



Universiteit
Leiden
The Netherlands

La alta dirección pública: mérito, profesionalización y modernización del estado en Chile

Menz Queirolo, E.A.

Citation

Menz Queirolo, E. A. (2025, September 25). *La alta dirección pública: mérito, profesionalización y modernización del estado en Chile*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4261726>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4261726>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Capítulo 4

Análisis del Sistema de Alta Dirección Pública: Institucionalidad y resultados

El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) no solo constituye un mecanismo técnico de selección de funcionarios, sino también un dispositivo político-institucional que reconfigura las relaciones entre burocracia y política. Su análisis permite observar hasta qué punto es posible institucionalizar el mérito dentro de un contexto históricamente permeado por prácticas de clientelismo y patrimonialismo. En este sentido, el SADP ofrece un campo fértil para examinar cómo se construye legitimidad en el Estado moderno y cómo las lógicas de gobernanza profesionalizada pueden convivir, en tensión o en equilibrio, con el ejercicio del poder político.

El presente capítulo tiene por objetivo describir los principales resultados de la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. Para ello, se presentan tres subsecciones referidas a los indicadores del SADP, las evaluaciones internas y externas y un análisis crítico del mérito, el *accountability* y la evaluación de desempeño en el sistema.

En la primera subsección, referida a los indicadores, se presenta la manera en que el Servicio Civil ha medido cuantitativamente la gestión del SADP, realizando un análisis comparado del periodo 2004-2021. Luego, en una segunda subsección se presentan las principales evaluaciones al sistema, tanto las realizadas por el Servicio Civil como los análisis desarrollados por actores externos a este. Finalmente, en la tercera subsección, se realiza un análisis del SADP a partir de la visión de los actores implicados en el mismo. Esta última parte es fundamental para entender la situación actual del SADP y su proyección a futuro. Para ello, se utilizó un enfoque cualitativo, basado en entrevistas semiestructuradas a directivos de ADP, expertos en la materia e investigadores en áreas de políticas públicas. Los participantes fueron seleccionados en virtud de su *expertise* y experiencia en el SADP.

4.1 Principales indicadores del Sistema de Alta Dirección Pública

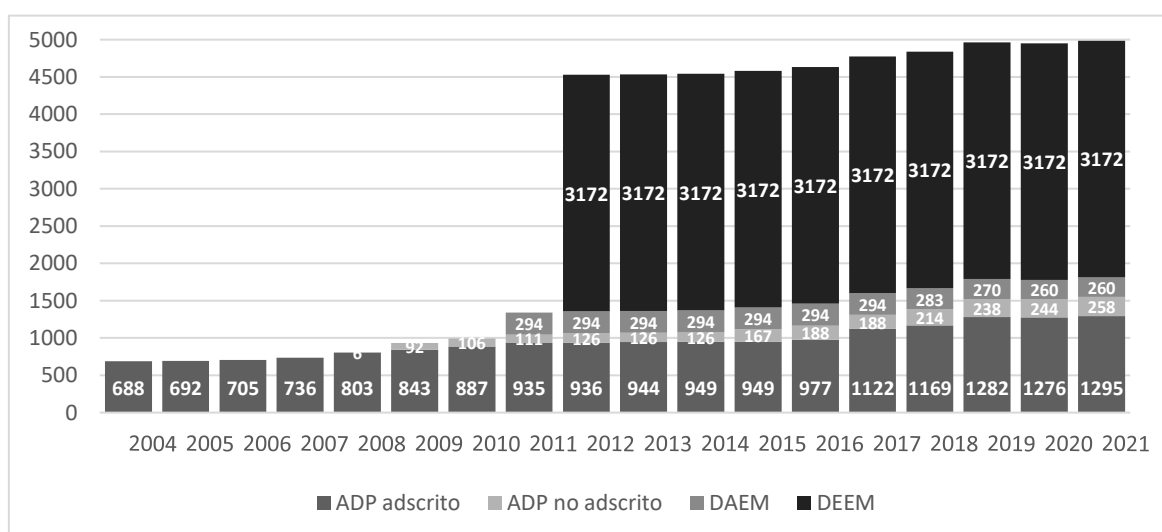
El Servicio Civil entrega a la ciudadanía una serie de indicadores que permiten observar la evolución del servicio entre 2004 y 2021. En esta trayectoria es necesario considerar dos hitos importantes para el análisis. El primero es la implementación de la Ley 20.501 sobre Calidad y equidad en la educación, la cual tiene un impacto relevante en el trabajo que desarrolla el Servicio Civil. Bajo esta ley “se estableció un nuevo sistema de selección, nuevas responsabilidades, atribuciones y mejores rentas,

tanto para los jefes de Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) como para los directores de escuelas y liceos municipales” (Servicio Civil, 2014: 8). Esto trajo una implicancia considerable en la cantidad de nuevos cargos adscritos al sistema y en la legitimidad del mismo.

El segundo hito es la implementación de la Ley 20.955 del año 2016 de fortalecimiento del Servicio Civil. Esta ley amplía la cobertura del servicio a 124 servicios públicos con 154 nuevos cargos, amplía la cobertura progresivamente incorporando los dos primeros niveles jerárquicos en algunos servicios y refuerza el valor del mérito y la necesidad de contar con personas idóneas en el ejercicio de la función pública. Además, conlleva una serie de medidas que refuerzan la legitimidad, transparencia, efectividad del Servicio Civil y refuerzan el Sistema de Alta Dirección Pública (Servicio Civil, 2016; Llanos, 2014; Espinoza, 2017).

El primer indicador que presenta el Servicio Civil es el número de cargos en el SADP. Acá se encuentran los cargos adscritos, entendiendo estos como “aquellos pertenecientes a servicios públicos de la Administración Central del Estado que, de acuerdo a la ley, utilizan el SADP, cumpliendo todos los requisitos y condiciones establecidas por el Sistema de Alta Dirección Pública” (Servicio Civil, 2021c: 4). Por su parte, los cargos no adscritos se entienden como “aquellos cargos que son provistos mediante la aplicación de las normas contenidas en la Ley 19.882 y sus modificaciones o con la participación de la Dirección Nacional del Servicio Civil o el Consejo de Alta Dirección Pública o sus representantes” (Servicio Civil, 2021c: 4). Asimismo, contempla el número de jefes de Departamento de Administración Municipal (DAEM) y los directores de establecimientos educacionales municipalizados (DEEM). La evolución del número de cargos se presenta a continuación:

Gráfico 4.1
Evolución de cargos bajo el Sistema de Alta Dirección Pública



Fuente: Servicio Civil (2022).

Como se observa en la gráfica, entre 2004 y 2021 se han duplicado los cargos ADP adscritos en el SADP con 607 cargos nuevos. Este incremento fue lento durante los primeros años, pero tuvo su mayor aumento el año 2017 cuando se incorporaron 145 cargos nuevos a partir de la Ley 20.955. Asimismo, de los 607 cargos nuevos adscritos en los 17 años de funcionamiento analizados del SADP, el 52% se ha incorporado al sistema durante los últimos cinco años.

Otro punto relevante de estos datos es el aumento de la cobertura del SADP en general a partir de la ley de mejoramiento de la calidad de educación. A diferencia de la lenta implementación del SADP durante los primeros años, donde se fueron incorporando paulatinamente determinados servicios, en el caso de la incorporación de cargos DEEM y DAEM esto se hizo a partir del primer año de la ley, triplicando la cobertura y la labor del SADP.

En cuanto a la distribución por ministerio y nivel de cargos, para el año 2021 la distribución era la siguiente:

Tabla 4.1
Ministerios y servicios con cargos de nivel I y II adscritos

Ministerio	Nivel I adscrito	Nivel II adscrito
Agricultura	4	50
Ciencia y tecnología	1	5
Cultura	1	18
Defensa	1	22
Deporte	1	19
Desarrollo social	6	72
Economía	8	105
Educación	26	159
Energía	3	27
Hacienda	6	55
Interior y seguridad pública	3	30
Justicia y derechos humanos	4	64
Medio ambiente	2	23
Minería	2	26
Mujer y equidad de género	1	18
Obras públicas	11	51
Relaciones exteriores	4	15
Salud	35	320
Trabajo	7	94
Transporte y telecomunicaciones	1	1
Vivienda	17	9
Total de cargos adscritos	144	1163

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2021).

Como se puede observar en la tabla 4.1, del total de 1.307 cargos, la mayor cantidad se encuentra en el Ministerio de Salud, mientras que el Ministerio de Transportes y

Telecomunicaciones sólo contaba con 2 cargos adscritos. Según el nivel, un 11% son cargos de primer nivel, mientras que el 89% corresponde a cargos de segundo nivel.

Los siguientes indicadores relevantes que dan cuenta del SADP son: el número de concursos publicados³⁴ y el número de postulaciones entre los años 2004 y 2021, los cuales se presentan a continuación:

Tabla 4.2
Concursos publicados y postulaciones SADP 2004-2021

Año	Concursos Publicados	Número de postulaciones	Promedio de postulaciones por concurso
2004	16	2.175	136
2005	86	5.886	68
2006	142	16.371	115
2007	177	24.466	138
2008	233	25.043	107
2009	297	24.742	83
2010	283	36.954	131
2011	440	47.457	108
2012	283	40.828	144
2013	291	42.605	146
2014	401	40.836	102
2015	445	42.491	95
2016	266	25.162	95
2017	219	35.941	164
2018	553	83.117	150
2019	481	80.684	168
2020	304	48.718	160
2021	152	24.673	162

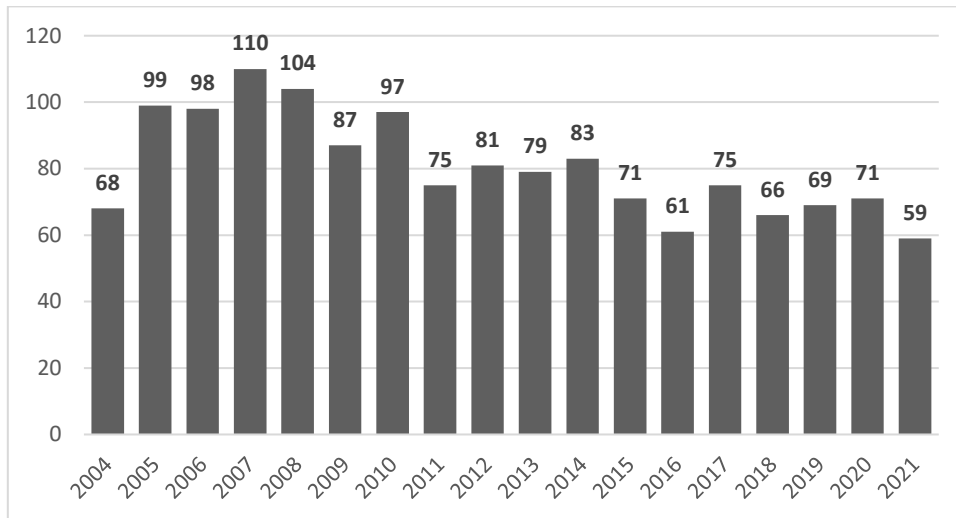
Fuente: elaboración propia en base a datos de Servicio Civil (2022).

En los años de implementación analizados en la Tabla 4.2 se han publicado un total de 5.060 cargos para nivel jerárquico I y II y recibido 648.149 postulaciones a dichos concursos. El promedio de postulaciones total es de 128 por concurso publicado. Los años 2005, 2009, 2015 y 2016 presentan el menor promedio de postulación a concursos, mientras que a partir del año 2017 aumentó el promedio de postulaciones a 161 en el periodo 2017-2020. Lo anterior se puede relacionar con el cambio de ley del año 2016 y el fortalecimiento del SADP.

Respecto a la duración de estos concursos, el promedio en los años de implementación es de 80 días, teniendo las siguientes variaciones:

³⁴ Solo considera los niveles jerárquicos I y II.

Gráfico 4.2
Promedio de duración de concursos de primer y segundo nivel jerárquico SADP 2004-2021

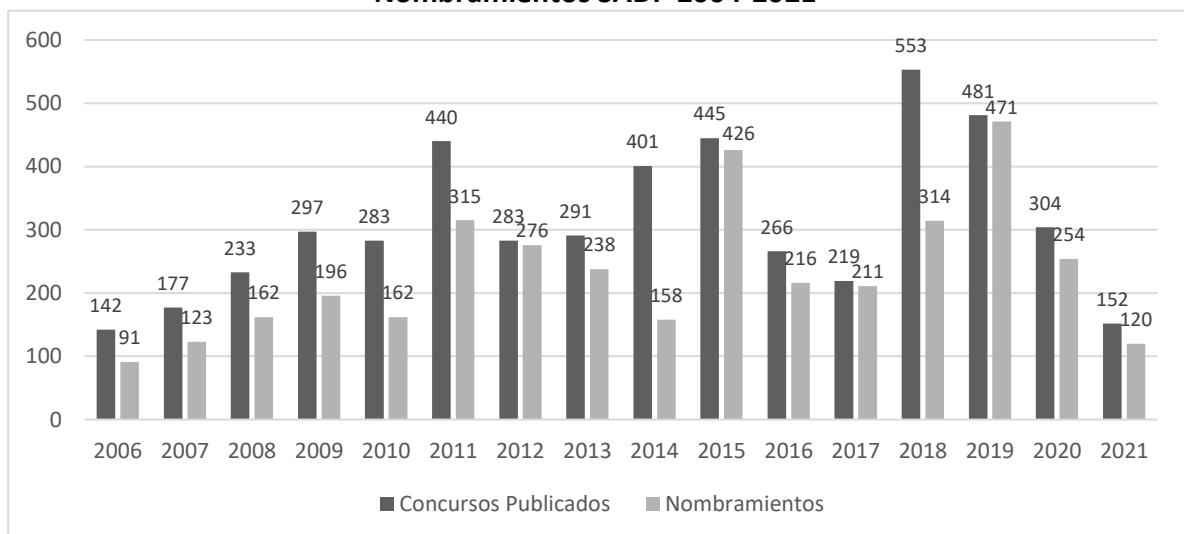


Fuente: Servicio Civil (2021b).

