

# *“Incentivos monetarios en el sector público chileno: ¿Herramienta útil para la modernización de la gestión pública?”*

Presentación preparada por Cristian Pliscoff, Ph.D., Coordinador  
Magister en Gobierno y Gerencia Pública, INAP, Universidad de Chile

IV SEMINARIO INTERNACIONAL CERALE 2015

“Desafíos de la Modernización del Estado: Miradas desde América Latina  
y Europa”

17 de junio de 2015

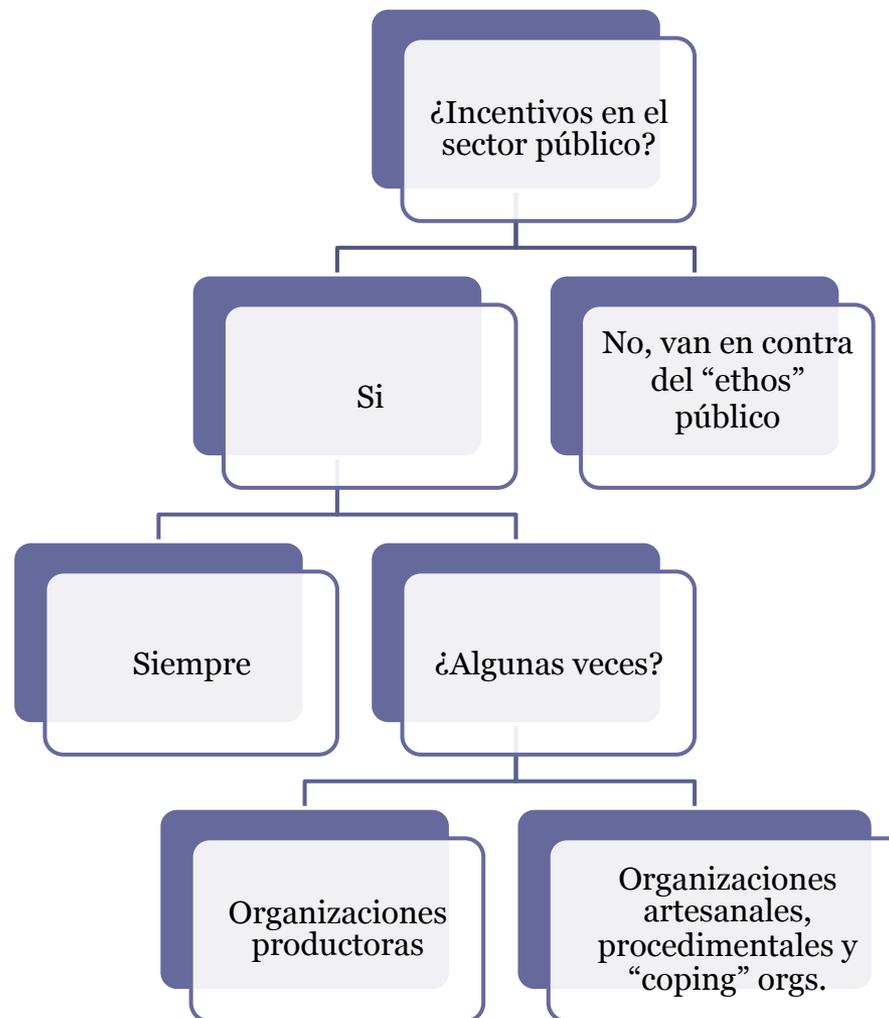
# Estructura

- Ideas iniciales
- Incentivos y Teo de la AP
- Fuentes teóricas
- Incentivos monetarios en el sector público
- El caso de los PMG en Chile
- Conclusiones

# Incentivos Monetarios: Ideas iniciales

- Los incentivos son entendidos como instrumentos diseñados para asegurar un determinado tipo de conducta.
- El modelo básico de “la zanahoria y el garrote” se ha ido depurando en función de la complejidad de las organizaciones.
- Los incentivos monetarios responden a la lógica del poder de la retribución económica como motor de la acción individual.
- Inicialmente implementada en el sector privado, empieza tímidamente a incorporarse en el sector público en algunos sistemas administrativos públicos.
- La propuesta básica es que al incentivar a los funcionarios y funcionarias se logra un mayor y eventualmente mejor desempeño de las instituciones.

