
IMPLEMENTACIÓN DE LA ASIGNACIÓN POR DESEMPEÑO DE FUNCIONES CRÍTICAS EN EL SECTOR PÚBLICO CHILENO

Miguel A. Cornejo - Jessica Cortés
Universidad de Chile

Resumen

Durante 2003, se realizaron una serie de reformas en la administración pública chilena, entre las que se encontraba un incentivo llamado Asignaciones por Desempeño por Función Crítica (ADFC). Este artículo presenta información del Presupuesto del Sector Público Chileno 2006, con la cual se analiza la distribución de fondos asignados para pagar este incentivo en las diferentes agencias públicas. Los autores afirman que no existe una relación directa entre el número de Funciones Críticas (FC) y el monto de presupuesto asignado a las diferentes agencias.

Palabras Claves: Incentivos Monetarios, Pago por Desempeño, Modernización de la Gestión Pública, Chile.

Abstract

During 2003, several reforms were introduced in the Chilean public administration. One of these reforms was the creation of a monetary incentive, named Pay for Performance of Critical Functions (ADFC). This paper presents data from the 2006 Chilean Public Budget to analyze the distribution of funds assigned to pay for this incentive among different public agencies. The authors argue there is not a direct relationship between the number of critical functions (FC) and the amount of incentives paid among different agencies.

Keywords: Incentives, Pay for Performance, Public Management Modernization, Chile.

1. Introducción

Desde el año 1998 Chile utiliza incentivos monetarios para los funcionarios del sector público central, a través de un sistema de pago por desempeño¹. Hasta esa fecha, la estructura de las remuneraciones de los empleados públicos estaba compuesta por asignaciones fijas a todo evento que no estaban ligadas al desempeño de los funcionarios y las instituciones (DIPRES, 2004: 86). En ese año se dicta la Ley Nº 19.553², la cual introdujo un esquema de remuneraciones asociadas al desempeño dirigidas a los funcionarios públicos del Gobierno Central, independiente de la planta a la que pertenezcan, sean estos directivos, profesionales, administrativos u otros. Estos incentivos se estructuraron en una Asignación de Modernización³ (AM) compuesta por tres elementos: un componente base, un incremento por desempeño individual y un otro por desempeño institucional. Luego en el año 2003 se hizo una modificación que reemplazó el incremento por desempeño individual por uno de desempeño colectivo⁴.

De esta manera, la estructura de remuneraciones de los funcionarios pasó a contar con tres componentes. Primero, las remuneraciones generales que los funcionarios reciben a todo evento, y que están asociadas al grado que le corresponda en la escala de remuneraciones. Un segundo componente es el de remuneraciones personales de carácter transitorio, que le corresponde recibir al funcionario en base a características propias, como su antigüedad en la administración pública. Por último, se encuentran las remuneraciones asociadas al desempeño. De esta forma, para el año 2004, la importancia relativa de estos componentes era de 70% por remuneraciones generales, 22% por remuneraciones personales y 8% por remuneraciones asociadas al desempeño (DIPRES, 2004: 87).

En el año 2003 se implementa una reforma de similar naturaleza, que introduce nuevas asignaciones en un esquema de pago por desempeño, pero esta vez focalizadas en los cargos de autoridades de gobierno y directivos. Esta reforma es en parte el resultado del denominado caso “sobresueldos”, por el cual el Gobierno de la época envió un proyecto de ley que reestructuró las remuneraciones de estos funcionarios. El 6 de febrero de 2003, se publicó en el Diario Oficial la Ley Nº 19.863 denominada “sobre remuneraciones de autoridades de gobierno y cargos críticos de la Administración Pública y da normas sobre gastos reservados”. Esta ley estableció dos nuevas asignaciones a la estructura de remuneraciones de los funcionarios

1 La literatura se refiere a estos esquemas como pago por desempeño (*pay for performance*) o remuneraciones asociadas al desempeño (*performance related pay*) (Albi et. al., 1997).

2 La Ley Nº 19.553 que concede una asignación de modernización y otros beneficios fue publicada el 4 de febrero de 1998.

3 Esta Asignación de Modernización se concede a los funcionarios de planta y a contrata, así como a los contratados conforme al Código del Trabajo, del conjunto de instituciones públicas regidos por las normas remuneracionales del Decreto Ley Nº 249, de 1974, incluyendo a las autoridades ubicadas en los niveles A, B y C; del Servicio de Impuestos Internos; y de la Dirección del Trabajo.

4 Dicha modificación se encuentra en la Ley Nº 19.882 del año 2003.

públicos: la Asignación de Dirección Superior (ADS) y la ADFC. Esta última, es definida en la legislación como una asignación que le corresponde a aquellos funcionarios que por la naturaleza de su función, desempeñen actividades que sean relevantes o estratégicas para la gestión del respectivo ministerio o institución por la responsabilidad que implica su desempeño y por la incidencia en los productos o servicios que éstos deben proporcionar.

Tan sólo 4 meses después, una nueva Ley modificaría estas disposiciones. La Ley N° 19.882 que regula una nueva política de personal a los funcionarios públicos introdujo un Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) con el objeto de establecer un proceso de selección de los equipos directivos de los Servicios Públicos que asegura garantías de privilegiar criterios de profesionalización y objetividad, disminuyendo las potenciales influencias políticas en la selección de los postulantes (MINHDA, 2003: 20).

Además, dicha ley reemplazó para los cargos que corresponden a jefes superiores de servicio y al segundo nivel jerárquico del respectivo organismo, denominados de Alta Dirección Pública, la ADS (Ley N° 19.863) por una Asignación de Alta Dirección Pública (AADP) y se dio un carácter permanente a la ADFC aplicada al personal de planta y a contrata pertenecientes o asimilados a las plantas de directivos, profesionales y fiscalizadores, que no corresponden a altos directivos públicos y que desempeñen FC.

Esta última asignación asume un importante rol dentro del sistema de remuneraciones actual al poder operar como un eficaz instrumento de gestión de recursos humanos, ya que permite a los directivos superiores de las instituciones contar con un incentivo monetario específico tanto para atraer personas calificadas a la Administración Pública, es decir, actúa como un instrumento de reclutamiento, como también para motivar o inducir un mejor desempeño de quienes trabajan en las instituciones públicas, es decir, un instrumento de incentivo.

Como es posible observar, con la reforma del año 2003 se introdujeron nuevos incentivos monetarios para funcionarios del sector público central, pero esta vez, para los niveles de directivos, profesionales y fiscalizadores. Estos cambios realizados en la estructura de remuneraciones significaron un avance importante para el desarrollo de los sistemas de incentivos monetarios para funcionarios públicos en nuestro país.

Transcurridos ya 3 años desde su instauración no existen en la literatura estudios que describan los resultados de su implementación, los efectos generados y los problemas que se han presentado al respecto. De ahí que este artículo tenga un carácter exploratorio y descriptivo. El objetivo fundamental es describir cómo se ha implementado la ADFC en la administración pública chilena. Se explora además por qué algunas instituciones tienen más ADFC respecto a otras, siendo similares en otras características y por qué existen diferencias entre los *per capita* de la ADFC entre los distintos organismos públicos.

En el desarrollo del artículo se utilizan datos contenidos en la Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2006. Se analizan el conjunto de instituciones públicas que conforman el Gobierno Central en Chile y que poseen anualmente un conjunto de FC y presupuesto para financiarlas. Con dichos datos se determina el monto promedio asignado a cada FC. En base a este indicador se ordenan dichas instituciones estableciendo quintiles de presupuesto por FC y se determina la forma en que se distribuyen dichos recursos⁵.

Cabe destacar que el promedio asignado a las FC se utiliza como un indicador de la asignación de los recursos presupuestarios que podrían destinarse a cada FC de un organismo, durante el periodo de vigencia de dicho presupuesto, representando el valor de mayor igualdad en la asignación de recursos. Este indicador es representativo del resultado de la distribución ya que la comparación entre montos absolutos puede inducir a confusiones. Si dos organismos públicos cuentan con el mismo nivel de recursos, pero difieren en el número de FC a las cuales destinar dichos recursos, no sería posible señalar que existe igualdad entre ambos.

El artículo se divide en seis secciones. En la segunda se presenta un análisis teórico de la temática de los incentivos monetarios y el pago por desempeño en el Sector Público. A continuación, se describen los incentivos utilizados en la administración pública chilena. En la sección siguiente se describe la ADFC. En la quinta sección se presentan los resultados del estudio que dan cuenta de las principales características de la implementación de esta asignación. Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio.

2. Incentivos monetarios y pago por desempeño en el sector público

En términos simples, los incentivos monetarios aplicados mediante esquemas de pago por desempeño, tienen por objeto vincular una fracción de la remuneración o recompensa monetaria que reciben los funcionarios con el nivel de desempeño o rendimiento que estos manifiestan. Se espera que los incentivos monetarios tengan un impacto en la conducta laboral de las personas, "incentivándolos" o induciéndolos a mejorar su desempeño bajo la promesa de recibir un pago adicional respecto de su remuneración normal.

Bajo estas premisas, las condiciones organizacionales (Klingner y Nalbandian, 2002) para que los incentivos monetarios produzcan los efectos esperados son; en primer lugar, que las organizaciones estén en condiciones de medir de manera precisa el rendimiento efectivo de cada individuo, equipo de trabajo o unidad. Sin esta condición, es imposible vincular el desempeño al pago. Una segunda condición señala que el mejor o mayor rendimiento de los

5 Una metodología similar se utiliza en Comejo (2005).

individuos o equipos de trabajo, además de ser medible, debe generar una mejora real en el rendimiento total de la organización. La tercera condición, específica que las remuneraciones pagadas deben poder administrarse de modo que capitalice el valor del incentivo esperado por los potenciales receptores de los mismos.

