

EXPEDIENTE ECONOMÍA

Hacienda evalúa cambios profundos a los incentivos del sector público



■ Cartera estudia junto a la ANEF modificar el cálculo de los estímulos monetarios e indicadores de desempeño. De llegar a acuerdo, se traducirían hacia fin de año en una iniciativa legal o reglamentaria.

POR SEBASTIÁN VALDENEGRO

El próximo año se cumplen dos décadas desde la creación de uno de los proyectos estrella de la Dirección de Presupuestos (Dipres): los denominados Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos. En simple, los PMG asocian el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo monetario para los funcionarios.

Desde 2014, los PMG cubren un total de 194 instituciones y más de 87 mil funcionarios, formando parte de uno de los mecanismos de incentivo de remuneraciones institucionales más importante aplicado en la administración pública.

Pero como todo en la vida, pasado un cierto tiempo hay que realizar una evaluación y plantear modificaciones. Y en eso ha estado el Ministerio de Hacienda, que está evaluando una importante actualización al esquema de incentivos al desempeño de los servicios estatales. Así lo señala el coordinador de Modernización del Estado de la cartera, Enrique París, quien es enfático: “La convicción es que los incentivos al desempeño institucional tienen que ser objeto de un rediseño profundo”.

La cartera se encuentra evaluando modificaciones al régimen con la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), proceso que ha avanzado mediante una mesa de trabajo.

Para avanzar en este tema, Hacienda encargó un estudio a la Universidad de Chile, el cual mostró un diagnóstico crítico del actual modelo y propuso una serie de modificaciones, como transitar desde un esquema de incentivos variables a fijos y aumentar el rol de las subsecretarías en la evaluación de los servicios bajo su dependencia.

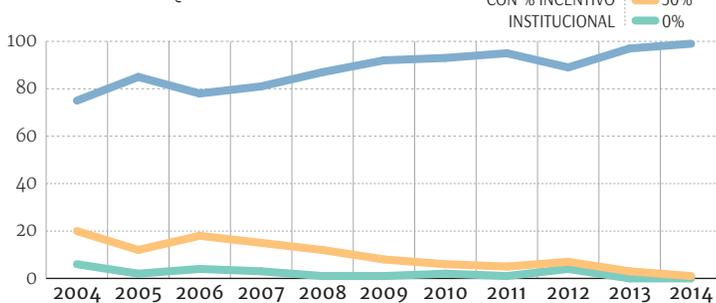
París señala que dicho trabajo, junto a otros, será un insumo para el debate y que lo central debe ser apuntar hacia un esquema en que se mantengan los incentivos al desempeño, pero que sean compatibles con la estrecha realidad de las cuentas fiscales.

Según cifras de la cartera, en 2015 el costo de operación del mecanismo superó los \$ 13.000 millones.

“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

Evolución cumplimiento PMG

% DE SERVICIOS QUE COMPROMETEN PMG



FUENTE: CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS DE INGENIERÍA INDUSTRIAL DE LA U. DE CHILE, EN BASE A DIPRES

evaluar su eficacia”, dice.

Evitar el “gaming”

A partir de 2012 el incentivo monetario corresponde a 7,6% de las remuneraciones si la institución alcanzó un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de un 3,8% si dicho cumplimiento fuere igual o superior a 75% e inferior a 90%. El total de incentivo desde 2010 asciende a 15,6%, desglosado en componentes base, institucional, individual y colectivo.

Uno de los puntos que enfatizará Hacienda son los cambios a los indicadores de cumplimiento que

gatillan los incentivos monetarios. Así, se buscaría evitar el denominado “gaming”, fenómeno mediante el cual las instituciones definen los indicadores que permiten el pago basado en metas que saben que van a alcanzar.

“Hay que transitar hacia un modelo en que el componente variable tenga una menor ponderación en el incentivo total”, señala el también coordinador general de asesores de Teatinos 120.

De todas maneras, París es enfático en precisar que la propuesta es parte de la negociación con los gremios del sector público y que la idea es lograr algún tipo de consenso

antes de fin de año. Solo si se alcanza un acuerdo, Hacienda propondrá las modificaciones que podrían ser vía reglamentaria o legal.

