



CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS



Nº18
Marzo | 2021

SERIE SISTEMAS PÚBLICOS

Evaluación del impacto de la Ley 20.955 en la cantidad y calidad de postulantes al Sistema de Alta Dirección Pública (ADP)

Andrés Fernández

Javier Fuenzalida

Carlos Castro



fcfm

FACULTAD DE CIENCIAS
FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
UNIVERSIDAD DE CHILE







SERIE SISTEMAS PÚBLICOS

Evaluación del impacto de la Ley 20.955 en la cantidad y calidad de postulantes al Sistema de Alta Dirección Pública (ADP)

Andrés Fernández¹

Javier Fuenzalida²

Carlos Castro³

¹ Magíster en Gestión y Políticas Públicas e Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile. Investigador Adjunto del Centro de Sistemas Públicos. afernandez@dii.uchile.cl

² Ph.D. en Administración Pública de la Universidad de Rutgers, EE.UU. Magíster en Gestión y Políticas Públicas e Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile. Investigador Adjunto del Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Profesor Asistente del Instituto de Asuntos Públicos y Profesor Instructor Adjunto de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. jafuenza@dii.uchile.cl

³ Magíster en Gestión y Políticas Públicas e Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile. Director Ejecutivo del Centro de Sistemas Públicos. carloscastrog@uchile.cl

Esta publicación nace gracias al convenio entre el Centro de Sistemas Públicos (CSP) de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Los autores agradecen a quienes colaboraron activamente durante el desarrollo de este estudio, especialmente al equipo del Servicio Civil compuesto por Ewald Landsberger, Jefe Área Selección y Acompañamiento y Desarrollo ADP; Daniel Ábalos, Área Selección y Acompañamiento y Desarrollo ADP; y Cristián González, Jefe de Gestión de Información. Además, reconocen el aporte del "Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia: Un Proyecto de Cooperación Sur-Sur", iniciativa financiada por el BID, que fue el origen y un insumo relevante para la presente serie.

Esta publicación fue editada por el Centro de Sistemas Públicos (CSP), Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Dirección: República 701. Santiago de Chile. Editores: Carolina Nahuelpi (comunicaciones.csp@dii.uchile.cl) y Tomás Soto (tomas.soto@uchile.cl).

Contenido

1. Motivación	5
2. Antecedentes	7
2.1 El Sistema de Alta Dirección Pública y sus reformas	7
2.2 Ley 20.955 y la reforma al Servicio Civil.....	9
3. Metodología	12
3.1 Muestra.....	12
3.2 Variables y modelos	12
3.2.1 Cantidad de postulantes por concurso.....	12
3.2.2 Notas de los postulantes por concurso	13
4. Resultados	15
4.1 Efectos de la reforma y la figura TyP en la cantidad de postulantes.....	15
4.1.1 Análisis de robustez.....	18
4.2 Efectos de la reforma en las notas de los postulantes.....	19
4.2.1 Análisis de robustez.....	20
5. Discusión y reflexiones de política pública	22
5.1 Síntesis de resultados y limitaciones del estudio	22
5.2 Reflexiones y recomendaciones	22
6. Referencias	24

I. MOTIVACIÓN

La tensión entre el control que requieren autoridades políticas sobre la burocracia y la neutralidad técnica que debiera motivar a esta última ha predominado en los debates sobre gestión y políticas públicas de las últimas dos décadas (ver, por ejemplo, Wilson, 1887; Aberbach & Rockman, 1994; Svára, 2001). Desde una perspectiva práctica, los estados han abordado esta tensión mediante la distinción clara entre aquellas funciones políticas y las administrativas, y/o a través de medidas que permitan controlar el poder político sobre el servicio civil (Dalhstrom & Lapuente, 2017). Una expresión tangible de estas medidas han sido las reformas para introducir mayor mérito en la gestión de personas en el sector público, particularmente en el reclutamiento y selección de profesionales y directivos en niveles jerárquicos superiores (Grindle, 2012; Dalhstrom & Lapuente, 2017; Matheson, Weber, Manning, & Arnould, 2007).

Aunque los nombramientos discrecionales de personas en el Estado tienen variadas causas, éstas se explican predominantemente por motivaciones políticas. Por cierto, esto no necesariamente supone un problema. De hecho, es perfectamente legítimo que una autoridad electa democráticamente —o a quienes ésta ha delegado su autoridad— escoja personas de confianza para la implementación del mandato que se ha validado democráticamente. Los inconvenientes surgen cuando las razones detrás de estas designaciones —y, desde una perspectiva más amplia, de la forma en cómo se gestionan las personas en el Estado— comprometen indebidamente la meritocracia y la racionalidad técnica de la burocracia. Este fenómeno es lo que la literatura reconoce precisamente como la *politización* del servicio civil (Peters & Pierre, 2004). De forma similar, es posible que las motivaciones tras los nombramientos sea el *patronazgo*, que corresponde al mero intercambio de trabajos o favores especiales en el sector público a cambio de apoyo electoral (Weingrod 1968; Bearfield, 2009).

