



# Compensaciones en la Alta Dirección de Empresas Públicas, Servicios Públicos y Organizaciones sin Fines de Lucro

Eduardo Saavedra P., Profesor Asociado del Departamento de Economía e Investigador Asociado del Centro Interdisciplinar de Políticas Públicas, Universidad Alberto Hurtado. PhD en Economía por la Universidad de Cornell, Estados Unidos. Correo electrónico: [saavedra@uahurtado.cl](mailto:saavedra@uahurtado.cl)

¿Hasta dónde es posible replicar en las grandes empresas públicas la estructura de pagos por desempeño que se aplican en el sector privado? Más aún, ¿son válidas las compensaciones por desempeño para otros organismos públicos de servicios o para el sector privado sin fines de lucro? En otras palabras, hay alguna característica distintiva del sector público que haga que sus empresas deban organizarse en forma diferente a una privada? Mostramos en este trabajo que hay características diferenciadoras en una empresa cuando es apropiada por el Estado versus una similar privada, lo que nos lleva a concluir que estructura de incentivos para los altos ejecutivos de empresas públicas debe ser diferente a la de una empresa privada que opere en la misma industria. Dicha conclusión es más fuerte tratándose de servicios públicos u organizaciones sin fines de lucro.

## 1. Estructura de Incentivos en el Gobierno. ¿Dónde estamos?

Para efectos descriptivos, dos teorías polares han predominado en el análisis de la estructura interna de las empresas públicas (y del gobierno en general). Una de ellas es la teoría del interés público, la que al gobierno y sus empresas como un ente que busca resolver las fallas de mercado y, así, la propiedad pública

de una empresa se justifica porque el sector privado es incapaz de realizarlo mejor; en otras palabras se trabaja con el paradigma de la benevolencia por parte de un ente que sólo busca el bienestar de la sociedad como un todo. En el otro extremo, la teoría de la elección pública ve a las empresas y agencias gubernamentales como un lugar en donde sus ejecutivos responden a presiones de grupos de interés, apartándose definitivamente de cualquier posibilidad de benevolencia social.

El avance en la teoría de contratos y organizaciones, en cuanto al rol de los incentivos y cómo las personas responden estos, ayuda a enriquecer este debate (Tirole, 1994; 2017). Teniendo presente que no existe un ente llamado Estado, sino una institucionalidad que está compuesta por una infinidad de individuos con sus propios intereses egoístas y altruistas, que se desempeñan en ambientes en donde la información es incompleta y asimétrica, el accionar de estos individuos se encuentra limitado por la propia institucionalidad que el propio Estado ha ido forjando a lo largo de su historia. Estas restricciones pueden llegar a ser tan poderosas, como la evidencia parece indicar acerca de la fortaleza institucional de Chile, que resulta extraño encontrar a que las empresas públicas y las agencias gubernamentales respondan principalmente

a grupos de interés como lo plantea la teoría de la elección pública. [1]

Sin embargo, el marco institucional en el que se desempeña un empleado público o el administrador de una empresa pública es más bien de naturaleza incompleta, lo que deja espacios suficientes para el comportamiento oportunista de estos “Agentes” del Estado y, por lo tanto, el paradigma de la benevolencia pasa a ser una curiosidad de texto para iniciarnos en la disciplina económica. En consecuencia, la teoría de incentivos aplicada a analizar el gobierno y las empresas públicas viene a ser un interludio entre las dos teorías polares mencionadas.

## 2. Especificidades de Incentivos en Empresas Públicas

¿Qué diferencia a un alto ejecutivo del Banco Estado de uno en cargo similar en el Banco Chile? Quizás la respuesta sea que muchas cosas los diferencian. Sin temor a equivocarnos, para el tema que nos convoca, dos son estas principales diferencias: una es en el sistema de medición del desempeño y otra es la estructura de gobernabilidad que dichos bancos utilizan. Las mismas diferencias existen para el Gerente de Planificación y Desarrollo de una empresa como Essar y de Essel, el primero es un ejecutivo en una empresa pública

[1] Indicadores de la fortaleza institucional, como los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, sitúan a Chile no sólo a nivel top de América Latina sino que en varios casos a la par con los países desarrollados. Véase <https://databank.worldbank.org/Institutional-Quality/id/98e680fc> (visita: junio 12, 2023). Obviamente, casos de países con elevados niveles de corrupción, baja accountability, poca certeza jurídica, alta inestabilidad política o baja calidad regulatoria pueden ser más adecuados para analizarse bajo el prisma de la teoría de la elección pública. En otras palabras, cuando dichas restricciones al comportamiento individualista son más débiles.

y tiene un sistema de incentivos menos poderoso que el de su colega que es empleado privado.

