

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