Como es posible observar estas condiciones son complejas y, en muchos casos, difíciles de cumplir. Desde la perspectiva de los funcionarios, es decir, de quienes reciben los incentivos, la implementación de estos esquemas también presenta condiciones claves para que estos sean efectivos. Klingner y Nalbandian (2002: 152) señalan, en primer lugar, que los funcionarios deben saber que la realización del trabajo y los rendimientos serán premiados. Esta es una condición inicial y supone un proceso de información entre directivos y funcionarios. Una segunda condición plantea que debe ofrecérseles a los funcionarios, la oportunidad, el tiempo y las herramientas para realizar el trabajo y alcanzar ciertos niveles de rendimiento. En otras palabras, el rendimiento debe depender más del esfuerzo de los funcionarios o de los equipos que de las condiciones en las que se realiza el trabajo y que no dependen de los mismos funcionarios.

Una tercera condición señalada por el autor dice relación con la convicción de los funcionarios de que tienen el conocimiento, las calificaciones y las habilidades para alcanzar los rendimientos deseados. De lo contrario, los funcionarios tendrán la convicción de que el nivel de desempeño requerido no está asociado a su esfuerzo sino que a variables independientes de éste.

Otra condición señala que los funcionarios tienen que valorar el premio monetario cuando calculen el costo y los beneficios de trabajar al nivel que desean, es decir, que el análisis costo-beneficio debe ser positivo para que realmente actúe como un incentivo. Por último, el autor señala que los funcionarios deben tener la percepción de que los premios monetarios se distribuirán con justicia.

Osborne y Plastrik (1998; 2003) señalan que los directivos públicos deben plantearse cuatro cuestiones básicas al diseñar un esquema de incentivos monetarios para los organismos públicos, lo que les permitirá identificar las herramientas más adecuadas:

- ¿Qué clase de incentivos deben utilizarse?
- ¿Quién debe tener los incentivos?
- ¿Deben crearse incentivos negativos (penalizaciones) además de incentivos positivos?
- ¿Deben aplicarse medidas subjetivas u objetivas en la evaluación de rendimientos?

Las respuestas a estas preguntas estarán condicionadas por las características propias de las organizaciones.

Los efectos de la aplicación de incentivos monetarios mediante esquemas de pago por desempeño pueden observarse en la decisión de un funcionario respecto a la posibilidad de

unirse, mantenerse o dejar una organización, lo que tiene una repercusión directa sobre el sistema de reclutamiento y retención.

Asimismo, puede llegar a constituir una herramienta elemental de gestión de recursos humanos al influir en el grado de motivación de los individuos que realizan una tarea, y consecuentemente, sobre la capacidad de producir y generar resultados de la misma. Al respecto Kamdron (2005) resume las ventajas que se pueden observar de la aplicación del pago por desempeño en las organizaciones. Entre éstas, señala la motivación que genera en los trabajadores, el correcto mensaje que da a los funcionarios respecto a su actuación, la justicia de premiar a las personas según su desempeño, y por último, la contribución de medios tangibles para el reconocimiento y recompensa de los logros en la organización. Sin embargo, reconoce que un potencial aspecto negativo de la administración del desempeño lo constituye una posible falta de criterio claro de valoración de la conducta de las personas y la consecuente subjetividad resultante del proceso, situación que puede contrarrestarse con la especificación de las metas y objetivos organizacionales y la aplicación de un orden de salarios que muestre transparencia y operatividad hacia los trabajadores.

Si bien la trayectoria de los incentivos monetarios esta mayormente vinculada a la evolución de los sistemas de recompensa del sector privado, es importante destacar que, poco a poco, diversos países han experimentado la integración del pago por desempeño para funcionarios de instituciones del sector público. La larga tradición que tiene el uso de este tipo de herramienta de recompensas materiales puede observarse ya desde la segunda mitad de la década de 1970 bajo distintas configuraciones (OCDE, 2005)

Un gran número de estudios sobre la incorporación de incentivos monetarios en las organizaciones y sus respectivas derivaciones para organismos públicos, coinciden en la utilización del *Modelo Agente-Principa* para explicar este fenómeno. En este modelo, los políticos electos (Gobierno y Parlamento) son los *principales*. Como representantes legítimos de la ciudadanía tienen el control de los recursos públicos y deben realizar acciones destinadas a satisfacer las necesidades de sus representados. Para lograr este mandato cuentan con la administración pública. Los directivos públicos de los distintos organismos públicos son, en este modelo, los *agentes*.

Como estos directivos públicos están especializados en ejecutar políticas públicas, poseen más y mejor información sobre la estructura de costos y la tecnología de producción de bienes y servicios en los organismos públicos que los políticos y los ciudadanos, por lo que estos deben confiar en ellos (Albi et.al., 1997; Dixit, 2002; Burgess y Ratto, 2003).

Los problemas surgen porque los directivos públicos no necesariamente comparten los objetivos de los políticos y del electorado y pueden llegar incluso a realizar acciones que atentan contra los intereses de la ciudadanía (corrupción).

En términos formales esta situación se explica como una *relación o problema de agencia*, que surge cuando un individuo o institución, denominado *principal*, delega en otro, que se denomina *agente*, la realización de una actividad en beneficio del primero, a cambio de una remuneración y de cierta capacidad autónoma de decisión (Albi et al., 1997; Dixit, 2002). Ahora bien, el problema de agencia surge cuando el *principal*(P) y el *agente*(A) especializado en una tarea determinada, tienen distintas funciones objetivo o de preferencias y la información sobre las acciones o el esfuerzo del agente está asimétricamente distribuida. En este sentido, la combinación de objetivos divergentes e información asimétrica da lugar a la aparición de comportamientos oportunistas asociados al riesgo moral (*moral hazard*) o riesgo de manipulación.

Los problemas de agencia se acentúan en el sector público por diversas razones. En primer lugar, se observa que los funcionarios (agentes) deben servir a múltiples principales, ya que enfrentan diferentes superiores jerárquicos. De esta manera, la entrega de incentivos dentro de este contexto se vuelve más complicada, ya que los intereses de cada principal por ciertas dimensiones de desempeño deben ser resueltos por los funcionarios y en algunos casos estos intereses no se encuentran alineados.

Los principales otorgarán un coeficiente positivo a aquellas actividades en las que ellos se interesan y ponderaciones negativas para aquellas dimensiones en las que no están interesados. Esta situación crea una externalidad negativa que debe ser asumida por otros principales que deben enfrentar los bajos esfuerzos en las demás dimensiones. Así, los resultados se ven disminuidos en cuanto aumenta el número de principales que un agente posee. Más aún, cuando los esfuerzos de cada agente para los diferentes principales son sustitutos, el agente preferirá hacer un mayor esfuerzo para las actividades en que los principales pagan porcentajes más altos de recompensas, lo que potencia el aumento de la externalidad negativa.

Esta situación dificulta el desempeño de cada funcionario al concentrar sus tareas en ciertas dimensiones más valoradas, en desmedro de los intereses de otros principales; los individuos no tienen claridad de su función al poseer un jefe que no necesariamente se vincula con su principal, debiendo elegir qué intereses debe alcanzar. La contraposición de este problema está dado por la mayor importancia de la producción en equipo respecto de la individual. Debido a la naturaleza de las tareas, la producción está directamente asociada al esfuerzo de equipos de funcionarios más que a esfuerzos individuales. Esto permite que en los equipos se produzca un efecto *free-rider*; es decir, que uno o más miembros del equipo dejen de realizar un nivel de esfuerzo óptimo para la consecución de los objetivos por la garantía que le brindan los demás miembros del equipo al realizar sus tareas de manera adecuada, por lo que se aprovechan del esfuerzo y el trabajo realizado por otros. Este problema se acentuaría en las grandes organizaciones ya que existirían equipos con un mayor número de miembros en donde el esfuerzo individual queda menos claro y en donde además es más dificultosa la supervisión.

En este contexto, los directivos optan por evitar los esquemas de incentivos individuales y se fomentan los esquemas de incentivos basados en equipos en donde aparecen nuevas instancias para la supervisión entre pares. El desempeño de cada miembro se vincula con el rendimiento del equipo, induciendo a las personas a supervisar a los otros y a cooperar, aumentando el esfuerzo individual y reduciendo la magnitud del efecto *free-rider*. Esta nueva situación generaría externalidades positivas para el funcionamiento de la organización y el logro de los objetivos institucionales.

Otra razón por la cual el problema de agencia se acentúa en el sector público, dice relación con las dificultades de medición de los resultados y esfuerzos. Si bien esta dificultad no es exclusiva del sector público, la naturaleza de las actividades desarrolladas por este hace más compleja su medición (Osborne y Plastrik, 2003)

Dixit (2002), plantea que los organismos públicos deben desarrollar múltiples tareas. En ocasiones, los funcionarios (agentes) enfrentan el dilema de decidir sobre qué tareas abocar un mayor nivel de esfuerzo. Frente a ello, y en ausencia de incentivos adecuados, los funcionarios se concentrarán en las tareas que son más fácilmente controladas por los principales para de este modo dar una mejor imagen sobre su desempeño y así mantener satisfechos a sus supervisores. Sin embargo, este mayor esfuerzo no siempre va acompañado de un mejor resultado para la organización. Además, esta situación se vuelve aún más compleja cuando los esfuerzos deben medirse a nivel de equipos de trabajo.

