

DGP-01/2012

APLICACIÓN DE INCENTIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO

Henry Espinoza

Franklin Huaita

Enero 2012



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

DIRECCIÓN GENERAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

DIRECCIÓN GENERAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

APLICACIÓN DE INCENTIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO

Henry Espinoza ¹

Franklin Huaita

DGP-01/2012

Enero 2012

Dirección General de Presupuesto Público

Ministerio de Economía y Finanzas

Documentos de Gestión Presupuestaria

La serie Documentos de Gestión Presupuestaria es una publicación de la Dirección General de Presupuesto Público que discute sobre tópicos relevantes para los objetivos de la Dirección y está dirigido a un público amplio tal como funcionarios públicos, investigadores y profesionales vinculados a la gestión pública así como a otros interesados. Tiene el objetivo de reforzar la comunicación y la difusión desde la Dirección General de Presupuesto Público.

¹ Cualquier comentario o sugerencia hacerla llegar a la Dirección de Calidad del Gasto Público al correo electrónico: hespinoza@mef.gob.pe

1. Introducción

Los incentivos, monetarios y no monetarios, responden a la necesidad de los empleadores por conducir las acciones del personal hacia propósitos que son de su primordial interés. Son contratos que tratan de resolver un problema de agencia², en el cual el dueño (principal) quiere mejorar su situación pero no conoce a cabalidad el verdadero esfuerzo que realizan los trabajadores (agentes) de su empresa. En este problema son los agentes quienes tienen mayor información sobre sus reales capacidades para llevar a cabo las actividades regulares dentro de la empresa o entidad pública³.

En el caso del sector público, el problema de agencia se presenta de manera distinta pues existe un solo administrador de recursos: la Hacienda Pública, que debe distribuir esos recursos entre muchas entidades sin tener información completa sobre los costos (monetarios y no monetarios) o sobre los resultados de cada una de estas entidades. Podemos graficar la situación del sector público imaginando que existe una única función de bienestar social, dependiente de muchos ámbitos de intervención pública⁴, que los representantes ciudadanos (los dueños)⁵ entregan a la Hacienda Pública para que asigne los recursos buscando maximizar esta función. El rol de Hacienda sería trivial si es que, además de conocer la función de bienestar, conociera los costos que serán asumidos y los stocks de capacidades al interior de cada entidad, pues con ello podría obtener la cantidad de recursos que debe entregar para cumplir con la “orden ciudadana”. Lo real es que todo lo anterior pertenece a la información privada de las entidades y es de conocimiento imperfecto de Hacienda, por lo que su rol está lejos de la trivialidad.

Si bien la experiencia en la aplicación de incentivos al interior de las empresas privadas es extensa, no es así en el sector público donde su aplicación ha sido más bien limitada. La dificultad de implementar incentivos radica en las diferencias entre ambos sectores. Así mientras en el sector privado las empresas operan bajo el principio de maximización de beneficios, las entidades públicas tienen por lo general múltiples objetivos, los cuales además son difíciles de medir. En el sector privado los premios o incentivos están asociados al aumento de las ventas o beneficios, objetivos que tienen una medición periódica y que incluso han llevado a desarrollar conceptos tales como la *calidad del servicio* o la *satisfacción y fidelización del cliente* en la teoría de administración de negocios. Por el contrario, en el sector público, además de la dificultad en la medición, el accionar del empleado público no está necesariamente sujeto a la satisfacción del cliente en la medida que las entidades públicas no se auto-sostienen, no generan ganancias y no

² Se habla de una relación principal-agente cuando quien hace las veces de agente está en una posición de subordinación o dependencia del principal, por su parte el principal no puede observar las acciones o el esfuerzo que el agente realiza y que afectan los resultados y los beneficios esperados del principal. El problema de agencia se da porque además de existir este problema de información, los intereses entre agente y principal no son los mismos.

³ Más adelante en este documento, se usa indistintamente el término empleador o principal y empleado o agente.

⁴ Esta sería una compleja función de bienestar que contiene distintos objetivos por cada ámbito de acción del Estado: salud, educación, justicia, seguridad, contaminación, pobreza, etc.

⁵ La referencia a los representantes ciudadanos no es para la clase política. Muchas veces los objetivos de los políticos no están alineados con los objetivos ciudadanos, como explicaremos más adelante.

quiebran. De este modo, el empleado público muchas veces puede encontrar poca motivación para hacer esfuerzos conducentes al logro de resultados (los agentes no tienen los mismos intereses que el principal).⁶

Otra de las diferencias del sector público con el sector privado tiene que ver con que las entidades públicas no son típicas organizaciones administrativas, sino que operan en un contexto político. Esto tiene un efecto sobre las relaciones verticales de principal-agente, pues mientras que en el sector privado los grandes accionistas, la estructura de deuda, los directorios, etc., alivian el problema de propiedad dispersa, en las entidades públicas son varios los que se irrogan la propiedad y hacen las veces de principal. En ese papel están el propio Poder Ejecutivo, los partidos políticos, los grupos de interés, el Congreso, y en algunos casos los sindicatos.

