

TAPP 2 de octubre

Implementación de Políticas Públicas

1. Exposición

(Vivien Villagrán – Directora de Planeamiento del MOP)

La política pública es la expresión concreta del rol del estado en las distintas áreas del quehacer social. Se genera por decisiones del gobierno y por decisiones e interacciones con la oposición y con otros actores sociales. La política pública es el ámbito del ¿Qué vamos hacer?

En el ámbito del ¿Cómo lo vamos hacer?, se encuentra la implementación de la política pública a través de leyes, normas, proyectos, programas y la producción de bienes y servicios, gestionados por la administración estatal. Es en este último ámbito donde habitualmente surgen las dificultades que ponen en riesgo el logro de los objetivos. Es decir, el déficit habitualmente se expresa en la capacidad de implementación y por cierto en débiles análisis de factibilidad.

Para Eugenio Lahera una política pública de excelencia, corresponde a cursos de acción y flujos de información, relacionados con un objetivo político generado en un contexto democrático, desarrollados por la administración pública, frecuentemente con la participación de la comunidad y el sector privado. El diseño de una política pública de excelencia incluye instrumentos y mecanismos, arreglos institucionales y la previsión de los resultados que se espera alcanzar.

En la literatura se encuentran muchas recomendaciones respecto de cómo implementar una política pública. Temas como una fundamentación amplia, secuencialidad de la implementación (¿qué es primero? y ¿qué condiciona a qué?), claridad de objetivos, funcionalidad de los instrumentos, indicadores que permitan contar con medidas objetivas del avance, entre otras.

La OECD a través de distintas publicaciones ha propuesto una serie de condiciones o requerimientos relevantes para el éxito de una política pública. Primero, la necesidad de balancear los aspectos políticos con los aspectos técnicos, ya que buena parte de las dificultades que surgen durante la implementación tiene que ver con focalizarse demasiado en un aspecto, en desmedro del otro. La necesidad de contar con una fuerte autoridad política que realice la coordinación en el centro de gobierno, apoyada además por una secretaría ejecutiva con fuertes competencias técnicas. La necesidad de contar con estructuras que privilegien la delegación y la descentralización, y con agencias autónomas o semi-autónomas encargadas de la ejecución de las políticas públicas. La necesidad de contar con cuadros de gerentes públicos que actúen como articuladores entre la política y el conocimiento técnico, directivos públicos competentes pero con la habilidad política necesaria para ir destrabando los problemas que habitualmente surgen en la implementación.

Respecto de las principales dificultades que surgen durante la implementación, las más mencionadas por la OECD dicen relación con:

- Poner demasiado énfasis en los aspectos financieros; esto es, dedicar mucho tiempo a la discusión de cómo se financiará la política pública, dejando poco tiempo a la discusión de cómo se va a implementar.
- Suponer que basta contar con gerentes bien preparados para solucionar todos los problemas que pueden surgir durante la implementación de las políticas públicas, olvidando que además debe existir un entorno habilitador que permita a estos gerentes desarrollar sus capacidades.
- No comprender que dentro de cada gobierno existen coaliciones o grupos en una pugna permanente por espacios de poder y legitimidad. El punto es cómo hacer que esta pugna se mantenga en niveles que aseguren una adecuada gobernabilidad, de manera que estas tensiones no interfieran significativamente con la implementación de las políticas públicas. Muchas veces detrás de las distintas alternativas de política pública hay valores en contradicción y, por lo tanto, se requiere de un espacio de mediación entre los actores que representan esos valores.
- Suponer que los problemas se solucionan o que las políticas se implementan simplemente creando nuevas instituciones o dotando de más poder a las instituciones que ya existen. Muchas veces más que nuevas instituciones o más poder para las instituciones ya existentes, se requiere una mirada más transversal y desde esa lógica superar la marcada tendencia a la gestión desde compartimentos estancos, es decir, el esfuerzo debe estar en fortalecer la capacidad del Estado de mirar las conexiones entre las instituciones que intervienen en una determinada política pública.
- No entender que los problemas de la ciudadanía son interdisciplinarios e intersectoriales. Lo que implica contar con directivos capaces y por sobre todo dispuestos a coordinarse interinstitucionalmente. Esto último supone la capacidad para ceder poder y moverse en espacios de autoridad menos formales o ambiguos, para poder producir esta coordinación que resulta tan necesaria. Obviamente ello requiere que las agendas sean institucionales y que estas no sean capturadas por agendas personales.