# La selva de argumentos



# Incentivos Monetarios: Desde la teo de la AP

- Existen dos marcos teóricos dentro de la teoría de la administración pública que clarifican el punto:
  - **Modelo Burocrático Weberiano:**
    - La relación del Estado con sus funcionarios es estatutaria.
    - Implica una remuneración única y fija.
    - Exclusividad de la función pública.
  - **Modelo de la Nueva Gestión Pública:**
    - Uso de instrumentos de la gestión privada en la gestión pública.
    - Funcionario Público como actor maximizador (Niskanen)
    - Estándares explícitos de desempeño (Hood)
    - Pasar de organizaciones que sancionen a organizaciones que obedezcan (Barzelay)

# Incentivos Monetarios: Tres caminos posibles

- ¿Cómo justificar la instalación de mecanismos de incentivo en las organizaciones?
  - Desde la Teoría del Agente Principal
  - Desde el Gerencialismo
  - Desde el Public Choice

# Fuentes Teóricas: TAP

- Las organizaciones son “colecciones” de contratos donde un principal busca alcanzar un objetivo, el cual se puede realizar con la acción que efectúa un agente.
- Como se producen problemas de asimetría de información, los incentivos permitirán alinear ambos intereses.
- El incentivo monetario se impone como el método más recurrente para lograr esta alineación.
- Se basa en la noción de motivación extrínseca.

# Fuentes Teóricas: Gerencialismo

- Se entiende que los incentivos monetarios son instrumentos de gestión, para lograr cambios o modificaciones de ciertas conductas dentro de la organización.
- Los incentivos monetarios podrán premiar a aquellos que tengan un mejor desempeño en la organización, los cuales “nos interesa” mantener en la organización.
- Es un mecanismo más directo de intervención organizacional, toda vez que genera alteraciones conductuales de manera más rápida que otros mecanismos, como la capacitación, mejores mecanismos de selección, etc.

# Fuentes Teóricas: Teoría de la Elección Pública (Public Choice)

- Los individuos buscan maximizar sus intereses.
- Esto lo buscan en todos los ámbitos de su actividad, particularmente en el trabajo.
- Una de las expresiones más concretas de la maximización es el buscar más ingresos monetarios por la misma actividad laboral.
- El incentivo apunta a esto, ya que entrega más recursos a quien en su labor alcanza ciertas metas u objetivos.