Para cumplir su rol y consciente de los desafíos que presenta las características previamente mencionadas, Hacienda, a través de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), viene usando paulatinamente los incentivos para guiar a las entidades públicas hacia una gestión por resultados. Algunos ejemplos de implementación de incentivos son el convenio EUROPAN, los Programas de Incentivos Municipales⁷, el Bono por la Ejecución Eficaz de Inversiones (BOI), y los Bonos por Desempeño. Primero, el convenio EUROPAN es un apoyo presupuestario para el cumplimiento de metas conducentes a reducir la desnutrición crónica infantil en zonas prioritarias, en el que las regiones suscriben convenios con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para la recepción de los fondos, con cargo a cumplimiento de metas claras. Segundo, los Programas de Incentivos Municipales tienen la finalidad de impulsar el crecimiento y el desarrollo sostenible de las economías locales, en el marco del proceso de descentralización y de mejora de la competitividad. Las transferencias monetarias en este caso responden al cumplimiento de una serie de metas destinadas a lograr la auto-sostenibilidad financiera, la reducción de la desnutrición crónica infantil, la mejora de los servicios públicos, la infraestructura y la simplificación de trámites. Tercero, el Bono por la Ejecución Eficaz de Inversiones (BOI), de reciente creación, transfiere recursos a Gobiernos Locales y Regionales que cumplan con un porcentaje de ejecución de su presupuesto en proyectos de inversión pública. Finalmente, los Bonos por Desempeño a la Policía Nacional del Perú, Poder Judicial y Ministerio Público, son transferencias al 10% del personal que ha mostrado mejor desempeño de acuerdo a unos indicadores previamente establecidos y bajo un esquema de competencia lo más justa posible. Con estas iniciativas, la DGPP persigue no sólo el logro de resultados, sino contar con elementos de evaluación para la rendición de cuentas que ayuden a una transparente fiscalización de la administración pública.

El objetivo del presente documento es concientizar de lo importante y útil que puede ser la aplicación de incentivos en la gestión pública y explicar bajo qué circunstancias éstos pueden ser más efectivos. Este documento presenta una revisión de elementos teóricos y experiencias que deben ser considerados al tratar de establecer incentivos

⁶ Si bien hay algunos estudios que encuentran una motivación especial en los empleados públicos que los llevaría incluso a aceptar salarios más bajos que en el sector privado, no se puede desconocer que en la particularidad, cuando se trata de identificar individualmente las motivaciones de estos empleados, la búsqueda por el logro de los resultados es más débil que en el sector privado.

⁷ Programa de Modernización Municipal (PMM) y el Plan de Incentivos para la mejora de la Gestión Municipal (PI).

monetarios en el sector público. Si bien se presenta una discusión sobre varias dimensiones de su aplicación, hay otras que todavía quedan abiertas y que corresponden a cada aplicación en particular⁸. De igual manera, hay otros aspectos que pertenecen al ámbito de los incentivos de la función pública y que no son abordados aquí, tales como el ascenso en la carrera pública, el grado de profesionalismo alcanzado en el ejercicio de las labores, el cumplimiento de ideales personales, entre otros.

Además esta introducción, el presente documento consta de cinco secciones. En la segunda sección se presenta las modalidades de incentivos de mayor aplicación. En la tercera sección se describe el carácter multipropósito y de múltiples principales ya referidos en el sector público así como otras características que son importantes a considerar. La cuarta sección revisa de manera rápida la experiencia nacional e internacional en la aplicación de incentivos y se señalan algunas lecciones aprendidas. Finalmente, la sección 5 presenta unas consideraciones finales.

2. Características generales de los incentivos

Los incentivos forman parte de la naturaleza de las relaciones económicas. En el terreno laboral, los empleadores usan incentivos monetarios para que los empleados dirijan su atención y su esfuerzo según el interés de la organización. De esta forma, los incentivos hacen que la remuneración de los empleados varíe según su desempeño. Esta aplicación es extrapolable al problema de Hacienda en el sector público, donde las transferencias a las entidades son variables y dependientes del desempeño de las mismas. Adicionalmente, los incentivos siempre incluyen alguna forma de monitoreo, evaluación y cláusulas contractuales para establecer los indicadores de desempeño y con éstos los premios y castigos correspondientes. En la presente sección se revisa brevemente la teoría de los incentivos, se señalan los tipos de incentivos más importantes y finalmente se describe el rol de las metas.