Como plantea Mario Weissbluth "...los problemas de la ciudadanía tienen el perverso hábito de ser interdisciplinarios, interinstitucionales y requieren de muchos procesos y sistemas funcionando adecuadamente". Por otra parte, se tiene un sector público que actúa sectorialmente frente a estos problemas que son transversales y con particularidades locales, lo que genera dificultades para el abordaje efectivo de las demandas ciudadanas.

Adicionalmente a lo ya señalado, tenemos gobiernos de 4 años, lo que supone no solamente tener claros los objetivos que se quieren alcanzar, sino también tener la capacidad para lograr implementar en períodos acotados la propuesta de valor contenida en el programa de gobierno. Lo anterior impone un requisito de factibilidad y realidad a las prioridades de cada gobierno. Pero también, el supuesto muchas veces erróneo de que la política pública puede en ese corto periodo de tiempo implementarse y además mostrar resultados evidentes de su efectividad.

Algunas falencias frecuentes en la implementación de políticas públicas, especialmente en la transición entre un gobierno y otro son:

- No tener identificados los aspectos de la política pública que deben tener continuidad más allá de los periodos de gobierno. En la mayoría de las instituciones hay muchos elementos

de política pública que necesitan tener continuidad y, por lo tanto, la idea es no paralizar la acción gubernamental cuando ocurre un cambio de gobierno, sino que dejar que la estructura siga operando o, incluso, imprimirle mayor velocidad.

- No tener identificados los macro procesos transversales (por ejemplo el proceso de inversiones públicas) a través de los cuales se implementa la política pública, y los eventuales ajustes a realizar en ellos, sin recurrir a reformas legales o cambios de similar naturaleza.
- No tener una planificación de corto plazo que permita identificar desviaciones estratégicas de manera temprana y oportuna, especialmente durante el primer año de gobierno.
- Ignorar los espacios de la meso gestión que operan en un nivel técnico, suponiendo que los ministros además deben ser buenos gerentes. Los ministros son actores esencialmente políticos (macro gestión) y necesitan de un nivel técnico que de soporte a la gestión de las políticas públicas. La ley define que esta tarea corresponde a los subsecretarios, que deben ejercer un rol clave de control sobre los servicios relacionados. Parece necesario rescatar estos roles y no crear cargos paralelos como se propone en el proyecto de ley que perfecciona la gestión del sector público y fortalece y amplía la Alta Dirección Pública (agosto 2013).
- Finalmente, no contar con una propuesta de los espacios de participación de los que se dispondrán y una estrategia de implementación de los mismos. La promesa de participación que se hace a la ciudadanía debe tener una mínima estrategia: quiénes participan y en qué instancias participan. La participación tiene muchas ventajas, pero tiene la desventaja de hacer que los procesos, al menos inicialmente, se vuelvan más largos y por ende insuman mayor tiempo, por lo tanto, es muy importante tener claro dónde y cómo la participación agrega valor

2. Discusión Plenaria.

a) Descentralización y desarrollo regional

Existe una primera brecha que surge de tratar de implementar políticas públicas homogéneas a realidades territoriales heterogéneas. A veces las características geográficas de una región, hacen que soluciones exitosamente probadas en otras regiones no pueda aplicarse (por ejemplo la climatización de las casas que entrega el MINVU). Las realidades institucionales y las capacidades instaladas pueden ser muy diversas entre regiones y entre comunas de una misma región. Se deben también considerar las correlaciones de fuerza y las alianzas políticas a nivel local. Muchas veces contar con alcaldes que estén a favor o que sean refractarios de una política pública, puede ser elemento fundamental para el éxito o fracaso de la misma.

Otro elemento a tener en cuenta es el protagonismo creciente de la comunidad local. Hace algunos años había una vinculación más fuerte entre los partidos y los movimientos sociales, por lo que era posible ordenar y procesar a través de estas instancias políticas muchas de las demandas sociales. Hoy en día, los movimientos sociales son más autónomos y, muchas veces, desconfían del gobierno y del nivel central (Aysén, Freirina, Chiloé, por dar algunos ejemplos), factor que complejiza aún más la implementación de las políticas públicas en regiones.