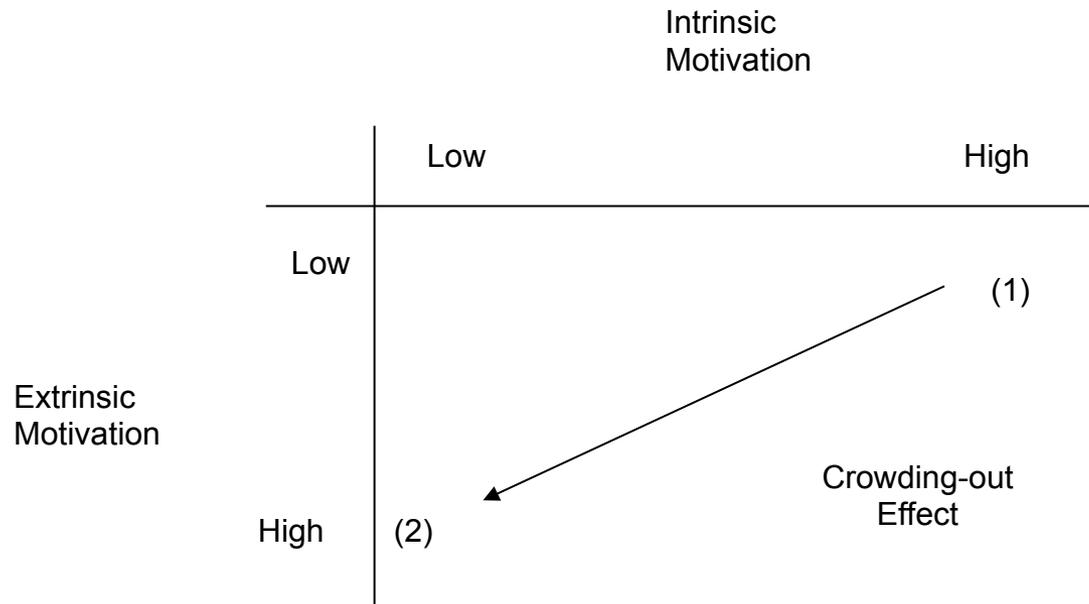
# Incentivos en el Sector Público

- A partir de los 90s se empiezan a implementar mecanismos de incentivos en el sector público, bajo la lógica del “pay for performance”.
- En la década pasada alrededor de 2/3 de los países de la OECD ya tenían algún mecanismo de este tipo.
- Los modelos de incentivos se han implementado para todos los funcionarios públicos, o solo para algunos grupos, por ejemplo, para los directivos públicos.
- Si bien se han empezado a usar en reformas administrativas alrededor del mundo, la literatura especializada es más bien cauta respecto a su uso y efecto.

# Características del sector público e incentivos:

- El sector público posee ciertas características que hacen compleja la definición de un sistema adecuado de incentivos (Burguess y Ratto, 2003):
  - Múltiples “principales”
  - Medición y monitoreo
  - Actividades grupales e incentivos: El problema del free rider
  - Motivación intrínseca se desplaza

# Efectos Incentivos: Erosión de valores públicos



Fuente: Frey (1997)

# Incentivos en el sector público: Un par de ejemplos

- Falsos Positivos Colombia
  - El ejército Colombiano definió un sistema de pago de bonos por cada guerrillero de las FARC muerto. Resultado: un número relevante de “positivos” eran falsos, vale decir, no eran combatientes.
- Empresa Correos de Chile
  - Incentivo a disminuir los tiempos de entrega de cartas. Resultado: cartas “depositadas” en cerros o quemadas.

# Incentivos en el sector público: Algunos hallazgos (Stacyk, 2012)

- Primero, investigaciones demuestran que ha sido difícil implementar, desde un punto de vista técnico y político, sistemas de pago por desempeño en el sector público.
- Segundo, el monto del incentivo no es lo suficiente grande o adecuado para cambiar la cultura de los funcionarios públicos.
- Tercero, es muy difícil diseñar un sistema de pago por desempeño que relacione directamente desempeño con el incentivo, debido a lo complejo de las funciones públicas, lo que lleva a que en algunos sistemas se produzca un alto nivel de sensación de injusticia en la asignación de los bonos.
- Cuarto, no se ha producido el efecto esperado en el mejoramiento del desempeño, ni en la productividad, como se proyectaba desde la teoría.
- Quinto, el implementar sistemas de pago por desempeño puede llevar a desplazamiento de metas y crowding out effect.

# Incentivos monetarios en el sector público chileno: El caso de los PMG

- Los Programas de Mejoramientos de la Gestión son sistemas de incentivos creados en 1998. El objetivo del PMG es “generar capacidades institucionales en sistemas de gestión básicos y transversales de todo sector público que permitan sentar una base sólida para posteriormente desarrollar una gestión pública de mayor calidad y con mayor énfasis en los resultados.” (BM, 2008:5)
- Es uno de los sistemas de incentivos más relevantes del sistema público chileno, al convivir con incentivos similares regidos por otras leyes, como las Metas de Eficiencia Institucional MEI, el Convenio de Gestión Institucional del Ministerio Público, las Metas de Eficiencia Institucional y Desempeño Colectivo del Poder Judicial, y la Ley Médica de los Servicios de Salud; entre los más importantes.
- En 2014, los PMG cubrirán un total de 194 servicios y más de 87 mil funcionarios.
- Forma parte del Sistema de Evaluación y Control de Gestión dirigido por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

# PMG: Definición y algunas características

- A partir de 2010 el incentivo monetario del PMG equivale a un 7,6% de la remuneración base anual, si la institución alcanza un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos. 3,8% si se alcanza entre un 90% y un 75%, y a 0 si es menos de 75%.

Evolución Incentivos PMG, según Tramos de Cumplimiento  
1998 -2010

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

# Momentos o hitos de los PMG

## **Período 1998-2000**

- Durante esos primeros años, el Programa de Mejoramiento de la Gestión PMG funcionaba a través de objetivos de gestión medidos por medio de indicadores, los cuales eran muy diversos y sin certificación ni validación clara.

