

ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA: EL DESAFÍO EN LA INSTALACIÓN DE UN NUEVO GOBIERNO

- Desde su creación el año 2004, la Alta Dirección Pública ha ido ganando espacio en la administración del Estado. No obstante, aún presenta importantes desafíos en cuanto a validarse como un mecanismo capaz de proveer efectivamente de altos directivos públicos que vayan más allá del gobierno de turno.
- Para avanzar en esa línea, ello no se puede medir solo por la tasa de desvinculación durante los primeros seis meses de instalación de un gobierno nuevo, sino que también por la capacidad que tiene el sistema de atraer a profesionales que puedan desempeñarse bajo la dirección de distintos gobiernos.

La instalación del nuevo gobierno se deberá realizar en el contexto de un nuevo marco legal del sistema de la Alta Dirección Pública (ADP). Los cambios introducidos en buena medida buscan fortalecer el sistema y reducir la tasa de rotación de los directores de servicios adscritos al sistema. Se debe tener presente que si bien la selección de los potenciales postulantes a estos cargos se realiza sobre la base del mérito, siguen siendo cargos de exclusiva confianza del Presidente, pudiendo ser removidos en cualquier momento. Así, el sistema de ADP en Chile es mixto y se basa en dos principios: el mérito y la confianza.

El concepto de confianza debe aplicarse en un sentido amplio, ¿desarrollará el alto directivo nombrado por la administración anterior con fuerza, convicción y entusiasmo las políticas públicas que el nuevo gobierno impulsará si, por ejemplo, política y abiertamente adhiere a una corriente distinta a la de éste? ¿Cumple el actual director de un servicio con el perfil que las nuevas autoridades tienen definido para ese cargo?

El actual sistema nace el año 2003, luego de un acuerdo político para impulsar una agenda de modernización del Estado. Ello, debido a sucesivos acontecimientos que evidenciaban, entre otras cosas, la captura del Estado por parte de “operadores políticos” que no necesariamente contaban con el conocimiento y *expertise*

técnico para las instituciones que dirigían. La creación de la ADP se enmarcó en una reforma amplia del Estado, la que finalmente llevó a una reducción importante de los cargos de exclusiva confianza nombrados libremente por la autoridad presidencial. Actualmente, al asumir debe nombrar 741 cargos de exclusiva confianza sin necesidad de concurso, a los que se suman los 1.092 cargos que son también de exclusiva confianza, pero que son nombrados luego de un proceso de selección sobre la base del mérito por la ADPⁱ.

Con el tiempo, la ADP también se ha ido ampliando a otros cargos más allá de los servicios públicos, tales como Directores de Codelco y Enap, Panel de Concesiones, Tribunales Ambientales, etc. Estos son los llamados cargos no adscritos que corresponden a alrededor de 362. A ello se suma que desde 2011, a partir de la reforma educacional, la ADP participa en los concursos para los directores de establecimientos de educación municipal que ascienden a 3.172 cargos y a 294 jefes de departamento municipal. Con todo, la ADP está presente en el concurso de casi 5.000 cargos. Ello refleja la cada vez mayor confianza que, al menos, desde el punto político se ha depositado en el sistema. No obstante ello, cada cuatro años cuando se instala un nuevo gobierno, la tasa de rotación de los profesionales en los cargos de ADP aparece como un elemento de preocupación.

ADP Y CICLOS POLÍTICOS

Desde su creación, la ADP ha ido incorporando paulatinamente un mayor número de cargos. En el año 2004 el sistema comenzó con 93 cargos de I nivel, mientras que para el año 2018 el sistema cubrirá 124 (Gráfico N° 1).

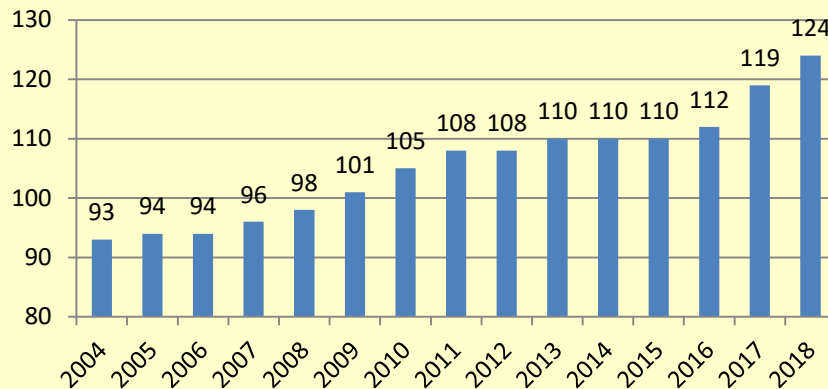
Cada cuatro años, cuando asumen nuevas autoridades de gobierno, vuelve la polémica en relación a las desvinculaciones que se generan de los cargos cubiertos por el sistema de la ADPⁱⁱ. Sin embargo, ello se enmarca en lo que la ley permite, ya que siguen siendo cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República.