Finalmente, se debe tener presente que el intendente o la Intendenta es una figura clave, puesto que está en el centro de muchas cosas: la relación entre la región y el presidente, la relación del gobierno y la comunidad, la relación entre la región y los servicios públicos, etc. Por lo tanto, intendentes capaces de ejercer el liderazgo regional, que sean en la práctica representantes de los intereses regionales, pueden ser claves para resolver muchos de los actuales cuellos de botella que enfrenta la implementación de las políticas públicas en regiones. Un tema de especial relevancia es la estabilidad de los intendentes en sus cargos. Sería impresentable repetir lo sucedido en el periodo anterior de Michelle Bachelet, donde en algunas regiones hubo más de un intendente por año.

b) Participación Ciudadana

La estrategia de Participación Ciudadana durante los 90 fue un fracaso, debido a la trampa de considerar que la participación era sólo un instrumento para mejorar la eficacia de las políticas públicas, concepto que estaba en la base de la estrategia aplicada, sin considerar a la participación ciudadana como una instancia que le otorga legitimidad a las políticas públicas.

Un segundo error, muy relacionado con el anterior, fue concebir a las personas y grupos como beneficiarios, en lugar de ciudadanos con derechos. Este enfoque tecnocrático puso acento en las necesidades de la ciudadanía más que en los derechos de la ciudadanía, desde una mirada de los derechos humanos. Así la forma de concebir la participación se vio reducida a un proceso de validación de la necesidad más que a un proceso de legitimación de las decisiones de política pública y a un fortalecimiento del proceso democrático.

En tercer lugar, la participación ciudadana fue muchas veces entendida como una instancia que reducía el poder de las autoridades de gobierno. Por lo que se le restaba legitimidad a los grupos que reclamaban o se manifestaban en contra de iniciativas públicas importantes.

Otro de los errores de los años 90 fue cooptar y manipular desde la administración a las organizaciones gremiales, territoriales y funcionales a través del financiamiento. Esto hizo que dichas organizaciones se volvieran funcionales a los objetivos de la administración y se logró con ello mayor gobernabilidad, pero en definitiva se destruyó un importante medio de participación ciudadana.

La omisión de la participación ciudadana en ámbitos muy relevantes de la gestión pública como la regulación y los permisos de concesiones, entre otros, fue otra importante debilidad.

La implementación de instancias de participación ciudadana en un contexto de escasa descentralización, puso a dialogar o a negociar con los ciudadanos a autoridades regionales sin ningún poder de decisión.

En resumen, actualmente existe una brecha entre una ciudadanía cada vez más empoderada y que opera sobre una lógica de derechos y un Estado que sigue viendo la participación ciudadana desde una lógica tecnocrática; en dónde se abren espacios de participación, en el mejor de los casos, para mejorar lo que el Estado previamente decidió, pero no para decidir o cambiar de manera significativa el curso de acción elegido.

c) Ciudadanía.

En los últimos años se ha sufrido la merma de un capital importante que tiene el Estado y la democracia, que es la confianza de los ciudadanos. El surgimiento de una ciudadanía empoderada, una ciudadanía que reclama, que exige reformas importantes en educación, previsión, medio ambiente, entre otros, ha coincidido con la publicación de cifras preocupantes que hablan de menor confianza en las instituciones públicas, de mayor percepción de corrupción y de mala evaluación ciudadana de instituciones como el Senado y la Cámara de Diputados. La secuencia de hechos negativos ocurridos en el último tiempo, como el manejo de cifras de la encuesta CASEN, la posible adulteración de datos censales, los evidentes conflictos de interés de algunas autoridades y jefes de servicio, han contribuido a deteriorar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

Parte de esta desconfianza de los ciudadanos tiene que ver con que se han generado ofertas desde el nivel político, que el aparato público no ha podido cumplir o no se han priorizado en la agenda (ejemplo, el Bio Tren hasta Coronel).

d) Participación ciudadana y descentralización.

La participación ciudadana como posibilidad efectiva de profundizar o mejorar la democracia, pasa por los diseños institucionales. Por ejemplo, a nivel local ocurre muchas veces que los alcaldes, encargados de implementar políticas públicas que vienen diseñadas desde el centro y que no necesariamente responden a las necesidades locales, se ven obligados a atemperar las demandas de la comunidad, por lo que muchas veces instrumentalizan las instancias de Participación Ciudadana. Dicho de otra manera, a los alcaldes políticamente no les conviene promover una participación ciudadana que va a animar en la población expectativas que ellos no tienen ninguna capacidad de resolver.