## **Período 2000-2006**

- Se crea el “Programa Marco” de aplicación general en todo el sector público, que consistió en definición de objetivos y metas en un conjunto de sistemas de gestión, en áreas declaradas como prioritarias.
- “Red de Expertos”, a cargo de la validación técnica de los objetivos propuestos para el respectivo sistema.

**Programa de Mejoramiento de la Gestión**  
**Programa Marco Básico 2005**

Áreas	Sistemas	Red de expertos para el sistema
Recursos Humanos	1. Capacitación 2. Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo 3. Evaluación de Desempeño	1. Dirección Nacional del Servicio Civil 2. Superintendencia de Seguridad Social 3. Dirección Nacional del Servicio Civil
Calidad de Atención a Usuarios	4. Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) 5. Gobierno Electrónico	4. Secretaría General de Gobierno 5. Subsecretaría de Economía
Planificación / Control / Gestión Territorial	6. Planificación / Control de Gestión 7. Auditoría Interna 8. Gestión Territorial	6. Dirección de Presupuestos 7. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno 8. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
Administración Financiera	9. Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público 10. Administración Financiero-Contable	9. Dirección de Compras y Contratación Pública 10. Dirección de Presupuestos - Contraloría General de la República
Enfoque de Género	11. Enfoque de Género	11. Servicio Nacional de la Mujer

Fuente: Dipres (2014:11)

# Momentos o hitos de los PMG

## Período 2006 -2010

- Se incrementa, a través de la ley N°20.212 de 2007 el porcentaje de incremento para el tramo superior de cumplimiento aumentó desde un 3% en 2003 hasta un 7,6% en 2010.
- Para dar cuenta de la diversidad del grado de avance de los procesos de mejoramiento de la gestión, se crean los Programa Marco Avanzado (PMA) y el Programa Marco de la Calidad (PMC), en 2009.
- El PMA inicia un paso hacia la incorporación de procesos de certificación en el contexto de los sistemas que pretendía implantar los PMGs.
- El PMC contempló *“la certificación bajo la norma ISO 9001 de los procesos relacionados con la provisión de bienes y servicios relevantes para el desempeño de la institución en las siguientes 4 áreas: (i) Estratégicas, (ii) Soporte Institucional, (iii) Atención Ciudadana y (iv) Calidad de Gestión. Este programa estuvo destinado sólo a aquellos servicios públicos que hubiesen certificado bajo Norma ISO 9001 todos los sistemas del PMG y fue voluntario para aquellos que habían certificado al menos el sistema de Planificación y Control de Gestión, el SIAC y un sistema del área de soporte institucional.”* (DIPRES, 2014:12)
- En este período también se introdujeron modificaciones al Programa Marco Básico.

# Momentos o hitos de los PMG

## La situación en 2010:

### Programa Marco Básico /Avanzado Áreas y Sistemas de Gestión

Área	Sistemas
Recursos Humanos	1. Capacitación
	2. Higiene - Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo
	3. Evaluación del Desempeño
Calidad de Atención a Usuarios	4. Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana / Sistema de Acceso a la Información Pública
	5. Gobierno Electrónico - Tecnologías de Información
	6. Sistema Seguridad de la Información
Planificación / Control de Gestión	7. Planificación / Control de Gestión
	8. Auditoría Interna
	9. Gestión Territorial
Administración Financiera	10. Compras y Contrataciones del Sector Público
	11. Administración Financiero - Contable
Enfoque de Género	12. Enfoque de Género
Sistema de Gestión de la Calidad	13. Sistema de Gestión de la Calidad (ISO)

## Programa Marco de la Calidad Áreas y Sistemas de Gestión

Área	Sistemas
Estratégicas	Procesos de gestión estratégicos
	- Planificación y Control de Gestión
	- Auditoría Interna
Soporte	Procesos de soporte institucional
	- Capacitación
	- Evaluación del Desempeño
	- Higiene - Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo
	- Compras y Contrataciones Públicas
Atención Ciudadana	Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana SIAC
	- Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana
Calidad de Gestión	Sistema de Gestión de la Calidad
	- Proceso de Provisión de Bienes y Servicios
	- Enfoque de Género
	- Gestión Territorial

Fuente: Documento Técnico PMG, 2010.