Otra forma de analizar los incentivos monetarios es bajo el modelo propuesto por Frant (1996). Este autor plantea la existencia de dos tipos de incentivos: los de alto poder y los de bajo poder. Los incentivos de alto poder son los que se entregan por medio de transacciones económicas, en las cuales se logra mayor eficiencia en tanto los involucrados en la transacción se benefician de las ganancias. Un ejemplo típico de incentivo de alto poder son las comisiones por venta, donde existe un sueldo fijo muy bajo y la mayor parte de los ingresos está asociado a un mayor volumen de ventas. Al contrario, los sueldos fijos altos, o cuya variabilidad es muy baja, son un ejemplo clásico de incentivos de bajo poder.

Las empresas tienden a utilizar sistemas de relaciones laborales que responden al objetivo de incentivar el desempeño en términos de coste-efectividad, que se caracterizan por una ausencia de estabilidad laboral, descentralización de decisiones, competencia abierta para todos los puestos, promociones basadas en resultados, asignación presupuestaria y aumento salarial anual basados en parte en el rendimiento (organizacional e individual), evaluación de la dirección basadas en calidad y cantidad de bienes y servicios producidos.

Opuestamente, el sector público tiende a utilizar esquemas de relaciones laborales con el objetivo de la reducción de los riesgos de arbitrariedad y el abuso de autoridad. Se caracterizan por la estabilidad en el empleo, centralización de las decisiones del personal, competencia

limitada a los propios empleados, promociones basadas en la antigüedad, asignación presupuestaria y aumento salarial anuales independientes del rendimiento (organizacional o individual), evaluación de la dirección basada en el cumplimiento de garantías y procedimientos administrativos, evaluación de los empleados basada exclusivamente en criterios objetivos, criterios de organización de actividades para los directivos que son previamente especificados por la autoridad central, decisiones de formación interna no directamente conectadas con la actividad y niveles retributivos no competitivos.

En este sentido, este modelo evitaría instancias de discriminación, arbitrariedad o los favores derivados de influencias, la colusión y captura. Pare ello se requiere de la existencia de un acceso a la condición funcionaria regulado y estandarizado según criterios de mérito, capacitación y responsabilidad del puesto y en donde los costos de la formación de los individuos son asumidos totalmente por estos. Además, esta condición funcionarial entrega al empleado un conjunto de derechos entre los que sobresalen la permanencia o inamovilidad vitalicia (con limitadas excepciones) en el empleo y el estatus del escalafón, y la inamovilidad geográfica y funcional, esto último, a cambio de que los empleados acepten ciertas incompatibilidades para otros cargos públicos o privados y los costos de adquisición de habilidades con exclusivo valor en la administración pública.

Conjuntamente, este sistema establece una carrera administrativa determinada por el grado o escalafón de acceso, proporcionando un sistema de promociones menos relacionado con el mérito y la motivación, que con el tiempo que se lleva en el cargo y la variabilidad de ocurrencia de vacantes. Finalmente, los salarios corresponden a retribuciones de eficiencia vinculadas de manera reglamentada a la antigüedad y al escalafón al que pertenecen los funcionarios, con poca influencia de elementos discrecionales o de productividad. En este esquema, la estabilidad laboral se ve reflejada en diferencias de salario negativas respecto a empleos homologables del sector privado, y a su vez, la variabilidad de los montos es menor que en el sector privado debido a la existencia de presiones sindicales y al interés político de disminuir tensiones.

Según Albi et. al. (1997) las características del esquema de relaciones laborales del sector público tienen incidencia sobre el nivel de eficiencia de la gestión pública. Aparecen según los autores, ciertos beneficios producto de la limitación a las arbitrariedades, la influencia, colusión y captura; la disminución de ciertos costos de compromiso propios de la implementación de políticas públicas, la aparición de incentivos en la selección de funcionarios nuevos, el desarrollo de políticas de formación, la garantía de una memoria organizacional y el equilibrio de garantía de calidad u otras dimensiones, son producto de la estabilidad laboral.

A pesar de lo anterior, puede apreciarse que estos beneficios potenciales pueden verse superados por los efectos de un sesgo contrario al esfuerzo y a los incentivos implícitos en la función pública. En este sentido, la rigidez de los salarios en cada grado de la escala de

empleados fomenta la táctica del esfuerzo mínimo; la falta de una dispersión del monto de los salarios produce una selección adversa de la persona, puesto que aquellos con una más baja aversión al riesgo, que tienen más competencias y que están más motivados a ejercer un buen nivel de esfuerzo, en efecto, no se sentirán atraídos a pertenecer al funcionariado o simplemente harán abandono de él. Al mismo tiempo, la homogeneidad de las cualidades de los trabajadores al interior de cada escalafón, involucra efectos negativos sobre la innovación y el dinamismo en las organizaciones, limitando la atracción de individuos con capacidades específicas. Además, puede darse una baja del nivel de control en las jerarquías producto de la poca dispersión distributiva y la ya mencionada inamovilidad de los cargos. Finalmente, el rol incentivador que tiene un sistema de promociones, puede verse perjudicado por las restricciones que impone el estatuto funcional, la importancia otorgada al lugar que se tiene en el escalafón y la antigüedad de los trabajadores reducen esta función de manera considerable.

3. Pago por desempeño en el sector público chileno

3.1. La Reforma de 1998

Hasta 1998 la estructura de las remuneraciones de los empleados públicos estaba compuesta por asignaciones fijas a todo evento que no estaban ligadas al desempeño de los funcionarios y las instituciones. En ese año se dicta la Ley Nº 19.553, que introduce un esquema de remuneraciones asociadas al desempeño para los funcionarios públicos del Gobierno Central. Estos incentivos se estructuraron en una AM compuesta por tres elementos, un componente base, un incremento por desempeño individual y un incremento por desempeño institucional.

El pago de dicha asignación se efectúa en cuatro cuotas en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año. El monto a pagar en cada cuota es equivalente al valor acumulado en el trimestre respectivo, como resultado de la aplicación mensual de la asignación.

El componente base significa un incremento del 10% sobre las remuneraciones. Para el cálculo del incremento, dicho porcentaje debe aplicarse sobre las asignaciones que en cada caso correspondan al funcionario.

El incremento de las remuneraciones por desempeño institucional se concede en relación a la ejecución eficiente y eficaz por parte de los servicios públicos, de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Dichos programas establecen objetivos específicos a cumplir cada año, cuyo grado de cumplimiento es medido mediante indicadores de gestión u otros instrumentos de similar naturaleza.

El cumplimiento de los objetivos de gestión del año anterior da derecho a los funcionarios del servicio público respectivo a un incremento del 5% de la suma de las remuneraciones siempre que la institución haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90%

de los objetivos de gestión anuales a que se haya comprometido. Si el cumplimiento es igual o superior a un 75% e inferior al 90%, el porcentaje de bonificación es de un 2,5%. El incremento por desempeño institucional, según los porcentajes que corresponda, beneficia a todo el personal de los servicios que hayan alcanzado los objetivos de gestión, conforme al grado de cumplimiento de ellos⁶.

El incremento por desempeño individual fue concebido en base a los resultados del sistema de calificación individual del desempeño de los funcionarios. Estos tenían derecho a percibir el incremento durante el año inmediatamente siguiente al del respectivo proceso calificadorio, en la siguiente proporción:

- i) 4% para el 33% de los funcionarios mejor evaluados;
- ii) 2% para los funcionarios que les sigan en orden descendiente de evaluación, hasta completar el 66% de los mejores evaluados, y
- (iii) los funcionarios ubicados en el tercio de menor evaluación no recibían beneficios.

Este incremento generó graves problemas de aplicación. Como la mayoría de los funcionarios tenía (y aun tienen) el máximo puntaje en sus calificaciones debió recurrirse a otros criterios para ubicar a los funcionarios en los respectivos tercios. Para ello se elaboró un Reglamento de Desempeño⁷ que establecía los criterios y el procedimiento para dirimir. No obstante ello, la aplicación de estos criterios generó conflictos entre los funcionarios, y reclamos hacia las Asociaciones y los directivos de las instituciones. Fue sustituido por uno de desempeño colectivo de equipos o áreas de trabajo en cada institución por la Ley N° 19.882 del año 2003.

El incremento por desempeño colectivo es concedido a los funcionarios que se desempeñen en equipos, unidades o áreas de trabajo⁸, en relación con el grado de cumplimiento de las metas anuales fijadas para cada uno de ellos, dando derecho a percibir un incremento del 4% de la suma de las remuneraciones correspondientes cuando el nivel de cumplimiento de las metas de gestión prefijadas, sea igual o superior al 90%, y de un 2%, si fuere inferior al 90%, pero igual o superior al 75%⁹.

6 El Ministerio de Hacienda mediante un reglamento aprobado por Decreto Supremo suscrito además por los Ministros del Interior y Secretario General de la Presidencia, estableció los mecanismos de control y evaluación de los objetivos de gestión; la forma de medir y ponderar los distintos elementos o indicadores a considerar; la manera de determinar los distintos porcentajes de este incremento; los procedimientos y el calendario de elaboración, fijación y evaluación de los objetivos de gestión a alcanzar; los mecanismos de participación de los funcionarios y de sus asociaciones, y toda otra norma necesaria para el adecuado otorgamiento de este beneficio.