Se observa a partir del gráfico anterior que hasta 2010 el tiempo promedio en que se resolvía un concurso de ADP era de 95 días, mientras que en el periodo 2016-2020, el promedio es de 68 días. Esto refleja una disminución en los tiempos dedicados al desarrollo de concursos públicos, reflejando una mayor agilidad en los procesos y por ello también mayores criterios de confianza en ellos.

En cuanto a los nombramientos, es decir, el número de personas que son nombradas como alto directivo público, los datos que entrega el Servicio Civil son los siguientes:

Gráfico 4.3
Nombramientos SADP 2004-2021



Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por el Servicio Civil (2022).

Al comparar los datos de los concursos publicados y los nombramientos se observa que en algunos años hubo gran diferencia entre ambos números (2009, 2010, 2011, 2014 y 2018), mientras que en otros hubo una mínima diferencia entre uno y otro indicador (2012, 2017, 2019). Estas diferencias pueden deberse a distintas situaciones, tales como tiempo de demora en los concursos, el declarar concursos desiertos y el pasar de un año a otro desde la convocatoria hasta el nombramiento de un alto directivo público.

Sobre el porcentaje de concursos desiertos, el Servicio Civil entrega los datos según el concurso haya sido de primer o segundo nivel jerárquico, los cuales son:

Tabla 4.3
Porcentaje de concursos desiertos I y II nivel jerárquico SADP 2004-2021

Año	I nivel	II nivel
2004	0,0%	16,7%
2005	0,0%	13,8%
2006	5,9%	40,4%
2007	23,8%	38,2%
2008	21,7%	26,0%
2009	10,3%	36,4%
2010	15,6%	23,9%
2011	14,1%	28,8%
2012	5,7%	21,1%
2013	23,9%	27,2%
2014	15,4%	30,4%
2015	21,4%	24,5%
2016	7,9%	27,0%
2017	17,6%	22,5%
2018	10,3%	21,5%
2019	5,7%	17,0%
2020	11,3%	21,1%
2021	33,3%	15,9%

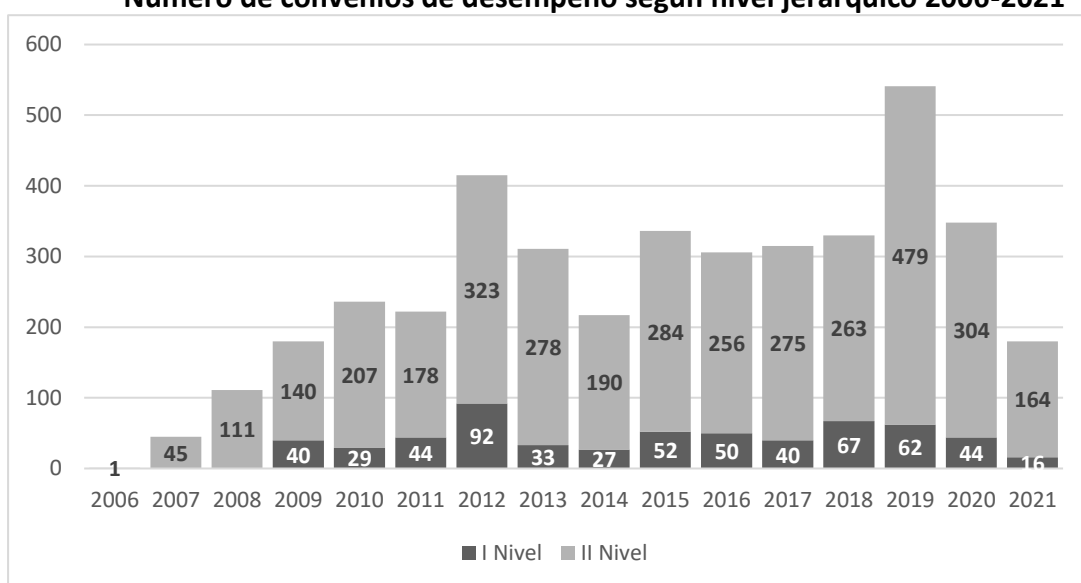
Fuente: elaboración propia en base a datos del Servicio Civil (2022).

La tabla anterior muestra que existen variaciones en cuanto al porcentaje de concursos declarados desiertos. El promedio para el I Nivel es de 13,6%, mientras que para el II Nivel es de 18%. Durante los primeros tres años, se observa un bajo porcentaje de concursos desiertos en el I Nivel Jerárquico, en contraposición con lo presentado en

el II Nivel, el cual presenta porcentajes más altos en estos años. Solo el año 2021 (hasta el 31 de julio) presenta un porcentaje mayor de concursos desiertos en el I Nivel (33,3%) frente a lo que presenta el II Nivel (15,9%).

Por su parte, los convenios de desempeño, instrumento central para la evaluación de desempeño, se inician el año 2006, es decir, tras dos años de implementación del sistema. La evolución desde el primer convenio celebrado ese año hasta el año 2021 es la siguiente:

Gráfico 4.4
Número de convenios de desempeño según nivel jerárquico 2006-2021



Fuente: elaboración propia en base a datos del Servicio Civil (2022).

Estos datos entregados describen los principales indicadores considerados como relevantes por el propio Servicio Civil, donde el principal punto de comparación es la situación entre un año y otro, así como el impacto de la ley de calidad en la educación y la ley de fortalecimiento del servicio civil.

Los números de por sí dan cuenta de la frecuencia de ciertos acontecimientos, pero no necesariamente del contenido o la calidad del SADP. Para esto es necesario profundizar los resultados del sistema a través de las distintas evaluaciones que se han realizado al mismo, lo cual se verá en el siguiente apartado.

4.2 Evaluaciones al Sistema de Alta Dirección Pública

Desde la creación del Servicio Civil en 2003 se han desarrollado una serie de estudios, análisis, propuestas de mejoramiento y evaluaciones al SADP. El propio Servicio Civil, a través de organismos externos de consultoría, así como otras instituciones y personas naturales, han manifestado interés en la generación de conocimiento sobre

el sistema, evaluar sus resultados e identificar los aspectos a mejorar del mismo. A esto se suma la evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo a través del Índice de Desarrollo del Servicio Civil, la cual permite comparar los servicios civiles de países de América Latina. Esta evaluación se ha desarrollado en tres momentos, 2004, 2013 y 2024, dependiendo del país.

El presente apartado se divide en dos subsecciones. En la primera se analizarán los primeros resultados de la evaluación BID a través del Índice de Desarrollo de Servicio Civil. Luego, se presentarán las evaluaciones al Sistema de Alta Dirección Pública, rescatando aquellos aspectos positivos, así como los ámbitos críticos de desarrollo del sistema.

4.2.1 Índice de Desarrollo del Servicio Civil

Para una mirada comparativa con los países de América Latina se considera el Índice de Desarrollo de Servicio Civil. Esta medición se construyó el año 2002 y se compone de cinco indicadores: eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora (Longo, 2002a).

La eficiencia, plantea Longo, está asociada a un índice que:

“evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema [de servicio civil], así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se relaciona con 13 puntos críticos” (2002a: 84).

En tanto, el mérito se asocia a un índice cuyo propósito es conmensurar:

“el grado en que el sistema de [servicio civil] incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se relaciona con diez puntos críticos” (2002a: 84).

La consistencia estructural mide “la solidez e integración sistémica del [servicio civil], prestando atención al grado en que se constatan en el mismo todos aquellos elementos estructurales básicos que un sistema de gestión pública del empleo y los recursos humanos debe acreditar” (Longo, 2002a: 85). Este índice se desagrega en tres subíndices: coherencia estratégica, consistencia directiva y consistencia de los procesos.

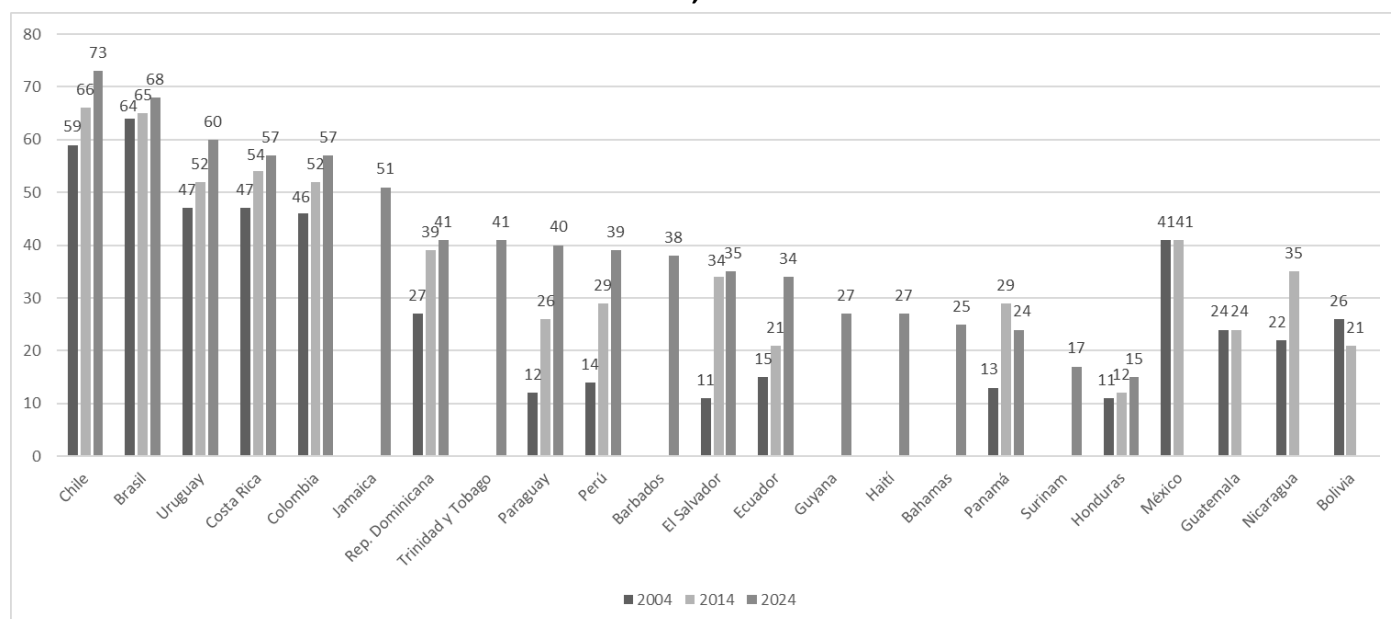
El cuarto índice es la capacidad funcional. Esta mide “la capacidad del sistema de [servicio civil] para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos” (Longo, 2002a: 85).

Este índice se compone de tres subíndices: competencia, eficacia incentivadora y flexibilidad.

El último índice, capacidad integradora, da cuenta de “la eficacia con que el sistema de servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores, incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con 19 puntos críticos” (Longo, 2002a: 86).

Para América Latina, la evaluación de estos cinco índices y los subíndices correspondientes fue realizada en 2004, luego en 2013 y finalmente en 2024 (ver gráfico 4.5 *infra*) e indica que para la primera medición Chile tuvo 59 puntos en una escala de 1 a 100, superando la media de los 16 países analizados, la cual era de 30 puntos y se posicionaba en segundo lugar tras Brasil (64 puntos). Esta evaluación fue muy relevante, ya que en el caso de Chile la evaluación se desarrolló el mismo año en que comenzó la implementación del sistema, dando un buen punto de referencia de la situación comparada frente a los demás países de la región.

Gráfico 4.5
Índice de desarrollo del servicio civil en países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2004-2024



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2024)

Nota: Alto (60 a 100 puntos), Medio (40 a 59 puntos) y Bajo (0 a 39 puntos)

En 2013 y con una segunda medición hubo avances en tres aspectos abordados por algunas reformas, las cuales llevaron a: 1) que la Dirección Nacional del Servicio Civil se había afianzado en sus funciones y progresivamente había instalado capacidad de gestión de los distintos actores involucrados en las políticas de recursos humanos; 2) que el Sistema de Alta Dirección Pública manifestaba un nivel de cobertura y una legitimidad cada vez mayores; y 3) que el potencial profesionalizador

de una estrategia centrada en el segmento gerencial comenzaba a dar sus primeros frutos en segmentos no directivos. La medición realizada este año indicaba que Chile lograba 67 puntos en el Índice de Desarrollo de Servicio Civil (Llanos, 2014).

Todos los subíndices tuvieron una evolución positiva, aumentando su puntaje: eficiencia (de 65 a 85 puntos); mérito (de 60 a 67 puntos); capacidad integradora (de 45 a 50 puntos); consistencia estructural (de 63 a 68 puntos) y capacidad funcional (de 61 a 64 puntos) (Llanos, 2014).

Los subsistemas cuyas evaluaciones mejoraron fueron: planificación (de 73 a 80 puntos); organización del trabajo (de 47 a 60 puntos); gestión del empleo (de 53 a 63 puntos); gestión de relaciones humanas y sociales (de 45 a 50 puntos); gestión del desarrollo (de 60 a 64 puntos); y organización de la función de recursos humanos (de 50 a 60 puntos). Por su parte, la gestión de rendimiento y la gestión de compensación no tuvo variación entre ambas mediciones (Llanos, 2014).

Los elementos para mejorar según esta evaluación se relacionan con la credibilidad del sistema frente a cambios de Gobierno y cambios de coalición gobernante. Además, se necesitaba un rediseño institucional del Servicio Civil para evitar los ocasionales temores que generaba el funcionamiento del actual esquema de distribución de funciones.

