

Laboratorio Latinoamericano
de Políticas de Probidad y Transparencia

Un Proyecto de
Cooperación Sur-Sur
ATN O/C 16465-RG

Impacto de sistemas de selección por mérito, el caso de Chile post reforma

Andrés Fernández Vergara

Javier Fuenzalida

Carlos Castro



CSP

INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Índice

Motivación	4
Sistemas de reclutamiento y selección de directivos públicos	4
Antecedentes	5
El Servicio Civil en Chile.....	5
Funcionamiento del proceso de selección.....	7
Reforma al Servicio Civil y la ley 20.955.....	9
Variables y métodos	13
Estudio de la legitimidad del sistema.....	13
Estudio de la efectividad del sistema.....	13
Método de Datos de Panel y estimador de efectos fijos	14
Modelo de evaluación	15
Datos.....	16
Resultados	17
Interés de los usuarios en postular al SADP	17
Calificaciones de los postulantes.....	22
Conclusiones.....	24
Referencias	25
Anexos	26

Motivación

Sistemas de reclutamiento y selección de directivos públicos

La tensión entre el debido control político que requieren autoridades sobre el servicio civil y la autonomía técnica de este último ha predominado en los debates sobre gestión y políticas públicas de las últimas dos décadas (ver, por ejemplo, Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014; Matheson, Weber, Manning & Arnould, 2007; Dahlström & Lapuente, 2017). Esta distinción, entre las funciones políticas y las administrativas, se vuelve también necesaria para ayudar a la burocracia a desarrollar *expertise*, perspectiva de largo plazo y aprendizaje institucional. En otras palabras, para curtirse de la ciencia administrativa. La preocupación señalada ha tenido una expresión tangible en diversas reformas impulsadas por países desarrollados y otros en vías de desarrollo para controlar los grados de discrecionalidad política en la gestión de personas en el Estado, especialmente en posiciones profesionales de alto rango o de alta dirección (Grindle, 2012; Peters & Pierre, 2004; Dalhstrom & Lapuente, 2014). Aunque se trata de iniciativas efectivas para mejorar la gestión en el sector público, su implementación no ha estado exenta de dificultades importantes. Es más, la resiliencia es uno de los atributos que caracterizan la intención de autoridades políticas por mantener control sobre la burocracia y la evidencia empírica disponible apunta a que este propósito se satisface mediante estrategias adaptativas cuando las políticas en este ámbito se tornan más exigentes (Grindle, 2012).

En su sentido más amplio, la politización corresponde al uso de sesgos políticos por parte de la administración pública, en detrimento de criterios técnicos y neutrales. Estos dos últimos principios son atributos clave en los llamados Estados “Weberianos” (Weber, 1978).¹ Esta especie de sustitución de criterios ocurre y ha sido examinada particularmente en la gestión de personas en el Estado (Peters & Pierre, 2004). La politización se tiene distintas motivaciones y manifestaciones (ver Peters, 2013; Hustedt & Salomonsen, 2014; Mulgan, 1998), sin embargo, este fenómeno es distinto del patronazgo. Bajo este último, autoridades políticas (patrones) intercambian trabajos en el sector público o favores especiales a cambio de apoyo electoral (Weingrod 1968; Bearfield, 2009). Esta distinción es importante, pues la politización el patronazgo generan estructuras de nombramiento discrecional distintas (Grindle, 2012 Lewis, 2009).

Existe evidencia contundente sobre el deterioro sustancial que produce el nombramiento discrecional de directivos públicos —versus su reclutamiento y selección meritocráticos— sobre la gestión de servicios del Estado (Gilmour & Lewis, 2006; Gallo & Lewis, 2012; Hollibaugh, 2015; Lewis, 2007 & 2008; Moynihan & Roberts, 2010). Este perjuicio es aún mayor cuando estas designaciones de altos ejecutivos se motivan por patronazgo (Miller, 2015).

Los efectos del mérito en la selección de directivos públicos también han sido examinados en Chile. Lira (2012) confirmó el impacto de la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) sobre la eficiencia y la calidad de la gestión hospitalaria de los servicios de salud públicos del país. Morales (2014), por su parte, establece que aquellas instituciones con una mayor tasa de profesionalización de sus funcionarios y lideradas por directivos ADP son más eficientes en su ejecución presupuestaria. Finalmente, Cortázar, Fuenzalida &

¹ Una serie de investigaciones han indagado en los efectos positivos que tienen las burocracias Weberianas sobre el desarrollo y la efectividad de los estados y países. La evidencia empírica disponible señala que burocracias Weberianas —caracterizadas por un reclutamiento meritocrático de sus funcionarios, salarios competitivos, protección laboral y reglas claras de promoción— logran un mejor desarrollo económico (Evans & Rauch, 1999), mayores tasas de ingreso de empresas en su economía y mejor calidad regulatoria (Nistokaya & Cingolani, 2015), son más efectivos en reducir la pobreza Henderson et al, controlan más eficazmente la corrupción (Dahlström, Lapuente & Teorell, 2011), producen información sobre política pública más confiables (Borang et al., 2016), y tienen mejores tasas de mortalidad infantil y prevalencia de la tuberculosis (Cingolani, Thomsson, & Crombrughe, 2015).

Lafuente señalan que el arribo de directivos ADP a servicios públicos en Chile han significado mejoras sustanciales en la gestión interna de sus respectivos servicios, además de otros beneficios intangibles como un mayor compromiso del directivo escogido con la institución y, en sentido inverso, una mayor percepción de legitimidad de esta sobre el directivo nombrado.

En suma, proteger la burocracia de la politización y el patronazgo —y de las designaciones políticas de directivos públicos: sus manifestaciones más genuinas— debiese constituirse como uno de los propósitos centrales de la gobernanza y la administración pública de los estados. Especialmente de aquellos en vías de desarrollo. Por lo tanto, cualquier reforma efectiva en esta línea debiera impulsarse y fortalecerse en el tiempo. Desde el año 2003 que Chile cuenta con un sistema de Alta Dirección Pública para seleccionar directivos de primer y segundo nivel jerárquico en el país. El diseño y la implementación del Sistema ADP, sin embargo, no han estado exentos de aprendizajes que han emergido durante su operación, como la insuficiente protección de directivos nombrados, en particular frente a cambios de coalición en transiciones de gobierno; los altos costos de los concursos y la baja competitividad de ciertas condiciones laborales para determinados cargos, como las direcciones de servicios de salud y de hospitales, entre otros (Morales, Inostroza & Fuenzalida, 2014).

Luego de una nueva crisis político-institucional que estalló el año 2015, se creó Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. Esta instancia elaboró una serie de recomendaciones en la materia, entre las que se incluye una reforma al Sistema de Alta Dirección Pública (ADP). Muchas de estas disposiciones fueron posteriormente incorporadas en una reforma mayor que tuvo el Sistema el año 2016, mediante la Ley 20.955.

La principal motivación de este artículo radica en la necesidad estudiar la efectividad de reformas que buscan promover y fortalecer el mérito en la gestión de personas en el Estado. En ese sentido, una evaluación de los efectos de la Ley 20.955 representa una oportunidad única, que no solo puede generar aprendizajes de política pública para el país, sino también para el resto de los países de América Latina.

El artículo se estructura como sigue: en un primer capítulo se presenta al Servicio Civil en Chile, su contexto de creación y la labor que cumple el Sistema de Alta Dirección Pública. En el segundo capítulo se detalla la metodología a utilizar, describiendo las variables y modelos econométricos. El tercer capítulo presenta los resultados obtenidos en el estudio, y el cuarto capítulo presenta las principales conclusiones levantadas a partir de los resultados, y en línea con la labor de apoyar la construcción de políticas públicas de probidad en la región latinoamericana.

Antecedentes

El Servicio Civil en Chile

La Dirección Nacional del Servicio Civil (o Servicio Civil) es el organismo público dedicado a fortalecer la función pública, a implementar las políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, y promover un mejor empleo público. Una de las funciones principales del Servicio Civil en Chile es la de desarrollar, mantener e implementar el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), el cual estructura el proceso de concursos de cargos directivos en los servicios y organismos públicos chilenos. El SADP también apoya y asesora concursos de cargos no obligados por ley a ser concursados, conocidos como cargos “no adscritos”, Los cargos que sí están adscritos al SADP, se dividen según jerarquía en aquellos de I nivel (directores de servicios) y de II nivel (directores de departamentos y áreas bajo el director de servicio).

