

# Alta Dirección Pública (ADP)

## Su desafío de legitimidad y sustentabilidad



Eduardo Abarzúa C. PhD. en Ciencias del Trabajo, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Decano Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado. Consejero del Consejo de Alta Dirección Pública

Manuel Inostroza P. Médico cirujano, Máster en Salud Pública, Mención en Financiamiento y gestión de la Universidad Johns Hopkins, USA. Académico Universidad Andrés Bello. Ex-Consejero del Consejo de Alta Dirección Pública 2013-2019.

Toda política pública que se precie de tal tiene un ciclo que comprende su diseño, negociación, implementación, evaluación y retroalimentación para sus modificaciones o ajustes ya sean de gestión o regulatorias. Este ha sido el caso de la Alta Dirección Pública, desde que se diseñó y negoció en el Congreso el 2003, para comenzar a implementarse gradualmente a partir del año 2004 hasta la fecha, donde ha sido objeto de diversas revisiones y evaluaciones, en especial a partir de los informes de desempeño que su Consejo, por ley está obligado en los meses de mayo de cada año, a entregar a las Comisiones de Hacienda del Senado y la Cámara de Diputados<sup>1</sup>. Es por lo que este artículo, el tercero de una serie académica sobre la ADP, pretende ser un aporte más al seguimiento de esta política en particular.

### EL SISTEMA ANTE LOS CAMBIOS DE COALICIÓN DE GOBIERNO

Como señaláramos en nuestro primer artículo<sup>2</sup>, a nivel de la administración central del Estado, se constata que existen cargos de confianza, entre otros, de ministros, subsecretarios, intendentes, seremis y embajadores, por alrededor de 800 puestos.

Existen por su parte 2.042 cargos que sólo están regidos por reglas de mérito, como son los Jefes de Departamento, sujetos a selección de acuerdo con el artículo 8° de Estatuto Administrativo. Y desde el año 2003 con la creación de la Alta Dirección Pública, se instituyó un espacio único compuesto por un conjunto de cargos sujetos a mérito y confianza, al 31 de diciembre de 2019<sup>3</sup>, 1.282 cargos adscritos a los que hay que sumar 422 no adscritos<sup>4</sup>, así como también en virtud de lo dispuesto por la ley N°20.501, de Calidad y Equidad de la Edu-

cación, se incluyen 3.172 cargos de Directores de Establecimientos Educacionales Municipalizados -DEEM-, distribuidos en 345 comunas del país y 270 cargos de Jefes de Departamento de Educación Municipal -DAEM. En consecuencia, al concluir el 2019, el Sistema de Alta Dirección Pública participa –en distintas modalidades– de la selección de un total de 4.962 cargos en 494 organizaciones públicas.

El objetivo de la ADP era asegurar un espacio profesional de dirección imparcial que, diferenciándose de la conducción política, respondiera por resultados de instituciones que ejecutan políticas públicas, la mayoría de ellas, trascendentes a cada gobierno. Sin embargo, esta fórmula se había visto tensionada en los cambios de gobierno previos. El presidente Piñera (2010-12) y luego la presidenta Bachelet (2014-16) desvincularon alrededor del 70% de los cargos basados en las facultades que les entrega la ley en el lapso de los dos primeros años de gobierno.

Esto instaló la pregunta de si era posible un mejor equilibrio de la fórmula mérito-confianza, poniendo en la palestra la necesidad de dificultar los despidos cautelando aquellos profesionales que han accedido a sus cargos debido a sus méritos y que debieran ser mantenidos o desvinculados más bien en función de su desempeño.

Por lo anterior a fines del año 2016 se aprobó una reforma legal cuyos principales contenidos fueron: suprimir la posibilidad de nombrar en los cargos vacantes un provisional o transitorio (PyT), que se volvía un incentivo al despido y al reemplazo del cargo con alguien de “confianza” mientras se realizaba el concurso. Este PyT podía presentarse al concurso, teniendo la ventaja de haber sido “preseleccionado” por la

autoridad y conocer el cargo y su contexto. Adicionalmente se estableció que ante la vacancia sea el subrogante legal quien lo sirva y, si se quiere cambiar dicho orden de subrogación, se debía considerar para ese efecto cargos de segundo nivel jerárquico adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública.

Además, se permitió al ejecutivo la designación directa de 12 de jefes superiores de servicio (de un total 125 del primer nivel) durante los tres primeros meses de gobierno. Se trataba de facilitar la instalación del nuevo gobierno y que fuera este quien escogiera las áreas prioritarias en que, cumpliendo el perfil requerido, nombre sin proceso concursal al directivo respectivo. De

cargos, además de fortalecer los convenios de desempeño como elemento objetivo ante eventuales desvinculaciones.