En relación con el mérito, el índice evalúa el grado en que el sistema incorpora en sus distintas políticas y prácticas, garantías del uso de criterios de profesionalización que protegen de aquellos criterios de arbitrariedad, politización y la búsqueda de renta. Para la evaluación de 2013, el aumento del índice de mérito se debió a la legitimidad y la consecuente extensión del Sistema de Alta Dirección Pública hacia otros poderes y niveles de Gobierno, además de la utilización de mecanismos de selección competitivos para los cargos a contrata.

Dentro de las recomendaciones, se daba cuenta que el SADP se encuentra en un proceso de maduración, en el que “la transición de un sistema basado en la asignación de cargos según confianza política u otro sustentado en principios meritocráticos no es automático, sino que implica la modificación de prácticas que están hondamente arraigadas en el ámbito político” (Llanos, 2014: 46). Además, se necesitaba mantener balanceadas las acciones dirigidas tanto a profundizar la concursabilidad como a consolidar el resto de los subsistemas que integran el SADP, ante el posicionamiento del sistema principal, como medio de acceso competitivo e imparcial. Asimismo, se consideraba necesario desarrollar habilidades blandas en los gerentes seleccionados. En este aspecto se identificaba un déficit en el desarrollo directivo, ya que el SADP chileno carecía de una política consolidada (Servicio Civil, 2018).

Sobre la institucionalidad del Servicio Civil, se planteaba que “las decisiones en materia de extensión del SADP requieren profundos procesos de reflexión en lo que además de evaluarse su impacto en términos de conflicto de poder, se indague acerca de la incidencia que las eventuales adaptaciones del sistema pudieran tener sobre la

calidad” (Llanos, 2014: 47). Además, en este punto se recomendaba observar la ampliación del sistema a contrata, en detrimento del sistema de carrera funcionaria como una práctica implícita del sistema.

La evaluación del año 2024 da cuenta de que Chile ocupa nuevamente el primer lugar en América Latina y el Caribe en el índice de Desarrollo del Servicio Civil, con 73 puntos. Este resultado materializa los cambios de los cuales ha sido objeto el sistema, reflejados en la priorización de la selección basada en el mérito, el otorgamiento del rol rector a la Dirección Nacional del Servicio Civil, la expansión del Sistema de Alta Dirección Pública a otros sectores y el aumento de la concursabilidad en el empleo público en general.

Finalmente, la medición a través de este índice, si bien contempla el sistema en general, es un buen punto de referencia para dar cuenta de la situación de Chile frente a los indicadores mencionados. Para una profundización del SADP en particular, se revisarán las evaluaciones realizadas en Chile, lo cual es materia de la siguiente subsección.

4.2.2 Evaluaciones al Sistema de Alta Dirección Pública

El Servicio Civil y actores externos han elaborado una serie de diagnósticos, análisis y propuestas de mejoramiento sobre el Sistema de Alta Dirección Pública. A partir de una búsqueda que consideró fuentes académicas, sitios web de centros de estudio y pensamiento, entre otros, se seleccionaron algunos estudios y análisis representativos de los temas que ha abordado la generación de conocimiento sobre el Consejo de Alta Dirección Pública. Se destaca dentro de esto la permanente discusión que genera el Centro de Estudios Públicos, institución que tuvo un rol central en la creación formal del Servicio Civil en 2003. Asimismo, la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile ha generado importantes estudios por parte de estudiantes en proceso de obtención de un título profesional, así como la realización de consultorías para el Servicio Civil.

En cuanto a los temas que ha trabajado el Servicio Civil y que presentan en su Banco de Estudios,³⁵ se destacan los siguientes:

- 2006: Estudio de remuneraciones de directivos del I y II nivel jerárquico del sector privado asimilado a cargos ADP.
- 2008: Modelo de desarrollo de altos directivos públicos.
- 2008: Diseño y planificación de un sistema de monitoreo y evaluación del SADP.
- 2010: Brechas de compensaciones entre ADP y cargos equivalentes en el sector privado.

³⁵ Para mayor detalle de los estudios véase: <https://www.serviciocivil.cl/banco-de-estudios/>

- 2010: Diagnóstico y propuesta de mejora del modelo ADP en el sector salud.
- 2010: Evaluación del programa de mentorías de ADP.
- 2012: Programa de desvinculaciones de ADP.
- 2013: Estudio sobre uso del tiempo ADP.
- 2013: Estudio sobre convenios de desempeño.
- 2015: Acompañamiento de directivos ADP.
- 2015: Diagnóstico de percepciones de los ADP en el sector salud.
- 2017: Estado del SADP 2016. Rendición del CADP al Congreso.
- 2018: Estado del SADP 2017. Rendición al CADP.
- 2018: Alta Dirección Pública. Camino a la profesionalización del Estado.
- 2019: Evaluación de diferencias en el perfil curricular de altos directivos antes y después de la creación del sistema ADP.
- 2020: Evaluación del nombramiento de directores mediante la Ley 20.501 en resultados educacionales.
- 2021: Evaluación de impacto de la Ley 20.955 en la cantidad y calidad de postulantes al Sistema de Alta Dirección Pública.

A partir de estos estudios se puede observar que durante los primeros años de implementación del SADP (2003-2010) la generación de conocimiento se concentró en la figura del alto directivo público, su remuneración en comparación con cargos similares en el sector privado, su formación, monitoreo y evaluación. Tras años de implementación, se generan diagnósticos, evaluaciones y análisis en pos de mejorar el sistema en general. Por lo tanto, en una primera fase, el conocimiento estaba ligado a dar soporte a la implementación del sistema.

Solo en el periodo 2017-2020 se observan rendiciones de cuenta del SADP, las cuales se realizaron con posterioridad a los cambios que conllevó la Ley 20.501. Si bien existe por ley la obligación de rendir cuentas a la Comisión de Hacienda de manera anual (letra k del artículo cuadragésimo segundo de la Ley 19.882), solo están disponibles en el sitio web los informes correspondientes a las últimas rendiciones realizadas.

Asimismo, se destaca en 2018 el documento *Alta Dirección Pública. Camino a la profesionalización del Estado*, el cual relata la historia del Servicio Civil a partir de antecedentes de la década de 1980 hasta las discusiones previas a la creación del Servicio Civil, incluyendo también referencias internacionales de modelos de alta dirección pública.

Los últimos tres documentos que presenta el Servicio Civil corresponden a evaluaciones del sistema, enfocadas en las características de los ADP con un análisis de los postulantes en el periodo previo y posterior a la reforma de 2016, con énfasis en las variables de experiencia laboral, formación, género, sector de origen y edad de postulación (Servicio Civil, 2019). Asimismo, se realizó una evaluación en 2021

sobre el impacto de la ley en la cantidad de postulantes por concurso y en las notas que obtuvieron dichos participantes en las postulaciones (Fernández, Fuenzalida y Castro, 2021). Finalmente, en el ámbito de la educación, en 2020 se realizó una evaluación inicial sobre el impacto en establecimientos educacionales que forman parte del sistema ADP, tanto en los resultados de gestión educativa como en la legitimidad del sistema de selección por concurso a directores de establecimientos educacionales (Servicio Civil, 2020).

Por su parte, los actores externos que han analizado el SADP, han incluido otros temas de análisis y evaluación. En la siguiente tabla se presenta un resumen de las principales evaluaciones externas realizadas al Sistema de Alta Dirección Pública.

Cuadro 4.1
Principales evaluaciones externas al Sistema de Alta Dirección Pública (2010-2021)

Año	Institución	Objetivo	Líneas de análisis	Líneas de propuestas de mejoramiento
2010	Consortio para la reforma del Estado	Balance de los primeros años de implementación del sistema	<ul style="list-style-type: none"> ● Rol del Ministerio de Hacienda ● Rol de la DNSC ● Rol del CADP ● Rol de los ministros que supervisan a altos directivos públicos ● Indicadores SADP. ● Revisión de informes internos, de Transparencia Internacional, análisis de integrantes del CADP y Análisis propuestas de Costa y Waissbluth 	<ul style="list-style-type: none"> ● Institucionalidad del sistema ● Ajustes en los procedimientos ● Extensión horizontal del SADP ● Profundización vertical del SADP ● Acompañamiento de los directivos y gestión de personas ● Remuneraciones ● Convenios de desempeño
2011	DIPRES	Evaluar el conjunto de procedimientos, programas y políticas o estrategias que se relacionan con la DNSC	<ul style="list-style-type: none"> ● Diseño institucional ● Gestión organizacional ● Resultados del Servicio Civil ● Comparación internacional 	<ul style="list-style-type: none"> ● Diseño institucional ● Gestión organizacional ● Resultados del Servicio Civil
2013	Loreto Lira, Centro de Estudios Públicos	Evaluar el efecto de la elección de directivos en el sector salud a través del SADP	<ul style="list-style-type: none"> ● Eficiencia ● Calidad de la gestión hospitalaria 	<ul style="list-style-type: none"> ● Mejorar la agilidad de los procesos de selección ● Limitar las atribuciones de los directivos transitorios y provisionales ● Mejorar el sistema de orientación y rendición de cuentas

				de la gestión de los altos directivos
2015	Felipe Vergara, tesista de pregrado, Ingeniería Industria, Universidad de Chile.	Diagnosticar y analizar las actuales evaluaciones que se hacen a los altos directivos y las herramientas de gestión que lo involucran	<ul style="list-style-type: none"> ● Evaluación de la gestión en la gerencia pública ● Evaluación de los datos creados para medir una mejor gestión ● Análisis de barreras y obstáculos de gestión 	<ul style="list-style-type: none"> ● Adecuar perfiles en la medida que se generen los convenios de desempeño ● Tener fuentes de información externas
2018	Eduardo Barros, Alejandro Weber y Daniel Díaz, Centro de Estudios Públicos	Evaluar los convenios de desempeño en la Alta Dirección Pública	<ul style="list-style-type: none"> ● Diferencias fundamentales entre los niveles jerárquicos I y II ● Normativa legal y responsabilidad administrativa ● Demandas políticas y técnicas. ● Tensión entre confianza y mérito ● Complejidad organizacional de los servicios públicos ● Rotación de los cargos de ADP 	<ul style="list-style-type: none"> ● Modificar los incentivos económicos asociados al cumplimiento de los convenios de desempeño ● Reemplazar el actual proceso de 'evaluación del desempeño' por uno de 'gestión del desempeño' ● Rediseñar el instrumento, priorizando la evaluación de indicadores institucionales para los jefes de servicio e indicadores individuales y cualitativos para los segundos niveles jerárquicos ● Generar un set mínimo de estrategias desde la DNSC para apoyar la gestión directiva y desarrollar talento
2018	Amaya Fraile, Centro de Estudios Públicos	Evaluar el Sistema de Alta Dirección Pública a 13 años de su implementación	<ul style="list-style-type: none"> ● Adscripción al sistema ● Concursos ● Cargos ocupados de manera provisional y transitoria ● Reformas e intentos de reforma al SADP ● Revisión de literatura sobre el sistema 	<ul style="list-style-type: none"> ● Herramientas de gestión del SADP ● Información disponible sobre el sistema

2020	Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado	Confianza política tras la implementación de la Ley 20.955	<ul style="list-style-type: none"> ● Egresos no voluntarios durante primeros dos años de gobierno ● Impacto económico de los egresos no voluntarios 	<ul style="list-style-type: none"> ● Sincerar la realidad del I nivel jerárquico ● Defender el mérito en el II nivel jerárquico
2021	Alan Medina, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile	Efectos de la Ley 20.955 en el SADP sobre los servicios de salud del Estado de Chile	<ul style="list-style-type: none"> ● Concursos, rotación y duración de los ADP ● Motivo de desvinculaciones ● Repostulaciones ● Legitimidad y transparencia ● Efectividad ● Confianza 	<ul style="list-style-type: none"> ● Elementos políticos en la remoción de cargos ● Falta de acompañamiento a ADP ● Legitimidad y transparencia ● Efectividad del sistema

Fuente: Elaboración propia.

De los ocho documentos identificados como evaluaciones externas, cuatro se elaboraron entre 2010-2015 y los otros cuatro fueron evaluaciones realizadas con posterioridad a la promulgación de la Ley 20.955, siendo las dos últimas evaluaciones centradas en el impacto a partir del cambio de ley.

En cuanto a las fuentes de información de las evaluaciones, existe una primacía de análisis cuantitativo a partir de los indicadores que genera el mismo Servicio Civil, mientras que la información cualitativa aparece en algunos documentos como un complemento a los datos cuantitativos. También se consideran como fuentes de información la revisión de experiencias internacionales sobre la implementación de servicios civiles en otros países, entre otros datos secundarios. Es importante destacar que los indicadores del Servicio Civil han sido utilizados para estas evaluaciones, por lo que la disponibilidad de la información oficial es crucial para las evaluaciones externas.

Respecto a los temas de evaluación, estos van desde el diseño institucional del SADP, los procesos de selección de ADP, los actores involucrados, la eficiencia en el uso de recursos y la eficacia en el cumplimiento de objetivos institucionales, entre otros aspectos relevantes. Asimismo, existen dos evaluaciones específicas en el área de salud, lo cual está justificado debido a la gran cantidad de altos directivos públicos que forman parte del sistema (Lira, 2013). De los 4.985 cargos vigentes, 356 pertenecen al Ministerio de Salud, lo cual corresponde al 7% del total, considerando que el Ministerio de Educación contempla el 68% de los cargos, y que el resto de los ministerios, en su mayoría, están en torno al 0%-1% (Servicio Civil, 2021a).

4.2.3 Logros del Sistema de Alta Dirección Pública

Al igual que los indicadores expuestos, los logros del SADP hay que entenderlos considerando el periodo previo a la Ley 20.955 de 2016 y el periodo posterior a dicha ley. Si bien la creación del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública de por sí puede considerarse un logro que viene a resolver un conflicto político, la implementación misma del sistema ha tenido resultados positivos en algunos ámbitos.