A nivel macro, los efectos del reclutamiento y selección meritocráticos en los estados han sido ampliamente estudiados en la literatura. Estas investigaciones se han centrado especialmente en el impacto positivo que estas prácticas producen en diversas expresiones del desarrollo de los países, como en su crecimiento económico (Evans & Rauch, 1999), reducción de la pobreza (Henderson, Hulme, Jalilian & Phillips, 2003), salud pública (Cingolani, Thomsson, & Crombrughe 2015), eficacia de sus administraciones públicas (Rauch & Evans, 2000),

competitividad y calidad regulatoria de sus mercados (Nistokaya & Cingolani, 2015), y su control de la corrupción (Dahlström, Lapuente & Teorell, 2011).

Los inconvenientes surgen cuando las razones detrás de estas designaciones —y, desde una perspectiva más amplia, de la forma en cómo se gestionan las personas en el Estado— comprometen indebidamente la meritocracia y la racionalidad técnica de la burocracia.

A nivel organizacional, existe evidencia sobre las consecuencias positivas que acarrea el reclutamiento y selección meritocráticos de funcionarios —versus su nombramiento motivado políticamente— sobre la gestión y el desempeño de servicios del Estado. Un área de investigación específica se ha concentrado en los mecanismos de contratación de directivos en el sector público. Estos trabajos han confirmado consistentemente las consecuencias positivas del reclutamiento y selección por mérito sobre la gestión y el desempeño de las organizaciones (Gilmour & Lewis, 2006; Gallo & Lewis, 2012; Hollibaugh, 2015; Lewis, 2007 & 2008; Moynihan & Roberts, 2010), así como también sobre las actitudes y comportamientos laborales de los funcionarios que las conforman (Fuenzalida, 2019).

En Chile, el año 2003 se creó el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) a través de la Ley 19.882 de Nuevo Trato Laboral. Esta normativa fue el resultado de un acuerdo político-legislativo entre el gobierno de aquel entonces y partidos de oposición, con el fin de enfrentar una crisis institucional de grandes proporciones generada por el descubrimiento de pagos complementarios a las remuneraciones que recibían altas autoridades ejecutivas del sector público. Mediante esta Ley no solo se creó el Sistema ADP, sino también la entidad responsable de gestionarlo: la Dirección Nacional de Servicio Civil. Con la creación del Sistema ADP, cargos directivos de primer y segundo nivel jerárquico en Chile comenzaron a ser concursados mediante un proceso estandarizado.

Estos trabajos han confirmado consistentemente las consecuencias positivas del reclutamiento y selección por mérito sobre la gestión y el desempeño de las organizaciones

Posterior a su creación el año 2003, diversos autores abogaron por cambios al Sistema ADP, como el perfeccionamiento de los mecanismos de evaluación de desempeño de directivos y el aumento de remuneraciones en el sector salud, para atraer a más y mejores candidatos (Costa & Waissbluth, 2007; Inostroza, Morales & Fuenzalida, 2014). Una reforma estructural que también fue sugerida intensivamente fue la eliminación de los cargos transitorios y provisionales (TyP), modalidad bajo la cual las autoridades podían designar directivos en cargos ADP vacantes, de manera discrecional y sin concurso público. Así, estos nombramientos ejercían su rol durante un periodo de tiempo considerable y luego podían participar del proceso respectivo de reclutamiento y selección ADP. Esta figura era considerada como el talón de Aquiles del Sistema y distorsionaba el propósito esencial detrás del mismo, pues muchos directivos TyP concursaban y terminaban siendo nombrados (Engel & Jaraquemada, 2018).

El uso de cargos TyP fue precisamente una expresión tangible de la resiliencia que caracteriza a la politización y el patronazgo (Grindle, 2012; 2010). Las designaciones de personas en el sector público son mecanismos de control político muy efectivos para las autoridades (Behn, 2001; Wood & Waterman, 1991) y, por tanto, estas últimas suelen oponerse tenazmente a las reformas que restringen estos nombramientos. Es más, cuando ciertas políticas tienden a ser relativamente eficaces en regular los nombramientos motivados políticamente, las designaciones se materializan mediante nuevas estrategias.

Sin embargo, el año 2016 se produjo la mayor reforma al Sistema de Alta Dirección Pública desde su creación: la Ley 20.955. Esta norma eliminó la figura de cargos TyP e introdujo otras medidas que también apuntaron a mejorar su efectividad, legitimidad y transparencia. El propósito

de este artículo es el de estimar el impacto que ha tenido la Ley 20.955 en dichas dimensiones. Más específicamente, en la capacidad del Sistema de atraer a más y mejores postulantes a cada proceso de reclutamiento y selección.