En consecuencia, una participación efectiva también pasa por una descentralización efectiva que dote de poder de decisión y de recursos a los niveles regionales y locales. Actualmente en Chile sólo un puñado de municipios tienen los recursos suficientes para desarrollar iniciativas propias, independientes del nivel central.

e) Formulación e implementación de programas públicos.

Los servicios públicos, en el marco del proceso presupuestario, anualmente formulan o reformulan una importante cantidad de programas. Algunas instituciones públicas tienen 30 ó 40 programas, varios de ellos muy similares entre sí. Claramente surge la necesidad de simplificar y racionalizar estas estructuras programáticas, de manera de facilitar la gestión y también el seguimiento de los resultados.

Además, la revisión de estas iniciativas muestra una significativa falta de reflexión respecto de cuál es el problema que se quiere resolver y cuál es la población a la que se quiere llegar, lo que implica inconsistencias en el diseño de los programas que se ponen en marcha. Muchas de estas iniciativas fracasan inicialmente y vuelven a reformularse. Se debe procurar que estos programas sean más permanentes en el tiempo y no estén reformulándose todos los años.

Un segundo aspecto que se observa, al revisar la formulación de los programas, es una importante desvinculación entre el diseño general y los aspectos más operacionales (el diseño de detalle). Aparentemente, quienes diseñan las nuevas iniciativas, prescinden de las quienes serán los encargados de ponerlas en práctica. Falta tomar conciencia de que los programas públicos son implementados por instituciones y estas instituciones son estructuras socio-técnicas donde existen temores, resistencias, incentivos, y que adicionalmente se mueven en marcos normativos y regulatorios que imponen ciertos procesos que no es posible evitar.

En tercer lugar, se nota un importante déficit de capacidades de formulación y a veces un desconocimiento de las particularidades de la gestión pública. Muchas veces se piensa que poniendo las instituciones en manos de gerentes provenientes del sector privado se solucionarán los problemas, pero a diferencia de lo que ocurre en la empresa privada, el éxito de un gerente público no se define exclusivamente por los resultados, sino por un adecuado balance entre legitimidad y resultados, pues la producción de valor público apela a una combinación más compleja que la producción de valor en el sector privado.

A veces no se cuenta con la estructura jurídica necesaria para implementar los programas. Por ejemplo, cuando se incorpora un nuevo programa en la Ley de Presupuestos, por lo general es necesario agregar glosas - instrucciones específicas al programa que tienen carácter de Ley por un año - precisamente porque la normativa no permite implementar algún aspecto operativo del programa.

Los programas públicos pueden estar bien formulados, pero muchas veces no se consideran plazos realistas para su implementación, no se consideran adecuadamente los tiempos de las demás instituciones que intervienen en la ejecución (DIPRES, Contraloría, etc.). A esto también contribuye el nivel político, cuando las autoridades, por falta de conocimiento o por obtener ganancias de corto plazo, se comprometen con ciertos resultados en plazos muy estrechos.

f) Función pública.

A veces la urgencia por implementar iniciativas específicas lleva a la creación de estructuras paralelas dentro de los servicios públicos, verdaderos enclaves que no dialogan con el resto de la institución y que no aprovechan el conocimiento y experiencia que existe en los funcionarios más permanentes. Muchas veces lo anterior deriva en errores, retrasos o problemas más serios, que afectan la credibilidad y probidad de las instituciones, como los sobresueldos de la Unidad de Concesiones del MOP, por ejemplo.

Así como se produce una luna de miel entre un nuevo gobierno y el electorado, también hay una luna de miel entre un nuevo gobierno y los funcionarios. Se debe aprovechar este momento en

que los funcionarios permanentes están más dispuestos a colaborar, para incorporarlos en la implementación de las iniciativas.

Por otra parte, el cambio de gobierno probablemente implique una tendencia a la disolución de muchos equipos de trabajo, por lo que se deben prever las medidas necesarias para mantener y recomponer estos equipos, de manera que no se vea afectada la continuidad de las políticas públicas.

g) Plazos de implementación.