Desde que se implementó el sistema ha habido tres cambios de gobierno: Lagos-Bachelet (2006), Bachelet-Piñera (2010) y Piñera-Bachelet (2014). El primer cambio de gobierno se realizó con 14 cargos nombrados por el sistema de la ADP, de los cuales sólo 1 fue desvinculado durante los 6 primeros meses de la nueva administración. En el cambio de gobierno del año 2010, el cual además implicó un cambio en la coalición política gobernante, se observó un mayor número de remociones. Así, el entrante gobierno de Piñera heredó 73 cargos nombrados en

cargos de I nivel del gobierno saliente de Bachelet, de los cuales 46 salieron durante los primeros seis meses. Es decir, un 63% de los directivos nombrados por el gobierno saliente no pasaron los seis primeros meses. En 2014, con un nuevo cambio de gobierno y de coalición política, el 82% de los directivos de I nivel heredados de la administración anterior no perduraron más allá de los 6 primeros meses de gobierno (83 directivos nombrados por el gobierno saliente, 68 de ellos salen de sus cargos durante el primer semestre de gestión del gobierno entrante).

EN 2018 EL SISTEMA DE ADP CUBRE 124 CARGOS DE I NIVEL

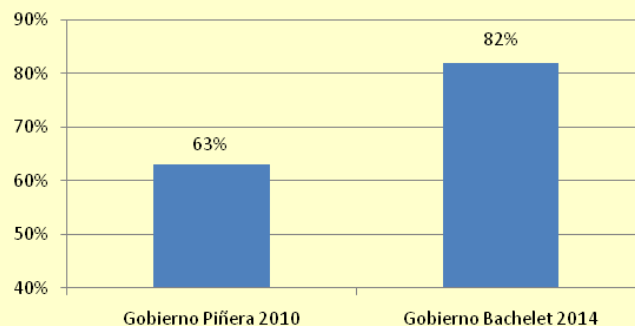
Gráfico N° 1: Cargos de I nivel adscritos al sistema de ADP



Fuente: Dirección Nacional del Servicio Civil DNSC.

EN 2014 UN 82% DE LOS DIRECTIVOS DE I NIVEL HEREDADOS DEL GOBIERNO ANTERIOR SALEN ANTES DE 6 MESES DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN

Gráfico N° 2: Desvinculaciones primeros seis meses de gobierno, 2010 y 2014



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del DNSC.

RECIENTES REFORMAS

Desde su implementación, recién el 2016 se realizó una reforma de alcance mayor. Uno de los ejes centrales de ella fue dificultar y desincentivar la desvinculación de los directivos nombrados por la ADP mediante la eliminación de la figura del Transitorio y Provisional (TyP). Hasta antes del cambio legal, la autoridad presidencial podía remover a todos los profesionales que estaban en cargos nombrados por la ADP, colocando en reemplazo a cualquier persona que cumpliera con el perfil del cargo. Es decir, podía nombrar a dedo al nuevo ocupante del cargo mientras se hacía el concurso. Cuando se hacía el concurso, frecuentemente lo ganaba la persona que estaba como TyP en el cargo, ya que sin duda corría con ventaja frente a los otros participantes que tenían un nivel de conocimiento menor del servicio en cuestiónⁱⁱⁱ.

Hoy, al eliminarse el TyP quien asume es el subrogante legal, el que necesariamente debe ser un funcionario de la planta del servicio. Es decir, ahora, al descabezar un servicio ya no se puede colocar a un “cercano” del Presidente externo al servicio, sino que tiene que ser alguien del interior del mismo. El objetivo de la restricción en el nombramiento del subrogante es reducir el número de desvinculaciones, ya que no se puede designar a dedo al reemplazante.

Adicionalmente, el nuevo marco legal permite al Presidente nombrar durante los tres primeros meses de su gestión hasta 12 cargos de I nivel en forma directa, sin concurso de ADP. Ello entrega a las nuevas autoridades mayor flexibilidad para la gestión en aquellas áreas que son prioritarias dentro de su programa de gobierno.