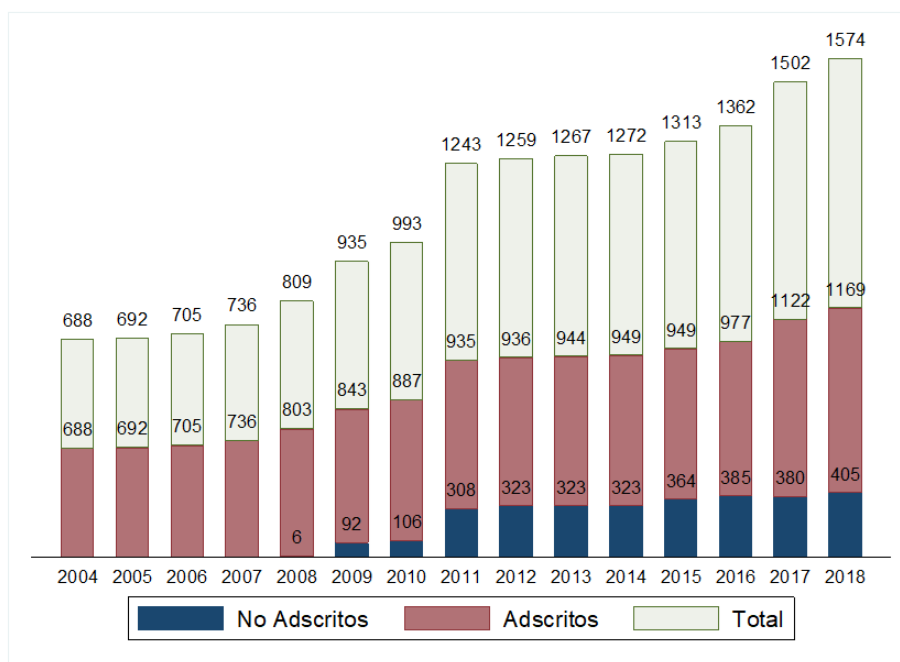
El Servicio Civil nace en Chile en el año 2003, durante el mandato de presidente Ricardo Lagos, como una respuesta al estallido de una serie de escándalos sobre malversación de fondos y tráfico de favores e influencias entre funcionarios públicos y empresarios. Entre los casos más significativos, y que colocó a la corrupción como uno de los mayores problemas del Estado chileno en esos años, se encuentran los casos “Coimas” y “MOP-GATE”. En este escenario, se impulsó un acuerdo transversal de los sectores políticos, para plantear una agenda de modernización del Estado, bajo la “Ley de Nuevo Trato Laboral”, que fue el marco para el proceso de creación del Servicio Civil en el año 2003.² Uno de los elementos centrales que se abordó fue la creación del SADP, con el fin de mejorar la manera en que los altos cargos públicos son seleccionados, y garantizar la idoneidad técnica de los altos funcionarios públicos.

La ley que crea el SADP, entre otras consideraciones a la carrera funcionaria, instaaura prácticas ausentes hasta entonces: fortalece el sistema de concursos; perfecciona el sistema de calificaciones de los funcionarios; establece una nueva política de remuneraciones; establece requerimientos mínimos para ejercer los cargos directivos, tanto a nivel de formación académica como de experiencia laboral; crea el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), el cual regula los procesos, revisa y aprueba perfiles, entre otras funciones; y establece convenios de desempeño para los directivos nombrados por el sistema, en los cargos adscritos al SADP. Tres principios rectores del SADP vendrían a ser la profesionalización, la transparencia y la participación.

Desde su origen en 2004 hasta la fecha, el SADP ha aumentado el número de cargos que concursan. Por una parte, los cargos que están adscritos al SADP y que son concursados siguiendo el proceso regular de selección, han aumentado considerablemente desde su origen a la fecha. Por otra parte, desde que en 2008 se diera inicio a los cargos no adscritos al SADP, los cuales optan por formalizar a través al SADP la gestión de su proceso de selección (por ejemplo, director de la empresa pública CODELCO), también han aumentado sostenidamente en el tiempo. La Figura 1 da cuenta de esta evolución.

² Para profundizar en la historia y análisis de la creación del Servicio Civil, ver: Cortázar Velarde, J. C. (2011). Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (49).

Figura 1: Evolución en el número de cargos concursados por SADP, adscritos y no adscritos



Fuente: Elaboración propia en base datos DNSC, 2019

Funcionamiento del proceso de selección

El SADP corresponde a un mecanismo mixto de selección.³ Este modelo busca conciliar mérito a través del proceso de selección y la confianza política a través del nombramiento por parte de la autoridad facultada por ley para tomar la decisión. Más específicamente, mediante un proceso de postulación, consultoras especializadas en reclutamiento y selección realizan un proceso de calificación de los postulantes. Al generar una primera lista de candidatos idóneos, se presentan los resultados al Consejo ADP (en el caso de los cargos de I nivel jerárquico) o al Comité de Selección (en el caso de los cargos de II nivel jerárquico), quienes toman decisiones pertinentes respecto a la selección de postulantes, y luego se pasa a la siguiente etapa con un número acotado de postulantes (tres o cuatro, de acuerdo a la Ley 20.955), los cuales son presentados a la autoridad facultada para tomar la decisión. Es esta última quien realiza el nombramiento final para el cargo. La selección que emite la autoridad puede utilizar como referencia la mirada y calificaciones dadas por el Comité o el Consejo ADP, según corresponda, y también puede entrevistar a los integrantes de la nómina, en el caso del II nivel. Para este proceso tiene un plazo de 20 días hábiles, para nombrar el cargo o declarar desierto el concurso. Con todo, la decisión de la autoridad puede ser independiente de la calificación que ha obtenido el candidato hasta ese punto.

El proceso para proveer al Estado de un nuevo directivo público, a partir del SADP puede resumirse en cinco etapas, que son similares para ambos niveles jerárquicos, diferenciándose en los actores que participan de él:

³ La literatura distingue, en términos generales, aquellos sistemas de selección donde predomina el criterio político, otros donde el predominio es técnico-administrativo y otros mecanismos de selección mixtos. En estos últimos, por cierto, tanto las motivaciones políticas como las administrativas y técnicas se encuentran debidamente integradas (ver Matheson, Weber, Manning & Arnould, 2007).

- **Planificación:** Se inicia con la declaración de vacancia de un determinado puesto, y de su posibilidad de ser concursado, por parte de la autoridad competente, se basa en un trabajo conjunto para la elaboración del perfil requerido para el cargo, y finaliza con la presentación del perfil. Luego, al aprobarse el perfil requerido (después de iteraciones, en caso necesario), se abre la convocatoria.
- **Convocatoria:** Se publica la convocatoria en medios de difusión (prensa, sitios web, etc.) y se abre la recepción de postulaciones a través del sitio web www.serviciocivil.cl / <https://trabajaeneleestado.cl/>. En este proceso, se asigna una empresa consultora especializada para la evaluación del proceso de selección (y una empresa de búsqueda, en algunos casos más complejos por las características del cargo).
- **Evaluación:** Es el proceso llevado a cabo por la empresa consultora, y consta de dos subetapas relevantes: el análisis curricular y la evaluación general (gerencial y psicolaboral). La fase de análisis curricular genera un ranking a partir de los currículums vitae de los postulantes y el Comité de Selección (II nivel) y Consejo ADP (I nivel), selecciona a un subconjunto de estos candidatos/as. En la evaluación general, la empresa realiza entrevistas a estos seleccionados, evaluando capacidad directiva y competencias psicolaborales. En base a la evaluación, ambas instancias finalizan tomando la decisión, generando un nuevo subconjunto al comité de selección (o Consejo de ADP) para que este entreviste.
- **Entrevistas finales:** En base al listado de evaluados idóneos e idóneos con observaciones por la empresa consultora, el Comité de Selección o Consejo de ADP realizan entrevistas finales y conforman la nómina a presentar a la autoridad, de 3 o 4 candidatos; o bien declaran desierto el concurso.
- **Nombramiento:** La autoridad decide quién ocupará el cargo y se procede a nombrarlo, o bien se declara desierto el concurso, en cuyo caso debe volver a realizarse el proceso descrito, dada la adscripción de los cargos a la Ley de ADP.

Pese al proceso de selección descrito, que busca conciliar mérito y confianza política, el equilibrio entre ambas es, en la práctica, de difícil implementación. Es más, aunque la creación del SADP fue un avance considerable para la superación de la politización de la gestión pública, la cultura política del país resintió la pérdida del poder, y costó más de una década lograr una reforma al sistema. Antes de la reforma implementada en octubre 2016, existieron cuatro proyectos de ley que quisieron realizar cambios al sistema. Estos diferentes intentos muestran que el sistema era cuestionado en diferentes aristas. El primer proyecto de ley iniciado por el Ejecutivo, en el año 2007, buscaba acelerar los procesos de selección y reducir costos. Este proyecto no tuvo apoyo político en el Congreso, y fue archivada.

Un segundo intento surge en 2011, que buscaba acelerar y mejorar los procesos de selección, acotaba también la figura de roles provisionales y transitorios (explicados más adelante). Este proyecto fue presentado como una ley corta ante el Senado, con el objetivo de postergar una reforma estructural al sistema. Sin embargo, tampoco tuvo apoyo político y debió ser retirado, bajo la promesa de proponer una reforma más larga y estructural. Un tercer intento consistió en la presentación del mismo proyecto, esta vez ante la Cámara de Diputados, sin el éxito esperado. Finalmente, en 2013 el gobierno propuso un nuevo proyecto, de carácter más estructural y perfeccionado que el anterior. Sin embargo, fue presentado durante un intenso debate político de cara a las futuras elecciones presidenciales, por lo que el proyecto no tuvo éxito. Un relato más acucioso de estos intentos puede verse en Paris (2019).

Estos proyectos de reforma se basan en puntos frágiles del SADP. Un primer fenómeno corresponde a la potestad de la autoridad de remover a un determinado funcionario en ejercicio. Esta posibilidad se acentuó de gran manera para los cambios de gobierno ocurridos en 2010 y luego en 2014, que coincidieron con cambios en la coalición política de gobierno. De acuerdo a las cifras presentadas por Paris (2019) en base a los datos de la DNSC, en el cambio de gobierno de 2010, la tasa de desvinculaciones no voluntarias de cargos de I nivel jerárquico alcanzó el 62,5%. Esta cifra aumentó al 63,1% en el cambio de gobierno de 2014, y disminuyó a

53,7% en el cambio de gobierno de 2018 (post reforma). Para el caso de cargos de II nivel jerárquico, la tasa de desvinculación no voluntaria alcanzó el 24,6% en el cambio de gobierno de 2010, el 49,4% en el cambio de gobierno de 2014, y el 25,4% en el cambio de gobierno de 2018.⁴

La alta rotación de funcionarios implica, por un lado, un aumento en los costos del sistema, por el costo de cada concurso y la indemnización de destitución, y por el otro lado, dificulta la evolución institucional, el aprendizaje y la efectividad de la gestión en los servicios.