Estas dos características diferenciadoras de los empleados públicos y de los ejecutivos de empresas públicas puede ser explicada por las siguientes cuatro razones: (i) los objetivos en cualquier repartición del gobierno están difusamente explicados (multiplicidad de objetivos); (ii) es difícil realizar comparaciones del desempeño de sus ejecutivos; (iii) la elevada heterogeneidad en el gusto de quienes dicen representar a los verdaderos dueños de estas empresas —todos los chilenos—; y (iv) por la falta de arreglos institucionales que determinen los criterios de representación de los dueños de los servicios y empresas públicas. Entendiendo que estas cuatro razones parecen muy atendibles en servicios públicos, verifiquemos su validez y consecuencias sólo en el ámbito de las empresas públicas, donde más se asemeja a la relación Principal-Agente de empresas privadas.

#### *(i) Multiplicidad de Objetivos*

En cuanto a la multiplicidad de objetivos en las empresas públicas, es fácil darse cuenta que se busca en éstas una serie de objetivos que no son siempre consistentes entre sí. Sin ir más lejos, el Ministerio de Hacienda esperaría que estas empresas maximizaran beneficios (o, quizás, generaran más ingresos para el fisco), lo que le acerca al objetivo del dueño de una empresa privada; sin embargo, en una situación de altos niveles de desempleo La Moneda podría esperar que las empresas públicas absorbieran mano de obra (por ejemplo, Codelco o Enap), se convirtieran en la banca de las pequeñas empresas (por ejemplo, en Banco Estado), maximizaran el excedente neto del consumidor (por ejemplo, en las empresas sanitarias públicas), sirvieran a objetivos de política ambiental, transporte u otras (por ejemplo, Metro o EFE); etc. Como contraposición, una empresa privada tiene en gran medida un solo objetivo, maximizar sus beneficios.

Esta multidimensionalidad de mandatos en las empresas públicas plantea de manera directa la dificultad que dichos mandatos no necesariamente apuntan a un mismo objetivo. Como muestran Martimort (1996), Dixit (1997) o Martimort y Moreira (2010), el mero hecho de tener muchos principales con objetivos diversos lleva a que el Agente común no ponga los esfuerzos en post de cada uno de esos objetivos como lo haría en el hipotético caso que su mandato sólo contuviera un único objetivo. La solución óptima sería dividir al Agente en dos o más Agentes, de modo que cada uno persiguiera los diversos objetivos. Como los mismos autores apuntan, dicha división de tareas resultaría en la mayoría de los casos muy ineficiente por la duplicación de los costos fijos que involucra. Por esta razón, teniendo un Agente en común, cada Principal elabora un contrato en que paga menos incentivos por perseguir cada objetivo.

Un efecto adicional de los múltiples intereses sobre una empresa pública es el hecho que algunas dimensiones del desempeño son difíciles de medir. Por ejemplo, alguien medianamente razonable creería que el

excedente neto del consumidor en el sector sanitario es más fácil de obtener que la variación del precio accionario de una empresa que transa en Bolsa? Claramente no. Surge entonces el incentivo para el ejecutivo público de cumplir las metas en aquellas dimensiones más fáciles de ser monitoreado, dejando de lado aquellas dimensiones menos observables. Cuando estas últimas son más importantes para el dueño de la empresa, entonces su respuesta racional es reducir el poder de los mecanismos de incentivos (Holström y Milgrom, 1991). En el caso extremo en que no se observa la variable de política y no existe un método que se le aproxime, la solución es pagar un sueldo fijo. Esto es, cuando la variable de desempeño deseada definitivamente no es observada y no puede ser correlacionada a otras variables que sí son observadas por el dueño de la empresa.