- **La teoría:** Existen muchos diseños de incentivos los cuales dependen principalmente de la capacidad del dueño (o principal) para observar, monitorear o intuir el esfuerzo del agente en la producción. Para establecer una clasificación de los incentivos podemos ayudarnos de los modelos teóricos que derivan el tipo de incentivos al establecer un contrato que resuelve el problema que se plantea el principal (Lazear y Oyer, 2009). Por lo general, estos modelos asumen que la producción de un bien o servicio es una función creciente del esfuerzo de los trabajadores. Es decir, un mayor esfuerzo implica una mayor producción de bienes o servicios.

Por el lado de los agentes, su comportamiento está determinado por el objetivo de maximizar su utilidad la cual depende de su nivel de ingresos y del nivel de esfuerzo realizado. En cuanto al esfuerzo,

⁸ Algunas de ellas pueden ser la discusión sobre la entrega de premios a las acciones individuales o colectivas, la frecuencia en la entrega de los premios, evitar el probable favoritismo de los gerentes por un grupo de trabajadores, etc.

inicialmente los incrementos de éste aumentan la utilidad de los empleados pues incrementan sus ingresos (en la parte asociada a las ganancias de la firma), pero sólo hasta cierto punto en donde esfuerzos adicionales disminuyen su utilidad pues trabajar más implica dedicar menos tiempo a otras actividades alternativas que proporcionan mayor utilidad. En cuanto al nivel de los ingresos, a pesar de que aumentos del ingreso están asociados a incrementos en la utilidad de los trabajadores, su grado de aversión al riesgo podría modificar su comportamiento con respecto al incentivo pues esta se relaciona con la variabilidad del ingreso. Es decir, si esta aversión al riesgo es muy alta los agentes prefieren tener ingresos estables a que estos ingresos sean muy volátiles, por lo que no participarían en incentivos que consideren riesgosos.

Por otro lado, el objetivo del principal es el de maximizar su producción (dado un precio), pero se encuentra con la dificultad de que sólo puede observar el producto (unidades producidas) mas no el esfuerzo que incorporó el trabajador al producto. No sabe si el trabajador pudo hacerlo mejor. El desafío para el principal está determinado por establecer un contrato que maximice su producción haciendo que el trabajador esté dispuesto a esforzarse, porque hacerlo le reporta mayor utilidad. La forma de este contrato va a depender del grado de desinformación del principal y del grado de aversión al riesgo de los agentes.

- **Los tipos de incentivos:** De acuerdo a lo anterior, se puede diferenciar los tipos de incentivos en dos grupos. Por un lado, están los incentivos en donde no es posible para el principal observar el esfuerzo del agente o no es posible saber qué proporción del producto es atribuible al esfuerzo del agente. En estos casos, para conseguir un nivel adecuado de esfuerzo el principal paga al agente el valor total de su producción. Ejemplos de ello pueden ser los casos en los que el empleador prácticamente vende la empresa al agente. Es decir, el agente termina pagando por trabajar en ese puesto, como es el caso del trabajo de taxista, en donde el agente alquila el taxi al empleador. Otro ejemplo son los pagos por destajo, que consisten en un pago por unidad de producto. En este caso, los agentes soportan todo el riesgo y son completamente responsables por su ingreso.

Por otro lado, están los incentivos en donde la productividad del agente se puede medir y está imperfectamente relacionada a algún indicador de su esfuerzo, y en el que los agentes son más adversos al riesgo que el principal. Así, sobre la base de cómo compensan los empleadores el riesgo para los empleados, de cuánto se observa del esfuerzo y los incentivos que están dispuestos a pagar, estos incentivos otorgan algún tipo de premio condicionado al cumplimiento de metas. Los ingresos en estos incentivos están compuestos por un componente fijo independiente del desempeño que cubre contra el riesgo a los agentes (sueldo/ingreso básico) y un componente variable (premio) que depende del cumplimiento de metas (medidas por distintos indicadores de desempeño). El componente variable en el sector privado está representado por la opción de comprar acciones de la compañía, la adjudicación

de parte de las ganancias del empleador o la adjudicación de un monto previamente estipulado (bono). Las metas que determinan el acceso al componente variable del ingreso pueden ser absolutas o relativas.