Un segundo factor que distorsionó la labor del SADP corresponde a la figura de los directivos transitorios y provisionales (en adelante TyP). 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 es que 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 por el sólo ministerio de la ley cuando estos se encuentren impedidos de ejercer sus labores por cualquier causa (Ley 18.834, Art. 4°).

Si bien, las personas nombradas como TyP debían cumplir con el perfil establecido y aprobado para el cargo en cuestión y por tanto contar con las credenciales profesionales, el hecho de que una autoridad pudiese designar en un puesto a un directivo (de confianza) que posteriormente pasaría por el proceso, y acabaría con una selección que también depende de la misma autoridad, comenzó a mermar la confianza de la ciudadanía y de los postulantes al sistema. A esta desconfianza debe sumársele que una autoridad también puede declarar desierto un concurso, cuando los presentados por nómina no satisfacen sus criterios de idoneidad para el cargo. Esta discrecionalidad puede generar desconfianza cuando se considera que un TyP ejercía el cargo, concursaba, pero luego no llega a la nómina final que propone el Consejo ADP o el Comité de Selección. Es decir, podría inferirse en algunos casos que la autoridad declare desierto el concurso si es que no llega a nómina un candidato de su confianza.

Esta situación presenta altos niveles de incidencia: de acuerdo con Paris (2019), entre 2010 y 2015 en promedio 61,6% de los nombrados en cargos directivos de primer nivel ejercían como TyP antes del concurso, y esta cifra llegaba al 45,5% en el segundo nivel. Según el autor, “la preferencia de la autoridad por los directivos TyP atentaba crecientemente contra la legitimidad del Sistema y tendía a hacer menos competitivos los procesos de selección” (Paris, 2019, pág. 248). De manera similar, y de acuerdo a los datos de la DNSC, entre 2010 y 2015 para los cargos adscritos, un 67,2% de los concursos de I nivel jerárquico que contaban con TyP en ejercicio, acabaron con TyP siendo nombrado; para el caso del II nivel jerárquico, esta cifra aumenta al 72,4% de los concursos.

Reforma al Servicio Civil y la ley 20.955

A raíz de nuevos escándalos que salieron a la luz pública, referidos al financiamiento irregular de la política en Chile, la entonces presidenta Michelle Bachelet, en su segundo mandato, designó a un Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, también conocida como

⁴ Se debe recordar que en los tres casos mencionados existió también cambio de coalición de gobierno: en 2010 Michelle Bachelet le entrega el mando a Sebastián Piñera; en 2014 Sebastián Piñera le entrega el mando a Michelle Bachelet, y en 2018 Michelle Bachelet le entrega el mando a Sebastián Piñera.

Comisión Engel. A partir de las direcciones sugeridas por la Comisión, se discutió y promulgó la Ley N°20.955, que perfecciona el SADP y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Estos dos propósitos se dirigen directamente a resolver el descontento generalizado con las altas tasas de remoción de cargos en cambios de gobierno y la excesiva utilización de la figura de TyP por parte de las autoridades, entre otros objetivos. En esta ley también se reconoce la labor que desempeña el Servicio Civil, la necesidad de entregarle más facultades, y el reconocimiento de que gran parte del cese de las funciones públicas se debe a la (des)confianza política y no al desempeño. Particularmente, se reconoce en el proyecto de ley que *“el uso intensivo de la opción de nombramiento de TyP ha afectado la credibilidad del SADP y debilitado la atracción al servicio público de candidatos meritorios”* (Mensaje Presidencial, presentación Ley 20.955, pág. 5).

En las medidas que establece la Ley 20.955, se desarrollan seis lineamientos específicos que alimentan los dos propósitos generales de la ley. Para perfeccionar el SADP se procede a: i) ampliar la cobertura del SADP; ii) aumentar la confianza y transparencia del SADP; iii) aumentar la eficiencia del SADP; y iv) mejorar la gestión de los convenios de desempeño de los directivos ADP. Para fortalecer la DNSC se establece: v) dar más facultades a la DNSC para gestionar el personal del sector público; y vi) mejorar el funcionamiento del Consejo de ADP. En la Tabla 1 se presenta un cuadro resumen de las modificaciones implementadas por la ley, según el lineamiento al cual refiere.

Respecto a lo mismo, se destacan las medidas que apuntan directamente a la legitimidad y efectividad del sistema. Por una parte, la remoción de la figura TyP establece un cambio importante de cara a los postulantes al SADP, porque elimina los desincentivos a la postulación por parte de quienes desconfiaban del sistema. Junto a esto, la reforma extiende la posibilidad de concursar a quienes tienen carreras profesionales o técnicas de menos de 8 semestres (siempre que cuenten con grado de magíster), también le permite a los funcionarios de planta directiva mantener su cargo si es que fuesen nombrados ADP (lo que antes no era posible, y era visto como un desincentivo a concursar), y se instaura un sistema de “Gestión y Banco de Candidatos” que facilita contar con antecedentes de quienes hayan sido parte de nóminas en concursos ADP, adscritos y no adscritos, con hasta 24 meses de anterioridad. Este “banco de candidatos” se extiende también, en el caso de cargos adscritos, a exdirectivos ADP o directivos que cuenten con al menos dos años de ejercicio en sus respectivos cargos y cuyo cumplimiento de convenios de desempeño sea igual o superior al 90%. Por otra parte, se limita la convocatoria de cargos durante los 8 meses anteriores a un cambio de gobierno, exigiendo autorización del Consejo. Finalmente, para el comienzo de un nuevo periodo presidencial, los cargos a designar por el presidente entrante se restringen a 12.

Tabla 1: Resumen de modificaciones que establece la ley 20.955

Modificación	Lineamiento
Propósito: Perfeccionar el Sistema de Alta Dirección Pública	
Se agregan al SADP cargos en los siguientes servicios públicos: Gendarmería, SENAME, DGOP, DPMOP, ODEPA, SUSESO, DT, FONASA, CNE, IND, SERNAM, INJUV, CONADI, SENAMA; y se establecen nuevas excepciones en: CDE, ANI, DGREI, CORFO, SVS, SBIF, DIPRES, CNCA, e IES.	i) Ampliar la cobertura del Sistema ADP
Se fija una cuota de 12 cargos de Jefes Superiores de Servicio (directivos de primer nivel jerárquico) para ser nombrados por el Presidente de la República, durante los tres primeros meses de iniciado el gobierno. Estos nombramientos son por vez única y deben contar con aprobación del Consejo.	ii) Aumentar legitimidad y transparencia del SADP, (removiendo barreras políticas y exigiendo otras normas)
Para llamar a concurso durante ocho meses anteriores al inicio de un nuevo periodo presidencial, se requiere de la autorización del Consejo. El requerimiento y autorización deben fundarse exclusivamente en razones de buen servicio.	
En los seis meses de iniciado un nuevo periodo presidencial, una autoridad puede pedir la renuncia a un ADP de segundo nivel jerárquico basado en desempeño o confianza, pero debe reportar y justificar ante el Consejo la decisión.	
Elimina la facultad de nombramiento transitorio y provisional, reemplazándolo por la subrogación legal (DFL N°29 de 2004), pudiendo la autoridad pertinente determinar otro orden de subrogación, considerando funcionarios de segundo nivel jerárquico nombrados por ADP.	
El concurso pasa de confidencial a público. Se publican los antecedentes curriculares del nombrado, los puntajes finales guardando identidad de postulantes y reseña de la evaluación.	
Se amplía plazo de reclamos de postulantes (de 5 días corridos a 5 días hábiles) y se establece como vía correo electrónico a la DNSC.	
Se les permite mantener su cargo de planta mientras ejercen funciones de alto directivo público, por un máximo de 9 años.	
De ser declarado desierto dos veces (una por jefe de servicio, otra por Consejo), al tercer proceso del concurso, se debe nombrar al que obtuviese más puntaje.	
Especifica modificaciones técnicas que permiten mejorar el sistema: contar los semestres de postgrado en la carrera profesional exigida del postulante; cambia las nóminas a 3 o 4 postulantes; quita la obligación de publicar en periódicos de circulación nacional; exige el aviso a las autoridades de cargos vacantes a 5 días hábiles de plazo; amplía el plazo de dos a seis meses para el desistimiento de un nombrado y selección de otro miembro de la nómina.	iii) Aumenta efectividad y eficiencia del Sistema ADP

<p>Establece el Banco de Postulantes (registro de seleccionados, postulantes, que serán invitados a postular a cargos cuyo perfil cumplan. Esta invitación no es considerada preferente ni meritatoria), y entrega facultades para gestionar postulantes a través de este registro.</p>	
<p>Permite utilizar insumos del Servicio Civil, por ejemplo, establece una vigencia de perfiles de cargos ADP ya aprobados por el Consejo; permite una fase de pre evaluación de candidatos cuando los cargos son de perfiles análogos a otros ya aprobados.</p>	
<p>En el caso de la declaración desierta por no reunir a tres personas idóneas, el Consejo puede invitar (antes de las entrevistas) a personas registradas en el banco de postulantes, quienes hayan participado de una nómina en los últimos dos años, o quien hubiese ejercido por un periodo de dos años y que su convenio de desempeño haya sido igual o superior al 90 por ciento.</p>	
<p>Libera los convenios de desempeño de ser suscritos por el Ministerio de Hacienda y la Secretaría General de la Presidencia, y amplía plazo (30 días) para la propuesta del convenio de desempeño.</p>	<p>iv) Mejora la gestión de los convenios de desempeño, aumentando la calidad de la función pública</p>
<p>Establece plazos y multas para la generación de convenios de desempeño por parte de las autoridades.</p>	
<p>Vincula el convenio de desempeño a las remuneraciones del cargo, a contar de un año desde el nombramiento. Establece categorías de cumplimiento: sobre 95%, entre 95 y 65%, y bajo 65% del convenio, lo que se asocia a percibir un porcentaje entre 100 y 93% de la remuneración bruta.</p>	
<p>Fortalecer la Dirección Nacional del Servicio Civil</p>	
<p>El Servicio Civil queda facultado para impartir normas y estándares de gestión de personal a los diferentes ministerios y servicios, pudiendo solicitarles información a los mismos. También podrá difundir y promover cumplimiento de normas de transparencia, requerir antecedentes de cualquier naturaleza a los postulantes, diseñar e implementar la inducción de los ADP.</p>	<p>v) Desarrollar la labor de Gestión de Personas de la DNSC; acorde con la creación de la Subdirección de Gestión de Personas</p>
<p>Se le exige al SC reportar estados y estadísticas al Consejo y al Congreso una vez al año.</p>	
<p>Exige al Presidente el respeto por el pluralismo a la hora de nombrar a los miembros del Consejo ratificados por el Senado.</p>	<p>vi) Mejora al funcionamiento del Consejo, en términos de transparencia y eficiencia</p>
<p>Reduce del tiempo de participación de los subsecretarios en el proceso de selección de jefes de servicio.</p>	
<p>Especifica con mayor detalle las inhabilidades de los Consejeros.</p>	