Tomando en consideración el total de tiempo de la implementación del sistema, el propio Servicio Civil (2022) reconoce como logros los siguientes datos:

1. El 30% de los altos directivos nombrados son mujeres, más del doble de la participación femenina en cargos directivos del sector privado. Esto se constituye como un avance importante en materia de equidad de género en la alta administración.
2. El 63% de los altos directivos públicos vigentes con postgrado (magíster o doctorado).
3. Los altos directivos públicos permanecen más tiempo en sus cargos (3,1 años en promedio), lo que entrega mayor continuidad a las políticas públicas.
4. Reducción en los costos de los concursos, reflejando cada vez mayor eficiencia.
5. El 72% de la matrícula municipal del país cuenta con un/a director/a nombrado/a con apoyo de la ADP, contribuyendo a la calidad y equidad de la educación.
6. Expansión progresiva del sistema de un mayor número de cargos adscritos: 1441 cargos adscritos en 2023 frente a 977 en 2016.

Dentro de estos resultados, es interesante profundizar en la mayor participación y selección de mujeres en cargos de alta dirección pública. No obstante, aún la brecha es amplia con respecto a los hombres. En promedio, las mujeres postulan más jóvenes que los hombres (41,8 años frente a 45,1 años), siendo una diferencia constante a lo largo del tiempo. En tanto, la edad promedio de nombramiento ha tendido a la baja en el último tiempo, concentrándose fuertemente en el tramo de 36 y 45 años en el caso de las mujeres (y de forma más equitativa entre los hombres, entre los tramos de 26 a 45 años y de 46 a 55). Por otra parte, postulan a menos concursos que los hombres (4,6 frente a 6,4), que representa un 32% de los postulantes totales y un 25% de las postulaciones realizadas. Las mujeres representan, en promedio, el 29% de los nombramientos totales (25% en el primer nivel jerárquico y 30% en el segundo nivel jerárquico) (Servicio Civil, CSP/Universidad de Chile, 2021).

El programa del Servicio Civil *Más mujeres, liderazgo en el sector público* busca avanzar en la promoción de la participación de mujeres en cargos de responsabilidad y liderazgo, a través de tres esferas:

- Identidad: a través de la generación de vínculos y compartir experiencias entre mujeres, permitiendo distinguir y valorar su aporte en la función pública.
- Liderazgo: potenciando el liderazgo de mujeres en los servicios públicos a través de un programa de mentoría.
- Oportunidades: fortaleciendo las capacidades e incentivando futuras postulaciones de mujeres a cargos de responsabilidad.

Por su parte, para Peftouloglou (2016), los logros del SADP en el periodo anterior a la Ley 20.955 se resumen en los siguientes indicadores:

1. Más de un 90% de los cargos adscritos concursados.
2. Renovación de los cuadros directivos de la administración. El 50% de los nombrados no ocupaban cargos.
3. Promedio de 122 postulaciones por cargo y 350 mil postulaciones en 12 años.
4. Baja sostenida en concursos declarados desierto.
5. El sistema cumple con los requerimientos de la autoridad.
6. El sistema ha facilitado la incorporación del mundo privado. El 19% de los nombrados proviene del sector privado y el 81% del sector público.
7. Hay un incremento de la participación femenina en la administración pública. Un 27% de los cargos recae en mujeres frente a un 15% del mismo cargo en el sector privado.
8. Hay un exitoso modelo de cooperación público-privada con las más prestigiosas empresas de búsqueda y evaluación de directivos de mercado.

Considerando el cambio que tuvo el sistema a partir de la Ley 20.955, el cual busca el perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública, aumentando la legitimidad, la transparencia y la efectividad (Servicio Civil, 2018) (Llanos, 2014) (Espinoza, 2017), se pueden extraer las siguientes medidas de cambio.

En cuanto a la legitimidad, se buscaba: eliminar la cantidad de altos directivos transitorios y provisionales, regular las desvinculaciones durante los seis primeros meses de gobierno, limitar la automaticidad para concursar cargos vacantes en los últimos ocho meses, limitar las declaraciones de concursos desierto de segundo nivel jerárquico y los plazos al presidente de la república.

Sobre la transparencia, los avances se direccionaban con el fortalecimiento del consejo; la precisión de las normas de confidencialidad y la rendición de cuentas, específicamente el mecanismo anual de rendición de cuentas entre el Gobierno y el Congreso en lo relativo al buen funcionamiento del SADP.

La efectividad de los cambios fue relativa a la limitación de doce cargos de designación directa de doce jefes superiores por parte del presidente de la república durante los primeros tres meses de Gobierno, con el fin de disminuir el número de ADP que dejan sus cargos ante un cambio de coalición gobernante. Además, está la

creación de un banco de candidatos, la gestión de candidatos, la ampliación de accesos a funcionarios de planta, el perfeccionamiento del procedimiento y la simplificación de la relación entre el cumplimiento de los convenios de desempeño y remuneración.

Un estudio exploratorio realizado por Cortázar, Fuenzalida y La Fuente (2016) que compara los casos de servicio civil de Perú y Chile, indica que el ingreso de los directivos públicos seleccionados por mérito habría traído una serie de mejoras en la gestión interna de la organización y en sus prácticas de trabajo, pero no en sus resultados. Los sistemas de selección por mérito tienen valores intangibles como la legitimidad y un mayor compromiso y estabilidad.

La legitimidad se encuentra tanto en el proceso de selección como en las capacidades de quienes son seleccionados ya que hay “capacidad del proceso de selección para certificar un determinado nivel técnico en los candidatos, mientras que los mecanismos de designación discrecional conllevan una mayor probabilidad de error en ese sentido” (Cortázar, Fuenzalida y Lafuente, 2016: 32).

Dentro de los aspectos positivos identificados en las evaluaciones externas destaca el buen funcionamiento del proceso de selección de ADP en cuanto al cumplimiento de su objetivo. “El producto final de la DNSC, que es una nómina para la autoridad, se logró en un porcentaje importante de casos del total de concursos concluidos en el periodo 2006-2010: 95% para nivel I y 76% para el nivel II” (DIPRES, 2011: 142). Además, las evaluaciones tras la implementación de la Ley 20.955 muestran que se logra aumentar la confianza en el Servicio Civil en el sector salud (Medina, 2021), así como la inmediata eliminación de los nombramientos de cargos transitorios y provisionales, lo cual era muy mal visto antes de la modificación de la ley (Fernández, Fuenzalida y Castro, 2021).

Otro aspecto positivo presentado a partir de la Ley 20.955 es el rol del Servicio Civil como ente coordinador del sistema (Fernández, Fuenzalida y Castro, 2021) debido a que un análisis del Consorcio para la Reforma del Estado del año 2010 sugería un diseño institucional con mayor autonomía respecto al poder ejecutivo (Lambertini y Silva, 2010).

Estos aspectos positivos son reconocidos transversalmente por los distintos actores que realizaron las evaluaciones. No obstante, hay algunos aspectos que se han identificado como críticos o mejorables del sistema, los cuales se presentan en el siguiente apartado.

4.2.4 Debilidades de la implementación del sistema

El Servicio Civil y el SADP, dentro de sus evaluaciones, han identificado debilidades en distintos momentos de su implementación. A continuación, se presentan aquellas

debilidades identificadas en las evaluaciones, principalmente externas y las debilidades que el mismo Servicio Civil identifica como propias.

4.2.4.1 Debilidades identificadas en las evaluaciones

Desde su inicio, la implementación de la ley que creó el Servicio Civil tuvo algunas dificultades. En 2005 la reforma constitucional liderada por el entonces presidente Ricardo Lagos acortó el periodo presidencial a cuatro años, lo que produjo un desajuste para un sistema que había sido pensado para seis años. “La duración de los cargos de los consejeros ADP y de los propios altos directivos quedó desalineada con los ciclos políticos” (Servicio Civil, 2018: 72), en un contexto de tensión entre la resistencia de ciertos sectores políticos a perder potestad nominativa con otros sectores más proclives a la profesionalización, que tenían suspicacia por la lentitud en la profundización del modelo.

Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet se realizó un primer intento de reforma del Servicio Civil. En 2008, con la agenda de probidad y transparencia, se pretendía incluir a todos los servicios públicos en el sistema. Esta agenda, además de adelantar la adscripción al sistema de todos los servicios pendientes, comprometió la realización de concursos para todos los cargos del primer nivel jerárquico.

En 2010, al asumir el Gobierno Sebastián Piñera, por primera vez desde 1990 una coalición de signo opuesto a la centroizquierda se instalaba en La Moneda, lo que enfrentó al sistema a su primer cambio de coalición gobernante (Espinoza, 2017). “El cambio de Gobierno y de coalición derivó en la remoción de casi todos los miembros del Consejo de Alta Dirección Pública, con la sola excepción del consejero Rafael Blanco” (Servicio Civil, 2018: 72). Esto tuvo un fuerte impacto en la credibilidad y legitimidad del sistema, ya que el factor político se hizo presente por sobre los aspectos meritocráticos del sistema.

La potestad de la autoridad de remover a un determinado funcionario en ejercicio fue explotada de manera importante en los cambios de coaliciones en 2010 y 2014 (Fernández, Fuenzalida y Castro, 2021). Esto, bajo el propio diseño del sistema que plantea que un nombramiento en un cargo de Alta Dirección Pública tiene una duración de tres años y puede ser renovado por la autoridad competente, hasta dos veces, por igual plazo, estipulando que para efectos de remoción los cargos de Alta Dirección Pública se entenderán como cargos de exclusiva confianza, lo que significa que las personas nombradas permanecerán en sus cargos en tanto cuenten con la confianza de la autoridad facultada para decidir el nombramiento.

Asimismo, en esos años se identificaba que el SADP era sólido en cuanto a reclutamiento y selección, pero débil en sus etapas posteriores. El masivo despido durante el inicio del primer gobierno de Sebastián Piñera, y luego, en el segundo gobierno de Michelle Bachelet, puso en duda la estabilidad del modelo. También se

identificó un abuso en cuanto a los nombramientos transitorios y provisionales. El artículo 59° de la Ley 19.882 contemplaba la figura de los nombramientos transitorios y provisionales como una manera de solventar las vacancias mientras se resolvían los concursos de ADP. Según la ley:

“estos nombramientos no podían exceder el periodo de un año salvo el concurso no estuviere resuelto y solo previo informe positivo de la DNSC. La ley también ponía inconvenientes para que las personas designadas provisionalmente pudieran postular al cargo correspondiente, aunque el desempeño provisional no debía considerarse como mérito para la postulación” (Servicio Civil, 2018: 73).

Esto también fue identificado en una evaluación, donde se planteaba que era una forma de distorsionar el sistema. Según Fernández, Fuenzalida y Castro (2021: 8):

“Al nombrar vacante un puesto, la autoridad a cargo podía nombrar un directivo temporal que pudiera ejercer los cargos ADP mientras se llevaba a cabo el concurso que buscaba llenarlo; y quien fuera nombrado TyP no tenía impedimento para participar del mismo concurso, una vez que fuera convocado. El cargo TyP podía ejercer las funciones ADP durante un año, con la posibilidad de ser nombrado por un segundo año, si se argumentaban razones de buen servicio. Este asunto, además, se contraponía a lo establecido en el Estatuto Administrativo, que define claramente que es el subrogante de un cargo quien debe asumir las labores del titular cuando este se encuentre impedido de ejercer sus labores por cualquier causa” (Ley 18.834, Art. 4°).

A diciembre de 2010 el 50% de los titulares de cargos de primer nivel jerárquico y un 41% de los de segundo nivel jerárquico habían ocupado el cargo previamente como transitorios (Servicio Civil, 2018).

Otro elemento ligado al desarrollo de concursos públicos son los costos de los mismos y los problemas que se generan cuando un concurso es declarado desierto. El costo de pérdida en aquellos casos “es considerable si se valoran los 214 casos declarados en el periodo 2006-2010 como desiertos por CADP y Comité, que a un costo promedio de (\$10,8 [millones]³⁶) por concurso, da una cifra que asciende a \$462 millones³⁷ promedio por año” (DIPRES, 2011: 142). El segundo factor negativo relacionado con esto son los riesgos de no contar con un ADP en los servicios que se requieren, ya que el directivo debe cumplir con funciones críticas que no se están desarrollando. Al no existir esto, se pone en riesgo: la gestión y mantenimiento de los objetivos, la asignación de recursos, la alineación estratégica del servicio, la

³⁶ € 15.962, calculado de acuerdo al promedio anual de las cotizaciones del euro en 2010 (1€=\$676,59). Datos obtenidos de los indicadores diarios del Banco Central de Chile (s.f.).

³⁷ € 682.836 calculado de acuerdo al promedio anual de las cotizaciones del euro en 2010 (1€=\$676,59). Datos obtenidos de los indicadores diarios del Banco Central de Chile (s.f.).

motivación y movilización de los funcionarios, la implementación de políticas públicas y la entrega de productos y servicios a la ciudadanía (DIPRES, 2011).

El SADP consideraba en su diseño la existencia de una brecha de remuneraciones entre los altos directivos políticos y sus homólogos en el sistema privado. Los estudios sobre remuneraciones mostraban que esto estaba lejos de haberse resuelto. Los informes mostraban brechas salariales entre -1 y 300% a favor del sector privado-. Ante esto, la Ley 20.261 de 2007 intentó mitigar los efectos de la dedicación exclusiva y la pérdida de la inamovilidad de funcionarios que pasaban a ser altos directivos públicos (Servicio Civil, 2018). Para Maillet (2015) no solo era necesario reducir la brecha de salarios entre el sector público y sector privado, sino desarrollar aspectos no monetarios en las compensaciones.