Actualmente, los plazos de implementación y puesta en marcha de las iniciativas públicas son demasiado largos. Los tiempos consumidos en la discusión presupuestaria, en las validaciones de legalidad, en la definición de los actores y la discusión y aprobación de los convenios, contrataciones, etc. hacen que el paso desde la idea a la puesta en marcha alcance en muchos casos a los 2 años. Estos plazos excesivos a veces implican que cambien los costos estimados inicialmente, retrasando aún más el proceso.

h) Alta Dirección Pública

El Sistema de Alta Dirección Pública ya está bastante instalado en el sector público chileno. Comenzó hace 10 años y actualmente, casi 1.200 cargos de la administración pública central y regional se eligen por este sistema. Es un sistema híbrido que combina mérito y confianza política. El mérito juega un rol importante en la selección y la confianza política es determinante en la desvinculación.

El sistema ha logrado limitar (no eliminar) la designación política pura y, por lo tanto, ha contribuido a que el mérito tenga un mayor peso en la designación de los gerentes públicos, no obstante, persiste la duda con respecto a si este sistema ha contribuido a mejorar la gestión pública. Es decir, si estos nuevos gerentes están o no contribuyendo a mejorar la gestión.

Este sistema ha sufrido dos cambios de gobierno. Fue creado durante el gobierno del Presidente Lagos y en el cambio de administración Lagos - Bachelet, cuando existían aproximadamente 400 gerentes públicos nombrados con este sistema, se cambió aproximadamente un 80% de los cargos de primer nivel y un 40% de los cargos de segundo nivel. En el cambio de administración Bachelet – Piñera, se cambió aproximadamente el 90% de los cargos de primer nivel y el 55% de los cargos de segundo nivel. Por lo tanto, no es muy difícil deducir que en marzo de 2014, ante un nuevo cambio de gobierno, el Sistema de Alta Gerencia Pública enfrentará un nuevo test de sobrevivencia. El punto es que este sistema no resistirá un cambio de similar magnitud a los dos cambios anteriores, sin una pérdida importante de credibilidad. Por lo tanto, es importante prever los mecanismos que permitan que en esta tercera transición los cambios sean más limitados.

Finalmente, si se mira el Sistema de Alta Dirección Pública como una opción por atraer gerentes del sector privado a la administración pública, bajo el supuesto de que estos gerentes aportarán a mejorar la gestión pública, cabe cuestionarse respecto de las capacidades y las lógicas gerenciales que se están incorporando, ya que el sector privado nacional no se caracteriza por una gestión

moderna, y más bien sigue abrazando las lógicas productivistas y eficientistas de inicios del siglo XX. Las recomendaciones que surgen de esto son dos: mirar con atención el perfil de los gerentes privados que se están incorporando y fortalecer la selección de personas con perfil público a través de este sistema.

i) Vinculación Público- Privada.

Actualmente hay una ausencia total de estrategias de desarrollo que promuevan la vinculación público - privada, en un país donde la participación del sector privado en la inversión y en la economía en general es mayoritaria.

j) Controles normativos.

Actualmente existe una práctica irregular por parte de la Contraloría General de la República, que intenta hacer control de gestión o control de mérito, a través de los controles jurídicos, específicamente a través de la toma de razón y de las auditorías. Esta práctica lleva varios años, a pesar de que la legislación actual lo prohíbe expresamente. Lo anterior, incide en la eficacia de las políticas públicas no sólo porque se incrementan los plazos de implementación, sino porque además estos controles invasivos restringen el ámbito de acción de los directivos públicos.

El excesivo temor a las sanciones de la Contraloría hace que los controles ex post se transformen, en la práctica, en controles ex ante. En otras palabras, en muchos casos se podría avanzar en la implementación de los programas mientras se espera la toma de razón, pero se elige no hacer nada hasta que todo esté completamente tramitado.

Herramientas nuevas como los convenios entre instituciones para la provisión de servicios también derivan en trabas a la implementación de los programas. No siempre es necesario un convenio, cuando las materias del convenio están dentro de las atribuciones legales de las instituciones firmantes, basta con el acuerdo de las autoridades, que puede ser más o menos formal, pero que no necesariamente tiene que transformarse en un convenio que pasa por Contraloría. Todo lo anterior, más las excesivas consultas de los jefes de servicio a Contraloría, (por desconocimiento o temor a posibles sanciones), ha derivado en que dicha institución haya terminado co-administrando con el Gobierno, situación que debe revisarse en la futura administración.