- **Las metas:** En lo que respecta a metas absolutas, el componente variable del ingreso (remuneración, transferencia, activos, etc.) se obtiene en función al cumplimiento de un objetivo. Cumplir el 100% de la meta implica un premio mayor que el cumplimiento parcial. Este sistema es bastante conveniente cuando los objetivos del principal son bastante claros y existen medidas de productividad tangibles que sirven de referencia para el establecimiento de las metas. Asimismo, el monto del bono debe ser lo suficientemente alto como para motivar el cambio en la conducta de los agentes. La evidencia es mixta en cuanto al monto óptimo del premio para metas absolutas. La literatura sugiere que modificar el esfuerzo de los empleados depende del monto asignado al componente fijo y del valor del producto (Prendergast, 1999). Mientras mayor sea el componente fijo y el valor de la producción, se necesitará un premio mayor para motivar al agente. La evidencia muestra que los premios varían entre 1% y 25% del monto fijo. En el caso de la empresa privada, cuando los salarios básicos son muy altos (como es el caso del nivel gerencial), los premios consisten en proporción de las ganancias de la organización u opciones de compra de acciones.

Cuando las metas son relativas, se habla de incentivos a través de torneos o competencias. En este caso ganar el premio depende de la posición en el ranking de una competencia sobre la base de un indicador de desempeño. Este tipo de incentivos son apropiados cuando es difícil monitorear el esfuerzo de los agentes. Es decir, es más fácil observar la posición relativa de un trabajador o agente. En este caso el monto del premio y el número de ganadores juegan un papel fundamental. Lazear y Oyer (2009) sugieren que un premio alto puede incrementar el nivel de esfuerzo de los trabajadores. En lo que respecta al número de ganadores, éste no debe ser muy alto como para aumentar en demasía la probabilidad de ganar, y por consiguiente reducir los niveles de esfuerzo. Esto implica que si la cantidad de ganadores es baja, el monto del bono debería compensar el aumento del esfuerzo que implica ganar el premio ante una menor probabilidad de obtenerlo. La evidencia empírica sugiere que funcionan positivamente (en términos de incrementar el esfuerzo de los trabajadores) mientras mayor sea la diferencia entre lo que reciben los ganadores y los perdedores (Prendergast, 1999).

Otra forma de usar los torneos o competencias es a través de la medición del desempeño frente a un grupo de referencia que no forma parte de la competencia. Es usado en los incentivos en el sector financiero donde se compara la rentabilidad de los fondos frente a los alcanzados por los otros fondos del mercado, e incluso ha sido sugerido para ser usado en el sector público cuando un bien o servicio entregado pueda ser comparado con lo que entrega el sector privado.

Los incentivos a través de torneos pueden involucrar la conformación de grupos para competir. Esto tiene sentido cuando el trabajo individual depende de las actividades de otros colegas. La literatura sugiere que los incentivos grupales funcionan cuando los procesos productivos son complejos, cuando los equipos usan de manera eficiente las distintas habilidades de sus trabajadores y cuando la presión social entre los miembros del equipo es efectiva (no existe espacio para aprovecharse del trabajo de sus colegas). De acuerdo a estudios sobre experiencias internacionales, Makinson (2000) señala que el premio en incentivos grupales debería ser por lo menos mayor al 5% del componente fijo mensual, aunque el premio pueda darse una vez al año. En casos de la plana gerencial, la literatura sugiere un incentivo alrededor del 20% del salario básico. Este punto abre el debate acerca si el premio debería ser homogéneo para todos los tipos de trabajadores. Un premio homogéneo es positivo para los trabajadores de menor rango, pero en caso el premio sea de menor cuantía podría no ser visto como suficiente por trabajadores de rangos más altos. Esto podría perjudicar el éxito del incentivo pues los trabajadores de rango más alto no sólo son los encargados de comunicar y dirigir a sus equipos en la consecución del objetivo, sino también son los que comúnmente aportan en mayor proporción a los indicadores de desempeño.

3. Los desafíos de la aplicación de incentivos en el Sector Público

Como mencionamos parcialmente en la introducción, existen varias particularidades en el sector público que convierten a la implementación de incentivos en materia distinta a la del sector privado. Todas estas particularidades deberían ser tomadas en cuenta en la implementación de incentivos en el sector público peruano. La literatura especializada sugiere las siguientes características a tomar en cuenta: múltiples objetivos (problemas de medición), falta de competencia, y múltiples dueños.

- **Múltiples objetivos (problemas de medición):** A diferencia del sector privado, en el sector público no hay un producto perfectamente identificado. Generalmente, la entrega de bienes o servicios públicos comprende diversas dimensiones. Por ejemplo, definir el desempeño para el caso de la educación es una tarea difícil. La buena educación significa que los estudiantes sean capaces de alcanzar altos puntajes en las pruebas, pero también significa que los estudiantes desarrollen la creatividad, curiosidad, los buenos valores, dimensiones que no son sencillas de cuantificar. Los puntajes pueden ser fáciles de medir pero hay que tomar en cuenta que si los profesores son sólo medidos por el puntaje de sus alumnos, se podría desincentivar otros componentes de la buena educación. Además, con este ejemplo queremos dejar en evidencia que las características cualitativas de los servicios públicos son importantes y no pueden reducirse completamente a un problema cuantitativo.