CON QUÉ SE VA A ENCONTRAR EL PRÓXIMO GOBIERNO

Hoy hay 124 cargos de I nivel adscritos a la ADP. De estos, siete son jefaturas de servicio que ingresan por primera vez al sistema^{iv}. De los restantes 117, 96 cuentan con profesionales en calidad de titulares en el cargo nombrados por concurso. De los 21 restantes, 13 cargos están ocupados por subrogantes, tres por personas en calidad de TyP (nombrados así previo a la reforma de 2016) y cinco en calidad de Nombramiento Anticipado, que son cargos de la nueva institucionalidad de la Educación Pública que recién después de un año se deben concursar.

De los 96 cargos ocupados por titulares concursados por la ADP, 7 fueron nombrados con anterioridad al año 2014, 32 fueron nombrados el año 2014, 29 el

año 2015, 18 el año 2016 y 10 nombrados el año pasado. Es decir, de los 96 cargos con profesionales titulares en el cargo que heredará el próximo gobierno, 91 fueron nombrados por el gobierno saliente, esto es un 87%.

En otro aspecto, de los 91 titulares nombrados con concurso ADP durante los años 2014 y 2017, 52 corresponden a profesionales que inicialmente ocuparon el cargo como TyP y luego fueron nombrados titulares en el cargo después del concurso vía ADP. Si bien son profesionales que pasaron por el filtro del mérito para permanecer en el cargo, dado que inicialmente fueron nombrados a dedo por la actual administración, se pudiera asumir que son nombres más bien ligados políticamente a la coalición gobernante y eventualmente estarían menos dispuestos a trabajar con entusiasmo en un programa de gobierno con una orientación distinta.

En este contexto, es esperable que cuando asuman las nuevas autoridades haya una tasa de desvinculación más alta a la que se esperaba luego de la reforma legal. Esta debiese estabilizarse en una tasa más baja a partir del cambio de gobierno el año 2022, ya que esa nueva administración no heredará en calidad de titular a profesionales que en su momento concursaron para el cargo en calidad de TyP.

DE LOS 100 CARGOS CON PROFESIONALES TITULARES EN EL CARGO QUE HEREDARÁ EL PRÓXIMO GOBIERNO, 91 FUERON NOMBRADOS POR EL GOBIERNO SALIENTE

Cuadro N° 1: Condición de Titularidad en cargos de I nivel^v

Cargos Concursados	96
Año nombramiento	
Previo al 2014	7
2014	32
2015	29
2016	18
2017	10
Cargos No Concursados	28
Subrogantes	13
TyP	3
Nuevos ADP	7
Nombramiento Anticipado	5
Total	124

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información DNSC.

REFLEXIONES FINALES

Desde su creación el año 2004, la Alta Dirección Pública ha ido ganando espacio en la administración del Estado. Cada vez un mayor número de servicios y cargos son cubiertos por la ADP, lo que refleja que es un sistema que se ha ido validando en el tiempo y el legislador ha confiado.

No obstante ello, aún presenta importantes desafíos en cuanto a validarse como un mecanismo capaz de proveer efectivamente a la administración del Estado de altos directivos públicos que vayan más allá del gobierno de turno. Es decir, profesionales que realmente sean gestores de instituciones ejecutoras de políticas públicas, independientes de la autoridad política de turno. Pero para avanzar en esa línea, ello no se puede medir solo por la tasa de desvinculación durante los primeros 6 meses de instalación de un gobierno nuevo, sino que también por la capacidad que tiene el sistema de atraer a profesionales que puedan desempeñarse bajo la dirección de distintos gobiernos. No se puede perder de vista que el objetivo último de todo es elevar la calidad del servicio que presta el Estado a la ciudadanía. Evaluar el efecto que ha tenido la implementación de este sistema en el desempeño de la administración pública queda aún como un desafío pendiente.

ⁱ Se debe tener presente que a partir de las recientes modificaciones legales, el Presidente de la República tiene la facultad de nombrar hasta 12 cargos que hoy deben ser concursados por la ADP, sin la necesidad de concurso.

ⁱⁱ Las desvinculaciones se pueden deber a: solicitud de renuncia, renuncia voluntaria o no renovación del nombramiento (después de 3 años en el cargo).

ⁱⁱⁱ En algunos casos, incluso cuando el TyP no se encontraba entre los candidatos seleccionados por mérito por el sistema, la autoridad declaraba desierto el concurso, manteniéndose el TyP en forma prolongada en el cargo.

^{iv} Oficina de Políticas Agrarias, Servicio Nacional del Adulto Mayor, Instituto Nacional de la Juventud, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Servicio Nacional del Menores, Fondo Nacional de Salud y Dirección del Trabajo.

^v Información a agosto del 2017.