El informe de la Chile

En julio del año pasado, el Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile entregó un reporte a Teatinos 120, en el cual proponía una serie de ajustes.

El documento señala que el diseño actual cumplió un propósito, pero que hoy tiene “más costos que beneficios, en desmedro de la gestión pública”.

Acorde al reporte, entre 1998 y 2014 el porcentaje promedio de instituciones que logró el máximo incentivo, mediante 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 2014 muestran que un 99,5% de las instituciones logra obtener el máximo incentivo”, destaca en su diagnóstico el informe (ver nota relacionada).

MONTO DE LOS INCENTIVOS INSTITUCIONALES EN CHILE

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DEL INCENTIVO PMG

COMPONENTE	LEY N° 19.553		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

ANÁLISIS COMPARATIVO A NIVEL DE DISEÑO

	 AUSTRALIA	 CANADÁ	 NUEVA ZELANDIA	 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 (esquema 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 Cabinet Office 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%	-

FUENTE: CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS DE INGENIERÍA INDUSTRIAL DE LA U. DE CHILE, EN BASE A DIPRES

El lapidario informe de la Universidad de Chile sobre el **modelo de evaluación estatal**

■ Reporte plantea que el diseño tiene hoy “más costos que beneficios, en desmedro de la gestión pública”.

“Estudio de diseño e implementación de los incentivos institucionales del sector público”. Así se llama el informe que encargó el Ministerio de Hacienda al Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. El reporte fue solicitado por la cartera para solicitar una opinión sobre la necesidad de actualizar el esquema de Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

El diagnóstico de los investigadores es lapidario: “El diseño actual, que en algún momento cumplió un propósito, hoy tiene más costos que beneficios, en desmedro de la gestión pública”.

Si bien el documento parte recalando que los PMG aportaron en la “instalación” de una cultura de medición en el sector público, advierten que a medida que se aumentó el monto de las bonificaciones, se generó una tendencia al denominado “gaming”.

Esto es, que las instituciones definen los indicadores que permiten el pago basado en metas que saben que van a alcanzar.

Desde 1998 -año en que nacen los PMG- a la actualidad, el componente variable del incentivo al desempeño se ha más que duplicado, alcanzando el 15,6% de la remuneración (ver tabla).

“En resumidas cuentas, esto es que ‘yo hago como que te mido e incentivo, y tú haces como que lo cumples’, generando un daño ético y facilitando una cultura de cinismo institucional, poco compatible con el servicio público”, critica la investigación.

Para el estudio, se realizaron más de 40 entrevistas a expertos, actores relevantes e informantes clave del sistema de mecanismos de incentivos institucionales, incluida la directiva de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y cinco exdirectores de Presupuestos (Dipres).

Las propuestas

El documento propone cinco medidas de mediano plazo para modernizar el régimen de incentivos al desempeño del sector público.

1 Transformar de variable a fijo, “al extremo políticamente posible” el componente del incentivo institucional. “El costo monetario para el Fisco de esta decisión sería mínimo y la ley podría definir un tránsito gradual”.

2 Continuar solo con los indicadores transversales, pagando por informar el grado de avance. El monto que se paga por indicadores estratégicos, que hoy en día representa entre el 60% y 80% del incentivo, se propone pasar a sueldo fijo.

3 Reorientación de la Secretaría Técnica, hacia colaborar con las subsecretarías en la función de control de gestión estratégico, y aprovechar el conocimiento acumulado para actuar como “segundo piso” del sistema general de control de gestión.

4 Sobre 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.

5 Instructivo presidencial para orientar y revisar el conjunto de indicadores y metas de cada servicio, en una instancia que coordine a la Subsecretaría de Hacienda, Segpres, las subdirecciones de Dipres y el Servicio Civil.



Enrique Paris
coordinador de Modernización del Estado de Hacienda

“La convicción que tenemos es que los incentivos al desempeño institucional tienen que ser objeto de un rediseño profundo”.

15,6%
de la remuneración asciende el incentivo al desempeño desde 2010.

\$ 13 mil millones
costo de operación del mecanismo en 2015.