A poco más de dos años de un tercer cambio de coalición de gobierno resulta pertinente entonces evaluar de manera definitiva si los cambios legales comentados lograron sus objetivos, al menos para los denominados cargos adscritos a la alta dirección pública del nivel central de la administración.

### CUANDO LA CONFIANZA TIENE ESPACIO, LA “MALA POLÍTICA” SIEMPRE TERMINA ANULANDO EL MÉRITO

Los resultados son francamente decepcionantes. Tal como muestra el gráfico si-

**“Más allá del despilfarro financiero, la conclusión parece demasiado obvia: aunque el mundo político promueve los procesos de selección concursal como la fórmula para elegir a los ejecutores de las políticas públicas, sumando nuevas instituciones e incluso otros poderes del estado al sistema, en la realidad desconfía de aquellos que no han sido nombrados por su propia coalición”**

esta manera, se equilibraría la restricción que generaría la ausencia del PyT y se podría proteger indirectamente o en parte el nombramiento y desempeño de los demás directivos de este primer nivel.

Finalmente, se estableció que la salida de cargos de segundo nivel jerárquico en los primeros seis meses requeriría de comunicación previa, escrita y fundada al Consejo de Alta Dirección Pública. Este Consejo está facultado para citar a la autoridad a informar sobre el grado de cumplimiento del convenio de desempeño y los motivos de la desvinculación del alto directivo. Así se desincentivaría el cese de

guiente, los egresos no voluntarios o por no renovación, que implican una acción deliberada de la autoridad respecto de la continuidad de un directivo de primer nivel no variaron: de hecho, en cada cambio de coalición y luego de dos años del ejercicio de gobierno se ha desvinculado en promedio a 3 de cada 4 o a un 75% de los jefes de servicio del primer nivel.

Peor aún, si más allá de tasas, se miran los directivos cesados en los dos primeros años de cada gobierno la cifra absoluta va en aumento: 56 en el primer gobierno de S. Piñera, 62 en el segundo de M. Bachelet y 71 en el actual gobierno de S. Piñera.

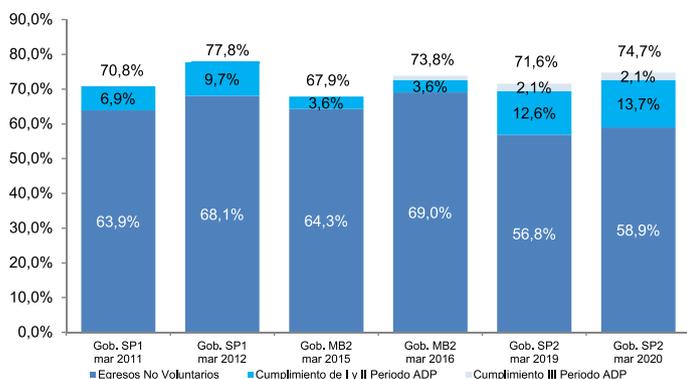
(1) <https://www.serviciocivil.cl/consejo-alta-direccion-publica/>

(2) Abarzúa, E., & Inostroza, M. (2018). Alta Dirección Pública: ¿La tercera es la vencida? Observatorio Económico, (124), 4-6. <https://doi.org/10.11565/oe.vi124.62>

(3) Informe 2019 del funcionamiento del sistema ADP al Consejo. Cargos adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública.

(4) Cargos no adscritos son aquellos que el legislador ordena proveer conforme con los procedimientos del Sistema o con la participación de su institucionalidad, pero que no forman parte del mismo.

## Porcentaje Total Acumulado por Tipo de Egresos no voluntarios, para Cargos Adscritos de I Nivel para 1º y 2º Año de Gobierno



Fuente: Dirección Nacional del Servicio Civil, 2020

Resulta evidente hasta aquí que los cambios legislativos no lograron contrapesar la desconfianza política respecto de los directivos que no han sido nombrados por la coalición entrante. Se pensaba además que la ausencia del PyT compensada en el primer nivel directivo con los 12 nombramientos anticipados, sería un efectivo freno a las desvinculaciones masivas, sin embargo, está a la vista que tampoco tuvo efecto alguno.