Relacionado a lo anterior, otra variante de esta misma característica aparece cuando una entidad, al

realizar acciones conducentes a alcanzar sus objetivos, permite el logro de objetivos definidos por otra entidad pública. Por ejemplo, dentro de los objetivos del ministerio de saneamiento está el que los hogares rurales cuenten con instalaciones de agua y desagüe, para ello realiza acciones de construcción de infraestructura, rehabilitación, mejoramiento de los sistemas de agua potable y disposición de excretas. Con ello, no sólo cumple con su objetivo sino que reduce el número de casos de enfermedades diarreicas agudas y de desnutrición crónica por falta de acceso a agua potable, objetivos que le pertenecen al sector salud. De esta manera, colocar incentivos sólo en algunos objetivos puede tener la consecuencia de perjudicar otras áreas de acción del Estado.

Las reflexiones en torno a esta característica del Estado no significan que no se puedan implementar incentivos en el sector público. Significa que estos incentivos deben balancear distintas dimensiones de desempeño para fijar sus metas. Deben asignar ponderaciones a las distintas metas de desempeño (por cada objetivo) según sea la relevancia asignada. Por otro lado, plantea la importancia de tener mediciones que puedan ser usadas confiablemente para medir el desempeño. De otra manera, poner premios sobre medidas “sucias” de desempeño puede reducir la efectividad de los incentivos y aumentar comportamientos no deseados en los agentes. Adicionalmente, los incentivos pueden servir para promover la generación de información necesaria para medir el desempeño.

- **Falta de comparación:** en el sector privado, las empresas maximizadoras de ganancias tienen poderosos incentivos externos en su competencia con otras empresas, en el sector público en cambio, muchas agencias gubernamentales tienen el monopolio de su actividad. Por ejemplo, el Poder Judicial tiene el monopolio de la administración de justicia, la Policía tiene el monopolio de la lucha contra la delincuencia. Al no haber en el sector privado instituciones que realicen funciones similares, es difícil saber cuánto esfuerzo exigir a los trabajadores o qué metas establecer. Sin embargo, aún es posible comparar dependencias dentro de una misma institución. Por ejemplo, se puede comparar el desempeño entre comisarías, entre juzgados, entre fiscalías, etc., a través de torneos. Incluso se puede comparar el desempeño a nivel de los gobiernos subnacionales (regionales y locales) y en algunos casos especiales podría ser posible medirse con un par del sector privado
- **Múltiples dueños (principales):** Las acciones de un organismo gubernamental afectan a diversas personas quienes están en posición de influenciar como principales. Por ejemplo, la manera en la que se efectúa la provisión de bienes y servicios de educación y salud es un problema que afecta a la sociedad como un todo y no sólo a quienes reciben estos servicios. Así por ejemplo, en el caso de una escuela los administradores del colegio y el ministerio de educación puede estar más preocupado por tomar acciones que desarrollen las capacidades creativas en los alumnos, pero los padres pueden estar más

preocupados por los resultados de los alumnos en las pruebas internacionales, y finalmente los contribuyentes en general, que financian el gasto con sus impuestos, pueden estar preocupados por lo costoso que vienen resultando las acciones de las escuelas públicas⁹. En ocasiones la sociedad se divide en grupos con intereses contrapuestos, como puede ser el caso de cámaras de comercio y sindicatos de trabajadores, ambos tratando de influir en las autoridades gubernamentales porque se sienten con el derecho de hacerlo.

El proceso político también le da características particulares al sector público, pues la administración de las entidades públicas cae en manos del grupo político que gana un proceso de votación en el que participa toda la sociedad, pero esta participación se da bajo condiciones desiguales. Están los votantes educados e informados y otros que no están bien informados (pero que se reservan igual derecho a ejercer su posición de dueño o principal), los grupos de interés con poder económico y otros grupos más pequeños que también tratan de influir en el resultado de la elección. Es decir, los intereses de los ganadores de la elección no están alineados con todos los grupos de la sociedad, e incluso en muchos momentos, los políticos que dirigen la administración de las entidades pueden cambiar sus intereses a los inicialmente revelados desalineándose de su grupo inicial de soporte. En consecuencia, mientras el objetivo de una empresa privada está bien definido y es consistente en el tiempo, los objetivos de una entidad pública están definidos por el proceso político y pueden cambiar de manera aleatoria en el tiempo ya sea por cambios en énfasis o por cambios en los gerentes. Esto genera mayor incertidumbre entre los trabajadores y podría ser confuso saber qué objetivo seguir o a cuál darle mayor prioridad. El desafío que lo anterior presenta, es que cuando los objetivos de los diversos principales no son consistentes entre sí, a cada uno le gustaría incentivar acciones que no van en línea con lo que persiguen los otros principales.