Adicionalmente, aun cuando pudiesen ser observadas todas las dimensiones del desempeño, no es posible definir los “pesos” a usar para cada objetivo en una función de bienestar social, por lo cual cualquier sistema de incentivos basados en una función objetivo incorrecta inducirá decisiones incorrectas por parte de los ejecutivos. Nuevamente, la teoría ‘bien aplicada’ nos dice que los sistemas de incentivos deben ser menos poderosos (y en el extremo, no existir) en las empresas públicas (Tirole, 1994).

“En las empresas públicas los verdaderos dueños somos todos los ciudadanos, y eso implica una enorme diversidad de intereses. Esa heterogeneidad hace mucho más complejo definir qué significa exactamente un buen desempeño”

#### *(ii) Dificultad para Comparar el Desempeño de su Alta Dirección*

En general las actuales empresas públicas Chilenas actúan monopólicamente, ya sea porque proveen de un servicio público con características de monopolio natural (por ejemplo, empresas sanitarias, ferrocarriles-vías, Metro), son las únicas empresas dispuestas a proveer un servicio no viable (por ejemplo, Correos en lugares apartados, ferrocarriles-pasajeros en ramales) o realizan labores de fomento productivo (por ejemplo, Enami), etc. Esta carencia de comparaciones impide o reduce la posibilidad de separar el riesgo idiosincrático del riesgo general del sector (o de la economía), con lo que las observaciones poco claras del desempeño de los ejecutivos públicos reduce la eficiencia de los esquemas de incentivos formales; vale decir, cuando no sea posible realizar comparaciones es preferible reducir o eliminar los bonos por desempeño.

No obstante, en algunos casos es posible realizar comparaciones con organismos privados, como podría ser el caso de escuelas públicas con sus similares privadas, entre los hospitales públicos y las clínicas privadas, o el desempeño de los ejecutivos de TVN con los canales de televisión abierta privadas. En dichos casos es posible introducir esquemas de incentivos más poderosos como los usados en el sector privado, pudiendo quedar el componente variable de las remuneraciones amarrado al desempeño relativo con las otras empresas del

sector y no al propio desempeño de la empresa pública.

#### *(iii) Heterogeneidad en el Gusto de los Dueños*

Una tercera diferencia viene dada porque el gusto de los dueños de las empresas públicas es enormemente heterogéneo. En efecto, los dueños de empresas como Enap, Codelco o Enami somos todos los Chilenos quienes hemos delegado su administración en el poder ejecutivo. Demás está hacer notar cuán heterogéneos son nuestros gustos. Por ejemplo en cuanto al rol que debe tener una empresa como Codelco, muchos dirán que debe maximizar su producción; unos cuantos “ingenieros” dirán que debe producir al menor costo posible; los más estadistas dirán que la cupríferra debe emplear más trabajadores; los regionalistas apuntarán a que la empresa entregue más beneficios en las regiones donde radica su producción y así evitar el centralismo; no faltará quienes dicen que debe explotar su posición dominante; y unos pocos (tecnócratas) esperarían que esta empresa maximice beneficios. Esta heterogeneidad en el gusto de los dueños genera el problema de agencia común revisado en el punto (i) de este apartado, la que apunta a reducir el poder de los esquemas de incentivos.

El problema se agrava más aún por el simple hecho que el gobierno es una colección de

jerarquías, es decir todos los dueños hemos delegado en un Presidente, quien a su vez tiene que delegar en Ministros y estos en altos ejecutivos de las empresas públicas. Claramente, un alto ejecutivo de una empresa pública enfrenta muchos más objetivos que en una empresa privada, por de pronto tiene que lidiar con un ministro que le exige rentabilidad, con otro que le exige generar empleo, con otro preocupado de los daños ambientales, etc. Todo eso sin contar con los miembros del Parlamento, que con justa razón abogan por los intereses de sus representados, con dirigentes gremiales y sindicales, etc. Como se puede ver, difícilmente podemos encontrar más ejemplos en donde aplica el problema de agencia común con tal fuerza que cualquier esquema de incentivos a este Agente no surtirá efecto alguno en inducirlo a mejorar su desempeño en la empresa.