# Momentos o hitos de los PMG

## Situación post 2010

- Para 2011, se define el “egreso de sistemas”, los cuales se asumían como ya instalados. Esto llevó a que el 67% de los servicios públicos tenía un PMG con 4 sistemas o menos.
- Se creó un nuevo sistema, “Sistema de Monitoreo del Desempeño Institucional”, que “tiene por objetivo realizar el monitoreo de los indicadores de resultado y producto cuya entrega constituye la tarea permanente de la institución.” (Dipres, 2014:16)
- Se abre la posibilidad para que en función de las características de los servicios públicos, puedan incorporarse al sistema de gestión de la calidad (ISO 9001) quienes así lo estimen pertinente.
- Este proceso se consolida en 2014, ya que el 80% de las instituciones y servicios contará sólo con un sistema, el Sistema de Monitoreo, ya mencionado.
- Además se efectuó un cambio en la Red de Expertos, para mejorar el sistema y dotarlo de mayor objetividad.

# Algunos hallazgos y reflexiones (Banco Mundial, 2008; Pliscoff, 2009)

- Algunas prevenciones:
  - Se ha efectuado muy poco trabajo empírico sobre el tema.
  - Los datos que se disponen son más bien parciales y no ayudan a una mejor comprensión del fenómeno.
  - Existe una casuística muy rica sobre la implementación de este instrumento.
  - En general, la gran discusión sobre el tema gira en torno a mejorar el sistema más que a eliminarlo.

# Algunos hallazgos y reflexiones

- Alto conocimiento del Programa.
- Se entiende que aporta al mejoramiento de la gestión del Estado.
- Es relativo el valor de la información generada para el mejoramiento en el desempeño.
- Poco compromiso de la alta dirección en la implementación de los PMG.
- Pocos recursos para “hacer una buena pega”.
- Centralidad del incentivo monetario.
- Alto riesgo de “gaming” o manipulación de la información para cumplir con los indicadores.

# Algunos hallazgos y reflexiones:

- Solo el número de funcionarios en las unidades a cargo de gestionar los PMG asegura un nivel de cumplimiento mayor.
- Un buen desempeño en el sistema de Planificación del PMG asegura un mayor cumplimiento de los Indicadores de Gestión de cada servicio.
- Mayor dedicación de los encargados de los PMG asegura un mayor cumplimiento de Indicadores de Desempeño.
- Los PMG han instalado una cultura de la medición.
- Debido al impacto en las remuneraciones, se separa el trabajo que tiene un impacto en el PMG del resto de las actividades.
- No se aprecia una lógica de mejoramiento continuo, ligada al PMG.
- Alto grado de cumplimiento, ¿es un indicador útil?

# Conclusiones:

- A partir de los datos y percepciones que se disponen de la implementación del PMG queda claro que no resulta simple la aplicación de un sistema de incentivos en el sector público. Se ha movido desde un sistema orientado hacia adentro, hacia uno hacia afuera, pero con alta presión social (política) por lograr los indicadores.
- ¿Ha cambiado la cultura administrativa pública chilena con este sistema de incentivos?
- Los cambios que se han diseñado en el sistema apuntan a tratar de relacionar servicios entregados con incentivos asignados, el problema es que no siempre esto es posible, por la naturaleza de la función pública.
- Es muy complejo medir el impacto que ha tenido la aplicación del sistema en términos de productividad de los servicios.
- Se ha producido desplazamiento de objetivos y metas, privilegiando aquellas actividades que tienen impacto en el PMG por sobre los que no.
- Al ser empíricamente compleja la defensa o rechazo de los incentivos monetarios, ¿podemos decir que son una herramienta útil para la modernización de la gestión pública?

# Bibliografía:

- Stazyk, E. C. (2012). Crowding out public service motivation? Comparing theoretical expectations with empirical findings on the influence of performance-related pay. *Review of Public Personnel Administration*.
- *DIPRES (2014) Programas de Mejoramiento de la Gestión PMG: Evolución y desafíos futuros (2011-2014)*.
- Pliscoff, C. (2009). *New Public Management in Chile (1990--2008): Exploring its impact on public employees*. University of Southern California.