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes 19.882 y 20.955

El propósito de la reforma apunta a mejorar la legitimidad, transparencia y efectividad del SADP en la provisión de cargos directivos, que permitan liderar las agencias públicas hacia una mejor entrega de servicios a la ciudadanía. La presente nota técnica evalúa el impacto que dicha reforma tuvo en indicadores de legitimidad y efectividad del sistema. La legitimidad del sistema se evaluará en la medida en que la ciudadanía demuestre interés de postular al SADP, y la efectividad del mismo se medirá a través de la capacidad de generar concursos competitivos.

Variables y métodos

Estudio de la legitimidad del sistema

La evaluación del efecto que la Ley 20.955 tuvo sobre el SADP se basa en su espíritu de dotarlo de mayor legitimidad (de cara a los postulantes) y efectividad en los concursos de directivos públicos. Probablemente el marco conceptual que permita dar mayor sentido a la legitimidad buscada por la reforma es la noción de justicia organizacional (Greenberg, 1987). La justicia organizacional puede entenderse en al menos tres dimensiones: en virtud de los resultados que se obtienen (justicia distributiva); según la legitimidad e imparcialidad de los procesos que determinan dichos resultados (justicia procedimental) y finalmente según la forma en la que se comunican estos resultados a las personas, y si esto se hace de manera adecuada (justicia de interacción). En breve, la Ley 20.955 supone al menos el fortalecimiento de dos de las tres dimensiones de justicia organizacional propuesta por Greenberg (1990). En el SADP, la existencia de la figura TyP como herramienta para favorecer el interés político de una determinada autoridad atentaba contra la probidad del proceso de selección, afectando negativamente la justicia distributiva y la procedimental del mismo. En la medida en que la selección de directivos se debe a la confianza política, se aumenta la probabilidad de que este directivo actúe en base a principios de afinidad política, aumentando el riesgo de caer en la influencia de intereses u otras prácticas de lesa probidad (ver Dahlström, Lapuente & Teorell, 2011 y Lafuente, Fuenzalida & Cortázar, 2016).

Una forma de entender los grados de justicia organizacional esperada del Sistema ADP —y particularmente de justicia distributiva y procedimental del mismo— es el interés que la ciudadanía expresa en participar activamente de él. Desde una perspectiva comportamental, al momento de decidir su participación en un concurso los postulantes esperan que no existan discriminaciones arbitrarias, que estos sigan un debido proceso y que no existan preferencias preliminares que los dejen en desventaja.

Bajo este principio, el interés de la ciudadanía en postular al SADP es una medida de la legitimidad del mismo. Al estudiar la historia de los cargos concursados, y el número de postulantes en estos, se puede evaluar el cambio de la legitimidad antes y después de la reforma al SADP. Adicionalmente, es de esperar que esta legitimidad se vea mermada en la presencia de una figura TyP.

Se debe destacar que la figura de TyP fue removida, por lo tanto la comparación de concursos con figuras TyP se hace fundamentalmente antes de la reforma. Es la unión de estos dos fenómenos, la implementación y el nivel de desinterés producido por la figura TyP, lo que permite evaluar el efecto de la reforma sobre el interés de los postulantes.

Estudio de la efectividad del sistema

La Ley 20.955 también buscó mejorar la efectividad del SADP en su objetivo de dotar de directivos idóneos para la gestión de los servicios públicos. El modelo que utiliza el SADP para tal efecto es contratar a empresas privadas expertas en búsqueda y selección de personas para realizar las convocatorias y primeros filtros de calce al perfil requerido e idoneidad para el cargo. En las dos primeras etapas de selección que realizan las

empresas se generan tres evaluaciones: Análisis Curricular (P1), Entrevista Gerencial (P2) y Evaluación Psicolaboral (P3). Estas evaluaciones entregan dos calificaciones, la primera es para el Análisis Curricular, y la segunda es una calificación conjunta para la Entrevista Gerencial y la Evaluación Psicolaboral (llamada P2P3), que permiten realizar un ordenamiento de seleccionados, según idoneidad, y entregarle una nómina de postulantes al comité o Consejo para que sean entrevistados.

La efectividad del SADP es entendida como la capacidad de lograr su objetivo de selección de directivos públicos idóneos. Bajo el supuesto de que las calificaciones muestran el nivel de idoneidad de los postulantes, se podría esperar que las calificaciones recibidas por los nominados mostrasen una mejoría posterior a la reforma. De esta manera, una segunda parte de este estudio evalúa el comportamiento de las calificaciones conseguidas por los postulantes seleccionados del proceso de postulación. La hipótesis a plantear es que la reforma nutrió de mejores herramientas al SADP, y por lo tanto, este puede convocar y seleccionar a postulantes que presenten calificaciones más altas.

Ahora bien, las evaluaciones realizadas en el proceso de selección son diferentes entre sí. La primera etapa consiste en un análisis curricular, donde se evalúan los antecedentes presentados por los postulantes a través de la plataforma web. Esto incluye revisar si su experiencia, antecedentes educacionales y trayectoria laboral se adecúan al perfil del cargo buscado, y calificarlo de acuerdo a ello. En la segunda etapa, la empresa realiza una entrevista gerencial y evaluación psicolaboral, pudiendo acudir también a las referencias laborales dadas por el postulante, lo que genera un nuevo ordenamiento. Esta nueva calificación será utilizada para rankear a los postulantes y entregar a la siguiente etapa una selección de la misma.

La naturaleza de estas evaluaciones afecta el comportamiento agregado de las calificaciones. La primera calificación se entrega a todos los postulantes, y por lo tanto presenta una alta dispersión en comparación a la segunda y tercera respectivamente.

De esta manera, las variables que mostrarán los efectos de la reforma se basan principalmente en el número de postulantes a los concursos, y las calificaciones obtenidas por los mismos. Los datos obtenidos de la DNSC incluyen también otra información referida a características personales de los postulantes, el momento de ocurrencia de los concursos, tiempos sucedidos entre ellos, etc. Esta información permite construir un panel de datos desde agosto de 2009 hasta marzo de 2019, lo que representa casi una década de funcionamiento del SADP.

Método de Datos de Panel y estimador de efectos fijos

El seguimiento temporal de un mismo cargo o postulante permite construir un panel de datos que facilita enfrentar el problema de variables omitidas. En general, toda característica inobservable de un determinado cargo o postulante podría sesgar los estimadores de efecto de la reforma. Los datos de panel permiten controlar por todas aquellas características no observables que son fijas en el tiempo, al utilizar el estimador de efectos fijos.

El estimador de efectos fijos (también conocido como estimador *within*) se calcula al restar para cada observación su promedio temporal, considerando así la variación “interna” o “consigo mismo” (*within*) respecto a la media de cada observación. Este método es equivalente a estimar una regresión agregando variables dicotómicas por cada una de las unidades en estudio (en este caso, cargos o postulantes), entendiendo que cada una de esas variables controlaría por una unidad en particular y aislaría el efecto promedio de esa unidad del efecto de la reforma sobre las variable de resultados (Wooldridge, 2008).

En el panel de datos construido para esta evaluación, se seguirá a un cargo determinado en el tiempo (por ejemplo, al Director Nacional del Servicio Agrícola y Ganadero), lo cual permite aislar las características no observables de ese cargo que no varíen en el tiempo, al compararlo a sí mismo en el tiempo. Lo mismo ocurre en el panel de postulantes, para un postulante en particular.

La ventaja de usar este método radica en que aísla posibles causas de endogeneidad que provengan de los diferentes cargos y sus características individuales (por ejemplo, cargos más deseables que otros, cargos de mayor estrés laboral, etc.). De manera similar, al condicionar en las características fijas individuales de los cargos o postulantes, y la tendencia temporal, la implementación de la reforma y la presencia de una figura TyP podrían ser consideradas variables asignadas aleatoriamente, apoyando una interpretación causal de sus efectos sobre el número de postulantes (Angrist & Pischke, 2008).

Modelo de evaluación

El panel de datos identifica los sucesivos concursos que cada cargo ha presentado en el periodo entre agosto de 2009 y marzo de 2019. Se proponen dos modelos econométricos que permiten, por un lado, estimar el efecto de la reforma sobre el número de postulantes, y por el otro, estimar el efecto de las figuras TyP sobre el número de postulantes (previo a la reforma).