#### *(iv) Inadecuado Diseño de los Mecanismos de Representación*

Muy ligado al punto anterior, la propiedad pública está altamente dispersa. Este no es un problema en sí mismo, de hecho las grandes corporaciones privadas también tienen su propiedad muy dispersa. Sin embargo en el sector privado se han creado las institucionalidades y mecanismos de gobernabilidad capaces de resolver el problema de representación de los múltiples dueños. Tal es el caso del diseño de mecanismos de representación de directores, bancos deudores o inversionistas institucionales. Como contraposición, en las empresas públicas

no se han podido crear este tipo de representantes debido principalmente a los objetivos en conflicto de sus dueños o de quienes los “representan”, léase parlamentarios, partidos políticos, grupos de interés, organizaciones civiles, entre otros.

### 3. Agendas Privadas y sus Implicancias sobre el Esquema de Incentivos

Las agendas privadas de la alta dirección de empresas públicas pueden ser enfrentadas con el propio hecho que un individuo económico acepte hacerse cargo de dirigir a una de estas empresas. De esta manera, la solución al problema de riesgo moral se aleja de implementar un mecanismo de compensación por desempeño. Dos temas aparecen como relevantes de ser estudiados en este contexto: (i) la preocupación que estos Agentes tienen por la carrera pública y (ii) la posibilidad cierta que enfrenta la sociedad de la captura del alto ejecutivo de una empresa pública por parte del mundo político. Ambos casos finalmente descansan en la construcción de reputación por parte del Agente que tiene más habilidades para el cargo, y así distinguirse de un Agente que es menos productivo como alto ejecutivo de una empresa pública.

“Intentar replicar los esquemas de compensación del sector privado en empresas públicas puede generar más problemas que soluciones, porque ignora las diferencias institucionales y los objetivos más amplios del sector público”

#### (i) Preocupación por la Carrera Funcionaria

Muchos cargos de alta responsabilidad en empresas públicas son de confianza del Presidente de la República y, por lo tanto, quienes ostentan dichos cargos son ejecutivos que tienen la motivación por una carrera de servicio público. En efecto, a ejecutivos públicos, y también a políticos, les preocupa más su reputación e imagen para futuras promociones o elecciones, que los pagos corrientes en sus cargos de altos ejecutivos de una empresa pública. Esta preocupación entrega una señal diferente al mercado laboral acerca de sus habilidades y, en consecuencia, no es correcto que los incentivos monetarios sean similares a aquellos que estando en el sector privado les interesa maximizar sus rentas solamente (Dewatripont, Jewitt y Tirole, 1999; Holmström, 1999).

Es así como un esquema de pagos fijos a funcionarios de alto rango público no necesariamente les induce a realizar pocos esfuerzos en su tarea, pues saben que por detentar un cargo de confianza, ellos serán evaluados además en otras dimensiones de su desempeño. De hecho, se espera que los cargos de confianza sean efectivos en inducir altos esfuerzos en la tarea encomendada si se cumplen cuatro condiciones: (i) el desempeño del alto ejecutivo en sus tareas debe ser visible a quienes lo promueven (básicamente, al Presidente de la República y los ministros de su área) así como a quienes le vigilan (principalmente, los medios); (ii) el desempeño corriente debiera ser informativo de futuras tareas que este alto ejecutivo podría realizar en

otras reparticiones públicas; (iii) este ejecutivo público debe ser paciente con respecto a los beneficios futuros de su carrera pública; es decir, no debería descontar mucho el futuro; y (iv) el ejecutivo público de alta habilidad debiera señalar a bajo costo dicha habilidad.

De lo anterior se desprenden dos conclusiones. En primer término, si se cumplen las cuatro condiciones mencionadas, un esquema de salarios fijos puede ser óptimo en ejecutivos de alto cargo en empresas y reparticiones públicas, fundamentalmente porque ellos son “compensados” con mejores cargos en el futuro. En segundo lugar, los ejecutivos públicos de alta habilidad prefieren misiones claras, de modo que así puedan señalar su característica (mayor habilidad o productividad) con más facilidad. Puesto de otra forma, misiones u objetivos difusos en cuanto a qué se espera de ellos en sus cargos de ejecutivos de empresas públicas sólo serían aceptados por funcionarios de menor habilidad.