Asimismo, respecto al sistema de evaluación, en el modelo ADP los convenios de desempeño cumplen un rol fundamental en cuanto constituyen la más potente herramienta de gestión y de alineación entre el alto directivo y la arbitrariedad política de la que depende. “El año 2010 el diagnóstico de los propios directivos, de sus superiores y del consejo ADP era que en la práctica los convenios de desempeño no estaban respondiendo a su diseño ni cumpliendo su objetivo” (Servicio Civil, 2018: 78).

La ineficacia de los convenios se daba por cuatro razones principales: un elevado número de los elementos de planificación y control; dificultades para desarrollar indicadores que reflejan efectivamente el valor agregado de las funciones directivas; desvinculaciones masivas ante cambios de coaliciones políticas gobernantes, y el instrumento no obedecía a una lógica de incentivos para la obtención de resultados, ya que el cumplimiento o incumplimiento de metas solo implicaba la mantención o la reducción de la renta del directivo, pero no su incremento (Servicio Civil, 2018).

Una evaluación externa también daba cuenta de problemas en tanto indicadores de desempeño de los convenios, elemento clave para medir la gestión de los directivos. El instrumento en sí requiere mejoras importantes, ya que según Vergara, tiene un problema que radica en los indicadores:

“Existen problemas de *owner* en los indicadores, pues en su mayoría, fueron creados para medir a la institución y no al director, por ejemplo, los que están en la base de datos de la DIPRES, operan en un sistema de evaluación y gestión para “contribuir al mejoramiento de la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos a los diferentes programas, proyectos e instituciones, propiciando además una mejor gestión de estas y la transparencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas” (2015: 40).

Lo anterior da cuenta de que, a pesar de la relevancia que ha tenido el SADP desde su creación, ha debido sortear distintos obstáculos para mejorar su funcionamiento. Un aspecto clave a mejorar, fue transversal en varias evaluaciones externas revisadas,

es la información con la que se cuenta. Si bien, en la página web del Servicio Civil existe un Banco de Estudios y una sección de Datos Abiertos, donde se presentan los indicadores mencionados en este capítulo, cabe preguntarse si es necesaria información más profunda o información cualitativa para tener un mejor acercamiento al sistema.

4.2.4.2 La crítica hacia lo político en el SADP

Uno de los primeros aspectos criticados en la implementación del SADP ha sido la discrecionalidad del mismo, debido a la idea de que existe una preeminencia de factores políticos por sobre el mérito en el nombramiento de altos directivos públicos.

En las evaluaciones presentadas la crítica se fundamenta en el despido y nombramientos de altos directivos públicos tras cambio en la coalición gobernante, en el abuso que tenían los cargos transitorios y provisionales y en la ineficacia de los convenios de desempeño. Se suponía que tras la Ley 20.955 de-2016 se mejorarían las debilidades señaladas, pero aún permanece esta crítica al sistema. Si bien durante la última década se constata una ampliación relevante en la cobertura del sistema, existe evidencia de elevados niveles de rotación de los altos directivos y una baja permanencia en los servicios más críticos que están mandatados por ley a utilizarlo (González-Bustamante 2020).

Tras el cambio de coalición gobernante en 2018, nuevamente surgieron cuestionamientos por la preeminencia de elementos políticos por sobre el mérito en la Alta Dirección Pública. El 14 de septiembre del 2018 la ANEF, junto a la Federación Nacional de Asociaciones del Ministerio de Obras Públicas (FENAMOP), envió una carta al Consejo de Alta Dirección Pública en la que acusaba al Gobierno del presidente Sebastián Piñera de incorporar la figura de “asesores presidenciales o ministeriales” en varios ministerios, que en los hechos se constituyeron como directivos provisionales y transitorios, figura que se encontraba eliminada con el cambio de ley de 2016. En dicha carta acusaban de ilegal la incorporación de estos cargos y denunciaban que, a la fecha de la carta, dos personas con cargo de asesor habían sido nombradas como ADP, seis de estos asesores se encontraban participando en concursos públicos y que era de público conocimiento que tres asesores serían nombrados como ADP en futuros concursos (ANEF, 2018).

El Consejo de Alta Dirección Pública, en su reunión del 25 de septiembre de 2018, leyó la carta y decidió citar a representantes de la ANEF a la siguiente reunión de fecha 2 de octubre de 2018 para abordar el tema (CADP, 2018a). En la reunión acordada entre el CADP y la ANEF se presentó la inquietud sobre estos cargos y desde el CADP se generó una conversación sobre la idoneidad de los asesores, ante lo que el presidente de la ANEF respondió que:

“sin desmerecer la idoneidad de los nombrados, la percepción es que no postulan todas las personas idóneas para ocupar los cargos vacantes porque consideran que no vale la pena hacerlo, pues entienden que deberán competir con la persona que cuenta con la confianza de la autoridad para ser nombrado en el cargo” (CADP, 2018a: 7).

El encuentro entre la ANEF y el CADP culminó con el agradecimiento del presidente del CADP, quien además manifestó que la información que presentó la ANEF sería de gran importancia al momento de evaluar el impacto de las modificaciones legales incorporadas por la Ley 20.955 y elaborar nuevas propuestas de mejoramiento del Sistema de Alta Dirección Pública (CADP, 2018a).

Después de esta crítica de la ANEF, en mayo de 2019 aparece una nota publicada en el *Diario Financiero* denominada *Alta Dirección Pública: cuando la confianza supera al mérito*. En dicha nota los expertos Eduardo Abarzúa y Manuel Inostroza dan cuenta del número de egresos no voluntarios tras los cambios de Gobierno:

“en cada cambio de coalición, y luego de un año de ejercicio de Gobierno, se desvincula en promedio a casi un 70% de los jefes de servicio. Peor aún, si se miran directivos cesados en el primer año de cada gobierno, la cifra va en aumento: 51 en el primer mandato del presidente Sebastián Piñera, 57 en el segundo gobierno de Michelle Bachelet y 66 en el primer año de la actual administración” (*Diario Financiero*, 2019: s. p.).

Según los expertos, en la medida en que no se limite la total discrecionalidad vigente para desvincular directivos, no se consolidará el sistema.

Un aspecto relevante de destacar en este proceso es que los Gobiernos deben pagar indemnizaciones a los ADP desvinculados por razones políticas. Esto se encuentra regulado en la Ley 19.882 e implica un alto gasto para el servicio. Para disminuir la discrecionalidad del sistema, uno de los caminos es reforzar técnica e institucionalmente los convenios de desempeño, aspecto que también ha aparecido como una debilidad de este. Si el sistema avanza, como debiera hacerlo, hacia un modelo de gestión de desempeño de los directivos que selecciona, se hace necesario revisar también la gobernanza de este y el rol del Consejo de Alta Dirección Pública.

Se hace necesario un consejo autónomo que pueda desarrollar las herramientas y ser un componente independiente en la apreciación del desempeño de directivos cuyos resultados impactan la gestión política, garantizando la calidad de las prestaciones directivas al Gobierno. Estos mismos roles pueden ser extendidos a los diferentes aspectos ligados al servicio civil de carrera y, en general, a la gestión de personas en el Estado, como también, al establecimiento de estándares de integridad y a aspectos de equidad remuneracional, diversidad e inclusión y relaciones laborales basadas en el respeto a los derechos fundamentales en el trabajo.

Tomando en consideración la crítica que han realizado tanto la ANEF como los expertos, la discrecionalidad política se plantea tanto en el nombramiento de ADP como en las desvinculaciones a raíz de cambios de coaliciones gobernantes. Lo político estaría por sobre el mérito, y al tener convenios de desempeños debilitados, no es posible atenerse a criterios claros, transparentes y consensuados sobre las razones de despido de un ADP. Las consecuencias de esto, tal como lo plantea la ANEF pueden ir desde el desincentivo a participar en concursos públicos por profesionales que teniendo el mérito saben que no podrán ser nombrados como ADP, los costos de la generación de concursos públicos y finalmente la transparencia y legitimidad del sistema. Si lo político está por sobre el mérito, quienes tengan mayor mérito no tendrán incentivos para participar si no cuentan con capital político que les permita alcanzar el nombramiento como ADP.

Considerando estas críticas realizadas, se analizará la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública en relación con los conceptos de mérito, *accountability* y evaluación de desempeño.

4.3 Mérito, *accountability* y evaluación de desempeño: análisis del SADP

A diferencia de las secciones anteriores, el presente apartado se construye a partir de información primaria proveniente de las entrevistas realizadas en el marco de este estudio. La estrategia de producción de datos fue desplegada principalmente a través de la técnica de entrevista semiestructurada, la cual obedece una técnica conversacional propia de las metodologías cualitativas. Esta técnica considera una pauta de preguntas que puede ser modificada a lo largo de la entrevista, lo que permite profundizar en aspectos emergentes que puedan surgir en función de los temas tratados en la conversación (Guion, Diehl y McDonald, 2011), favoreciendo una mayor capacidad de entendimiento y proliferación de datos. En concreto, se realizaron 15 entrevistas a académicos, expertos en la materia y miembros de la Alta Dirección Pública.

Estas entrevistas se enfocaron en profundizar desde las voces de distintos actores la manera en que se presenta el mérito, el *accountability* y la evaluación de desempeño en el SADP. Además de estos temas, se abordaron cuestiones relativas al futuro del SADP respecto a su mejoramiento y posibilidades de cambio a raíz de propuestas de modernización del Estado.

A cada entrevistado se le aplicó una pauta distinta de entrevista debido a la especificidad de cada perfil. No obstante, en términos generales, la pauta de entrevistas consideró como dimensiones fundamentales: su relación con el SADP, su opinión sobre el mérito, *accountability* y evaluación, y las expectativas de futuro y

mejoramiento del sistema. Estas entrevistas reflejan las diversas aristas desde las cuales puede ser abordado el tema, considerando a expertos, académicos, la propia institucionalidad del SNSC, directores de servicios públicos designados por ADP y empleados fiscales.

La selección de participantes se realizó a través de un muestreo intencionado de caso típico orientado a captar distintos perfiles según su rol en el SADP: expertos, altos directivos públicos (ADP), representantes funcionarios públicos y funcionarios SADP. El muestreo intencionado de caso típico corresponde a una técnica de muestreo no probabilístico que busca seleccionar participantes que, por sus características consideradas estándares o representativas, permiten describir fenómenos relevantes de manera generalizable dentro del marco cualitativo (Etikan, Musa y Alkassim, 2016). En el presente estudio, esta estrategia fue empleada para captar visiones fundadas y contextualizadas sobre el funcionamiento de la Alta Dirección Pública (ADP), seleccionando informantes clave —tales como directivos actuales y pasados, académicos especialistas en gestión pública y funcionarios del Servicio Civil— que representan perfiles informados y activos dentro del sistema. El objetivo del levantamiento cualitativo fue capturar una diversidad de perspectivas sobre el proceso de profesionalización del Estado chileno, en particular en lo referido a los mecanismos de selección, evaluación y legitimidad de los cargos de ADP.

El proceso de entrevistas se realizó de forma sistemática hasta alcanzar el punto de saturación teórica, es decir, el momento en que nuevas entrevistas no aportaban información sustantivamente novedosa con respecto a las categorías en análisis. Este criterio, propio de la investigación cualitativa, justifica el número final de entrevistas realizadas, priorizando la profundidad analítica por sobre la representatividad estadística. La decisión de no continuar con el proceso de muestreo se basó en la reiteración de contenidos clave en los discursos de los entrevistados y la evidencia acumulada sobre el funcionamiento, fortalezas y desafíos del sistema de ADP. De este modo, el diseño metodológico permitió generar un conocimiento situado y matizado sobre los logros y tensiones del sistema, desde la perspectiva de quienes lo habitan o analizan críticamente.

La tabla en el Anexo 1 presenta los perfiles y referencia utilizada para cada uno de los entrevistados. El proceso de aplicación de las entrevistas se sostuvo entre 2021 y 2023 con el objetivo de conseguir la saturación de información en torno a las dimensiones recién planteadas.

Se debe considerar que resguardar el anonimato de los entrevistados del estudio es fundamental por varias razones. En primer lugar, garantiza la confidencialidad y seguridad de los participantes, permitiéndoles compartir información sensible sin temor a represalias que puedan afectar su carrera o reputación. Según Kaiser (2009), la confidencialidad permite que los participantes compartan información libremente, sin miedo a consecuencias negativas, promoviendo mayor honestidad y apertura.

Crow y Wiles (2008) destacan que el anonimato puede alentar a los participantes a ser más veraces y detallados en sus respuestas.

En segundo lugar, la protección del anonimato fomenta la participación, incrementando la disposición de los individuos a contribuir en el estudio. Esto asegura la neutralidad y objetividad de los resultados, evitando sesgos que puedan surgir de la posible identificación de los participantes. Bryman (2016) señala que el anonimato es crucial para obtener datos precisos y no sesgados. Por estas razones todas las referencias a las entrevistas se presentarán de forma anonimizada.

Para el análisis de la información las entrevistas fueron revisadas en profundidad y se sistematizó a través de una codificación emergente.

Como se mencionó anteriormente, el SADP nació en 2003 en Chile a raíz de una crisis de corrupción. Se instaló desde ese entonces la idea de que, para ser un ADP, se debía pasar por un proceso en el cual primase el mérito en desmedro de otras características de los postulantes, como la afiliación política. Este mérito es entendido como credenciales académicas, trayectoria laboral previa y otras características que estimen los perfiles de cargo creados para iniciar un proceso de búsqueda y selección de la persona más adecuada para liderar los servicios públicos.