7 Decreto N° 1.523 de 1998 del Ministerio del Interior.

8 En aquellos casos en que la dotación efectiva de una institución o servicio al momento de definir los equipos, áreas o unidades de trabajo, sea inferior a 20 funcionarios, el Ministro del ramo, con la visación del Ministro de Hacienda, podrá integrar este incentivo al incremento por desempeño institucional y adicionar los respectivos montos, de tal forma que el porcentaje máximo por este incentivo ascenderá a un 9% en caso de cumplirse el 90% o más de las metas institucionales o a un 4,5%, cuando éstas alcancen a un 75% o más y no superen el 90%.

9 Los funcionarios que integran los equipos, unidades o áreas de trabajo que hayan alcanzado un nivel de cumplimiento de sus metas del 90% ó más, incrementarán este incentivo en hasta un máximo de 4% adicional, con aquellos recursos que queden excedentes en la institución como consecuencia de que otras unidades no hayan obtenido dicho nivel de cumplimiento.

TABLA 1: Componentes de la AM

Incentivo	Incremento porcentual de remuneraciones	Nivel de metas alcanzadas
Componente Base del Incremento	10 %	
Incremento por desempeño institucional	5 %	90 % - 100 %
	2,5 %	75 % - 89 %
	0	< 75%
Incremento por desempeño colectivo	4 %	90 % - 100 %
	2 %	75 % - 89 %
	0	< 75 %

Fuente: Elaboración propia en base a leyes 19.553 y 19.882

Para otorgar este incremento el jefe superior de cada servicio debe definir anualmente los equipos, unidades o áreas de trabajo teniendo en consideración parámetros funcionales o territoriales, o la combinación de ambos. El parámetro territorial puede establecerse a nivel nacional, regional o provincial. Cada equipo, unidad o área de trabajo debe desarrollar tareas relevantes para la misión institucional, generar información para la medición de los indicadores y estar a cargo de un funcionario responsable de la Dirección del cumplimiento de las metas. Cada jefe superior de servicio debe definir para los equipos, unidades o áreas de trabajo, metas de gestión pertinentes y relevantes y objetivos que efectivamente contribuyan a mejorar el desempeño institucional, con sus correspondientes indicadores, ponderadores y mecanismos de verificación¹⁰.

Las metas y sus indicadores deben estar vinculados a las definiciones de misión institucional, objetivos estratégicos y productos relevantes de cada Ministerio o Servicio, validadas en el sistema de planificación y control de gestión del Programa de Mejoramiento de la Gestión y quedar establecidas, junto con los equipos, unidades o áreas, en un convenio de desempeño que anualmente deberán suscribir los servicios con el respectivo Ministro, en el último trimestre de cada año¹¹. El cumplimiento de las metas es verificado por la unidad de auditoría interna de cada Servicio y Ministerio o por aquella que cumpla tales funciones.

El proceso está regulado por un Reglamento suscrito por el Ministro de Hacienda, que establece la forma de distribuir los recursos excedentes entre los grupos, unidades o áreas que hayan sobrepasado los niveles de cumplimiento; los mecanismos de control y evaluación de las metas de gestión anuales por equipo, unidad o área; la forma de medir y ponderar los

¹⁰ Cabe destacar que las autoridades de gobierno y jefes superiores de servicio no tendrán derecho al incremento por desempeño colectivo.

¹¹ Los actos administrativos que son necesarios para la aplicación de este incentivo, se formalizan mediante Decreto o Resolución, visado por el Subsecretario respectivo.

respectivos indicadores; la manera de determinar los porcentajes de este incentivo; la forma de determinarlo respecto de los funcionarios que cambian de unidades o áreas de trabajo; los procedimientos y calendario de elaboración, fijación y evaluación de las metas anuales; y los mecanismos de participación de los funcionarios y sus asociaciones.

Con esta reforma la estructura de remuneraciones de los funcionarios pasó a contar con tres componentes. Primero, las remuneraciones generales que los funcionarios reciben a todo evento, y que están asociadas al grado de la escala de remuneraciones que le corresponde. Un segundo componente son las remuneraciones personales de carácter transitorio que le corresponde recibir al funcionario en base a características propias. Por último, se encuentran las remuneraciones asociadas al desempeño. Para el año 2004, la importancia relativa de estos componentes era de 70% por remuneraciones generales, 22% por remuneraciones personales y 8% por remuneraciones asociadas al desempeño.

3.2. La Reforma de 2003

A fines del año 2002 el entonces ex Ministro de Obras Públicas del Presidente Ricardo Lagos, Carlos Cruz, declaró en un periódico nacional que él, otros Ministros y altos funcionarios de Gobierno recibían sobres con dinero como una forma de compensar, monetariamente, las bajas remuneraciones de sus cargos. Estas declaraciones causaron un gran impacto en la opinión pública y en los distintos actores políticos, desatando así el denominado caso “sobresueldos”.

El Gobierno de la época, reconociendo dicha situación, señaló que dichos dineros provenían de los fondos reservados de distintos Ministerios y anunció el envío de un proyecto de ley que reestructuraría las remuneraciones de funcionarios de Gobierno y directivos públicos destacando que de esta manera se pondría fin a los sobresueldos. El 10 de diciembre de ese año, el Gobierno ingresó al Congreso Nacional la denominada “ley corta de sobresueldos” para una discusión inmediata. En paralelo, el Ministro de Interior de la época coordinaba la elaboración de una agenda de probidad y transparencia y establecía contactos con los dirigentes de los partidos políticos de la oposición.

El 22 de enero de 2003, y tras una complicada tramitación legislativa, el Senado despachó la ley que reestructuraba las remuneraciones de los directivos públicos. El 6 de febrero de 2003, se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 19.863 denominada “sobre remuneraciones de autoridades de gobierno y cargos críticos de la Administración Pública y da normas sobre gastos reservados”. Esta ley estableció dos nuevas asignaciones a la estructura de remuneraciones de los funcionarios públicos. La ADS y la ADFC, esta última con un carácter transitorio.

Tan sólo 4 meses después, una nueva Ley modificaría estas disposiciones. La Ley N° 19.882 que regula una nueva política de personal a los funcionarios públicos introdujo un Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) con el objeto de establecer un proceso de selección

de los equipos directivos de los Servicios Públicos que otorgue garantías de privilegiar criterios de profesionalización y objetividad, disminuyendo las potenciales influencias políticas en la selección de los postulantes (MINHDA, 2003: 20). Este Sistema se aplica a los funcionarios de exclusiva confianza que desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de éstos, y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad.

Los cargos cuyo ejercicio se proveen mediante el Sistema de Alta Dirección Pública corresponden a jefes superiores de servicio y al segundo nivel jerárquico del respectivo organismo. Para este último caso se debe cumplir que los titulares deben pertenecer a la planta de directivos y depender en forma inmediata del jefe superior o corresponder a jefaturas de unidades organizativas que respondan directamente a dicho jefe superior, cualesquiera sea el grado o nivel en que se encuentren ubicados en la planta de personal. En todo caso, los Subdirectores y los Directores Regional son siempre cargos del segundo nivel jerárquico.

Para estos cargos, denominados de Alta Dirección Pública, se reemplazó la ADS (Ley Nº 19.863) por una AADF y dio un carácter permanente a la ADFC.

La AADP es aplicable a quienes desempeñan los cargos de jefes superiores de servicio de las instituciones afectas al SADP, así como los directivos que ejerzan cargos del segundo nivel jerárquico de esas mismas instituciones.

Esta asignación no puede significar en cada año calendario una cantidad superior al 100 % de la suma de las remuneraciones brutas de carácter permanente que corresponde percibir al funcionario, así como no podrá significar en cada año calendario, una cantidad promedio superior a las que correspondan al Subsecretario del ramo.

Un alto directivo público es nombrado en su cargo por tres años, renovables por 2 periodos de igual plazo, teniendo en consideración las evaluaciones disponibles y especialmente los cumplimientos de los convenios de desempeño¹².

Un convenio de desempeño es una herramienta de gestión a través de la cual la autoridad respectiva y el alto directivo público acuerdan compromisos de gestión, los que se traducen en metas anuales estratégicas y objetivos de resultados con sus respectivos medios de verificación y supuestos básicos, para evaluar el desempeño de la gestión directiva en un período determinado.

12 Decreto Nº 1.580 del 29 de diciembre de 2005 que aprueba el Reglamento que regula la formulación y funcionamiento de los convenios de desempeño para los altos directivos públicos establecidos en el párrafo 5º del título VI de la Ley Nº 19.882.

Los términos y alcances de estos convenios son propuestos el ministro del ramo respectivo y deben firmarse dentro del plazo máximo de tres meses contados desde su nombramiento definitivo o de la prórroga por el trienio correspondiente. En el caso de los directivos del segundo nivel jerárquico el convenio será suscrito con el jefe superior respectivo y a propuesta de éste.

La proposición de convenio incluirá las metas estratégicas y los objetivos de resultados de desempeño del cargo durante el período a alcanzar en el área de responsabilidad del directivo, con los correspondientes indicadores, medios de verificación y supuestos básicos en que se basan el cumplimiento de los mismos.

Las metas estratégicas y los objetivos de resultados, como los indicadores que son utilizados para medirlos, deben estar vinculados a las definiciones de misión institucional, objetivos estratégicos, políticas sectoriales y productos relevantes de cada servicio de acuerdo con sus sistemas de planificación, presupuestos, programas de mejoramiento de la gestión y convenios de desempeño colectivos, entre otros.