Makinson (2000), menciona como otra característica del sector público que la presencia de sindicatos o de unidades ejecutoras con una cultura organizacional reticente a los cambios puede dificultar el establecimiento de indicadores de desempeño. Organizaciones que por años construyen sus relaciones laborales sobre la base de modelos poco flexibles no son muy propensas a aceptar incentivos por desempeño.

Finalmente, podemos mencionar cuatro razones por las que los incentivos en el sector público pueden ser positivos según un estudio de la OECD (2005):

- Primero, el sector público está compuesto por una serie de estamentos burocráticos que retardan mucho los ascensos. Los trabajadores pierden motivación al no ver recompensados sus esfuerzos en una mejor remuneración. Los incentivos cumplen la función de motivar a los trabajadores a mantener un nivel de

⁹ Ver más ejemplos en Besley, T. y G. Maitreesh, 2003

esfuerzo constante.

- Segundo, las brechas salariales entre el sector público y privado hacen que el talento migre, por lo general, al sector privado. Al incorporar los incentivos, el sector público puede atraer mejores profesionales del sector privado.
- Tercero, las presiones salariales están, usualmente, en contradicción con las presiones fiscales por lo que los aumentos salariales toman tiempo en ser procesados o aprobados. Los incentivos proveen una opción, en términos presupuestales, de aumentar los salarios sin incrementar la planilla.
- Finalmente, la mejora de los sistemas de información ha puesto a la población más alerta de las actividades de los funcionarios públicos y su desempeño. En ese sentido, los incentivos proveen, tanto a los funcionarios públicos como a la población, de mejores herramientas para la rendición de cuentas y fiscalización de su función.

4. Evidencia de los incentivos en el Sector Público

a. Evidencia a Nivel Internacional:

Según un estudio de la OECD¹⁰, se han implementado incentivos a los trabajadores públicos en varios países tales como: Canadá, Corea, Chile, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Nueva Zelanda, Suecia, Suiza y el Reino Unido. En estos países los incentivos están asociados al cumplimiento de metas teniendo como premios en algunos casos aumentos salariales (los cuales son permanentes) o bonos (no permanentes). En algunos países se establecieron metas absolutas (Dinamarca, Finlandia, Hungría, Nueva Zelanda, España y Suiza), mientras que en otros (Alemania, Italia y Corea del Sur) las metas son relativas, haciendo que los trabajadores compitan en torneos individuales o por equipos. En casi todos los casos los indicadores de desempeño son fijados por los organismos gubernamentales a cargo de la regulación del sistema de incentivos, y en dos casos (Nueva Zelanda y España) los criterios de evaluación son discrecionales. A continuación, en la Tabla 1 se muestra algunas de las experiencias de incentivos en países de la OECD:

¹⁰ OECD, 2005. Performance-related pay policies for government employees. OECD: Paris.

Tabla 1. Incentivos en el Sector Público: Experiencias Internacionales en algunos países de la OECD

País	Año	Incentivo		
		Meta ¹	Tipo	¿Cuánto? ²
Dinamarca	1997 y 2003	A	↑ Salarial	0-20%
Finlandia	1992	A	↑ Salarial y Bonos	15-50%
Alemania	1997 y 2003	R	Bonos [top 15%]	≤7%
Hungría	2002	A	↑ Salarial	~20%
Italia	1990s	R	Bonos [top 15%]	>20%
Corea del Sur	1999	R	↑ Salarial [top 20%, 50%, 90%]	7%, 5%, 3%
Nueva Zelanda	1988	A	↑ Salarial y Bonos	Discrecional
España	2000	A	Bonos	Discrecional
Suiza	2002	A	↑ Salarial y Bonos	0-6%

Fuente: OECD (2005). Elaboración Propia.

¹ A: meta absoluta; R: meta relativa.

² Como porcentaje del salario.