#### (ii) La Captura Política

Uno de los principales problemas conocidos, que inhabilita a los esquemas de incentivos por desempeño en las empresas públicas,

es que un ejecutivo de una de estas empresas ocupa su cargo para el que fue nominado con criterios diferentes al de la pura eficiencia económica. Estos altos ejecutivos son de confianza del Presidente de la República o de un ministro. Se podría decir, entonces, que los ejecutivos de empresas públicas están sujetos a captura política por parte del ejecutivo, parlamentarios y grupos de interés (Dixit, 1997). Esto haciendo un símil con la captura regulatoria que los superintendentes de servicios regulados son susceptibles de enfrentar por parte de las propias empresas del sector al que regulan, así como su captura política por parte de quienes los nombran o sustentan en el cargo.

La dificultad para diseñar esquemas de incentivos formales sugiere que la captura en toma de decisiones es de mayor preocupación en empresas públicas que en las privadas, captura que de alguna manera está incentivada por la discreción y superioridad de información que tienen los altos ejecutivos públicos en hechos relevantes sobre sus stakeholders (en otras palabras, sus muchos Principales), como podría ser una licitación de un proyecto minero, un estudio de impacto ambiental, la subcontratación de mano de obra, etc. Este peligro de captura política en los altos ejecutivos de empresas públicas no mejora con sistemas de incentivos formales.

¿Cómo prevenir la captura? Claramente no a través de un esquema de incentivos del estilo compensaciones por su desempeño económico. La recomendación de política pública es reducir las “zanahorias” para los grupos de interés.

a través de reducir la discrecionalidad del alto ejecutivo público a través de normas y procedimientos claros de contratación y remuneraciones de dichos ejecutivos y sus Principales subalternos. También es recomendable fijar normas de entrega de información al público, ya que los grupos de interés tienen más incentivos a influir cuando se benefician de parar el flujo de información acerca de sus temas de interés.

### 4. Extensión Hacia los Servicios Públicos y las Organizaciones Sin Fines de Lucro

Muchos trabajos de alta dirección en servicios públicos tienen más en común con el trabajo de importantes y exitosos ejecutivos en el sector de las organizaciones sin fines de lucro (o “SFL”). En dichos trabajos se entrena a sus ejecutivos a permearse de la cultura organizacional, de modo que todos sus empleados, incluyendo a sus altos ejecutivos, les permee un sentido de misión (Akerlof y Kranton, 2005 y 2010; Prendergast, 2007; Ash y MacLeod, 2015).

En este contexto, y extremando los ejemplos, es posible cuestionarse sobre la cultura de los pagos por desempeño en las instituciones castrenses, en señeras instituciones SFL o en las gestas deportivas donde se juega el honor del país. ¿Los kamikazes estaban motivados por compensaciones económicas en su “trabajo” durante las postrimerías de la II Guerra Mundial?, ¿Era la compensación económica lo que motivaba al Padre Hurtado en su trabajo con los más pobres y que le llevó a crear instituciones tan icónicas como el Hogar de Cristo? ¿A Massú lo movió un paquete de premios para esforzarse al límite y ganar dos medallas de oro olímpicas en Grecia 2004? Ciertamente no a todas las preguntas anteriores.

En estos tres casos, así como en muchas reparticiones públicas y ciertamente en organizaciones SFL hay una inversión significativa y sistemática en entrenar a las personas. Para dichas instituciones resulta beneficioso convertir a sus trabajadores y ejecutivos en personas que se sientan identificados con el lugar en que trabajan, al punto que compartir dicha identidad, sobre todo con sus pares, les lleve a actuar en pos de los objetivos de la institución. Como lo muestran Akerlof y Kranton (2010), la percepción que una persona tiene de sí misma afecta los resultados económicos. Para estos autores, la identidad se asocia con diferentes categorías sociales y con el comportamiento que deberían tener las personas en dichas categorías. Las normas que se comparten con los pares llevan a ejercer una influencia tal en el comportamiento de aquellos que se sienten trabajando en un proyecto común, o “insiders” como se le llama en la literatura, que los incentivos monetarios pasan a un segundo plano. Esto se refleja en el conocido ejemplo del albañil que trabaja en una construcción, siendo un externo aquel que consultado acerca de qué hace contesta que está poniendo ladrillos, por lo que podemos inferir que sólo le motiva el salario que recibe; mientras que se considera un insider quien responde que está construyendo una gran catedral.

