

ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA: YA NO DA PARA MÁS

- A dos décadas de creados el Servicio Civil y la Alta Dirección Pública, se requiere hacer una nueva reforma que permita dotar de mayor estabilidad a los directivos públicos, promoviendo una mayor continuidad en sus cargos.
- De lo contrario, frente a cada cambio de Gobierno seguiremos registrando altas tasas de rotación de estos profesionales, debilitando la gestión estatal.
- Junto con ello, se requiere ampliar la capacidad operativa para poder hacer frente en tiempo y forma a la cada vez mayor cantidad de cargos provistos por el sistema.

El Servicio Civil y la Alta Dirección Pública (ADP) fueron creados hace más de 20 años en Chile. Ello fue consecuencia de un acuerdo político transversal, que buscó modernizar y profesionalizar la gestión pública. Así, se instaló un sistema de nombramientos en la administración estatal que buscó balancear la confianza política y el mérito en la designación de una serie de cargos ejecutivos. Es decir, el profesional puede ser removido en cualquier momento, pero para el nombramiento en el cargo se debe pasar por un riguroso sistema de selección.

La principal debilidad que ha mostrado esta reforma es la alta rotación que persiste en los directivos de los servicios públicos. Ello es así tanto para los jefes de servicio, cargos de I nivel (por ejemplo, Servicio de Impuestos Internos, Servicios de Salud, Aduanas, Superintendencias, etc.), como para la segunda plana de los mismos, cargos de II nivel (en este caso, Fiscal de Superintendencias, Subdirector de la Dirección del Trabajo, directores regionales de los servicios). Si bien el sistema permite reducir la discrecionalidad en el nombramiento de estos directivos en cuanto a que el Presidente de la República o el jefe de un servicio sólo puede elegir a uno de los 3 o 4 candidatos seleccionados por el sistema de ADP, se observa que frente a cada cambio de Gobierno la mayoría de los directivos que fueron nombrados por la administración anterior termina saliendo. Ello, sumado a que como consecuencia del fuerte aumento del número de cargos provistos por el sistema ADP, la capacidad operativa ralentiza el nombramiento de las personas en los distintos cargos, generándose listas de espera de nombramientos y prolongadas subrogancias.

Por esto, tal como está hoy, el sistema no da para más y debe ser reformado. En ese sentido, se debe avanzar hacia una institucionalidad que le dé más peso al mérito por sobre la confianza y, en consecuencia, limitar la capacidad de desvinculación frente a

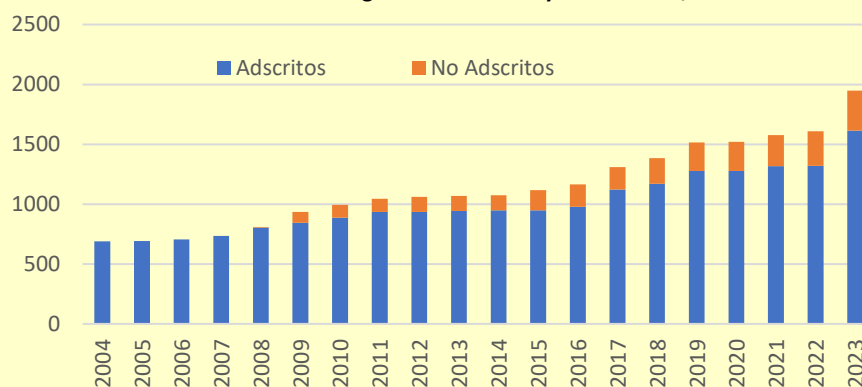
cada cambio de Gobierno. Adicionalmente, y ante el crecimiento del sistema, se debe ampliar su capacidad operativa para evitar atrasos en el nombramiento de los directivos y que ello perjudique la gestión de los servicios del Estado.

FUERTE CRECIMIENTO DEL SISTEMA

Desde el año 2004 el número de cargos en el que participa la ADP en su nombramiento ha venido aumentando constantemente. Hay tres grandes tipos de cargos en los cuales participa la ADP: los adscritos, que corresponden a jefes de servicio y profesionales de segunda línea en los servicios públicos, que pueden ser removidos libremente por la autoridad de turno, y los no adscritos¹, que corresponden a cargos que para su remoción no dependen del Presidente de la República y, a partir del año 2011, los cargos de educación municipal (directores de establecimientos educacionales públicos y jefes de departamento de educación municipal)².

CARGOS ADSCRITOS Y NO ADSCRITOS SE HAN CASI TRIPLICADO EN 20 AÑOS

Gráfico N°1: Número de cargos ADP adscritos y no adscritos, 2004 a 2023



Fuente: Servicio Civil, Ministerio de Hacienda.

En estos 20 años los cargos adscritos han aumentado de 688 a 1.615, los no adscritos comenzaron con 6 el año 2008 alcanzando hoy los 334, mientras que los de educación estatal se han mantenido en torno a los 3.400. Sin duda que la ampliación del sistema a un mayor número de cargos, además de que cada vez que se crea un nuevo servicio

¹ Por ejemplo: directores de empresas públicas; directivos de órganos autónomos (Consejo para la Transparencia, Servicio Electoral, Instituto Nacional de Derechos Humanos, entre otros); tribunales especiales (Tributarios y Aduaneros, Ambientales), Consejos de distintos organismos.