La evidencia acerca del efecto de estos incentivos sobre el desempeño de los trabajadores se refiere más a estudios de casos. Se ha recogido tres lecciones de este estudio de la OECD (2005):

- **Las reglas deben ser claras y entendibles.** Unos incentivos con reglas complejas dificultan su cumplimiento (Alemania, Dinamarca e Italia). Cuando las reglas son complejas, se generan quejas y reclamos por parte de los perdedores e incluso acusaciones de corrupción (Alemania). Esto también se relaciona al hecho de que si hay muchas metas, se hace difícil la priorización de objetivos y se pierde de vista el fin principal de la institución.
- **Se debe evitar la evaluación discrecional.** Es una consecuencia de no seguir la lección anterior. Enrarece el clima laboral y desvirtúa los incentivos. En algunos países (España, Corea del Sur), después del fracaso de las evaluaciones discrecionales, los incentivos se han convertido en una forma de pago de horas extras o una forma de compensar a los trabajadores independientemente de su desempeño.
- **Los procesos organizacionales establecidos para la implementación de los incentivos, mejoran los sistemas de reclutamiento y algunos procesos administrativos** (Dinamarca, Finlandia). Para implementar los incentivos es necesario establecer sistemas de monitoreo y evaluación que hacen más ágiles los sistemas administrativos y la rendición de cuentas. Asimismo, la búsqueda del cumplimiento de metas incorpora que los procesos de reclutamiento sean más precisos haciendo una evaluación de las capacidades con las que cuenta el personal para cumplir con las metas.

b. Evidencia a Nivel Nacional:

A nivel nacional, existen antecedentes de incentivos en la administración pública. Estos incentivos aparecen en la década de los noventas. Entre ellos encontramos: los Convenios de Gestión de FONAFE (Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado), los Acuerdos de Gestión del MINSA (Ministerio de Salud), y los Convenios de Administración por Resultados (CAR). Ninguno de estos incentivos está activo a la fecha, incluso algunos componentes de ellos nunca se implementaron.

- Los **Convenios de Gestión de FONAFE** tenían por objeto la mejora de la gestión empresarial estatal. Eran incentivos que se materializaban en un contrato entre una empresa estatal y el FONAFE. En estos convenios se definían objetivos y metas que se medían a través de indicadores de gestión. Las empresas no competían entre sí, eran incentivos por metas absolutas. Entre las empresas que participaron en estos convenios encontramos empresas reguladoras, cajas municipales de crédito, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), empresas de agua y alcantarillado, empresas eléctricas, entre otras. Los Convenios de Gestión de FONAFE otorgaban bonos a favor de las empresas para premiar a los trabajadores, siempre y cuando se cumpla un porcentaje establecido de metas. El bono tenía periodicidad anual y ascendía a un monto entre 4-6% del rubro de presupuesto de salarios de la empresa estatal. Era financiado con el gasto integrado de personal (GIP) que está conformado por el ahorro en conjunto de partidas presupuestarias relacionadas con gastos de personal. En caso de que el monto del GIP no fuese suficiente, el bono se financiaba con las utilidades generadas por la empresa en ese período. La distribución y el monto correspondiente a cada trabajador dependían de la empresa estatal (discrecional).
- Los **Acuerdos de Gestión del MINSA** giraban alrededor de contratos que establecían el cumplimiento de metas para hospitales y redes de salud. Eran financiados por el gobierno central y a través de donaciones y convenios con instituciones privadas. Se firmaron algunos convenios, pero de impacto limitado debido a problemas de financiamiento y luego por problemas de implementación. En el 2003 se establecieron muchos indicadores. Para el 2004-2005 se redujeron el número de indicadores pero los convenios fueron firmados demasiado tarde (después de julio) como para tener un impacto significativo en la gestión de los hospitales y redes de salud.
- Los **CAR** fueron acuerdos suscritos entre un organismo estatal y la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP). Se suscribían en marzo de cada año y estipulaban los compromisos e indicadores que la entidad se comprometía a alcanzar durante cada trimestre de lo que restaba del año en curso. El cumplimiento generaría la obtención de un bono de productividad equivalente a un máximo de una planilla mensual de remuneraciones. El bono se pagaba trimestralmente de acuerdo al cumplimiento

de metas. Se financiaba con los ahorros generados por la entidad y se distribuía entre los trabajadores mediante criterios discrecionales. Si bien el ámbito de las entidades que pueden acceder a los CAR abarcaban a todos los niveles de gobierno, las directivas anuales de la DGPP circunscribían el universo de posibles participantes a entidades relacionadas con la prestación de servicios de educación, salud, seguridad, sanidad agraria, ambiente y generación de empleo (organismos supervisores o reguladores, cajas municipales de crédito y ahorro, comisarías, empresas prestadoras de servicio de agua y alcantarillado, entidades del sector salud, otras entidades del Gobierno Nacional, y municipalidades). Por otra parte, la verificación del cumplimiento de los compromisos e indicadores estaba a cargo de la Contraloría General de la República (CGR).