4. Asignación por Desempeño de Funciones Críticas

La ADFC se aplica al personal de planta y a contrata, pertenecientes o asimilados a las plantas de directivos, de profesionales y de fiscalizadores, que no correspondan a altos directivos públicos y que desempeñen funciones calificadas como críticas.

En efecto, se consideran FC aquellas que son relevantes o estratégicas para la gestión del respectivo ministerio o institución por la responsabilidad que implica su desempeño y por la incidencia en los productos o servicios que éstos deben proporcionar. Esta asignación no puede significar en cada año calendario una cantidad superior al 100% de la suma de las remuneraciones brutas de carácter permanente que corresponda percibir al funcionario según el régimen de remuneraciones a que encuentre afecto.

Al igual que la AADP su monto no puede significar en cada año calendario, una cantidad promedio superior a las que correspondan al Subsecretario del ramo. Una de las características relevantes de esta asignación es que debe ser ejercida con dedicación exclusiva y esta afecta a las incompatibilidades, prohibiciones e inhabilidades señaladas en el artículo 1º de la ley N° 19.863.

Para determinar los montos de la asignación deben considerarse los niveles de responsabilidad y complejidad de las funciones desempeñadas por los beneficiarios, así como los antecedentes disponibles sobre las remuneraciones que se pagan por funciones homologables, tanto en el sector público como en el privado. Además, los porcentajes que se fijan para la asignación pueden ser diferenciados dentro de cada función.

La Ley de Presupuestos de cada año fija para cada ministerio y servicio la cantidad máxima de personas con derecho a percibir esta asignación y los recursos que podrán destinarse para

su pago. Esto implica que en la etapa de formulación del Presupuesto, cada institución debe hacer una proposición de las funciones consideradas como críticas, el número de eventuales beneficiarios, los porcentajes de la asignación y el costo involucrado.

En todo caso, la Ley Nº 19.882 dispone que el número de funciones consideradas como críticas para el conjunto de instituciones no puede exceder la cantidad equivalente al 2% de la suma de las dotaciones máximas de personal autorizada anualmente por la Ley de Presupuestos. Aprobado en dicha ley el número máximo de FC, mediante Resolución Exenta de los respectivos Subsecretarios o Jefes superiores de Servicio, visada por la Dirección de Presupuestos, se establecerían las funciones que se considerarán como críticas, el porcentaje de asignación que se le fije a cada una, las personas beneficiarias y los montos específicos de sus asignaciones. Mediante este mismo procedimiento, la autoridad puede quitar a una función la calificación de crítica o incorporar otras, siempre que se respete el marco presupuestario definido.

TABLA 2: Estructura de Incentivos Monetarios

Tipo de Empleado	Estructura de Incentivos monetarios (Reforma 1998)	Estructura de incentivos monetarios(Reforma 2003)
Alto directivo público	Remuneraciones Generales. personales y asociadas al desempeño (AM)+ADFC	Remuneraciones Generales, personales y asociadas al desempeño (AM)+AADP
Directivo 2º nivel (subdirectores, Directores regionales)		Remuneraciones Generales personales y asociadas al desempeño (AM)+ADFC
Directivos Profesionales y Fiscalizadores		Remuneraciones Generales. personales y asociadas al desempeño (AM)
Otros Directivos, Profesionales, Técnicos Administrativos y Auxiliares		

Fuente: Elaboración propia en base a leyes 19.553 y 19.882

Esta asignación puede operar como un eficaz instrumento de gestión de recursos humanos en la administración pública chilena ya que permite a los directivos superiores de las instituciones contar con un incentivo monetario específico tanto para atraer personas calificadas a la administración (instrumento de reclutamiento), así como también para motivar o inducir un mejor desempeño de quienes se trabajan en las instituciones públicas (instrumento de incentivo)

Con anterioridad a la incorporación de estas asignaciones, se argumentaba que era difícil atraer directivos y profesionales calificados a la administración pública, ya que las remuneraciones percibidas eran inferiores a las que se podían obtener en otras organizaciones o mercados

(Rajevic y Pardo, 2003). Por esto, y debido a la inflexibilidad de los sistemas de remuneraciones, se otorgaban otros beneficios, tales como contratos a honorarios, nombramientos como directivos de una empresa pública, pagos vía gastos reservados (Rajevic y Pardo, 2003) y autorizaciones informales para reducir la dedicación al trabajo (Valdés, 2003). La ADFC permite al directivo superior aumentar la remuneración del cargo que se desea proveer y con ello atraer a profesionales más calificados.

Esta asignación asume, además, un rol de incentivo para los funcionarios por cuatro razones fundamentales. En primer lugar, es una retribución que se puede perder: una de las características de la ADFC que la transforma en un incentivo de alto poder es que quien la recibe puede dejar de percibirla por decisión del directivo superior de la institución. Efectivamente, la ley lo faculta para quitar a una función la calificación de crítica o incorporar otras, por lo que ningún directivo, profesional o fiscalizador beneficiario tiene garantías de mantener la FC en forma permanente, independiente de su desempeño. A su vez, también se puede disminuir: una situación intermedia es que el beneficiario no pierda la asignación pero si le puede ser disminuido el monto (porcentaje) que percibe. En tercer lugar, ocurre que es un monto que puede ser asociado a metas específicas: en la medida que el directivo superior puede quitar o disminuir una FC esto le permitirá asociar estrechamente el incentivo con la meta o resultado que espera en términos de desempeño del beneficiario de la misma. Finalmente, es un elemento que puede diferenciar de otros directivos de similar jerarquía: en la medida que el directivo superior diferencie a sus directivos, profesionales o fiscalizadores de similares jerarquías entrega señales sobre la importancia relativa que le puede asignar a algún área organizacional, o al desempeño individual de los miembros de su equipo.

En este contexto, un proceso clave para los directivos superiores es la identificación de las FC en su organización y la distribución de las mismas al interior de su institución. Existen dos criterios explícitos para identificar FC, responsabilidad e incidencia. La ley señala que se consideran FC aquellas que sean relevantes o estratégicas para la gestión del respectivo Ministerio o institución por la responsabilidad que implica su desempeño y por la incidencia en los productos o servicios que éstos deben proporcionar.

Lo importante de ambos criterios es que son relativos en el tiempo. Es decir, la responsabilidad relativa de un cargo puede aumentar o disminuir en función de las circunstancias que rodean a la gestión de una institución pública según la naturaleza de su función. Un evento particular o una decisión estratégica pueden llevar a que la importancia absoluta de un cargo en la estructura de una organización, en términos de responsabilidad, aumente transitoriamente lo que puede hacerle merecedor de recibir una FC o bien un porcentaje mayor respecto del que ya tenía.

Una situación similar sucede con la incidencia en los productos o servicios que debe proporcionar. Cada año, las instituciones públicas deben revisar sus planteamientos estratégicos

al formular su proyecto de presupuesto. Esto puede significar que una situación específica o una decisión estratégica aumenten la incidencia relativa del cargo para el periodo siguiente.

Una vez identificadas las FC, el directivo superior debe lograr la autorización para su implementación. Tal como señala la ley, en la etapa de formulación del Presupuesto, cada institución debe hacer una proposición de las funciones consideradas como críticas, el número de eventuales beneficiarios, los porcentajes de la asignación y el costo involucrado. Obviamente esto implica que la fundamentación del directivo superior respecto de sus requerimientos debe ser consistente y evitar así que en la presentación (negociación) de su proyecto de presupuesto, su solicitud sea restringida, ya sea en número de FC o en presupuesto para las mismas.

El procedimiento especificado por la ley señala que una vez aprobada la Ley de Presupuesto, donde se establece el número máximo de FC, mediante Resolución Exenta de los respectivos Subsecretarios o Jefes superiores de Servicio, visada por la Dirección de Presupuestos, se establecen las funciones que se consideran como críticas, el porcentaje de asignación que se le fija a cada una, las personas beneficiarias y los montos específicos de sus asignaciones. Esto es así ya que entre el proceso de formulación del proyecto de presupuesto, y su implementación, pueden producirse cambios en las condiciones que sustentaron la propuesta de FC, por ejemplo, se puede haber producido la renuncia de personal o el cambio de prioridades programáticas.

Hay dos variables claves al momento de identificar las FC: la estructura organizacional y la planta de personal.

Las estructuras organizacionales en la administración pública se regulan por ley. De hecho, la Ley Nº 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado establece los niveles genéricos de dichas estructuras. Por ejemplo, para los Ministerios se señala que habrá una o más Subsecretarías, las Secretarías Regionales Ministeriales y que podrán existir sólo los niveles jerárquicos de División, Departamento, Sección y Oficina, considerando la importancia relativa y el volumen de trabajo que signifique la respectiva función. Por su parte, para los Servicios Públicos sólo podrán establecerse los niveles de Dirección Nacional, Direcciones Regionales, Departamento, Subdepartamento, Sección y Oficina, considerando la importancia relativa y el volumen de trabajo que signifiquen las respectivas funciones y el ámbito territorial en que actuará el Servicio.

Las Leyes Orgánicas u otras de similar naturaleza que crean y regulan las instituciones públicas establecen las estructuras organizacionales y en muchos casos, especifican las denominaciones de las distintas unidades organizacionales. Esta estructura no puede cambiarse sino mediante una ley o un instrumento jurídico de similar jerarquía. (en algunos casos, leyes generales facultan al Presidente de la República para, mediante Decreto con Fuerza de Ley, modificar las estructuras de una o más instituciones públicas). Sin embargo, conocer sólo la

estructura organizacional de un determinado organismo público no permitiría una adecuada identificación de las FC. Debe conocerse además la planta de personal.