Los excesivos controles a veces provocan que las iniciativas terminen ajustando sus diseños para adaptarse a las exigencias de los organismos controladores. Muchas veces desde estos organismos controladores (Contraloría, Fiscalía Interna, DIPRES, etc.) surgen instrucciones contradictorias mientras que, al mismo tiempo, no se observa la voluntad de ponerse de acuerdo entre ellos. Un ejemplo claro de ello son las diferencias de criterio que muchas veces existen entre DIPRES y la CGR.

La multiplicidad de controles ha llevado en algunos casos a la superposición de ámbitos jurisdiccionales, por ejemplo el caso de los tribunales ambientales, en dónde buscando una instancia jurídico-técnica especializada que pueda revisar decisiones administrativas en temas muy complejos como son las evaluaciones de impacto ambiental, se produce una superposición con el recurso de protección, que sigue vigente y que no es incompatible con las presentaciones a los tribunales ambientales.

Una cuestión importante es transitar desde el control ex ante al control ex post. Para ello se debe analizar el tema de los controles normativos en la perspectiva de evitar las malas prácticas y la corrupción, estableciendo fuertes sanciones a la corrupción, pero de manera ex post, una vez que se hayan comprobado los hechos. De lo contrario, se cae en una parálisis, una total falta de incentivos para innovar, tomar decisiones y correr riesgos por parte de los directivos públicos. La tendencia mundial es eliminar controles previos y moverse a control ex post. Aplicar esto en el caso de Chile, requiere de un cambio de rango legal que elimine los controles ex ante, y que establezca límites claros al control de mérito y al control de gestión. Cambio que sin duda afectaría a la Contraloría.

Respecto de las normas administrativas que deben cumplir las instituciones públicas, muchas de las faltas que se cometen son en general faltas menores y repetitivas, que ocurren por desconocimiento de los ejecutores. Por lo tanto, se podrían lograr avances importantes en esta materia, si los organismos encargados del control normativo, promovieran el conocimiento de las normas, entregaran retroalimentaciones claras y/o emitieran recomendaciones de cómo aplicarlas. En definitiva, si en lugar de sólo sancionar, asesoraran a los organismos públicos en las materias que tienen que controlar. Lo interesante es que para hacer esto último no se requieren cambios legales, sino solamente la voluntad de coordinarse y cooperar con las instituciones.

k) Planificación.

En gobiernos de cuatro años se hace necesario una planificación de mediano plazo a nivel de ministerio. No sólo es necesaria una planificación nacional como ocurre en varios países que se plantean estrategias de desarrollo de mediano plazo. Tampoco basta con exigirles a los gobiernos regionales que formulen estrategias de desarrollo para su región. Los sectores o ministerios deben realizar un ejercicio de planificación que oriente su accionar en el mediano plazo.

Los objetivos de estos planes deberían vincularse, sobre todo a nivel regional, con los compromisos de gestión de los directivos de Alta Dirección Pública, como una forma de dar coherencia al accionar de las distintas instituciones en el ámbito regional. Este último podría ser un gran aporte del sistema de Alta Dirección Pública a una mejor implementación de las políticas públicas.

Finalmente, se debería pensar en una instancia de planificación global y prospectiva instalada en alguna parte del nivel central, que se enlace con la planificación sectorial y con los planes de desarrollo regional.

I) Control de gestión.

Existen entre 8 y 9 controles externos a los que deben responder las instituciones públicas (PMG, indicadores de DIPRES, Chile gestiona, metas programáticas de SEGPRES, CAIGG, Ley de transparencia, Contraloría, Cámara de Diputados, etc.). Muchos de estos controles se superponen. Además, cada uno de estos controles ha ido creando herramientas que se han ido incorporando a la administración y ha ido ocurriendo una suerte de especialización en formatos y procedimientos distintos, de manera que actualmente existen al interior de los servicios públicos verdaderas unidades especializadas en responder a las instancias de control. Todo esto, sin tener la garantía de que estos controles alinean a la organización y evitan los posibles riesgos que esta enfrenta.

Por otra parte, estos controles se vinculan tanto con las remuneraciones de los funcionarios, como con las remuneraciones de los directivos de la Alta Dirección Pública a través de una serie de convenios de desempeño. Se ha instalado como una práctica positiva que los gerentes nombrados por Alta Dirección Pública estén sujetos a convenios de desempeño, pero en promedio el trámite de validación de un convenio de Alta Dirección Pública demora dos años.

En síntesis, existe una multiplicidad de controles, cuya efectividad no ha sido demostrada y que se traducen en una importante carga administrativa para las instituciones.