Los incentivos implementados en nuestro país respondían a una necesidad urgente de mejorar la gestión pública. Sin embargo, es difícil establecer hasta qué punto fueron capaces de lograr sus objetivos. Los incentivos eran poco transparentes pues las metas fijadas para la obtención del premio dependían del desempeño de todo un organismo público. De esta forma es difícil asignar o atribuir cualquier responsabilidad, en cuanto al logro, entre los trabajadores. Por consiguiente, es difícil establecer el premio que le tocaría a cada trabajador. A su vez, al no tener claro cuál sería su premio en caso mejore el desempeño de la institución no se podía establecer alguna relación causal del incentivo con el desempeño del trabajador. Asimismo, existían algunas críticas de que las metas que se proponían eran muy fáciles de alcanzar y entonces ganar el bono no representaba necesariamente un mejor desempeño (Governa, 2005).

En resumen, de las experiencias de los incentivos en la administración pública peruana se pueden extraer cuatro lecciones.

- **El financiamiento es clave.** Si no se asegura el financiamiento de los incentivos, éstos no son creíbles y en vez de mejorar el desempeño de las instituciones, terminan minando la moral de los trabajadores. Este es el caso de los convenios de gestión FONAFE, que cuando las empresas no generaban los suficientes ahorros no se pagaban los bonos, aún cuando hubiesen cumplido las metas.
- **Las metas derivadas de los objetivos deben ser claras.** Por lo general la literatura recomienda un indicador/meta por objetivo. Uno de los principales impedimentos para la implementación de **los convenios de gestión del MINSA** fue la proliferación de objetivos. Se hace muy difícil para los trabajadores establecer a cuál de sus funciones se le asigna prioridad.
- **Las metas deben ser realistas.** Los CAR establecían metas fáciles de cumplir. Entonces, casi todas las entidades cumplían sus metas la mayor parte del tiempo. De esta manera es difícil establecer cuál es un buen nivel de desempeño.

- ***Criterios de evaluación discrecionales pueden desvirtuar la naturaleza del incentivo.*** Para evitar evaluaciones, los jefes directos establecen los bonos como un premio por horas extras o se reparten equitativamente dentro de la dependencia sin ninguna distinción. Estas prácticas se suceden cuando dentro de una dependencia se debe premiar sólo a un grupo de trabajadores o cuando no se sabe cómo repartir el monto del premio dentro de la dependencia.

5. Consideraciones Finales

Los incentivos monetarios aparecen como una herramienta poderosa para modificar la acción de las entidades públicas y promover en ellas una gestión sobre la base de resultados. Sin embargo, en el sector público la aplicación de incentivos es tan necesaria como compleja, y tener en cuenta las características del sector público y del diseño de los incentivos, son fundamentales para alcanzar el éxito. A través de una revisión de aspectos teóricos y empíricos, el presente documento presenta cuáles son los principales elementos de discusión en la implementación de incentivos.

De acuerdo con la revisión realizada, la probabilidad de éxito en la implementación de incentivos aumenta en aquellas entidades cuyo desempeño puede medirse con claridad y en donde los conflictos políticos, que generan cambios constantes, son reducidos.

En este sentido, la generación de información de desempeño continua y verificable, sigue siendo un reto para la administración pública peruana y justamente una correcta aplicación de incentivos puede ayudar a construir esta información.

Debe enmendarse lo anotado en las lecciones aprendidas de nuestro país y también en el exterior.

La actual implementación de incentivos nos va confirmando lo importante que es darle credibilidad a esta herramienta a través de un financiamiento seguro, de tener reglas claras para la medición del desempeño, de que las metas sean lo más objetivas posibles de tal manera que no genere malestar (que se creen ganadores y no perdedores), de que la medición se evite mayores complejidades a través de un excesivo uso de indicadores, y sobre todo, que haya transparencia en la medición del desempeño.

Hay notables beneficios de una buena aplicación de incentivos en el sector público y en la actual implementación estamos tratando de superar los desafíos anteriormente presentados.

Referencias

Besley, T. y Maitreesh G., 2003. Incentives, Choice and Accountability in the Provision of Public Services. WP03/08. The Institute for Fiscal Studies.

Dixit, A., 2002. Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *Journal of Human Resources*, 37 (4): 696-727

Governa, 2005. Evaluación de la aplicación de los Convenios de Administración por Resultados (CAR) en el Perú. Informe de consultoría.

Lazear, E. P. y P. Oyer, 2009. Personnel Economics. En: R. Gibbons and J. Roberts (Eds) *The Handbook of Organizational Economics*. Princeton, NJ: Princeton University Press. Mimeo.

Makinson, J., 2000. Incentives for change: Rewarding performance in national government networks. London: Public Services Productivity Panel.

OECD, 2005. Performance-related pay policies for government employees. OECD: Paris.

Prendergast, C., 1999. The provision of incentives in firms. *Journal of Economic Literature*, 37 (1): 7-63.

Tirole, J., 1994. The Internal Organization of Government. *Oxford Economic Papers*, 46 (1): 1-29