Desde un punto de vista práctico, esta investigación permitirá confirmar la eficacia de un cambio sustancial, que incluso ha sido reconocida como una de las reformas al Estado más importantes de América Latina. En ese sentido, tanto los problemas del Sistema ADP como las medidas tomadas para abordarlos constituyen un aprendizaje institucional que puede servir a otros países de la región que aún no impulsan sistemas de reclutamiento y selección meritocráticos para sus directivos. También pueden ser de utilidad para aquellas burocracias que ya cuentan con este tipo de mecanismos, pero que tienen problemas similares a los del Sistema ADP. Desde una perspectiva más académica, este estudio puede contribuir a la literatura sobre gestión de personas en la administración pública, pues muchas medidas dispuestas en la Ley 20.955 buscaron incidir en actitudes y comportamientos específicos de postulantes al Sistema ADP, como una mayor confianza percibida y más postulaciones a los concursos.

Este artículo se estructura como sigue: posterior a esta introducción se presentan en detalle antecedentes del Sistema de Alta Dirección Pública y la reforma del año 2016. En una tercera parte se abordan los aspectos metodológicos del estudio. En un cuarto apartado se discuten los resultados de esta investigación y, finalmente, el manuscrito cierra con algunas conclusiones sobre el estudio, sus limitaciones y las reflexiones de política pública que emanan del mismo.

El uso de cargos TyP fue precisamente una expresión tangible de la resiliencia que caracteriza a la politización y el patronazgo.

2. ANTECEDENTES

2.1 EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA Y SUS REFORMAS

Una de las funciones principales de la Dirección Nacional del Servicio Civil (o Servicio Civil) en Chile es la de desarrollar, mantener e implementar el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP). Este estructura el proceso de concursos de cargos directivos en los servicios y organismos públicos del país, y 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 Sistema ADP se dividen según jerarquía en aquellos de primer nivel (directores de servicios) y de segundo nivel (directores de departamentos y áreas, bajo el director de servicio).

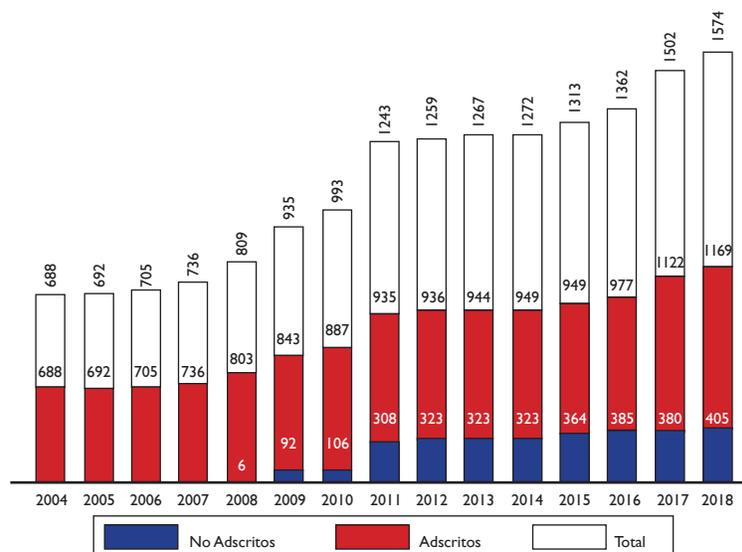
Desde su origen en el año 2003 hasta la fecha, los cargos que están adscritos al Sistema ADP y que son concursados siguiendo el proceso regular de reclutamiento y selección, han aumentado considerablemente. Por otra parte, los cargos no adscritos al Sistema ADP también han aumentado sostenidamente en el tiempo. Estos últimos entraron en vigencia desde el año 2008 y dicha modalidad ha permiti-

do formalizar procesos de reclutamiento y selección (por ejemplo, para el cargo de director de CORFO, cargos en Tribunales Ambientales, Tribunales Tributarios, Cortes de Apelaciones, Comisión para el Mercado Financiero, entre otros). La Figura 1 da cuenta del incremento del número de cargos concursados adscritos y no adscritos.

El Sistema ADP corresponde a un mecanismo mixto de selección. Este modelo busca conciliar mérito a través del proceso de reclutamiento y selección, mientras que la confianza política se consigna 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 (para cargos de primer nivel jerárquico) o al Comité de Selección (para cargos de segundo nivel jerárquico), quienes seleccionan un número establecido de postulantes (tres o cinco, de acuerdo con la Ley 20.955). Estos últimos son presentados a la autoridad facultada para tomar la decisión. Es esta última quien realiza el nombramiento final para el cargo.