Una de las expertas entrevistadas participó en las discusiones iniciales del sistema. Señala que el sistema no nació desde cero, sino que algunas de sus funciones ya existían en el servicio público, solo que fueron reorganizadas en función del Servicio Civil:

“Muchas de las funciones de la DNSC se desarrollaban en la Dirección de Presupuestos desde muchos años atrás, en la subdirección de racionalización y función pública (...). Todos los temas de recursos humanos se trataban ahí. Por lo tanto, no es que la función no existiera en el Estado, sino que estaba radicada en el Ministerio de Hacienda y lo que se hizo cuando se creó la Dirección del Servicio Civil fue agregar funciones y trasladar funciones a un organismo público, que de igual manera es dependiente del Ministerio de Hacienda” (experto ADP 1, entrevista con el autor, julio 2022).

Lo que sí fue nuevo, señala esta experta, es el Sistema de Alta Dirección Pública, ya que antes los cargos que hoy ocupan los ADP sólo correspondían a asignaciones políticas, sin considerar otras características técnicas de quienes ingresaban a los servicios. Y este elemento se constituye como uno de los grandes aportes del sistema, pues incorpora una institucionalidad que reduce la discrecionalidad en el nombramiento de directivos que tienen por función la implementación de políticas públicas y acciones estratégicas dentro del Estado.

No obstante este avance, el modelo nació bajo una concepción de modelo híbrido, distinto a los modelos europeos, ya que en el sistema chileno existe un equilibrio entre el mérito y la confianza política que se mantiene hasta hoy.

En cuanto al rol de cada actor en la discusión del sistema, un representante de los funcionarios públicos reconoce que su asociación de funcionarios tuvo un rol trascendental para la creación del SADP:

“El 5 de octubre del 2000 firmamos como un protocolo, un acuerdo político-legislativo para modernizar el Estado desde el punto de vista de la transparencia, el funcionamiento y también promover el desarrollo y la moral de quienes abrazamos la labor pública. Tenemos esa historia. Surge desde la negociación” (participante ANEF 1, entrevista con el autor, abril 2022).

En cuanto al desarrollo del SADP, hay un reconocimiento que tiene una buena imagen internacional. Una funcionaria del SADP señala que contar con este sistema es un mínimo civilizatorio:

“Hay ciertos mínimos civilizatorios que son bien vistos por la comunidad internacional. Nuestro país tomando la calidad de nuestro Estado y la calidad de nuestra gestión también es uno de los elementos que hemos observado por los inversionistas internacionales para considerar que este es un país en el cual es seguro invertir, en el cual hay condiciones razonables como para poder hacer negocios con tranquilidad” (funcionario ADP 3, entrevista con el autor, agosto 2022).

Otro aspecto que destaca otro funcionario es la importancia de la Ley 20.955 para la consolidación del sistema. Esta reforma, buscaba evitar el impacto de la alternancia en el poder ejecutivo para el SADP. Para él, el hecho de que, al llegar un nuevo Gobierno, se removiera un importante número de ADP manifestaba una desconfianza, ya que el criterio político estaba ocupando un lugar más relevante que el mérito en la selección:

“Existía una figura del ocupante del cargo transitorio y provisional (TyP) del SADP. Se permitía que mientras había un cargo vacante y se realizaba el concurso, la autoridad podría nombrar a una persona que cumpliera con el perfil. Lo que empezó a pasar es que los TyP conocían el servicio, aprendían el teje y manejo del cargo, venía el concurso, postulaban, por lo general llegaban a la nómina y llegando a la nómina eran nombrados. Se empezó a producir una pérdida de fe pública en el sistema y una pérdida de confianza en las instituciones” (funcionario ADP 1, entrevista con el autor, julio 2022).

Por lo tanto, a partir de las entrevistas se da cuenta de que el SADP tiene un origen técnico (funciones que estaban en la Dirección de Presupuestos), y un origen político, el cual es destacado por el representante de los funcionarios públicos. Esto significa que la base para crear el sistema ya se encontraba en los ordenamientos jurídicos del Estado, que la crisis que generó el acuerdo de modernización del Estado sólo propició

el ordenamiento de funciones y creación de nuevas tareas y relevó la importancia que tiene el mérito por sobre las características políticas de los potenciales ocupantes de cargos de alta dirección pública.

Lo anterior, sin duda, fue positivo como salida de la crisis y legitimidad del sistema, pero el diseño inicial no fue suficiente para sobreponer el mérito a la confianza. Pasaron trece años para buscar un nuevo equilibrio más sólido entre el mérito y la confianza política, que derivó en la reforma de 2016. Esta reforma, según la funcionaria del SADP, vino a subsanar una debilidad del sistema, la cual se veía reflejada en los cambios de coalición gobernante.

4.3.1 El mérito en el SADP

En el diseño del SADP se instaló el mérito como base para seleccionar un ADP. Según un funcionario del SADP, el mérito es definido por el perfil del cargo en un concurso público, por lo que cada concurso tiene sus propias necesidades:

“Se hizo este diseño se dijo que queríamos conciliar mérito, que lo íbamos a conseguir a través de estos concursos que se realizan en torno a un perfil de selección, en el cual definimos qué es lo que se requiere, requisitos, competencias, conocimientos, experiencia, tiene que tener una persona para ejercer adecuadamente un determinado cargo. El concurso se hace siguiendo, el perfil es nuestro mapa, una ruta a seguir para llegar a las personas que más se parecen al perfil que fue propuesto por la autoridad y que fue aprobado por el Consejo (CADP)” (funcionario ADP 2, entrevista con el autor, julio 2022).

Tanto un experto que participó en la creación del sistema como un ADP entrevistado coinciden en que el sistema se basa en el mérito. El ADP señala que, para ingresar a la Alta Dirección Pública, tuvo que pasar por un proceso muy exhaustivo de selección, donde estuvo varios meses pasando distintas pruebas. Señala:

“Fue un proceso largo, bien intenso, un poco sorprendente. Duró aproximadamente 4-5 meses y en él existía la primera etapa de admisibilidad, de requisitos legales, ciertos requisitos legales como lo es hoy en día. Luego venía un análisis curricular bastante intenso respecto a la historia laboral del postulante, exámenes psicolaborales típicos, entrevista gerencial y en mi caso una entrevista con la comisión de selección (...). Finalmente, en esa oportunidad se dio una entrevista con el director nacional del Servicio Civil. Fue un proceso bien intenso, bien largo, más exigente de lo que pude haber imaginado” (funcionario ADP 1, entrevista con el autor, julio 2022).

Una funcionaria del Servicio Civil también da cuenta de que cada vez el mérito está por sobre la confianza política, lo cual se ve reflejado en el respeto a los primeros lugares de la terna en el proceso de selección final de un ADP:

“Hemos podido constatar que el 80% de los nombramientos de la autoridad recae en el primero o en el segundo de la nómina. La última vez que lo medimos estaba ahí. Hay una cierta tendencia a creerle a la evaluación que hace el sistema” (funcionario SC 1, entrevista con el autor, abril 2022).

De las entrevistas se concluye que efectivamente es el mérito el que prima en el proceso de selección de los ADP. Sin embargo, al preguntar por el rol de la política en esto, existen distintos puntos de vista.

Para un académico, la política sí debe ser parte de un SADP, pero siempre y cuando esté después del mérito. La política es importante, porque los funcionarios del SADP forman parte de un Gobierno:

“Los Gobiernos son políticos, tienen una opción, un proyecto que es político. Por lo tanto, necesitan gestionarse con gente de confianza política. El punto es que esa gente debe ser la mejor posible. Antes se seleccionaba directamente por criterio político, pero no había ningún criterio técnico. Yo obviamente eso no lo comparto” (Académico 1, entrevista con el autor, enero 2023).

Un ADP entrevistado relata desde su propia experiencia personal el cómo la política puede obstaculizar los objetivos de un SADP. Él, siendo una persona que no milita en un partido político, fue elegido en un servicio a partir del mérito, y llevó en ese servicio a tener las mejores evaluaciones según el *ranking* institucional. En un cambio de Gobierno le anunciaron que debía dejar el cargo e instalaron en su lugar a una persona que fue puesta solo por un tema de confianza política, sin mérito que le justificara. Esta situación la relata de la siguiente manera:

“No voy a dar el nombre ni el partido, pero fue un caso nefasto. En el tiempo que yo dejé el servicio existía un sistema de control de todas las direcciones regionales a través de un *ranking* de gestión. Nosotros permanecemos, desde que yo entré como director, siempre en los tres primeros lugares, y muchas veces como primer lugar. Ganamos muchos premios, qué sé yo. Durante los 15 meses que estuve fuera, recibí el servicio en un grupo de 23 equipos, el lugar 23, o sea, completamente incumplido, un desastre” (funcionario ADP 2, entrevista con el autor, julio 2022).

Tras la salida del ADP, el servicio en el cual trabajaba bajó la calidad de su gestión, por lo que el ADP integrado por criterio político dejó su cargo y el ADP entrevistado postuló nuevamente a un concurso vacante y volvió a retomar su puesto de trabajo.

Este caso ejemplifica que, cuando la política está por sobre el mérito, el sistema no cumple su objetivo. Según el ADP, “convive en un delicado equilibrio que siempre se rompe por el lado del ADP y como ente fracturante, el interés político”, es decir,

es la política la que corrompe el sistema si no ocupa un lugar secundario en la definición de mérito que tiene el SADP.

La complejidad de la relación entre mérito y política no se agota en cómo establecer el límite entre ambas. Lejos de concebir la política como un mero obstáculo para el predominio del mérito, la problemática real consiste en cómo balancear aspectos valiosos de la convivencia democrática. A este respecto, una de las expertas entrevistadas ilustra de qué manera, en situaciones específicas, la aplicación de las lógicas de selección de ADP podrían afectar negativamente la gestión política:

“(…) se dejó de libre disponibilidad del presidente ganador de una elección que inicia un gobierno un número de servicios públicos a elección para que él pueda designar a sus ADP, sin pasar por el proceso de ADP, porque el sistema necesita flexibilidad, y cada presidente elige a los servicios que le parecen más importantes para tener confianza y rapidez. (...) Es un tema de rapidez, también para empezar a hacer su gobierno. Porque los procesos de selección implican tiempo. Tampoco se puede dejar que un gobierno deba partir en espera de concursos públicos que toman una cantidad de meses no menor” (experto gestión pública 2, entrevista con el autor, marzo 2022).

La respuesta que ofrece el proceso de ADP, consiste en establecer que las lógicas técnicas y políticas deben aplicar de manera exclusiva, pero a momentos diferentes del proceso de selección. Esto, es descrito por una entrevistada en los siguientes términos:

“Todo el proceso de selección tiene una primera etapa que es técnica, que es la selección de los mejores para construir un puzzle de alternativas, terna o quina de seleccionados, que han sido seleccionados por antecedentes técnicos como de reclutamiento de personal, tanto técnicos como psicosociales. Esas quinas y esas ternas son sometidas a la decisión política, por lo tanto, se elige políticamente, pero de una preselección que ha sido realizada de acuerdo a criterios de meritocracia” (académico 2, entrevista con el autor, marzo 2023).

Otro de los entrevistados sintetiza esta relación manifestando que en Chile se optó por: “(...) un modelo híbrido. Se dice: *‘vamos a tener un sistema que va a equilibrar mérito y confianza’*. El mérito va a estar en la selección por el Servicio Civil, y el consejo de alta dirección pública” (experto gestión pública 1, entrevista con el autor, noviembre 2021).

Los altos directivos públicos lideran servicios públicos responsables de ejecutar las políticas públicas definidas por la autoridad gubernamental y para hacerlo no requieren ser militantes ni adherentes al Gobierno en ejercicio, sino que deben ser técnicamente competentes y ejercer su rol con neutralidad y prescindencia política, al mismo tiempo que con lealtad al Gobierno democráticamente elegido.

Otro aspecto relacionado con el mérito es el que señala una representante de los funcionarios públicos. Es relevante para ellos que la persona que lidera una alta dirección pública sea cercana y humanice el trabajo. En su relato señala que los procesos de selección tienen inversión de recursos y tiempo, pero no considera aspectos de trato hacia los funcionarios. Entrega un ejemplo concreto de esta situación:

“Un ejemplo, [en un Servicio Nacional]: ocho directoras regionales (...) tuvimos que empujar para que salieran del Estado, por maltrato, por violencia, por persecución laboral, por prácticas antisindicales. Ahí hay un déficit, ocho en un servicio cualquiera. La o el seleccionado final tiene este sesgo de fricción política” (participante ANEF 3, entrevista con el autor, mayo 2022).

Si una persona seleccionada a través del SADP termina saliendo por su forma de ejercer el liderazgo, claramente hay una falencia en la forma en que se construyen los perfiles de cargo. Otro representante de los funcionarios públicos plantea que es necesario incorporar competencias blandas entre los requisitos de selección. Asimismo, señala que el contexto en el que se encuentra el servicio que abre un concurso público es esencial en la construcción de este perfil del cargo:

“La mirada apunta a cómo más allá de alguna autoridad, puede aportar en el liderazgo de esas competencias blandas, que esta es la situación del servicio ‘x’, que están entre la frustración de no tener carrera, la frustración de tener malos líderes y lideresas, la persona que llegue también tiene que ocupar un tiempo importante no solo para preocuparse de la gestión pública, que es esencial, también mirar el frente interno pero no desde la mirada asistencial, sino desde la mirada de acompañamiento al proceso de trabajo tanto hacia afuera como al exterior del servicio” (participante ANEF 2, entrevista con el autor, mayo 2022).

Ellos, como asociación de funcionarios, son quienes ponen las alertas si es que saben de alguna persona que tiene malos antecedentes laborales está postulando a algún cargo:

“Cuando sabemos que hay una persona acosadora, maltratadora, nosotros ponemos la alerta de que hay una persona postulando, se llame como se llame y que no es un ataque personal, sino que es de su trayectoria anterior en otros Gobiernos, de similitud ideológica, pero su huella en ese servicio dejó dañado al equipo humano” (participante ANEF 1, entrevista con el autor, abril 2022).