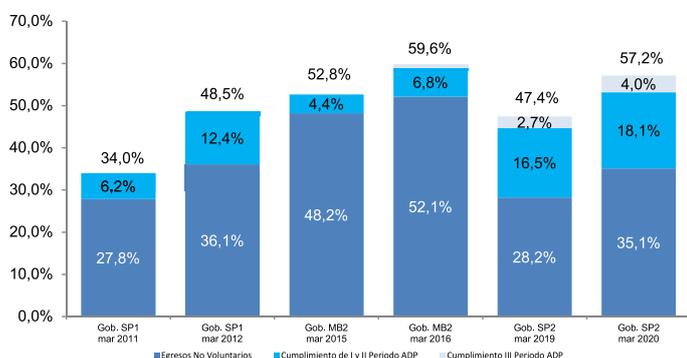
### LA MAYOR PARTE DE LOS DIRECTIVOS DEL SEGUNDO NIVEL SON CESADOS TAMBIÉN

Respecto de los directivos de II nivel jerárquico, los egresos para este grupo en el segundo año de gobierno del presidente Piñera, pasaron de 48,5% el 2012 a 57,2% el 2020. Esta última cifra fue levemente inferior al 59,6% que sacó el gobierno de la presidenta Bachelet durante el segundo año de su segundo mandato, sin embargo, en número totales se observa un aumento de directivos cesados en sus funciones, 211 desvinculados el año 2012, 350 el 2016 y 399 el 2020. Un dato en que vale la pena detenerse es el aumento de un 89% en los

egresos que se producen entre el primer y segundo gobierno del presidente Piñera (de 211 a 399). Resulta evidente que la ausencia del PyT no limitó los egresos de directivos, más bien hizo convivir la salida y los concursos de directivos de I y II nivel.

Y como ya lo habíamos señalado en el segundo artículo<sup>5</sup>, respecto de la obligación de notificar al Consejo de Alta Dirección Pública las desvinculaciones de directivos de segundo nivel jerárquico durante los primeros 6 meses de gobierno; pudiendo la autoridad ser citada a exponer los motivos y/o cumplimiento del convenio de desempeño. Se informó al Consejo de un total de 144 desvinculaciones, de 45 servicios públicos, sin embargo, se trató de notificaciones posteriores a la decisión, que fundadas en la exclusiva confianza no requirieron hacer referencia al desempeño, volviéndose un mero trámite y no una auténtica dificultad para las desvinculaciones. Con lo que se consolida el hecho de que, al cumplir la primera mitad del segundo mandato presidencial de Piñera, prácticamente 6 de cada 10 directivos del segundo nivel fueron desvinculados.

## Porcentaje Total Acumulado por Tipo de Egresos para Cargos Adscritos de II Nivel para 1º y 2º Año de Gobierno



Fuente: Dirección Nacional del Servicio Civil, 2020

### LOS COSTOS DE ESTA "MALA POLÍTICA"

Ahora bien, si tomamos en consideración los costos promedios de los concursos para los cargos adscritos realizados durante el 2019<sup>6</sup>, tanto para el primer como para el segundo nivel directivo (M\$ 20.041 para el nivel I y M\$ 8.846 para el nivel II) y lo vinculamos a los cargos cesados en los dos primeros años de gobierno del segundo mandato del Presidente Piñera (71 en el nivel I y 399 en el nivel II), los costos directos o pérdidas para el sistema ascienden en total a \$4.952.465.000, lo que representa un 33% del presupuesto total del Servicio Civil del año 2019.

### PARA TODOS LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE HAN GOBERNADO, SIGUE SIENDO MÁS IMPORTANTE LA EXCLUSIVA CONFIANZA, CASI SIEMPRE TRADUCIDA EN LA AFINIDAD POLÍTICA Y MENOS PRECIAN EN LA PRÁCTICA EL MÉRITO

Más allá del despilfarro financiero la conclusión parece demasiado obvia: aunque el mundo político promueve los procesos de selección concursal como la fórmula para elegir a los ejecutores de las políticas públicas, sumando nuevas instituciones e incluso otros poderes del estado al sistema, en la realidad desconfía de aquellos que no han sido nombrados por su propia coalición, y se usa al máximo la discrecionalidad para el despido de aquellos que no se nombró. En los hechos, es la idea que el SADP es un instrumento que selecciona profesionales idóneos pero políticamente "ceranos" a cada coalición política. Por lo mismo, cuando se accede al poder no hay interés en apreciar el mérito y la calidad de los desempeños de quienes ocupan cargos provistos por el SADP, sino más bien esclarecer la exclusiva confianza, que no es más que la simple afinidad política. Por lo demás, cuando la polarización y confrontación hace que los argumentos y las campañas políticas se construyan sobre la evaluación negativa de la gestión del adversario, solo por razones de consistencia cuando se accede al gobierno, el despido de directivos es la única alternativa. Con todo parece ser un gusto excesivamente caro el que se comete con los recursos siempre escasos y un menosprecio evidente a la aspiración ciudadana por valorizar el desarrollo y mérito personal, en relación con la igualdad de oportunidades que todos los chilenos se merecen ante la posibilidad de ejercer su genuina vocación de servicio público.