La planta de personal es el conjunto de cargos permanentes asignados por ley a una institución. El personal de planta¹³ puede tener la calidad de titular, suplente o subrogante. La Ley N° 18.834 establece que las instituciones sólo podrán tener las plantas de personal de Directivos, de Profesionales, de Técnicos, de Administrativos y de Auxiliares que esta ley señala y además, que todo cargo público necesariamente deberá tener asignado un grado de acuerdo con la importancia de la función que se desempeñe y, en consecuencia, le corresponderá el sueldo de ese grado y las demás remuneraciones a que tenga derecho el funcionario. Lo anterior, implica que cada planta está conformada por un conjunto de cargos que se distribuyen en la estructura de grados de la escala de remuneraciones que le corresponda a la institución.

Normalmente, existe una correlación entre la estructura organizacional y la planta de personal. Por ejemplo, si la estructura organizacional de un Servicio Público considera 4 subdirecciones, la planta de personal debiera considerar 4 cargos directivos en un grado inferior al del Director del Servicio pero superior al grado de los cargos de jefe de departamento. Si la estructura considera 8 departamentos, la planta debiera considerar 8 cargos directivos. Sin embargo, en este caso, algunas plantas consideran algunos cargos de Jefes de Departamento en un grado y los otros en grados inferiores, intentando reflejar las diferencias entre los distintos departamentos. Otra situación que puede darse es que la estructura organizacional considera la existencia de subdepartamentos y la planta de personal considera que dichas unidades deben ser dirigidas por los cargos de jefes de departamento, pero de grados inferiores a los de quienes se desempeñan en las jefaturas de los departamentos.

En este sentido, el directivo superior debe equilibrar la distribución de asignaciones por FC entre las áreas que la estructura organizacional establece y los cargos que la planta le asigna. Esto puede ser muy complejo. Piénsese en el caso de las áreas de tecnologías de información, computación e informática. En aquellas instituciones cuya estructura organizacional está fijada en leyes dictadas en épocas en las que estas áreas no tenían un gran desarrollo y por tanto se presentaban como menos importantes frente a otras áreas, éstas se implementaron como unidades de rango inferior tales como subdepartamentos o secciones y por lo mismo, los cargos de las plantas destinados a la jefaturas de dichas unidades tenían grados más bajos. Frente a la imposibilidad de modificar la estructura y la planta, pero con la necesidad de incorporar profesionales de alto nivel en un área crítica para la operación de la institución, el directivo

13 Los funcionarios de planta se dividen en dos categorías: los de carrera, los cuales ingresan por concurso público, gozan de estabilidad en el empleo y se les aplica la carrera funcionaria; los de exclusiva confianza, que son aquellos que pueden ser libremente designados y removidos en su cargo por el Presidente de la República o la autoridad facultada para disponer el nombramiento.

superior tiene en la ADFC un instrumento relevante para poder mejorar la remuneración del cargo.

5. Implementación de la ADFC

En la Ley de Presupuestos del Año 2006 se identifican 143 instituciones públicas con 1.421 FC (ver Tabla 3). Este conjunto de instituciones suman 131.351 funcionarios en términos de Dotaciones Máximas Autorizadas (DMA), por lo que las FC representan el 1.1% de la suma de dotaciones máximas autorizadas, cumpliéndose así con lo dispuesto en la Ley respecto del límite del 2%.

La institución con más FC es la Subsecretaría de Salud Pública con 60. En el otro extremo, 16 instituciones tienen sólo 1. La media es de 10 FC por institución.

En términos presupuestarios, se destinan \$ 9.661.684.000 para las 1.421 FC. La institución con mayor presupuesto para FC es la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales con más de \$ 541.000.000 para 49 FC. En el otro extremo de la distribución la institución con el menor presupuesto es el Instituto Antártico Chileno con un poco más de 2 millones de pesos para 1 FC. La media de presupuesto por institución para FC es de \$ 67.000.000 al año.

Considerando al conjunto de instituciones, se observa que se destinan en promedio \$ 6.799.000 por FC. La institución con el promedio más alto por FC (es la Subsecretaría de Hacienda con \$20.119.000.-, mientras que la institución con el promedio más bajo es el Servicio Nacional de Pesca con \$1.471.000 por FC. En la Tabla 3 se presenta una síntesis de los resultados generales.

TABLA 3: Implementación de la ADFC

	Total	Máximo	Mínimo	Media
Nº de Instituciones con FC	143			
Σ FC	1.421(a)	60(b)	1(c)	10
Σ D. M. A. (d)	131.351	12.728(e)	19(f)	919
Σ Presupuestos para FC	\$ 9.661.684.000	541(g)	2(h)	67
Per Cápita por FC	6.799(i)	20.119(j)	1.471(k)	

(a) La suma de FC representa el 1,1% de la Σ D.M.A. Se cumple el límite del 2% establecido en la ley.

(b) Subsecretaría de Salud Pública

(c) 16 instituciones tienen 1 FC asignada

(d) Dotación Máxima Autorizada

(e) Gendarmería de Chile

(f) Junta de Aeronáutica Civil

(g) Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (49 FC)

(h) Instituto Antártico Chileno (\$2.169.000.- para 1 FC)

(i) Σ Presupuestos para FC / Σ FC = \$.799.000 (566.583 mensuales)

(j) Subsecretaría de Hacienda (\$1.676.583 mensual)

(k) Servicio Nacional de Pesca (\$122.583 mensual)

Fuente: Elaboración propia en base a DIPRES (2006a)

Los resultados generales permiten observar una alta heterogeneidad en la distribución de las FC, y sus respectivos presupuestos, entre las distintas instituciones analizadas. Para efectuar un análisis más acabado de la distribución, en la sección siguiente las instituciones se agrupan en función del promedio por FC en quintiles.

El Quintil 1 de instituciones, que agrupa a aquellas de mayor promedio, representa el 18,3% del total de las FC pero contiene el 31,7% del presupuesto total destinado a la asignación. Esto permite que el promedio del Quintil 1 sea de \$ 11.792.000, casi el doble que el del conjunto de instituciones, que equivale a \$ 6.799.000.

El Quintil 2 agrupa al 28,5% de las FC, siendo el más relevante desde esta perspectiva, y contiene el 33% del total del presupuesto. El promedio de las instituciones de este quintil es de \$ 7.805.000. Esto se explicaría por el hecho de que el Quintil 2 contiene casi un 10% más de FC pero sólo un 1,3% más de presupuesto.

El Quintil 3 contiene el 20,6% del total de FC, es decir sólo un 2% más de funciones que el Quintil 1, pero tiene un 16,5% del total del presupuesto. Esto hace que el promedio de las instituciones de este quintil sea sólo de \$ 5.420.000. Una situación similar ocurre con el Quintil 4 que contiene al 19,5% de las FC pero sólo un 12,6% del total del presupuesto. El promedio de las instituciones de este quintil es de \$ 4.380.000.

Por último, el Quintil 5 contiene el menor número de asignaciones, en términos porcentuales, con tan sólo un 13,1% y un 6,2% del total del presupuesto. El promedio de este quintil es sólo casi una cuarta parte que el del Quintil 1, con \$ 3.232.000.

TABLA 4: Distribución de las FC y montos presupuestarios, por quintil.

	Total de FC por Quintil	Total de Presupuesto para FC por Quintil (pesos)	Promedio de Presupuesto por FC del Quintil (pesos)
Quintil 1	260 (18.3%)	3.065.939 (31.7%)	11.792
Quintil 2	406 (28.5%)	3.196.188 (33%)	7.805
Quintil 3	293 (20.6%)	1.588.162 (16.5%)	5.420
Quintil 4	277 (19.5%)	1.213.437 (12.6%)	4.380
Quintil 5	185 (13.1%)	597.958 (6.2%)	3.232
Total	1.421 (100%)	9.661.684 (100%)	6.799

Fuente: Elaboración propia en base a DIPRES (2006a, 2006b)

¿Por qué una distribución con estas características? Una primera aproximación respecto del tamaño de las instituciones, medido a través del número de funcionarios, específicamente, mediante las DMA, permite observar que el tamaño promedio de las instituciones del Quintil 1 es inferior al tamaño promedio de las del Quintil 5 (403 funcionarios promedio respecto de 758). Sin embargo, el presupuesto promedio del Quintil 1 es marcadamente superior al del Quintil 5, en casi un 80%. De hecho, el presupuesto promedio del Quintil 1 es de \$ 105.722.000.- y el del Quintil 5 de \$ 20.619.000.

TABLA 5: Promedio de DMA, FC y montos presupuestarios, por quintil.