Otro aspecto que destaca el mismo representante de los funcionarios es lo que ocurre con el ‘cuoteo’ político³⁸ en el SADP. Para él, la selección de personas militantes en

³⁸ Cuoteo político: repartición de cuotas entre los partidos políticos.

partidos afines al Gobierno no es sano para el sistema, ya que debería primar lo técnico por sobre lo político:

“Eso es muy subjetivo como para todo el proceso, que una sola persona puede tener una visión más amplia, porque si no, esa persona que es circunstancial, que está por una cosa muy circunstancial denominada, se puede llegar a equivocar, como lo hemos constatado. Eso desnaturaliza a los altos directivos de la gestión pública...Es como raro, hacer todo el proceso para decir ‘yo voto por el B’. Ahí yo creo que podría ampliarse esa mirada” (participante ANEF 1, entrevista con el autor, abril 2022).

En este sentido, también se confirma en las entrevistas que este criterio sigue teniendo una posición muy relevante en la selección de ADP.

“Si tengo las tres carpetas y, después de todo este recorrido, me dicen que el candidato A, o la candidata A es la nueva directora de ADP, bueno yo desde el punto de vista circunstancial (...) tengo que mantener la ratificación de ese mérito, que es lo que se ha hecho durante toda esa trayectoria. Si esa autoridad dice ‘la carpeta A es la que debiera ratificar esta autoridad circunstancial’ y te dicen ‘no, yo prefiero la B’, entonces desmerecer todo el esfuerzo de haber calificado al candidato o candidata A [...]. La tendencia que hemos constatado es quien es más cercano o más lejano al Gobierno [es electo] (...) Este recorrido para nosotros es más importante que la definición al final de la terna” (participante ANEF 2, entrevista con el autor, mayo 2022).

De las posturas de los entrevistados, si bien hay una concordancia en que el SADP se basa en el mérito, hay discordancia sobre el rol de lo político en el sistema. La experta entrevistada señala que con una base de mérito es posible que se pueda integrar lo político de buena forma, ya que la actividad misma del ADP es una actividad política, porque se responde a un programa de gobierno.

Por su parte, un ADP relata a partir de su experiencia lo negativo que fue anteponer lo político por sobre el mérito, y el daño que se puede hacer al sistema al nombrar una persona que no cumple los requisitos para ocupar un determinado cargo.

Algo parecido a lo que plantea el ADP surge desde el representante de los funcionarios públicos, quien señala que cuando se selecciona a alguien en una terna por un factor político y no se guía la decisión por la sugerencia que hace la empresa de selección, lo que termina sucediendo es que se desmerece el proceso en su conjunto. Esta visión es compartida por una de las funcionarias del SADP, quien señala que, si el criterio es netamente político, genera un desincentivo para los posibles postulantes y daña el sistema:

“Se gastaron recursos públicos, se pone en peligro la fe pública, gente que postuló puede pensarlo 2 veces antes de volver a embarcarse nuevamente después de haber

dejado un trabajo, etc. Sabemos todas las implicancias que puede tener” (funcionario SC 2, entrevista con el autor, mayo 2022).

Por lo tanto, a partir de las entrevistas todos los actores destacan que el SADP tiene un componente de mérito y otro de confianza política, respondiendo por ello hasta en la actualidad a su naturaleza híbrida. Si bien en el discurso se destaca que el mérito es el componente principal, pareciera no ser suficiente para definir a un ADP, ni para mantenerlo en el cargo. Reflejo de ello son las desvinculaciones que se generan de altos directivos públicos con los cambios de Gobierno.

El SADP ha alcanzado un nivel de desarrollo y madurez que hace necesario abordar este aspecto, a fin de asegurar que las desvinculaciones de directivos que han accedido a sus cargos sobre la base de sus méritos se funden en un desempeño deficiente de su rol y no en consideraciones políticas ajenas al mismo. Para este propósito será necesario dar mayor preponderancia a los convenios de desempeño como instrumento de evaluación, retención y/o egreso de directivos públicos, haciendo consistente los criterios de selección y de egreso.

4.3.2 *Accountability* en el SADP

Como se planteó en el marco conceptual, el concepto de *accountability* puede entenderse de distintas maneras. A diferencia de los términos de mérito y evaluación de desempeño, no se evidencia una forma precisa y medible de cómo es el *accountability* en el SADP.

Tanto el mérito en el proceso de selección de un ADP, como la evaluación de desempeño tienen mediciones asociadas. En cambio, el *accountability*, si bien se hace, no se identifica un objetivo institucional claro al respecto.

Según una funcionaria del SADP, el *accountability* se da en distintos niveles. Un primer tipo es el que se da al interior del CADP, ya que este consejo se encuentra conformado por consejeros de oposición y oficialistas, generando un equilibrio en la toma de decisiones. Ella señala que existe un cambio en el quehacer de estos consejeros cuando hay cambio de coalición gobernante:

“Cuando cambia el gobierno, los consejeros de oposición pasan a ser consejeros oficialistas. Hay un cambio en su actitud, en la mirada y en el quehacer. Son personas que tienen distintas visiones políticas, distintas miradas” (funcionario SC 2, entrevista con el autor, mayo 2022).

Un segundo tipo de *accountability* es el que se encuentra en todos los mecanismos de control y transparencia que existen en la administración pública. El CADP está

adscrito a las normas del derecho de acceso a la información pública, transparencia y probidad.³⁹

En cuanto a un experto en ADP entrevistado, señala que “depende” de lo que se entienda por *accountability*. Para él, si lo que se busca es la rendición de cuentas, esto es algo que se hacía desde antes del SADP, como un eje transversal que está normado en distintos instrumentos públicos.⁴⁰

En el caso de un ADP entrevistado, este señala que el *accountability* se puede entender como transparencia y que este si es necesario y mejorable en el SADP. Para él es necesario incorporar más información sobre los mismos ADP para que cualquier persona pueda entender los procesos de selección, incorporación y cumplimiento de las tareas de los ADP.

“Creo que es importante disponibilizar [*sic*] más y mejor información pública sobre los procesos de selección, del diagnóstico de las necesidades hasta el acompañamiento de salida y reinserción de un ADP. El ciudadano de a pie pueda tener acceso a la información que le permita saber qué pasó con una persona, de dónde venía, porqué entró, cómo se le acompañó, cómo se le formó, cuál fue su desempeño y cuál fue el tratamiento que se le dio cuando salió del servicio, cómo ingresó después a la Tesorería, etc.” (funcionario ADP 2, entrevista con el autor, julio 2022).

Además de tener un sistema más transparente, el entrevistado señala que esta transparencia debe realizarse con un lenguaje no técnico para que cualquier persona pueda entender el SADP.

Una funcionaria del SADP plantea una postura distinta sobre la entrega de información de las trayectorias de los ADP en el sistema, las cuales están dentro de las excepciones que tiene el servicio respecto de la ley de transparencia. Señala que la identidad de los candidatos, la identidad de los nominados y el proceso de selección no es de público conocimiento. Para ella está bien que así sea, y que los informes de evaluación no deben ser de conocimiento público.

A lo anterior también se refiere un experto entrevistado, ya que, según él, las personas no entienden bien cómo funciona el sistema. Él hace referencia específicamente al desconocimiento de la importancia de los elementos políticos para los procesos de selección. Muchas veces se critica o señala como opuesto lo político con lo técnico:

³⁹ La entrevistada se refiere a la Ley 20.385 que regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

⁴⁰ Alguno de los instrumentos de rendición de cuentas institucional del SADP es la información que entregan a través de su sitio web, la cuenta pública anual que realizan como servicio y el informe anual que presentan en el Congreso Nacional.

“Yo soy partidaria de ese criterio [político]. Yo siento que mucha gente lo critica, pero, humildemente, sin entender de qué se trata, porque la selección política es para un Gobierno” (experto ADP 2, entrevista con el autor, septiembre 2022).

El *accountability* aparece en esta crítica. Si no hay claridad de los elementos ‘político’ y ‘técnico’, y la importancia que tienen dentro del SADP, es porque falta *accountability* en tanto transparencia de información. El criterio político al estar instalado en el sistema debería ser absolutamente claro.

En cuanto a los funcionarios públicos y el *accountability*, un representante señala que ellos están invitados a la rendición de cuentas que realiza el SADP, pero que sería positivo tener una instancia de mayor regularidad. Además, sugiere que los funcionarios públicos debiesen tener mayor injerencia en el SADP como, por ejemplo, formar parte del Consejo de Alta Dirección Pública. Los funcionarios, desde su experiencia, pueden aportar desde la crítica constructiva para el mejoramiento del sistema en general.

Además, el mismo entrevistado releva la necesidad de ir más allá en el sistema de rendición de cuentas buscando medidas para que no se someta exclusivamente a una normativa o declaración, sino que tenga mecanismo de *enforcement* o de aplicabilidad de la norma, antes de que se viole dicha normativa.

“El Servicio Civil tiene que hacer un diseño donde está esa bajada [orientada a mayor rendición de cuentas], porque hoy día está esa declaración, uno encuentra textos, documentos, declaraciones del servicio civil y uno [no] encuentra el seguimiento. (...) El *accountability* ayuda a que los servicios públicos tengan un estándar de imparcialidad, pero también de mucha transparencia, pero que no solo sea declarativa. No llegar a hechos consumados” (participante ANEF 1, entrevista con el autor, abril 2022).

Una funcionaria del SADP está en contra de aquello. A su juicio, los funcionarios públicos no debieran estar en el CADP. Señala que ya tienen representantes en el Consejo Consultivo del Servicio Civil, ya que en la ley se establece la presencia de dos miembros de asociaciones de funcionarios. A juicio de la entrevistada, los funcionarios públicos podrían actuar como *incumbentes* en la medida en que las decisiones que se toman en el Consejo afectan directamente a los funcionarios. Adicionalmente, señala que el perfil de los funcionarios del CADP, no es el mismo que los funcionarios públicos que no forman parte del SADP, por lo que se requiere:

“(…) cuidar mucho la composición del consejo, la composición tiene que ser gente que... la ANEF claramente es un grupo de interés que les afectan las decisiones que toma este consejo. Es un grupo de interés que tiene que actuar desde afuera con este consejo. El CADP debería ser gente notable, personas que tengan experiencia en gestión pública y experiencia en gestión de personas y que pasan la prueba de la

blancura. [En] el momento en que el CADP pierde eso, empieza la decadencia de la política. (...) A mi juicio la ANEF no debería estar dentro del CADP” (funcionario SC 1, entrevista con el autor, abril 2022).

Un último aspecto del *accountability* es el que refiere la funcionaria del SADP en su labor de difusión y reflexión con actores estratégicos de universidades para difundir el sistema. Asimismo, ha colaborado en investigación comparada y participado de seminarios internacionales relacionados con la Alta Dirección Pública.

A partir del relato de los entrevistados se da cuenta de que el concepto de *accountability* es amplio. Este concepto puede tomar diversas formas y existen en el SADP varios niveles de *accountability*, tanto a nivel de control interno como en relación con la ciudadanía.

No existe consenso sobre dos puntos relevantes. El primero es la información sobre los ADP que debiese ser pública. Si bien hoy se limita dicha información a lo que indica la ley, también hay quienes sugieren aumentar la información disponible sobre los ADP.

El segundo punto de disenso es el rol de los funcionarios públicos en el *accountability*. El representante entrevistado plantea que podrían involucrarse con mayor profundidad en el CADP, mientras que la funcionaria del SADP está en contra de eso. Para ella los funcionarios son un grupo de interés, por lo que no debieran participar de la instancia.

Esta discusión respecto al *accountability* da cuenta que, tal como el concepto no tiene una definición precisa, en el SADP tampoco está tan claro lo que se debería incluir en la rendición de cuentas, específicamente en cuanto a la información que debiese ser pública, así como los actores implicados en los procesos de *accountability*. Lo que sí es claro, es que en cuanto al *accountability* existe una oportunidad de reflexión mayor, para evaluar en qué medida puede mejorar el SADP respecto a esto.

4.3.3 Evaluación de desempeño

La evaluación de desempeño es un componente central del SADP. Desde que se formó este sistema en 2003, la evaluación se ha realizado y se ha trabajado en su perfeccionamiento.

Un académico señala que la evaluación existe desde antes del SADP, ya que es parte del Estatuto Administrativo, no siendo algo nuevo en la administración pública chilena. Para él:

“La evaluación funcionaria existe en el estatuto administrativo. Es una evaluación de mérito. Otra cosa es cómo funciona, pero su función de diseño es una evaluación de mérito. Lo mismo que los concursos públicos para que ingresen los funcionarios

públicos a la administración, también es por mérito” (académico 3, entrevista con el autor, marzo 2023).

En cuanto al instrumento de evaluación en el SADP, el *Convenio de desempeño*, el académico indica que es un instrumento perfectible, no en la ley que lo regula, sino en la práctica misma de la evaluación. Según él, el ministro o ministra de la cartera a la que pertenece el servicio debe involucrarse más con el ADP que es evaluado, porque finalmente el ministro (designado políticamente) es el encargado de la gestión de los servicios.

La misma opinión es presentada por la funcionaria del SADP, quien señala que existe poca valoración del instrumento:

“Entonces el principal de los directores de servicio son los ministros, ellos son las agencias. Por lo tanto, ellos [los ADP] comprometen un convenio de desempeño con el ministro que es el principal. Pero si el principal se involucra poco, o los procesos para revisar esos convenios, para evaluar esos convenios, para hacer monitoreo a los convenios es débil, entonces el convenio se transforma en una herramienta débil. Sobre eso se ha hecho mucha evaluación y hay mucha evidencia de las limitaciones y se han ido incorporando cambios significativos” (académico 3, entrevista con el autor, marzo 2023).