### SINCERAR LA REALIDAD EN EL PRIMER NIVEL Y PROTEGER DEFINITIVAMENTE EL MÉRITO EN EL SEGUNDO PARA AVANZAR

Es un hecho el fracaso del espíritu de la ADP y del cambio legal para corregirlo en los dos primeros años del gobierno del segundo mandato del Presidente Piñera y, la evidencia nos indica que esto se repetirá independientemente de la coalición que gobierne. La pregunta que surge entonces es ¿qué hacer con el Sistema de Alta Dirección Pública?

En el primer nivel jerárquico, más que seguir entregando cargos a la discrecionalidad del nombramiento, las medidas que se requieren deben ir en la dirección contraria. Existen demasiados servicios de los 151 incorporados hasta ahora, cuyos resultados debieran ser más estables y que no debieran cambiar según la coalición política que gobierna, el Servicio de Registro Civil es un buen ejemplo y por cierto todos los del sector salud, hoy tensionados por la pandemia. Ha llegado el momento de identificar y diferenciar instituciones de acuerdo con criterios como el señalado para de manera decidida ponderar los desempeños en vez de las afinidades políticas a la hora de decidir la continuidad o no de sus directivos<sup>7</sup>. De este modo sinceráremos en la ley el conjunto específico de servicios de primer nivel que podrán ser seleccionados de manera directa sin los costos actuales, solo mediante la validación de los currículos y su coincidencia con los perfiles aprobados por el Consejo.

Por su parte, habrá otro grupo de servicios del primer nivel que al igual que casi todos los del segundo nivel jerárquico, para los cuales las desvinculaciones deben fundarse exclusivamente en la evaluación de los convenios de desempeño. Chile y su imperiosa necesidad de modernizar la gestión pública no pueden esperar hasta un nuevo cambio de coalición para hacer estas correcciones, la Alta Dirección Pública debiera ser mucho más que un proceso concursal. Lo anterior sólo se alcanza reforzando técnica e institucionalmente el convenio de desempeño. Allí sólo queda establecer un contrapeso real en una institución como el Servicio Civil que analice y valide dicho instrumento y sus resultados, al mismo tiempo, que sea el referente para fundar la movilidad de directivos, superando la idea del desempeño sólo como herramienta binaria para sustentar despidos.

### LOS ESCENARIOS Y SUS CONSECUENCIAS

Si nada cambiara, se comprobaría que los partidos políticos, independiente de la coalición gobernante, no aceptan perder sus poderes de nombramiento y convivir con una administración pública profesional. Siendo así surgen preguntas que nos permitan instalar la reflexión: ¿Es razonable sostener procesos concursales y toda una infraestructura y sus gastos para, en la práctica, solo seleccionar los profesionales políticamente cercanos a la coalición gobernante? ¿No será el momento de avanzar, respecto de un grupo importante de directivos del primer nivel y de todos los del segundo nivel en la dirección, de que sea el Consejo de Alta Dirección Pública quien los elija exclusivamente por mérito y que el gobierno de turno solo pueda removerlos por evaluación exclusiva de su desempeño? La realidad y desconfianza en el sistema ADP tal como hoy funciona ya están instaladas y estará en juego una vez más la confianza de la ciudadanía en los partidos políticos que disputan su derecho a gobernarla. **OE**

(5) Abarzúa, E., & Inostroza, M. (2019). Alta Dirección Pública: Otra vez la confianza supera al mérito. Observatorio Económico, (136), 4-5. <https://doi.org/10.11565/oe.vi136.13>

(6) Informe 2019 del funcionamiento del sistema ADP al Consejo. Cargos adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública.

(7) A propósito de criterios, ver Longo (2007) citado en Abarzúa, E. (2008). ¿Una política sin políticos? La concursalidad en el Sistema de Alta Dirección Pública. Observatorio Económico, (26), 1-8. <https://doi.org/10.11565/oe.vi26.13>