

Sintonía fina en la modernización del Estado: el plan ChileGestiona, sus oportunidades y riesgos

Jorge Rodríguez C.

Investigador CIEPLAN

Noviembre de 2012

Algo de contexto

- La administración Piñera planteó como eje para 2010-2014 el mejorar la gestión pública (“Nueva Forma de Gobernar”).
- Ello partía de un diagnóstico: **“Estado obeso, requiere recortar grasa”**.
- Se entiende que ChileGestiona se enmarca dentro de ese esfuerzo.
- Sería útil contextualizarlo:
 - Luego de dos años y medio de gobierno ¿Hay un diagnóstico sobre cuánta grasa hay realmente en el Estado? ¿Cuánta de ella se ha recortado a la fecha? ¿Cuánta es realista/factible de recortar?
 - ¿Cuánto del problema aborda ChileGestiona dado su ámbito de acción? ¿O el grueso del problema está en otro lado: programas completos que sean ineficientes que deban cerrarse, instituciones completas que deban modernizarse, o dotaciones sobredimensionadas que deban recortarse?

Vistazo a algunos indicadores

Dotación máxima de personal 2010-2013

	2010	2011	2012	2013p
Dotación máxima *	177.355	177.810	182.013	190.614
Variación	5.655	4.046	4.203	8.601
Variación %	3,3%	0,3%	2,4%	4,7%

* No incluye cargos médicos.

p: proyecto de ley de presupuestos.

Fuente: En base a información de la Dipres publicada en Informes de Finanzas Públicas para cada año.

Vistazo a algunos indicadores

Gasto en Honorarios 2010-2013

(millones de pesos de 2013)

	2010	2011	2012	2013p
Gasto	143.826	149.595	157.120	170.159
Variación %	15,0%	4,0%	5,0%	8,3%

p: proyecto de ley de presupuestos.

Fuente: En base a información de la Dipres publicada en Informes de Finanzas Públicas para cada año.

Vistazo a algunos indicadores

Gasto en Horas Extraordinarias 2010-2013

(millones de pesos de 2013)

	2010	2011	2012	2013p
Gasto	64.860	64.896	65.526	67.986
Variación %	nd	0,1%	1,0%	3,8%

p: proyecto de ley de presupuestos.

Fuente: En base a información de la Dipres publicada en Informes de Finanzas Públicas para cada año.

Vistazo a algunos indicadores

Gasto en Viáticos 2010-2013

(millones de pesos de 2013)

	2010	2011	2012	2013p
Gasto	60.566	55.015	54.988	54.975
Variación %	nd	-9,2%	0,0%	0,0%

p: proyecto de ley de presupuestos.

Fuente: En base a información de la Dipres publicada en Informes de Finanzas Públicas para cada año.

Vistazo a algunos indicadores

Gasto en publicidad 2011-2012, asignación 22-07-001, (miles de pesos de 2012)

Ministerio	Gasto en publicidad primer semestre 2011	Gasto en publicidad primer semestre 2012	Crecimiento 2012/2011
Interior	449.929	703.201	56%
RREE	140.564	241.952	72%
Economía	471.113	522.889	11%
Hacienda	555.672	661.283	19%
Educación	300.206	547.524	82%
Justicia	254.643	124.973	-51%
Defensa	336.153	214.656	-36%
MOP	565.649	729.248	29%
Agricultura	166.335	241.809	45%
BBNN	80.147	118.186	47%
Trabajo	566.667	404.938	-29%
Salud	505.215	488.147	-3%
Minería	9.172	132.026	1.339%
MINVU	213.828	263.822	23%
Transporte	209.357	572.065	173%
SEGEJOB	695.872	288.465	-59%
MDS	221.151	76.597	-65%
SEGPRES	1.963	8.071	311%
Energía	109.102	222.334	104%
Medio Ambiente	45.067	64.889	44%
TOTAL	5.897.805	6.627.075	12,4%

Fuente: elaborado en base a información de la Dipres, Oficio N°1.375 del 28 de septiembre de 2012.

Calidad de servicios públicos

- **La ciudadanía más empoderada ya no acepta cualquier estándar de servicio público:**
 - Aglomeraciones en un consultorio, demoras en un paradero, retrasos en la entrega de algún bono, se divulgan rápidamente por las redes sociales, aparecen en la prensa y terminan marcando la pauta de la opinión pública.
- Prestar buenos servicios públicos no es sólo un deber moral, sino que de ello puede llegar a depender el control de la agenda política del gobierno.
- Esto puede que no lo visualicen los funcionarios directamente involucrados en la atención a público (aunque sí sufren las quejas), ni menos los del back office.
- Es deber de la alta dirección hacerse cargo y alinear los incentivos del resto de los funcionarios.

No se parte de cero

- **Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) existen desde 1998**, y asocian el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo monetario para los funcionarios.
- En 2013 los PMG cubrirán a 195 instituciones y a más de 84 mil funcionarios.
- Los PMG han evolucionado desde medir indicadores asociados a actividades rutinarias de las instituciones, a medir indicadores de áreas comunes de gestión (RRHH, atención de usuarios, planificación, gestión financiera, entre otros), a incipientemente medir indicadores más asociados a los resultados de gestión que dependen de cada institución.
- Otros mecanismos de incentivos a la gestión que existen:
 - Bono por calidad de atención de profesionales médicos (desde 2000).
 - Metas de eficiencia institucional (desde 2007).
 - Incentivos sectoriales (Poder Judicial, Ministerio Público, Registro Civil) (desde 2007 en adelante).