En el contexto de incertidumbre en el entorno, Agentes aversos al riesgo y esfuerzo del Agente inobservable, para que la identidad pase a ser la

motivación principal, y en casos extremos la única, fuente de motivación del Agente, se requieren fuertes inversiones para inculcarla. Al Principal le es rentable seguir este camino conforme la identidad compartida influya positivamente en los resultados de la empresa, lo que ocurre bajo tres condiciones: (i) inculcar identidad es menos costoso que un paquete de pagos por desempeño; (ii) el trabajo del Agente no es constante sino que se caracteriza por períodos puntuales de mucho trabajo; y (iii) es crítico para el desarrollo del trabajo que el Agente realice altos esfuerzos en su trabajo.

## 5. Conclusión

Este ensayo concluye que las agencias públicas, entre las que se debe incluir a las empresas públicas, no son una caja negra benevolente ni tampoco un grupo de personas que dan rienda suelta a toda suerte de agendas privadas, sino una colección de Agentes autointeresados con objetivos diversos pero cuyas acciones se encuentran resguardadas, con mayor o menor éxito, por un diseño institucional que rige las acciones de estos funcionarios.

Dentro de este marco, los modelos clásicos de riesgo moral y selección adversa pueden ser usados para explicar por qué al interior de las empresas públicas se debe diseñar un pobre esquema de incentivos. En otras palabras, los incentivos formales en empresas públicas son difíciles de implementar; y si no lo fueran, estos deberían ser menos poderosos que los esquemas de incentivos del sector privado.

Tal situación en caso alguno llevará a la debacle de las empresas públicas ya que quienes ocupan los altos cargos en ellas son profesionales que tienen una alta preocupación reputacional por su carrera funcionaria, la que va más allá de la empresa misma. Se explica también que existe la posibilidad de captura política de estos Agentes, la que no es mitigada con novedosos esquemas de incentivos traídos desde el sector privado, sino que con el fortalecimiento de ciertas normas, reglas y procedimientos que tiendan a transparentar la información del manejo de estas empresas.

De manera natural, al extender el análisis hacia servicios públicos o incluso si quisiéramos aplicar este tipo de esquemas de incentivos a organizaciones privadas sin fines de lucro, los que bajo ninguna medida se rigen bajo los estándares propios del mercado, definitivamente se deben evitar los pagos por incentivos y, de haberlos, estos deben ligarse principalmente a la misión de la dicho organismo. En este tipo de organizaciones, los aspectos reputacionales y de identidad compartida de la alta dirección con la misión de la organización son por lejos la mejor inversión que sus dueños podrían comprometer.

## Referencias

- Akerlof, D. y R. Kranton (2005), Identity and the Economics of Organization, *Journal of Economic Perspectives* 19 (1): 9-32.
- Akerlof, D. y R. Kranton (2010), *Identity Economics. How our identities Shape our Work, Wages, and Well-being*, Princeton University Press.
- Ash E. y W. MacLeod (2015), Intrinsic Motivation in Public Service: Theory and Evidence from State Supreme Courts, *Journal of Law and Economics* 58 (4): 863-913.
- Dewatripont, M., I. Jewitt y J. Tirole (1999), The Economics of Career Concerns, Part I: Comparing Information Structures, *Review of Economic Studies* 66 (1): 183-198.
- Dixit, A. (1997), Power of Incentives in Private versus Public Organizations, *American Economic Review* 87 (2): 378-382.
- Holmström, B. (1999), Managerial Incentive Problems: A Dynamic Perspective, *Review of Economic Studies* 66 (1): 169-182.
- Martimort, D. (1996), The Multiprincipal Nature of Government, *European Economic Review* 40 (3-5): 673-685.
- Martimort, D. y H. Moreira (2010), Common Agency and Public Good Provision Under Asymmetric Information, *Theoretical Economics* 5: 159-213.
- Prendergast, C. (2007), The Motivation and Bias of Bureaucrats, *American Economic Review* 97 (1): 180-196.
- Tirole, J. (1994), The Internal Organization of Government, *Oxford Economic Papers* 46 (1): 1-29.
- Tirole, J. (2017), *La Economía del Bien Común*, Editorial Taurus.