Ambos modelos consideran la variable $NPostulantes_{cn}$ como el número de postulantes del cargo c para el concurso número n de dicho cargo. La variable REF_{cn} toma el valor 1 si es que el concurso n del cargo c fue convocado en un mes posterior al 20 de octubre de 2016 (momento en que se implementó la reforma). La variable TyP_{cn} indica la participación de los TyP en los concursos, lo cual se opera en tres variables diferentes: si había un TyP en ejercicio al momento de convocarse, si había un TyP participando del concurso, y si finalmente un TyP fue nombrado en el concurso n del cargo c . Estas tres variables conjuntamente apuntan a la reacción de los postulantes frente a la figura de los TyP. A diferencia de un TyP en ejercicio, y en un sentido estricto, el hecho de que un TyP se encuentre concursando no debería ser de conocimiento público, de manera que el efecto de rechazo de los postulantes no debiese existir. Sin embargo, y en la práctica, existen vías informales mediante las cuales ciertos postulantes más vinculados al servicio pudiesen enterarse de la postulación de un determinado TyP a un cargo. Es más, y como se describió anteriormente, la probabilidad de que un TyP concursando acabe finalmente siendo nombrado es sobre el 60%. De forma similar, que un determinado TyP fuese nombrado para un concurso debe ser entendido como variable *proxy* a la predisposición a un concurso: posiblemente percibido interesados como un concurso “arreglado”. El análisis de las tres variables en conjunto permite darle robustez al estudio del fenómeno TyP sobre el interés de los postulantes.

El coeficiente a_c representa efectos fijos de cada cargo, de manera que todo efecto explicativo que esté vinculado a una característica fija (inobservable) en el tiempo queda aislado del efecto principal. Esto también se aplica a variables observables y constantes que son omitidas del modelo (por ejemplo, nivel jerárquico, ministerio del cargo, etc.). Finalmente, el vector de variables Φ_{cn} representa controles para el cargo c en el concurso n , que se describen más abajo.

$$(1) \quad NPostulantes_{cn} = \alpha_0 + \alpha_1 REF_{cn} + \Phi'_{cn} \delta_1 + \delta_2 t_n + a_c + \varepsilon_{cn}$$

$$(2) \quad NPostulantes_{cn} = \beta_0 + \beta_1 TyP_{cn} + \Phi'_{cn} \gamma_1 + \gamma_2 t_n + a_c + \varepsilon_{cn}$$

La variable t_{cn} representa una tendencia temporal, del mes correlativo en que ocurre cada concurso, que permite aislar cualquier variabilidad que sea debida al paso del tiempo, como el crecimiento intrínseco por la

amplitud del sistema, o por el crecimiento de la masa de potenciales usuarios, o bien los mayores estándares de probidad en la sociedad luego de los escándalos de corrupción.

En el modelo (1), el coeficiente α_1 es el de interés, pues representa el efecto que la implementación de la reforma tiene sobre el número de postulantes. En el modelo (2), el coeficiente β_1 es de interés, y se interpretará como el efecto que el ejercicio/participación/nombramiento de un TyP en un concurso tiene sobre el número de postulantes, en promedio. Para hacer una comparación adecuada, se utiliza una submuestra pre reforma para el modelo (2).

En ambos modelos se controlará por el periodo presidencial que se esté estudiando. Es decir, se agregarán variables que permiten aislar los efectos que un determinado gobierno tiene sobre el interés de los ciudadanos en postular a cargos directivos. Esta variable permitirá asegurarse de que el efecto en los postulantes se debe a las variables de interés y no a una atracción política por parte de la ciudadanía. En segundo lugar, se controlará por las tasas de desempleo mensuales (con cifras del Banco Central), ya que permite eliminar un efecto económico en la postulación a cargos directivos (por ejemplo, a mayor desempleo podría aumentar el interés en postular a cualquier cargo). Finalmente, se controlará por estacionalidades de los meses, lo que permitirá limpiar de efectos por cambios en el interés debido a un mes en particular (por ejemplo, a finales de año pueden existir mayores despidos y por lo tanto aumentar las postulaciones).

Ya que la reforma eliminó la figura de los TyP, un análisis a nivel de concurso no puede comparar específicamente la figura TyP antes y después de la reforma. Por lo tanto, se propone estudiar dos efectos que, conjuntamente, permiten apuntar al efecto de interés. El primero es el efecto “temporal” de la reforma (se comparan todos los concursos en general, antes y después), y el segundo es el efecto que, pre reforma, tenían los TyP sobre el número de postulantes.

Datos

Para llevar a cabo el análisis del modelo propuesto, se utilizan los registros proporcionados por el Servicio Civil, a partir del convenio de colaboración firmado durante el mes de mayo de 2019. Estos registros contemplan información desde agosto de 2009 hasta marzo de 2019. En esta muestra se utilizan sólo aquellos cargos que son parte del SADP antes de la implementación de la reforma, ya que se espera ver el efecto de la misma sobre cargos previos, y no los agregados en la ley 20.955. Se utilizan cargos adscritos y no adscritos para el efecto de reforma, pero se estudia el efecto TyP sólo en cargos adscritos (pues los no adscritos no contemplan la figura de TyP). Se utilizan cargos en ambos niveles jerárquicos. La base a utilizar se compone de 1.117 cargos, que componen un total de 3.150 datos. La distribución de ocurrencias por cargo se presenta en la Tabla 2.

Tabla 2: Distribución de registros según cargo

N° concursos	N° cargos	%	N° datos
1	263	23,5	263
2	262	23,5	524
3	245	21,9	735
4	189	16,9	756
5	98	8,8	490
6	41	3,7	246
7	17	1,5	119
8	1	0,1	8
9	1	0,1	9
Totales	1117	100	3150

Fuente: elaboración propia

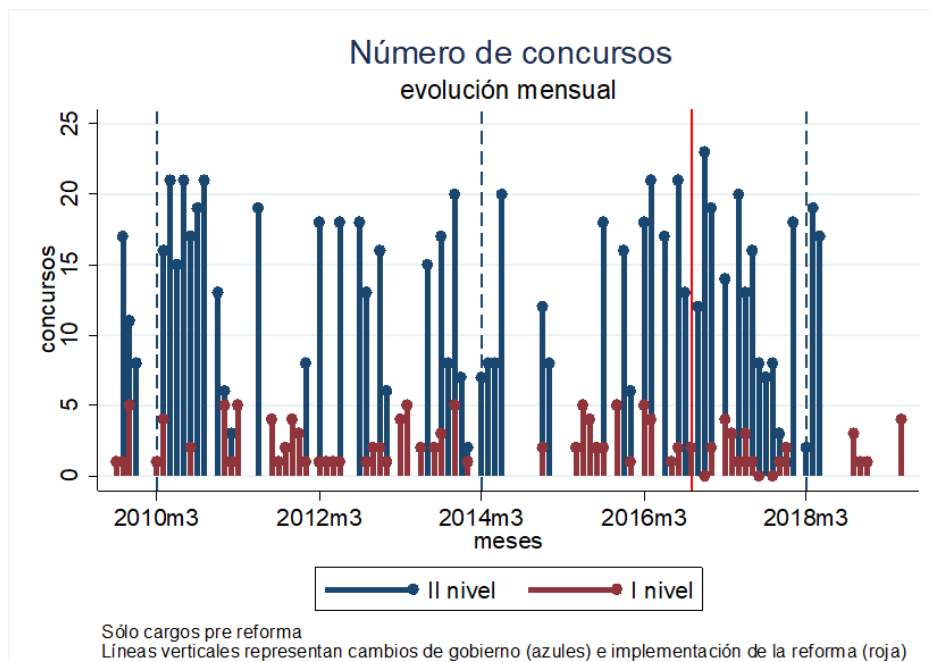
Resultados

Interés de los usuarios en postular al SADP

En esta sección se presentan los resultados de la evaluación del efecto de la reforma sobre el número de postulantes. Al estudiar la evolución mensual del número de concursos, se puede ver (Figura 2) que el número de concursos se distribuye de manera heterogénea, donde se pueden encontrar cierta estacionalidad asociada a cambios de gobierno, a la implementación de la reforma (las líneas verticales azules representan cambios de gobierno y la línea vertical roja indica la implementación de la reforma). No hay evidencia, en cambio, de una tendencia de crecimiento o decrecimiento estable en el tiempo.

Un punto interesante a destacar es que algunos meses previos a la llegada del segundo mandato de Sebastián Piñera (meses anteriores a marzo de 2018) existe una disminución gradual de concursos. Este fenómeno estaría reflejando uno de los cambios realizado en la Ley 20.955, pues la reforma exige a las autoridades pedir autorización al Consejo de ADP para llamar a un nuevo concurso de directivo ADP durante los ocho meses previos al inicio de un nuevo gobierno.

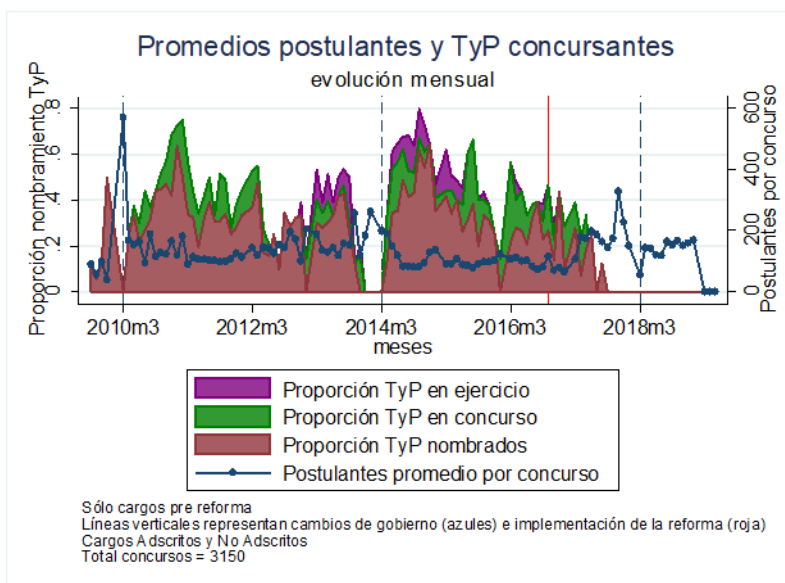
Figura 2: Evolución mensual del número de concursos convocados, según nivel jerárquico



Para estudiar la evolución mensual de postulantes, se debe tener en cuenta la variabilidad en el número de concursos por mes. Para esto, se presenta el total de postulantes dividido por el número de concursos en cada mes. Con esto, se construye una medición más robusta que visibiliza el interés de los postulantes. Aun así, se puede esperar que en meses con niveles muy bajos de concursos (por ejemplo, justo antes de marzo de 2010, 6 meses después de marzo 2014) el número de postulantes promedio aumente. Esto se puede verificar en una serie temporal, que se muestra en la Figura 3.