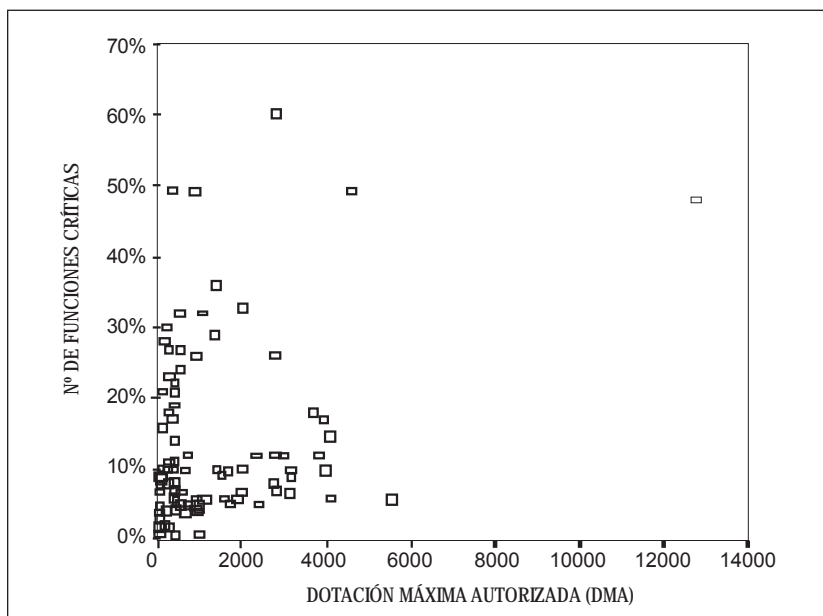
	Promedio de DMA por Quintil	Promedio de FC por Quintil	Presupuesto Promedio para FC por Quintil (pesos)
Quintil 1	403	9	105.722
Quintil 2	540	15	114.150
Quintil 3	1.163	10	56.720
Quintil 4	1.724	10	41.843
Quintil 5	758	6	20.619
Total	919	10	67.564

Fuente: Elaboración propia en base a DIPRES (2006a, 2006b)

En términos globales, puede señalarse que las instituciones del Quintil 1 son en promedio más pequeñas que el resto, tienen un promedio de FC similar al conjunto de instituciones, pero tienen un presupuesto promedio muy superior al del resto de las instituciones analizadas. Las instituciones del Quintil 5 son más grandes que las del Quintil 1, tienen un promedio inferior de FC, tanto respecto del Quintil 1 como del conjunto de instituciones, pero tienen un presupuesto promedio para FC ostensiblemente menor respecto del Quintil 1 y también respecto del conjunto de instituciones.

En el Gráfico 1 es posible observar la distribución de las instituciones analizadas según el número de FC con que cuentan y su dotación máxima autorizada. En él se destaca un conjunto de instituciones que presentan diferencias importantes en el número de FC, siendo similares en la dotación con que cuentan. Otro grupo de instituciones presenta un número mayor de FC en la medida en que es mayor su dotación máxima autorizada.

GRAFICO 6: Distribución de FC en relación a la DMA



Fuente: Elaboración propia en base a DIPRES (2006a, 2006b)

6. Conclusiones

En la legislación vigente, la ADFC, a diferencia de la AADP y la AM, no está vinculada al logro de resultados o medidas de desempeño. Esta característica, fundamental dentro de un sistema de incentivos monetarios, queda sujeta sólo al criterio del directivo superior de la institución donde se aplica, lo que puede llevar a una implementación distorsionada de la lógica esencial de las recompensas por desempeño. Sin embargo, esta herramienta de gestión puede transformarse en un efectivo instrumento de incentivo si se implementa de la manera adecuada.

Esta debilidad en el diseño del esquema de incentivo puede estar fundamentada en el origen del mismo, esto debido a que el sistema, creado tras la reforma del 2003, tuvo como uno de sus objetivos regularizar la utilización de mecanismos inadecuados de compensación y la arbitraria entrega de dinero proveniente de gastos reservados.

La observación y exploración de variables claves como la estructura y la planta de personal de una organización, llevan a advertir que la situación esperable es que instituciones más grandes, en términos del número de funcionarios, tuvieran más FC, lo que no sucede en la práctica. De hecho, la investigación muestra que el tamaño promedio de las instituciones del Quintil 1 es inferior al tamaño promedio de las instituciones del Quintil 5 y su presupuesto promedio es marcadamente superior, en casi un 80%.

En este contexto, los resultados evidencian que la identificación y distribución de las asignaciones por FC entre las instituciones no responde, en primera instancia, a elementos objetivos que dejen entrever una política o lógica establecida de calificación, ya sea en cuanto al número de asignaciones como al monto de presupuesto asignado a cada una de ellas. En términos simples, la implementación no parece responder a criterios organizacionales adecuados, pudiendo existir un fuerte componente subjetivo en su definición.

Esta situación debería corregirse. Si se espera aprovechar todo el potencial de la asignación como instrumento de reclutamiento e incentivo, y que esta no se transforme en un beneficio que recibirán los directivos, a todo evento, sin importar su desempeño y el de su organización, deberían introducirse algunos cambios.

Es importante recalcar que, inicialmente, se requiere asociar la ADFC a medidas de resultados y rendimiento. Al igual que los otros incentivos monetarios vigentes esta asignación debiera contar con instrumentos que regulen su vinculación con medidas de rendimiento. En una primera instancia podría utilizarse el mismo modelo que regula los convenios de desempeño de los Altos Directivos Públicos. Conjuntamente, deberían establecerse criterios objetivos para identificar FC en las instituciones públicas. Por ejemplo, sería relevante considerar la importancia relativa de los cargos directivos y profesionales respecto de la dotación máxima de la institución, poniendo límites inferiores y superiores al número de FC respecto del total de cargos. Ello, ya que efectivamente todas las instituciones difieren en términos de su estructura organizacional y planta de personal, por lo que no parece razonable esperar que el número de FC por institución sea homogéneo. Además, es necesario que exista transparencia respecto del proceso. Ninguna norma jurídica tendrá relevancia sino existe algún mecanismo que permita el *accountability*. En este sentido debiera lograrse el acceso público y expedito de los documentos que justifican el número, presupuesto y distribución de las FC en las instituciones públicas así como a los convenios de desempeño establecidos.

En este contexto, es importante que se realicen estudios que evalúen la efectividad de este incentivo en el rendimiento individual y organizacional. Toda la estructura de implementación del mismo no debe esconder la naturaleza del incentivo monetario en cuanto este se aplica con el objeto de mejorar el desempeño de los funcionarios y las instituciones públicas. Lo anterior lleva a inferir que adicionalmente se debieran incluir mecanismos de evaluación de la percepción de los beneficiarios de los incentivos en cuanto a su impacto.

Finalmente, es preciso decir que las reformas planteadas buscan establecer un sistema de incentivos monetarios en el que la ADFC responde de manera consecuente con los fundamentos teóricos y la lógica de este instrumento de gestión. Esta asignación debe ser, en efecto, un elemento de motivación y reconocimiento del desempeño para los funcionarios y de este modo constituirse en una herramienta provechosa para el beneficio de las organizaciones públicas.

Referencias Bibliográficas

- Albi, Emilio et. al. 1997. *Gestión Pública. Fundamentos, Técnicas y Casos*. Barcelona: Ariel.
- Burgess, Simon Marissa Rato. 2003. The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence. *CMPO Working Paper Series* 03/071, May, University of Bristol.
- Comejo, Miguel A. 2005. Distribución de Recursos Presupuestarios para Capacitación en el Gobierno Central. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* III (7): 5-20.
- DIPRES (Dirección de Presupuestos). 2004. *Informe de Finanzas Públicas 2005*. Disponible en www.dipres.cl [10-10-2007]
- , 2006a. *Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2006*. Disponible en www.dipres.cl [10-10-2007]
- , 2006b. *Instrucciones para Ejecución de Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2006*. Disponible en www.dipres.cl [10-10-2007]
- Dixit, Avinash. 2002. Incentives and Organisations in the Public Sector: an Interpretative Review. *Journal of Human Resources* 37 (4):696-727.
- Frant, Howard. . 1996. High-Powered and Low-Pwered Icentives in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research & Theory* 6 (3): 365-381.
- Klingner, D. y J. Nalbandian. 2002. *La Administración del Personal en el Sector Público*. México: McGraw Hill.
- Chile. 1998. *Ley N° 19.553*. Concede Asignación de Modernización y otros Beneficios que Indica. Publicada en el Diario Oficial el 4 de febrero de 1998.
- , 2003a *Ley N° 19.863* Sobre Remuneraciones de Autoridades de Gobierno y Cargos Críticos de la Administración Pública y da normas sobre gastos reservados. Publicada en el Diario Oficial el 6 de febrero de 2003.
- , 2003b *Ley N° 19.882*. Regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que indica. Publicada en el Diario Oficial el 23 de junio de 2003.
- MINHDA (Ministerio de Hacienda). 2003. *Personas al Servicio de las Personas. Documento de difusión de la ley N° 19.882*. Santiago: MINHDA.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2005. *Performance-related pay. Policies for Government Employees*. Disponible en [10-10-2007]
- Osborne, D. y Plastrik, P. 1998. *La Reducción de la Burocracia*. Madrid: Paidós.
- Osborne, D. y Plastrik, P. 2003. *Herramientas para Transformar el Gobierno*. Madrid: Paidós.
- Rajevic, E; Goya, F y C. Pardo. 2003. Los Puestos Directivos en el Estado Chileno. Hacia un Sistema de Gerencia Pública. En *Reforma del Estado, Vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Editado por Salvador Valdés. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Valdés, Salvador (Ed.). 2003. *Reforma del Estado, Volumen II. Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Miguel Angel Comejo es Instructor del Departamento de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile. Es Magister en Gobierno y Gerencia Pública, Administrador Público y Licenciado en Gobierno y Gerencia Pública por la misma Universidad. Actualmente, se desempeña en el área de licitaciones en Gendarmería de Chile.

E-Mail: mcomejo@uchile.cl

Jessica Cortés es Licenciada en Ciencias Políticas y Gubernamentales de la Universidad de Chile.