“El CDD es estructurado entre el directivo y su jefe (...) en la primera fase de los CDD la autoridad no los valora como la herramienta de gestión que son. Un buen CDD es una buena herramienta de gestión. Te permite alinear la gestión del directivo con la gestión del servicio, que tus metas sean del servicio, y que vas a cumplir tus metas en la medida que en tu servicio se haga lo que se tiene que hacer y que tu equipo directivo tenga metas semejantes a las que tú tienes. Antes era un CDD poco estratégico y autocumplido” (funcionario SC 1, entrevista con el autor, abril 2022).

Por su parte, una ADP entrevistada, desde una visión práctica del instrumento, relata que a partir de los tres meses en el servicio suscribió un convenio de desempeño, el cual, según ella, cubre gran parte de los ámbitos de acción como director. Para ella hay una línea conductora, en donde los objetivos estratégicos del servicio coinciden con los objetivos que se le solicita cumplir al ADP:

“Por lo tanto, los objetivos que se les impone a un director regional son todos coherentes y contributivos al logro de los objetivos del convenio de desempeño colectivo que aportan al cumplimiento de objetivos estratégicos, misión y visión, que viene siendo el sueño de toda organización. Ocurre que hay métricas concretas. El objetivo tiene una definición, tiene un indicador, tiene una fórmula de cálculo y tiene una métrica que tiene que cumplir, hay algunos supuestos que se establecen también” (funcionario ADP 3, entrevista con el autor, agosto 2022).

Respecto al impacto del CDD, si bien este instrumento de evaluación es vinculante, no es el único instrumento que determina la permanencia de un ADP en el cargo. Según una funcionaria del SADP, el CDD no evalúa todo lo necesario para que una persona se mantenga o sea despedida de un servicio:

“Cuando el ADP sale por desempeño, no sale porque no aprueba el convenio. Puedes muchas veces tener el convenio cumplido en un 100%, pero la gente sale porque ‘mete la pata’ y eso no corresponde a los temas que son evaluados por el convenio. El CDD no evalúa todo, tiene focos que tienes que cumplir. Eso va a repercutir en tu remuneración. (...) Pretender que el CDD sea la medida del ADP y que sirva para juzgar si está bien desvinculado o no, es darle un rol que el CDD queda corto. Tú puedes hacerlo estupendo, cumplir todas tus metas, pero cometiste un desaguado y los desaguados de los ADP salen en el diario” (funcionaria SC 2, entrevista con el autor, mayo 2022).

En cuanto al mejoramiento de los sistemas de evaluación, una experta señala que la evaluación tiene que ser un proceso permanente. Por su parte, un ADP sugiere incorporar herramientas para que la evaluación sea más integral y permanente, como el evaluar otros aspectos del directivo no tan centrados en las métricas definidas, incorporando aspectos más cualitativos y haciendo un seguimiento permanente a los indicadores.

“Falta generar herramientas para una evaluación más integral y permanente de los ADP. Tenemos los convenios de ADP, tenemos las metas y todo lo que dije, cubre bastante del ámbito y quehacer del ADP. Pero creo que falta una evaluación más integral, en el sentido de valorar otros aspectos del directivo (...) Además del seguimiento de cumplir tu convenio, debiese haber una especie de sistema que esté evaluando permanentemente tus competencias, que te obligue a irse perfeccionando para poder mantenerse dentro del sistema (funcionario ADP 1, entrevista con el autor, julio 2022).

Sobre este tema, un representante de los funcionarios públicos señala que ellos están de acuerdo con que se realice la evaluación de desempeño, pero que esta debe ser modificada, tanto en la forma en cómo se realiza y en las consecuencias de tener una mala o buena evaluación:

“Nosotros no tenemos resistencia a la evaluación de desempeño, pero sí creemos que es importante que esto sea moderno, porque el día de mañana tendría que ser hacia arriba, hacia abajo, hacia los lados. Que también uno pueda calificar a sus jefaturas, en el sentido que sea interactivo, que ayude a tener esta capacidad de realmente rectificar esta orientación de lo que se está haciendo mal o regular. Pero también creo que el diseño no puede ser punitivo en estos tiempos. Todavía se ocupa esto de la amenaza o dicen antes ‘si lo califico mal va a venir la asociación, y van a salvar a esa

persona'. No, al revés, si me califican mal objetivamente, y yo no estoy rindiendo conforme a lo que me contrataron, a lo que me pagan, eso es el nivel de madurez que tenemos atesorado" (participante ANEF 1, entrevista con el autor, abril 2022).

Por lo tanto, tomando en cuenta la diferencia de opiniones respecto del CDD, es sugerente plantear que, si bien este instrumento cumple un rol relevante en el sistema, tiene desafíos tanto en el contenido del mismo como en su aplicación.

Respecto al contenido, se sugiere que este sea más integral y que incluya otras dimensiones de análisis para evaluar a un ADP, mientras que, en la aplicación del convenio, los relatos apuntan a un mayor involucramiento de las jefaturas en la aplicación del mismo.

4.3.4 Desafíos del SADP

En cuanto al futuro del SADP, los entrevistados sugieren cambios en los aspectos analizados, pero también proyectan cambios a partir de la situación política del país y de un eventual cambio constitucional a futuro.

En primer lugar, respecto al mérito, hay consenso en que el sistema es perfectible. Se reconoce que es un sistema basado en el mérito, pero que el componente político lo puede fracturar. La política quiebra el sistema si se asigna un cargo sin concurso público, como en la terna cuando se escoge por afinidad política entre tres preseleccionados.

El *accountability* también tiene posibilidades de cambio. Es posible realizar rendiciones de cuentas que involucren más a la ciudadanía en general, lo cual puede ayudar a legitimar el sistema. Asimismo, las rendiciones de cuenta pueden hacerse a distintos niveles, incluyendo la participación de los propios funcionarios de los servicios en este proceso.

Por su parte, la evaluación de desempeño, a pesar de estar en permanente revisión, también tiene espacio para el cambio. Uno de los aspectos más relevantes que surgieron en las entrevistas es el considerar aspectos 'blandos' o de mayor integralidad para evaluar a los ADP. Asimismo, no basar la evaluación en una lógica de castigo, sino que traducirla en una oportunidad para la mejora de los servicios públicos.

Desde otro ámbito, y a raíz de discusiones de modificaciones constitucionales, también surgen posibilidades de cambio. La ley de la ADP se enmarca dentro de una ley superior que es la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Una funcionaria del Servicio Civil ha seguido la discusión, debido a que, de existir modificaciones constitucionales a futuro (después de dos procesos fallidos), el sistema tendría que ampliar su capacidad para seleccionar ADP en Chile:

“Llega a ser un poco asustante [*sic*] la responsabilidad gigantesca que se está poniendo sobre el CADP, al hacerlo participar de la selección de una serie de organismos autónomos, algunos ya existentes y otros creados por el nuevo texto constitucional. No sabemos si algunas de esas normas finalmente van a fructificar o van a quedar en propuestas. Al menos lo que tiene que ver con el Consejo de la Justicia, que ya fue aprobado viene a ser este organismo que va a regir el sistema de justicia que reemplaza al poder judicial. Nosotros tendríamos que participar de la selección de tres de los doce integrantes. Y así una serie de organismos más” (funcionario SC 2, entrevista con el autor, mayo 2022).

En cuanto a aspiraciones de cambio, un ADP entrevistado señala que se podría aspirar a un sistema que sea realmente independiente en su gestión y donde no prime el interés político:

“Me gustaría que la Convención aspire a esa independencia de gestión, que de alguna manera el conjunto de personas que lideren este sistema sean, igual puedes tener tu mirada de la sociedad o cómo comprender en el fondo el fenómeno político de nuestro país, pero de que alguna manera prime por sobre eso el bien del ciudadano, porque no siempre es así, y por eso pasa lo que pasa en los ministerios. Por eso pasa lo que pasó en el caso MOP-Gate y del caso MOP-Gate viene el 2003 todo el SADP y ¿viene de qué? de una negociación política. Chile no tiene un SADP porque dijo ‘creo que necesitamos profesionalizar el Estado’. Esto viene de una conversa, no sé en qué café ni en qué restaurante, todas esas cosas que se dan en esos ambientes” (funcionario ADP 1, entrevista con el autor, julio 2022).

Por su parte, una representante de los funcionarios también considera que posibles futuras modificaciones a normativas superiores es una oportunidad para fortalecer el sistema e incorporar la voz de los trabajadores y trabajadoras:

“Debería fortalecerse. Tener una dotación más contundente, representación territorial, abocarse a estos aspectos que hoy se gestionan con pocos profesionales. Lo otro, incorporar sin temor la voz de los funcionarios y funcionarias sindicalizados. No hay que tener temor, vamos a construir desde la experiencia. Vamos a construir un modelo de Estado” (participante ANEF 3, entrevista con el autor, mayo 2022).

En los cuatro aspectos analizados -mérito, *accountability*, evaluación de desempeño y futuro del SADP-, los actores entrevistados presentan similitudes y algunos puntos importantes de divergencia.

En cuanto al *mérito*, hay un consenso en que el sistema incluye este componente fundamentalmente en el proceso de selección, pero aún existe un componente de confianza política importante, que se expresa al momento de elegir al directivo desde la terna propuesta; en la total discrecionalidad que existe aún en el nombramiento de cargos públicos por parte del ejecutivo, y en la desvinculación de ADP al llegar un

nuevo Gobierno. El lugar de la política tensiona el sistema y existen opiniones desde que esta confianza no debiese existir, hasta que es fundamental incorporar la confianza porque el SADP es para seleccionar ADP que trabajarán en un Gobierno. Cada actor tiene una postura en la que incluye estos dos elementos, pero con distintos niveles de importancia.

Respecto al *accountability*, este concepto está incorporado en menor medida en el SADP. Para los entrevistados existe la rendición de cuentas, en distintos niveles y con distintos objetivos. Sin embargo, esta rendición es débil en tanto su relación con la ciudadanía. Es la ciudadanía quien tiene menor conocimiento del funcionamiento del sistema, y ello debe ser trabajado, a objeto de aumentar la confianza y credibilidad en este. Con todo, se hace necesario, como un pilar fundamental, una mayor acción vigilante de la ciudadanía organizada para ampliar y profundizar la rendición de cuentas más allá de los controles estatales tradicionales, lo que redundaría en una democracia de mayor calidad y en gobiernos más abiertos y receptivos a la sociedad.

Sobre el convenio de desempeño, las entrevistas dan cuenta de que este es un instrumento útil y utilizado, pero que requiere de constante perfeccionamiento. Por una parte, necesita mayor legitimidad de parte de los responsables de aplicar el convenio con sus subalternos, mientras que, por otra parte, es necesario revisar las dimensiones e indicadores que contemplan los convenios. Para este propósito será necesario dar mayor preponderancia a los convenios de desempeño como instrumento de evaluación, retención y/o egreso de directivos públicos, haciendo consistente los criterios de selección y los de egreso.

Finalmente, respecto a los cambios que puede tener el SADP a partir de modificaciones legislativas sobre leyes superiores, hay consenso de que existen algunas dimensiones que podrían optimizar el funcionamiento del sistema. La independencia del sistema, el aumento del mérito en la selección, la inclusión de la voz de los trabajadores son algunas de las posibles modificaciones que podrían perfeccionar sus mecanismos de selección y su funcionamiento en su conjunto.

Sin embargo, no todos los cambios al SADP pasan por modificaciones legislativas. El modo en que este opera en la práctica depende en buena medida de decisiones de otro nivel. Aquí juega un rol especialmente importante la existencia de capacidad instalada de los equipos de nivel regional y las prácticas que configuran el uso real de las evaluaciones de desempeño. Estas áreas, vinculadas a la gestión, distribución de recursos y cultura organizacional son tan vitales como las modificaciones de carácter institucional en el robustecimiento de una administración pública profesional y basada en el mérito. En esta línea, uno de los académicos entrevistados argumentó:

“Existe un consenso que esta es una política pública incremental, que ha vivido modificaciones importantes en contextos de crisis políticas y cuyos cambios siempre han ido en la línea de disminución de la discrecionalidad y el robustecimiento en los

criterios meritocráticos y técnicos en la selección y nombramiento de los altos directivos públicos. Aun así, las evaluaciones de desempeño debiesen recibir mayor escrutinio para evaluar en qué medida ellas podrían tener un uso político en desmedro de criterios técnicos” (académico 3, entrevista con el autor, marzo 2023).

Un hallazgo importante derivado de las entrevistas es el reconocimiento transversal de la legitimidad política del SADP, incluso entre actores que expresan críticas al sistema. Esta legitimidad no solo se vincula al diseño técnico de los concursos, sino también a su capacidad de sobrevivir a distintos gobiernos y proyectarse como una institucionalidad orientada al mérito y la eficiencia. Sin embargo, en contextos de baja confianza institucional, como el que atraviesa Chile desde 2019, resulta clave que esta legitimidad no sea solo una cualidad técnica o política, sino que se refuerce mediante una mayor sintonía con las expectativas y demandas ciudadanas de transparencia, equidad y rendición de cuentas. Para sostener su valor como activo institucional, el SADP debe avanzar hacia una mayor apertura, participación y control público, consolidándose no solo como un sistema eficaz, sino también como un instrumento que responda al interés general.

En definitiva, para avanzar en la mejora de la gestión pública y, por tanto, en el fortalecimiento de los estándares democráticos del país, es fundamental consolidar un Servicio Civil y una Alta Dirección Pública que se sustenten en criterios meritocráticos y técnicos sólidos. Esto implica robustecer la institucionalidad al interior del sistema, y sus principales instrumentos de acción, como lo son el aumento del número de instituciones adscritas, el perfeccionamiento de las evaluaciones a través de los convenios de desempeño y la limitación de las remociones que no respondan a fundamentos técnicos, otorgando así al Servicio Civil la responsabilidad de evaluar y validar los instrumentos evaluativos, como también liderar los procesos de movilidad de directivos dentro del Estado.