En la misma figura (en referencia al eje derecho), se muestra también la proporción mensual de directivos TyP en ejercicio (cruz morada), en concurso (equis verde) y nombrados (punto marrón). Esta información revela dos fenómenos: en primer lugar, la alta ocurrencia de casos en que la figura TyP que se encontraba en ejercicio, también concursaba para el cargo, y finalmente era nombrado. En segundo lugar, muestra que los nombramientos de figuras TyP crecieron posterior a los cambios de gobierno ocurridos en 2010 y 2014; y que estos fueron eliminados (gradualmente) posterior a la reforma. El cambio de gobierno de 2018 no tuvo la posibilidad de nombrar figuras TyP.

Figura 3: Evolución mensual de postulantes y participación TyP



La Figura 3 muestra además que, posterior a la reforma y producto de la misma, el número de nombrados TyP fue decayendo gradualmente hasta perderse. Coincidentemente, el número de postulantes por concurso parece aumentar a niveles mayores que los basalmente esperados en todo el periodo previo a la reforma. Más aun, durante el transcurso de un único gobierno, el segundo mandato de Michelle Bachelet (entre marzo 2014 y marzo 2018), posterior a la reforma pareciera existir un aumento del nivel de postulantes.⁵ También es posible ver que los niveles de postulantes luego de marzo de 2018 se mantienen más estables que en marzo de 2010 (ambos gobiernos de Sebastián Piñera).

Los resultados de los modelos econométricos estimados se presentan en la Tabla 3. Los resultados de la tabla, a la luz de lo descrito en las ecuaciones, muestran resultados alineados con lo esperado. En un primer lugar, se puede ver que la variable de implementación de reforma presenta resultados positivos y significativos estadísticamente. De la tabla se puede ver que, a nivel promedio y sólo considerando efectos fijos de los cargos (columna 1), post reforma cada concurso aumenta en cerca de 12 postulantes. Al controlar por variables explicativas y tendencia temporal (columna 2), este número aumenta a 38 postulantes por concurso. De esto puede interpretarse que las variables de control y de tendencia temporal presentan un sesgo negativo sobre el número de postulantes promedio que postulan a los concursos, posterior a la reforma. Este sesgo podría ser explicado por una relación negativa entre la variable del número de postulantes y tendencias mensuales. Los

⁵ Si se desea visualizar la evolución mensual del total de postulantes, en Anexos se encuentra graficada dicha tendencia, separada pre y post reforma. Los promedios de postulantes para el periodo post reforma es superior al periodo previo a la reforma.

datos muestran que los meses de enero y febrero, en promedio, hay un mayor número de postulantes que en otros meses.

Los resultados presentados en la Tabla 3 permiten pensar que la implementación de la reforma atrajo a nuevos postulantes. Si se considera que antes de la reforma existía por concurso un promedio de 115 postulantes por concurso, esto quiere decir que el aumento es cercano al 33% (un tercio).

En las columnas 3, 4 y 5, se presentan los resultados de los modelos asociados a las figuras TyP. Se puede ver que las variables que muestran un efecto significativo (al 99% de confianza) son aquellas que indican el concurso y el nombramiento de una persona TyP. El coeficiente asociado al ejercicio del TyP previo al concurso muestra un coeficiente similar en magnitud, pero sin la significancia estadística. El valor del estadístico t indica que la magnitud del coeficiente se encuentra relativamente próxima a la región de rechazo, pero sin estar en ella.

Tabla 3: Resultados modelos de estimación

VD: Núm. postulantes	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
REF	11,993 (4,82)**	37,996 (6,08)**			
TYP en ejercicio			-3,187 (1,71)		
TYP en concurso				-4,955 (2,70)**	
TYP nombrado					-6,321 (3,34)**
Intercepto	114,933 (103,79)**	6,217 (0,05)	26,840 (0,28)	18,898 (0,20)	10,987 (0,12)
Controles	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Tendencia temporal	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
R ²	0,01	0,17	0,36	0,36	0,36
N	3124	3106	2040	2039	2010

(estadístico t entre paréntesis)

* p<0.05; ** p<0.01

Ambas columnas 4 y 5 indican una magnitud similar: entre 5 y 6 postulantes por concurso dejarían de postular cuando está la figura presente de un TyP, en promedio. Esta asociación debe interpretarse con cautela, pues la naturaleza de las variables sugiere pensar que la decisión de postular, por parte de un usuario, y la información de si un TyP concursa y fue nombrado o nombrada, ocurren diferidamente. De ser este el caso, ambos efectos debiesen ser nulos en magnitud (pues se esperaría que no influyera en la decisión de un postulante algo que se define posterior a la decisión de postular). Al contrario, y de acuerdo a lo declarado por algunos actores del sistema, ocurre comúnmente que ciertos concursos más reconocidos por su influencia política, o de alto interés estratégico y político, son identificados previamente como “arreglados” políticamente. Bajo este fenómeno, las variables utilizadas actúan mayormente como *proxies* de “percepción de baja justicia organizacional” de los concursos asociados a figuras TyP. En este sentido, la proximidad de la variable a la “percepción de baja justicia organizacional” aumentaría a medida que más definitivo es el resultado: la variable de TyP en ejercicio considera concursos en que el TyP no concursó y no fue nombrado; en cambio, las variables de TyP en concurso y de TyP nombrados representan más fielmente concursos posiblemente “arreglados”. Evidencia de este fenómeno es la diferencia de las magnitudes entre los coeficientes propuestos. Siguiendo la

aproximación descrita, los resultados de la Tabla 3 permiten asociar a la figura TyP una disminución de 5 a 6 postulantes por concurso, en promedio.

Los resultados de la Tabla 3 indicarían que existiría un efecto de la reforma sobre el número de postulantes. La evidencia puede argumentarse a partir de dos fuentes. Por un lado se puede ver que la implementación en el tiempo de la reforma muestra un aumento cercano a 38 postulantes en promedio, y por otro lado, antes de la reforma, la figura de los TyP causaría una disminución de postulantes del orden de 5 o 6 postulantes menos en promedio por concurso.

Para comprobar la robustez de los resultados mostrados, se realizan algunos análisis adicionales. En la Tabla 4 se muestran cuatro columnas asociados a un modelo tipo “placebo”, en donde se genera una nueva variable, similar en naturaleza a la variable de reforma, pero rezagada en un número determinado de meses. Es decir, se quiere testear si es que existe en los datos un efecto temporal diferente al de la reforma.

Los resultados muestran que, al utilizar una variable de “reforma falsa” rezagada, no hay un efecto significativo. Esto es evidencia de que el efecto percibido se asocia particularmente a la reforma ocurrida, y no a una ventana temporal arbitraria. De existir un efecto en los meses rezagados, no podría asociarse únicamente a la reforma los efectos percibidos en los análisis.

Tabla 4: Resultados de estimación con chequeo de resultados

Rezagos:	4 meses	6 meses	8 meses	12 meses	Adscritos
REFORMA	12,449 (1,86)	-10,890 (1,57)	-11,654 (1,70)	-8,560 (1,38)	
REF					2,785 (0,29)
REF x Adscrito					40,564 (4,91)**
Intercepto	-320,202 (2,14)*	-760,070 (4,65)**	-781,902 (4,73)**	-718,816 (4,68)**	-1,487 (0,01)
Controles	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tendencia temporal	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
R2	0,16	0,16	0,16	0,15	0,18
N	3106	3106	3106	3106	3106

(estadístico t entre paréntesis)

* p<0.05; ** p<0.01

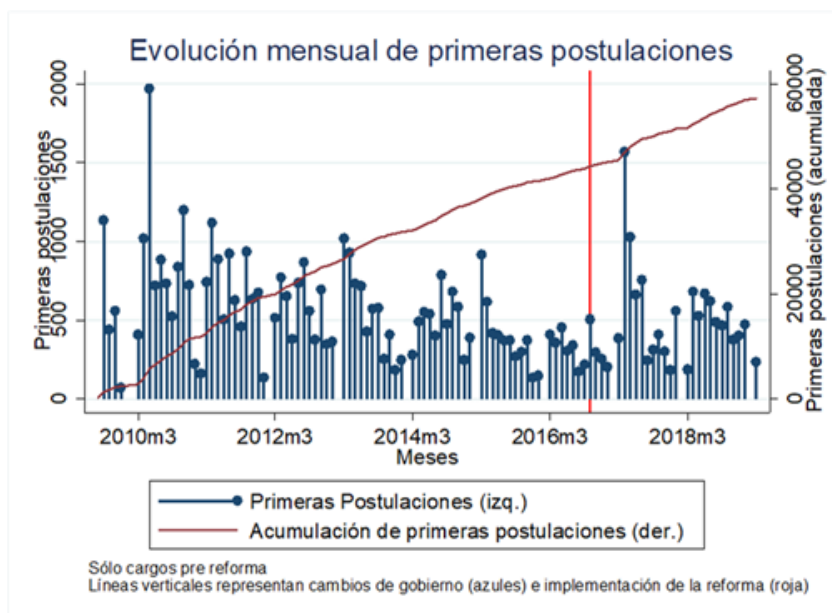
Otro análisis, cuyos resultados se muestran en la quinta columna (“Adscritos”), corresponde a una variación del modelo inicial (1), en donde se interactúa la variable de reforma con la naturaleza de los cargos adscritos o no adscritos. Se puede ver desde la tabla, que el efecto de interacción da cuenta de un aumento cercano a 41 postulantes adicionales en promedio, mientras que las variables de base de la reforma no presentan significancia estadística. Esto quiere decir que son los cargos adscritos los que dan cuenta del efecto de la reforma, no así los cargos no adscritos, los cuales no presentan la figura de los TyP.⁶ Los análisis sucesivos

⁶ Adicionalmente, se estimaron los modelos utilizando el estimador de efectos aleatorios, y se corrieron los análisis en subgrupos: cargos del área de la salud y la educación, frente a otros cargos del sistema; los resultados de este último se encuentran en Anexos. En todos los casos los resultados se mantenían conforme.

dan robustez a los resultados encontrados, permitiendo asociar un aumento significativo del número de postulantes a la implementación de la reforma, y parte de dicho aumento a la remoción de la figura TyP.