E-Mail: jessicacortes@gmail.com

ANEXO 1: Presupuesto por FC

		Nº FC	Presupuesto	Promedio
1	Subsecretaría de Hacienda	6	120,714	20,119
2	Subsecretaría del Interior	18	248,943	13,830
3	Servicio de Impuestos Internos	18	232,780	12,932
4	Instituto Nacional de Deportes	4	51,500	12,875
5	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	10	125,955	12,596
6	Dirección Nacional del Servicio Civil	9	113,295	12,588
7	Subsecretaría de Relaciones Exteriores	32	397,245	12,414
8	Dirección de Presupuestos	4	49,307	12,327
9	Secretaría General de Gobierno	11	132,689	12,063
10	Subsecretaría de Previsión Social	4	46,041	11,510
11	Subsecretaría de Economía	10	113,692	11,369
12	Gobierno Regional XII	1	11,214	11,214
13	Servicio Nacional de la Mujer	8	88,418	11,052
14	Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales	49	541,275	11,046
15	Gobierno Regional XI	1	10,989	10,989
16	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias	9	98,761	10,973
17	Gobierno Regional VIII	2	21,762	10,881
18	Gobierno Regional X	2	21,575	10,788
19	Instituto de Desarrollo Agropecuario	10	107,743	10,774
20	Gobierno Regional I	1	10,542	10,542
21	Presidencia de la República	5	52,637	10,527
22	Chile Barrio	1	10,517	10,517
23	Gobierno Regional V	2	21,017	10,509
24	Gobierno Regional Región Metropolitana	2	21,016	10,508
25	Servicio Agrícola y Ganadero	10	104,048	10,405
26	Gobierno Regional II	1	10,318	10,318
27	Gobierno Regional III	1	10,205	10,205
28	Secretaría General de la Presidencia de la República	28	281,759	10,063
29	Gobierno Regional IX	1	9,982	9,982
30	Subsecretaría de Justicia	30	299,430	9,981
31	Chile Solidario	1	9,888	9,888

		Nº FC	Presupuesto	Promedio
31	Chile Solidario	1	9,888	9,888
32	Gobierno Regional IV	1	9,869	9,869
33	Subsecretaría de Obras Públicas	27	262,025	9,705
34	Gobierno Regional VI	1	9,646	9,646
35	Gobierno Regional VII	1	9,646	9,646
36	Comisión Nacional de Riego	4	36,468	9,117
37	Dirección de Planeamiento	6	53,389	8,898
38	Dirección del Trabajo	10	88,246	8,825
39	Subsecretaría de Redes Asistenciales	10	85,391	8,539
40	Subsecretaría Vivienda y Urbanismo	49	416,016	8,490
41	Subsecretaría de Agricultura	21	176,810	8,420
42	Comisión Nacional Medio Ambiente	22	176,223	8,010
43	Secretaría y Administración General de Transportes	27	215,311	7,974
44	Fondo Nacional de Salud	12	93,165	7,764
45	Consejo Nacional Cultura y las Artes	6	45,725	7,621
46	Subsecretaría Telecomunicaciones	23	173,884	7,560
47	Oficina Nacional de Emergencia	2	15,111	7,556
48	Servicio de Gobierno Interior	1	7,501	7,501
49	Subsecretaría de Bienes Nacionales	19	140,962	7,419
50	Instituto de Normalización Provisional	12	85,789	7,149
51	Subsecretaría del Trabajo	9	62,338	6,926
52	Subsecretaría de Salud Pública	60	410,589	6,843
53	Gastos de Operación de Educación Superior	3	20,270	6,757
54	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	10	63,317	6,332
55	Dirección General de Obras Públicas	26	153,134	5,890
56	Comité de Inversiones Extranjeras	2	11,715	5,858
57	Servicio Nacional de Menores	11	64,330	5,848
58	Servicio Nacional de Aduanas	29	166,951	5,757
59	Servicio de Salud Llanquihue-Chiloé-Palena	7	40,123	5,732
60	Subsecretaría de Planificación y Cooperación	32	183,122	5,723
61	Junta de Aeronáutica Civil	2	11,390	5,695

		N° FC	Presupuesto	Promedio
61	Junta de Aeronáutica Civil	2	11,390	5,695
62	Servicio de Salud Magallanes	4	22,775	5,694
63	Programa Fondo de Innovación para la Competitividad	4	22,726	5,682
64	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica	4	22,459	5,615
65	Subsecretaría de Educación	33	183,667	5,566
66	Servicio de Salud Aysén	4	22,240	5,560
67	Dirección de Vialidad	49	270,504	5,520
68	Servicio de Salud Araucanía Norte	6	33,047	5,508
69	Agencia de Cooperación Internacional de Chile	1	5,466	5,466
70	SERVIU R. Metropolitana	5	27,210	5,442
71	Comisión Nacional de Energía	2	10,801	5,401
72	Subsecretaría de Minería	16	86,307	5,394
73	Servicio Nacional del Adulto Mayor	4	21,252	5,313
74	Servicio Salud Viña del Mar – Quillota	7	36,938	5,277
75	Instituto Nacional de Estadísticas	10	52,318	5,232
76	Casa de Moneda de Chile	5	25,892	5,178
77	Servicio de Salud Maule	6	30,928	5,155
78	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	8	41,104	5,138
79	Instituto Nacional de la Juventud	1	5,089	5,089
80	Servicio de Salud Antofagasta	5	25,245	5,049
81	Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos	6	30,246	5,041
82	Servicio de Salud Metropolitano Oriente	12	60,133	5,011
83	Superintendencia de Quiebras	7	34,183	4,883
84	Servicio de Salud Lib. Gral. O'Higgins	7	34,119	4,874
85	Fondo de Solidaridad e Inversión Social	17	81,927	4,819
86	SERVIU XI Región	2	9,637	4,819
87	Servicio Médico Legal	5	24,059	4,812
88	Comisión Chilena de Energía Nuclear	5	23,988	4,798
89	Servicio de Salud Metropolitano Norte	10	47,826	4,783
90	Servicio de Salud Valparaíso-Sn Antonio	12	56,663	4,722
91	Dirección General de Aguas	21	98,989	4,714

		Nº FC	Presupuesto	Promedio
92	Servicio de Registro Civil e Identificación	26	121,293	4,665
93	Dirección de Obras Portuarias	6	27,848	4,641
94	Servicio de Salud Arica	5	23,187	
95	Servicio Salud Metropolitano Sur Oriente	5	22,887	4,577
96	SERVIU XII Región	2	9,028	4,514
97	Junta Nacional Auxilio Escolar y Becas	7	31,380	4,483
98	Servicio Salud Metropolitano Sur	17	76,056	4,474
99	Servicio de Salud Osomo	5	22,066	4,413
100	Dirección de Obras Hidráulicas	24	103,690	4,320
101	Servicio de Salud Coquimbo	12	51,634	4,303
102	Servicio de Salud Concepción	9	38,293	4,255
103	SERVIU II Región	2	8,509	4,255
104	SERVIU IX Región	2	8,434	4,217
105	Servicio de Salud Metropolitano Central	10	41,956	4,196
106	Gendarmería de Chile	48	197,370	4,112
107	Caja de Previsión de la Defensa Nacional	6	24,659	4,110
108	SERVIU III Región	2	8,159	4,080
109	Servicio de Salud Bío-Bío	6	24,404	4,067
110	Servicio de Salud Talcahuano	10	40,336	4,034
111	Servicio de Salud Valdivia	6	23,778	3,963
112	SERVIU IV Región	2	7,895	3,948
113	SERVIU VIII Región	2	7,890	3,945
114	Servicio de Salud Araucanía Sur	8	31,523	3,940
115	SERVIU X Región	2	7,784	3,892
116	SERVIU V Región	2	7,772	3,886
117	Servicio de Salud Atacama	6	23,149	3,858
118	Servicio Salud Metropolitano Occidente	15	57,374	3,825
119	Servicio Electoral	2	7,607	3,804
120	Tesorería General de la República	36	136,891	3,803
121	Servicio de Salud Aconcagua	9	34,157	3,795
122	SERVIU VI Región	2	7,507	3,754
123	Parque Metropolitano	1	3,735	3,735
124	Servicio Nacional de Turismo	8	29,873	3,734

		Nº FC	Presupuesto	Promedio
125	Dirección de Arquitectura	6	21,704	3,617
126	Junta Nacional de Jardines Infantiles	6	21,584	3,597
127	Dirección de Fronteras y Límites del Estado	5	17,724	3,545
128	SERVIU I Región	2	7,067	3,534
129	Servicio de Salud Ñuble	10	34,600	3,460
130	Servicio de Salud Arauco	5	17,018	3,404
131	SERVIU VII Región	2	6,634	3,317
132	Central Nacional de Abastecimiento	6	19,663	3,277
133	Servicio de Salud Iquique	4	12,402	3,101
134	Corporación Fomento de la Producción	8	24,350	3,044
135	Dirección de Aeropuertos	6	17,709	2,952
136	Subsecretaría de Pesca	5	12,839	2,568
137	Instituto Nacional de Hidráulica	3	7,190	2,397
138	Instituto de Salud Pública	7	15,204	2,172
139	Instituto Antártico Chileno	1	2,169	2,169
140	Dirección de Previsión de Carabineros de Chile	4	8,622	2,156
141	Dirección General de Crédito Prendario	4	8,145	2,036
142	Servicio Nacional del Consumidor	4	6,887	1,722
143	Servicio Nacional de Pesca	14	20,598	1,471
	Total	1.421	9,661,684	6.799

Fuente: Elaboración propia en base DIPRES (2006a, 2006b)