² A partir de la creación de los Servicios Locales de Educación Pública, la provisión de directores y de directivos de los SLEP se mantiene en el sistema de nombramiento con ADP.

público u órgano del Estado se considera ADP como mecanismo de nombramiento, refleja el apoyo político transversal con el que ha contado el sistema. No obstante, esta confianza no se refleja cada cuatro años en los cambios de gobierno, observándose la salida de un alto porcentaje de directivos heredados del Gobierno anterior.

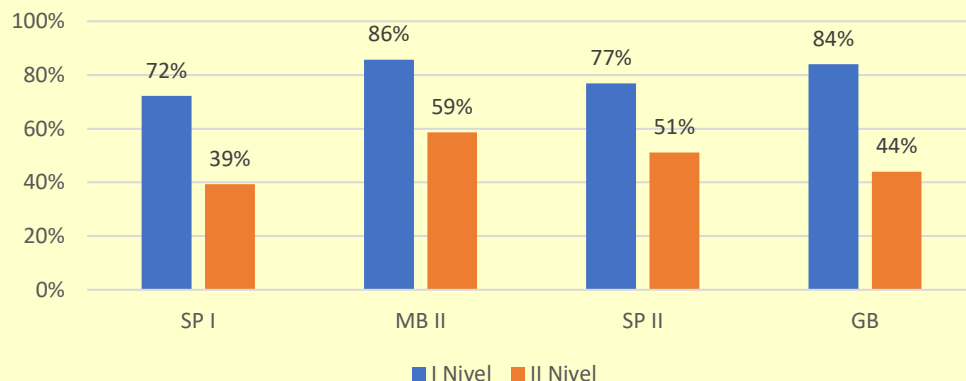
MASIVAS DESVINCULACIONES FRENTE A CAMBIOS DE GOBIERNO

Durante el primer año de Gobierno de las últimas cuatro administraciones, en relación a los cargos adscritos de I nivel, en promedio, salieron el 80% de los directivos “heredados” del gobierno anterior, con un mínimo de 72% en el primer año de gobierno del primer mandato del presidente Piñera y un máximo de 86% en el segundo mandato de la Presidenta Bachelet.

En los cargos de II nivel, si bien la salida ha sido más acotada, es bastante alta considerando que este tipo de cargos debieran ser aún más técnicos y alejados del ciclo político. En promedio durante los cuatro últimos gobiernos, un 48% sale durante el primer año de gestión de las nuevas autoridades que asumen.

EN PROMEDIO, DURANTE EL PRIMER AÑO DE GOBIERNO SALE EL 80% DE LOS JEFES DE SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN ANTERIOR

Gráfico N°2: Porcentaje de directivos de I y II nivel que dejan sus cargos durante el primer año de gobierno en los últimos 4 gobiernos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio Civil.

Una alta rotación de los directivos públicos debilita la gestión estatal, ya que con cada cambio se pierde la experiencia acumulada y la continuidad en los proyectos que requieren tiempo en su implementación.

En tanto, dada la limitada capacidad operativa del sistema ADP, ante la salida de un directivo, los servicios quedan en manos de prolongadas subrogancias, lo cual también impacta en la gestión de los servicios. En efecto, el año 2023 en promedio en el área de la salud, los días de vacancia que se registraron para los cargos que contaron finalmente con nombramiento fue, en promedio, de 300 días. En los otros cargos del sistema, excluyendo el sector de educación, fue de 250 días.

Finalmente, la corta permanencia de los altos directivos públicos en sus cargos -por ejemplo, en el caso de los directores de los servicios nacionales de salud es de 2,55 años- desincentiva la postulación de personas que se encuentran en buenos y más estables empleos, dificultando la atracción de buenos gestores al Estado.

PALABRAS AL CIERRE

Hace más de dos décadas, cuando se creó el Servicio Civil y la Alta Dirección Pública, se puso término a una lógica de nombramiento en el Estado chileno, bajo la cual la confianza política muchas veces terminaba siendo más determinante que la capacidad de gestión. A la luz de la experiencia acumulada, esa reforma necesariamente requiere ser revisada y mejorada. Con el objetivo de profundizar la profesionalización de la gestión pública, y con ello un Estado que entregue una mejor calidad de servicio a la ciudadanía, se debe ir un paso más allá y limitar las desvinculaciones de los gerentes públicos ante cada cambio de gobierno. Junto con ello, ampliar la capacidad operativa del sistema para poder hacer frente en tiempo y forma al cada vez mayor número de personas que son nombradas a partir de la ADP.

Una reforma enfocada en profesionalizar el servicio civil, entregando más estabilidad y continuidad a los directivos públicos cuya permanencia en los cargos no deben depender de quien los nombró, debe ser implementada en forma gradual y con tiempo. Por ello, es deseable que este gobierno impulse una reforma corta y acotada en esta materia, que permita ir fortaleciendo gradualmente la administración del Estado.