Para analizar en mayor detalle este fenómeno, se estudia la composición de las postulaciones antes y después de la reforma, en cuanto a la proporción de participantes con postulaciones previas a concursos anteriores en el SADP (repostulantes) y postulantes sin postulaciones previas en el SADP (nuevos). La Figura 4 presenta la evolución temporal del número de primeras postulaciones (y la acumulación de postulantes en el sistema). Se puede ver que gran parte de los usuarios ingresó al comienzo de la ventana temporal estudiada, pero que ocurre un *peak* al poco tiempo de ocurrir la reforma.

Figura 4: Evolución mensual y acumulada de primeras postulaciones



Al estudiar el modelo econométrico (1) sobre la proporción de repostulantes (frente a nuevos postulantes), se puede ver que la reforma disminuye la proporción de repostulantes promedio de los concursos (en total, y luego de la primera evaluación) en alrededor de 6%. Esto se presenta en la Tabla 5, donde el coeficiente asociado a la reforma debe interpretarse como el efecto de la implementación de la reforma en la proporción de repostulantes (sobre nuevos postulantes en el sistema). Este resultado es de interés, pues a medida que pasa el tiempo podría esperarse que los repostulantes aumenten sistemáticamente. La Tabla 5 muestra este resultado para todos los postulantes, y también para los postulantes que superan la primera etapa de evaluación curricular y son evaluados por la empresa de selección.

El efecto en la disminución de la proporción promedio de repostulantes muestra evidencia de que el efecto se concentra en el ingreso de nuevos postulantes al sistema, ya que la reforma habría disminuido la proporción de repostulantes frente a nuevos postulantes.

Tabla 5: Resultados de estimación sobre proporción de repostulantes

VD: Proporción de repostulantes:	Totales		Post Eval. Curricular	
REF	0,035	-0,059	0,039	-0,065
	(8,10)**	(6,67)**	(5,39)**	(4,07)**
Intercepto	0,844	0,797	0,845	0,076
	452,44)**	(4,41)**	(284,32)**	(0,23)
Controles	No	Sí	No	Sí
Tendencia temporal	No	Sí	No	Sí
Efectos fijos	Sí	Sí	Sí	Sí
R2	0,03	0,44	0,02	0,29
N	2996	2996	2923	2923

(estadístico t entre paréntesis)

* p<0.05; ** p<0.01

Calificaciones de los postulantes

Al estudiar la evolución mensual de las calificaciones, para las diferentes instancias (evaluación curricular o P1, evaluación de la empresa de selección o P2P3, entrevista final con Comité o Consejo) se descubren dinámicas particulares. La *Figura 5* muestra la evolución mensual del promedio y desviación estándar de las calificaciones en los concursos de los cargos previos a la reforma. La primera figura muestra la evolución de la primera calificación (P1) sobre evaluación curricular, que presenta una relativa estabilidad en el tiempo. Esta estabilidad se ve perturbada posterior a la fecha de implementación de la reforma. El segundo gráfico muestra la evolución de la segunda calificación (P2P3), la que presenta una tendencia histórica al alza, aunque por periodos. Al igual que la evolución de la calificación P1, muestra una perturbación luego de implementarse la reforma.

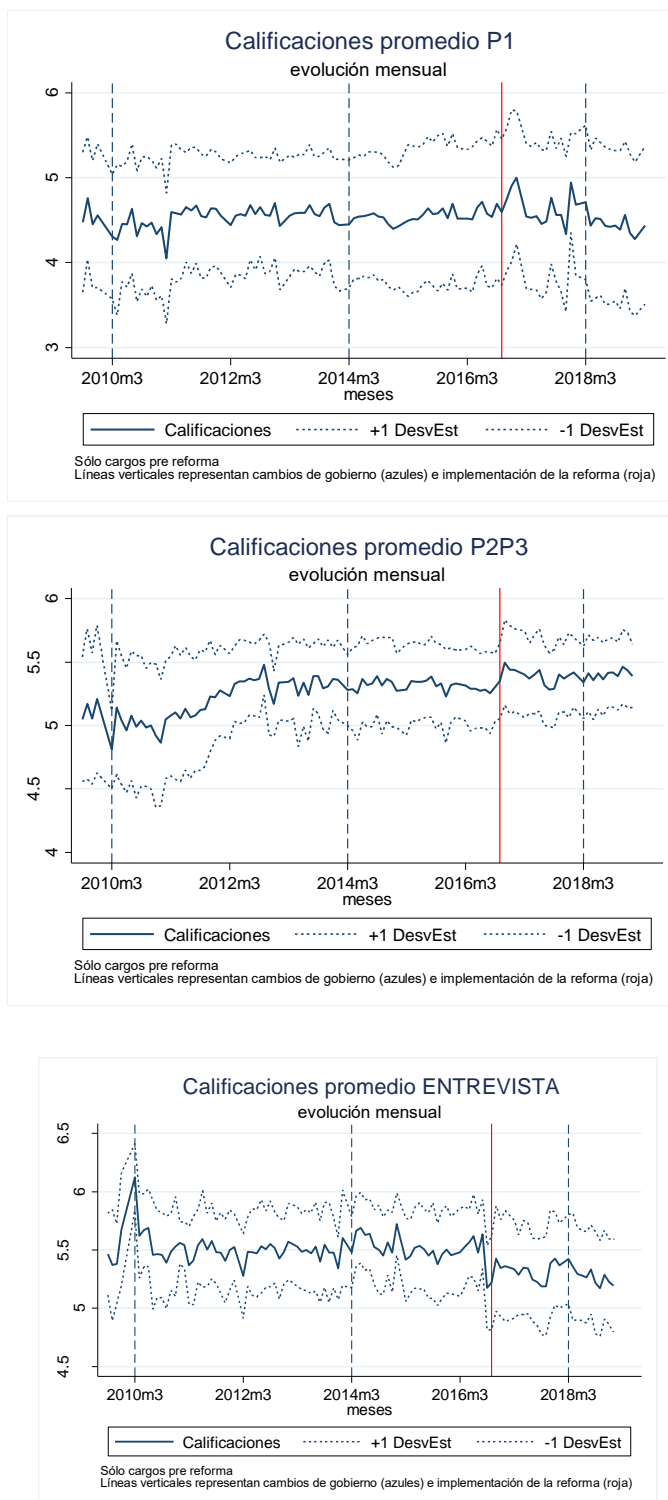
La última figura muestra la evolución del promedio y desviaciones estándar de la última calificación, la entrevista con el Consejo y Comité. Esta línea de tiempo, más ruidosa (producto de la menor cantidad de candidatos que llegan a esta fase), muestra una clara perturbación un mes anterior a la implementación de la reforma, con una caída en el nivel promedio de calificación.

Actores vinculados al SADP indican que las marcadas variaciones de las calificaciones podrían estar fuertemente asociadas a los cambios de proveedores, ocurridos en el marco de modificación a la legislación de contrataciones públicas (convenio marco), y que guardan escasa relación con la reforma propiamente tal.

Adicionalmente, se estudia el comportamiento de las calificaciones de los postulantes que cursaron las tres etapas, y alcanzaron una posición dentro de los cinco candidatos mejor evaluados. La evolución de estas calificaciones abre aún más interrogantes: posterior a la reforma, la calificación P1 muestra una tendencia de alza muy clara a partir de finales de 2014. La segunda calificación, P2P3, presenta estabilidad, mientras que la calificación de entrevista muestra una tendencia a la baja, posterior a la reforma (ver figura 7 en Anexos).

El comportamiento notado en las calificaciones requiere de estudios más profundos, y su comportamiento es difícilmente atribuible a la reforma. Por tanto, no es factible enunciar conclusiones sobre la efectividad del sistema posterior a la reforma, al estudiar únicamente las calificaciones emitidas por el proceso de selección. La complejidad del mercado de empresas de selección, sumado a la subjetividad de los evaluadores, las condiciones políticas y sociales de las autoridades, postulantes y ciudadanía, conforman un escenario difícil de modelar. Frente a esto, es importante motivar estudios en mayor profundidad para evaluar los cambios en la efectividad del SADP en lograr competencia de buenos postulantes.

Figura 5: Evolución mensual de calificaciones P1 y P2P3, una desviación estándar sobre y bajo el promedio



Nota: las calificaciones en Chile van desde el mínimo 1,0 hasta el máximo 7,0, siendo el 4,0 la calificación asociada a la aprobación de los exámenes. Para la construcción de estos gráficos se limpiaron las bases de datos en base a los siguientes supuestos: tener notas en etapas posteriores y no en etapas preliminares no es posible; y calificaciones de notas 0, 1,0 y 2,0 denotan eliminación del proceso. Estos supuestos se encuentran actualmente en conversación y discusión con personal del Servicio Civil.

