Subdirecciones de DIPRES, y el Servicio Civil.

Chile en el pasado ha marcado rumbos de gestión pública a nivel internacional, hay una nueva oportunidad para dar un salto cualitativo

- Aprobación de la nueva Ley de Alta Dirección Pública.
- Agencia de la Calidad de las Políticas Públicas.
- Fusionar el diseño, la gestión y la gobernanza de todos los mecanismos de control de gestión ya mencionados
- Avanzar hacia un presupuesto por resultados.
- Relación entre modernización de la gestión pública y gestión de personas en el Estado.
- Una responsabilidad relevante en la gestión de los Servicios para Ministros y Subsecretarios.
- Eliminar de plano los incentivos monetarios asociados a metas: los directivos y funcionarios, razonablemente remunerados, realizan su labor por una vocación de servicio público y no por conseguir un bono.

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

**Elaborado para el Programa de
Modernización del Sector Público del
Ministerio de Hacienda**

Santiago, 14 de julio de 2016