Incentivos para funcionarios

- **La gestión por incentivos es ampliamente aplicada en el sector privado** para motivar el desempeño del personal y alinear sus intereses con los del principal.
- **Desafíos tradicionales:** las metas deben ser medibles, verificables, relevantes, desafiantes, depender del accionar de los funcionarios y ser a prueba de trampas; los incentivos deben ser atractivos para generar cambios en conducta; los premios deben ser verdaderamente variables y no pasar a ser “parte de la base”.
- **En el sector público hay desafíos adicionales:**
 - Cualquier remuneración o premio debe tener respaldo legal.
 - La inmovilidad de los funcionarios de planta hace que un incentivo clave para el buen desempeño (mantener el puesto de trabajo) se diluya.
 - El objetivo del principal no necesariamente es el buen desempeño (a veces ni siquiera es claro quién es el principal).

Aspectos destacables de ChileGestiona

- **Partió como plan piloto**, lo que es razonable cuando se está probando algo nuevo.
- **Entrega responsabilidades de gestión a los Subsecretarios**, autoridades de peso, para poner el tema de la gestión dentro de su función objetivo.
- **Considera equipos en las subsecretarías para monitorear el tema**, incluyendo Directores de Gestión para apoyar al subsecretario en su vínculo con sus servicios dependientes.
- **Considera rendiciones de cuentas de los jefes de servicios a los respectivos Subsecretarios**, lo que operacionaliza una relación jerárquica que muchas veces no se ejerce (“los servicios se mandan solos”).
- **Visión constructiva que incentive el aprendizaje, no el castigo** (al menos así se presenta).

Aspectos debatibles de ChileGestiona

- **Potencial duplicidad con sistema de PMG.**
- **Se monitorea desde la Subsecretaría de Hacienda:**
 - Usualmente ha sido la Dipres la agencia dedicada al tema, que tiene experiencia, equipos e institucionalidad (Subdirección de racionalización y función pública, División de control de gestión pública).
 - Al coexistir con los PMG, los servicios tienen que hacer doble reporte: a la Dipres y a la Subsecretaría de Hacienda.
- **Los premios considerados pueden no ser tan potentes como incentivos** (viajes para conocer otras experiencias de gestión).
- **Potencial duplicidad de cargos:** la ley de administración financiera señala que todas las subsecretarías deben tener Divisiones de Planificación y Presupuestos ¿no les correspondería a ellas asumir el rol, tal vez con más personal, en vez de crear otro equipo?
- **Regulación del proceso de evaluación del cumplimiento de metas:** trade-off entre burocracia y “debido proceso”.

Desafíos de ChileGestiona

- **Lo que no se institucionaliza en el sector público difícilmente perdura.**
- **¿Cómo es recomendable hacerlo? Insertándose en la institucionalidad vigente:**
 - Lecciones de la experiencia piloto debieran usarse para fortalecer el sistema de PMG, en vez de crear otro sistema paralelo.
 - Los PMG pueden tener mucho que mejorar (Estudio del Banco Mundial, 2008), pero tienen todo un sistema instalado que no debe desaprovecharse.
 - Los PMG pueden incorporar más y/o mejores indicadores de gestión interna y de servicio a los usuarios.
 - Los convenios de desempeño de la ADP también debieran estar coordinados, con metas para los directivos alineadas con las de su respectivo servicio.

Desafíos de ChileGestiona

- **Mantener a la Dipres a cargo del sistema de control de gestión pública** (con las modernizaciones que requiera).
- **Empoderar a los subsecretarios para que efectivamente supervisen la gestión de sus servicios dependientes** (puede requerir cambios legales).
- **Crear equipos en las subsecretarías encargados de monitorear la gestión, que se inserten en su estructura institucional**, para que no dependa de la prioridad que le otorgue el subsecretario de turno.
- **Generar sistema de información** que automatice en lo posible la medición de los indicadores, evite posibles fraudes, y esté disponible para que la ciudadanía también pueda hacer seguimiento.
- **Revisar esquema de premios** para que sean más potentes como incentivos.

Otros anuncios en materia de gestión que ojalá se concreten

- Crear **Agencia Autónoma de Calidad de las Políticas Públicas**, para evaluar en forma ex post las políticas y programas desarrollados por las instituciones estatales.
- **Modernizar a la Contraloría General de la República** para mejorar el proceso de toma de razón, el rol de juez de cuentas y el control ex post.
- Extender principios y mecanismos de selección por mérito de la **Alta Dirección Pública a nivel regional y municipal**.
- Fortalecer el rol coordinador de MINSEGPRES.
- Capacitar en forma continua a los servidores públicos de todos los niveles.
- Transformar el Sistema de Empresas Públicas en un holding autónomo, con el objeto único de exigir el máximo aporte a las empresas controladas por el Estado.
- **Lo más complejo: Crear nuevo estatuto administrativo que compatibilice incentivos a buen desempeño con desarrollo funcionario.**

Sintonía fina en la modernización del Estado: el plan ChileGestiona, sus oportunidades y riesgos

Jorge Rodríguez C.

Investigador CIEPLAN

Noviembre de 2012