Conclusiones

Los resultados mostrados permiten concluir que la ley 20.955 de reforma del SADP aumentó el número de postulantes promedio que recibe un concurso, en los cargos que existían previo a la promulgación de la ley. Esto, mediante la estimación de un modelo de efectos fijos y controlando por diversas variables como coalición política gobernando el ejecutivo y efectos de tendencia temporal. Este análisis permite sostener que posterior a la reforma, cerca de 38 nuevos postulantes participa de un concurso en estos cargos, lo que significaría un aumento cercano al 33% de los postulantes en promedio. Los mismos resultados llevan a considerar que casi la totalidad de estos nuevos postulantes ingresa a concursos de cargos adscritos al sistema y corresponden en cierta medida a postulantes que no se encontraban inscritos previamente en el SADP. Adicionalmente, estos resultados permiten pensar que cerca de 4 de estos postulantes adicionales por concurso, participan del proceso posterior a la reforma debido a que ya no existe la figura del TyP en los concursos ADP. Esto quiere decir que, gracias a la reforma, los concursos de directivos públicos se volvieron más confiables y más competitivos.

Los mecanismos mediante los cuales la reforma logró atraer a nuevos postulantes es todavía un fenómeno a estudiar. Una posible explicación es la remoción de barreras de entrada para postulantes, como la nueva medida que permite aceptar postulantes con carreras de menos de 10 semestres que cuenten con grado de magíster; o como la opción de funcionarios públicos de planta de mantener su cargo y postular a los concursos públicos de ADP (ver Tabla 1).

Una segunda explicación radica en los esfuerzos de comunicación de la reforma por parte del Servicio Civil, los cuales pueden haber generado en la ciudadanía un aumento en la percepción de la justicia organizacional. Comunicacionalmente, la remoción de la figura del TyP, la ampliación de cargos concursados por ADP, la publicación de los resultados, la restricción de remociones ante cambios de gobierno, son modificaciones que apuntan a una mejora en la transparencia del sistema. Al mismo tiempo, y dado que la reforma ocurre a raíz de las recomendaciones de la comisión Engel, la expectativa generada por reformas que favorezcan la probidad y la meritocracia de los cargos públicos también permitiría entender el aumento del interés de los postulantes.

El caso chileno del Sistema de Alta Dirección Pública es emblemático dentro de la región, en materia de selección meritocrática de directivos públicos, y las reformas realizadas sobre este presentan un laboratorio importante sobre el funcionamiento de las políticas de probidad y meritocracia en el Estado. La evidencia presentada apunta al perjuicio provocado por la figura del TyP, una persona designada por confianza política por la autoridad, que atenta contra la meritocracia que el sistema ADP busca asegurar. Se espera que futuros sistemas de selección por mérito, implementados o reformados en la región latinoamericana, puedan hacer uso de esta evidencia para dirigirse mejor hacia el equilibrio entre mérito y politización en la selección de funcionarios y directivos.

Es fundamental que futuros estudios profundicen en los mecanismos causales mediante los cuales la reforma logró atraer a más postulantes al sistema. Estas vías permitirán dar una referencia a seguir para Estados que quisiesen aumentar el interés de los postulantes a sistemas de selección por mérito de directivos públicos. Las limitaciones de este estudio radican en la dificultad de atribuir un mecanismo causal a una política implementada de manera generalizada en la población, ya que no es factible elaborar un contrafactual adecuado. Por otra parte, la confianza de los ciudadanos en un sistema de selección de directivos públicos se manifiesta en otro tipo de comportamientos, adicionales a la postulación. Esto, porque gran parte de la ciudadanía no participa del SADP y sin embargo tiene una percepción de justicia que no es tomada en cuenta en este estudio. La efectividad del SADP requiere también analizar el comportamiento de los servicios públicos en los que los directivos ADP se desempeñan. Es importante que futuros estudios puedan sobrellevar estas dificultades.

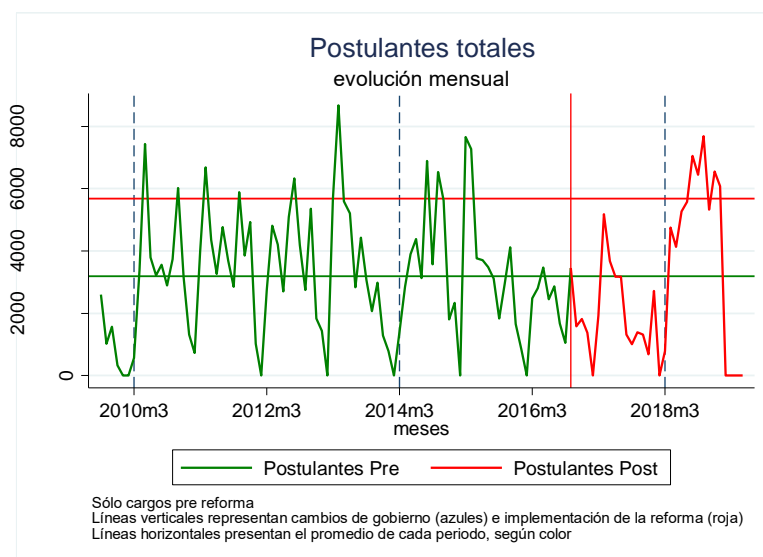
Referencias

- Angrist, J. D., & Pischke, J.-S. (2008). *Mostly Harmless Econometrics*. Oxford: Princeton University Press.
- Bearfield, D. A. (2009). What is patronage? A critical reexamination. *Public Administration Review*, 69(1), 64-76.
- Cingolani, L., Thomsson, K., & de Crombrugge, D. (2015). Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. *World Development*, 72, 191-207.
- Cortázar, J. C., M. Lafuente and M. Sanginés. 2014. *Una Década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-13)*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dahlström, C., Lapuente, V. & Teorell, J. (2011). The merit of meritocratization: politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3): 656–668.
- Evans, P. & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5): 748-765.
- Gallo, N., & Lewis, D. E. (2011). The consequences of presidential patronage for federal agency performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 219-243.
- Grindle, M.S (2010). *Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America* (HKS Faculty Research Working Paper Series RWP10-025). Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Hustedt, T., & Salomonsen, H. H. (2014). Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 746-765.
- Inostroza, J., Fuenzalida, J., & Morales, M. (2014). Modernización del Sistema de Selección de Directivos en el Estado de Chile: Un proceso inconcluso. *Planificación Estratégica: Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*, 251-278.
- Lewis, D. E. (2008). *The politics of presidential appointments: Political control and bureaucratic performance*. Princeton University Press.
- Matheson, A., Weber B., Manning, N., & Arnould, E. (2007). *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants*. OECD Working Paper on Public Governance 2007/6. Paris: OECD.
- Mulgan, R. (1998). Politicisation of senior appointments in the Australian Public Service. *Australian Journal of Public Administration*, 57(3), 3-14.
- Nistotskaya, M., & Cingolani, L. (2015). Bureaucratic Structure, Regulatory Quality, and Entrepreneurship in a Comparative Perspective: Cross-Sectional and Panel Data Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, doi: 10.1093/jopart/muv026,
- Paris, E. (2019). Nuevos horizontes para la meritocracia. La reforma al Servicio Civil y la Alta Dirección Pública. En E. Paris, & J. Rodríguez, *Apurando el paso: 10 experiencias de reforma y modernización del Estado en Chile* (págs. 233-274). Santiago: Editorial Universitaria.
- Peters B.G. (2013). Politicisation: What Is It and Why Should We Care?. In, Neuhold C., Vanhoonacker S., Verhey L. (eds) *Civil Servants and Politics. Public Sector Organizations*. Palgrave Macmillan, London
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. A Quest for Control*. London: Routledge.
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 2-22.
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. University of California Press.
- Weingrod, A. (1968). Patrons, patronage, and political parties. *Comparative studies in Society and History*, 10(4), 377-400.
- Wooldridge, J. (2008). *Introductory Econometrics (4th Edition)*. South Western College.

Anexos

Evolución mensual de postulantes totales

Figura 6: Evolución mensual de postulantes totales



Resultados estimaciones según subgrupo

Tabla 6: Efecto de la reforma y los TyP en sub grupo: Ministerios de Salud, Educación y Economía

VD: Núm. postulantes	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
REF	23,895 (7,60)**	20,996 (2,62)**			
TYP en ejercicio			-3,672 (1,46)		
TYP en concurso				-5,080 (2,06)*	
TYP nombrado					-6,011 (2,39)*
Intercepto	96,851 (67,25)**	-320,377 (1,88)	-230,635 (1,81)	-241,633 (1,90)	-265,347 (2,08)*
Controles	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Tendencia temporal	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
R2	0,06	0,21	0,35	0,35	0,35
N	1339	1334	1003	1002	982

(estadístico t entre paréntesis)

* p<0.05; ** p<0.01

Tabla 7: Efecto de la reforma y los TyP en sub grupo: Todos los Ministerios excepto Ministerios de Salud, Educación y Economía

VD: Núm. postulantes	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
REF	1,814 (0,47)	53,142 (5,55)**			
TYP en ejercicio			-3,154 (1,14)		
TYP en concurso				-5,555 (2,06)*	
TYP nombrado					-7,518 (2,69)**
Intercepto	129,563 (78,24)**	275,069 (1,46)	294,589 (2,06)*	288,437 (2,02)*	300,612 (2,11)*
Controles	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Tendencia temporal	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
R2	0,00	0,18	0,40	0,40	0,40
N	1726	1713	1013	1013	1004

(estadístico t entre paréntesis)

* p<0.05; ** p<0.01

Evolución temporal de calificaciones de nominados

Figura 7: Evolución mensual de calificaciones para postulantes nominados con posición entre 1 y 5.