Figura 1:

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



Fuente: Elaboración propia en base datos DNSC, 2019.

La creación del Sistema ADP fue un avance considerable para controlar la politización del servicio civil; sin embargo, reformas efectivas para abordar problemas estructurales y persistentes del mismo tomaron más de una década. En efecto, cuatro proyectos de ley previos al cambio que se implementó en octubre del año 2016 (Ley 20.955) buscaron ajustar el Sistema. Estos intentos denotan los diversos cuestionamientos que este último tenía en diferentes aristas¹.

Los proyectos de reforma abordaban puntos frágiles del Sistema ADP. Un primer fenómeno corresponde a la potestad de la autoridad de remover a un determinado funcionario en ejercicio. Esta atribución fue explotada de manera importante en cambios de coaliciones gobernantes el año 2010 y luego el 2014. De acuerdo con cifras presentadas por Paris (2019), en la transición de gobierno de 2010 la tasa de desvinculaciones no voluntarias de cargos de primer 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 del año 2018 (post reforma). Para el caso de cargos de segundo nivel jerárquico, la tasa de desvinculación no voluntaria alcanzó el 24,6% en la transición de gobierno de 2010, el 49,4% en la del año 2014 y el 25,4% en el cambio de gobierno de 2018.

Un segundo factor que distorsionó la labor del Sistema ADP corresponde a la figura de los directivos transitorios y provisionales (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 se argumentaban razones de buen servicio. Este asunto, además, se contraponía a lo establecido en el Estatuto Administrativo, que define claramente que es el subrogante de un cargo quien debe asumir las labores del titular cuando este se encuentre impedido de ejercer sus labores por cualquier causa (Ley 18.834, Art. 4°).

Un segundo factor que distorsionó la labor del Sistema ADP corresponde a la figura de los directivos transitorios y provisionales (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.

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 necesarias, el hecho de que una autoridad pudiese designar en un puesto a un directivo (de confianza), que posteriormente pasaría por el proceso y podría terminar siendo nombrada por la misma autoridad, comenzó a mermar la confianza de los postulantes al Sistema. A esta desconfianza debe sumarse que una autoridad también puede declarar desierto un concurso cuando las personas en nómina no satisfacen sus criterios de idoneidad para el cargo.

De acuerdo con Paris (2019), en promedio, entre 2010 y 2015, un 61,6% de las personas nombradas 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, p. 248). De manera similar, y según los datos de Servicio Civil para los cargos adscritos, entre 2010 y 2015, un 67,2% de los concursos de primer nivel jerárquico que contaban con TyP en ejercicio acabaron con TyP siendo nombrado; para el caso del segundo nivel jerárquico, esta cifra aumenta al 72,4% de los concursos entre esos años.

¹ 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 archivado. 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).

2.2 LEY 20.955 Y LA REFORMA AL SERVICIO CIVIL

A raíz de 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 “Comisión Engel”). A partir de las direcciones sugeridas por la Comisión, se discutió y promulgó la Ley 20.955, que buscó perfeccionar el Sistema ADP y fortalecer la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Las modificaciones al Sistema ADP 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 entregar más facultades a esta agencia 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, p. 5).

En las medidas que establece la Ley 20.955, se desarrollan seis lineamientos específicos que alimentan dos propósitos generales de esta normativa. Por un lado, para perfeccionar el Sistema ADP se procede a: (i) ampliar su cobertura; (ii) aumentar su confianza y transparencia; (iii) incrementar su eficiencia; y (iv) mejorar la gestión de los convenios de desempeño de los directivos ADP. Por otra parte, para fortalecer al Servicio Civil se establece: (v) dar más facultades a dicho organismo para gestionar el personal del sector público; y (vi) mejorar el funcionamiento del Consejo de ADP.

Entre las medidas para aumentar la cantidad y “calidad” de los postulantes, destaca la remoción de la figura TyP, porque elimina un desincentivo para quienes desconfían de la transparencia y meritocracia del Sistema.

En la Tabla I se presenta un cuadro resumen de las modificaciones implementadas por la Ley 20.955 y el lineamiento al que corresponden. Entre las medidas para aumentar la cantidad y “calidad” de los postulantes, destaca la remoción de la figura TyP, porque elimina un desincentivo para quienes desconfían de la transparencia y meritocracia del Sistema. Junto a esto, la reforma extiende la posibilidad de concursar a quienes tienen carreras profesionales o técnicas de menos de ocho semestres (siempre que cuenten con grado de magíster). También permite a los funcionarios de planta directiva mantener su cargo si es que fuesen nombrados ADP (lo que antes no era posible, y también constituía un desincentivo para concursar). Adicionalmente, 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%. También se limita la convocatoria de cargos durante los 8 meses anteriores a un cambio de gobierno, exigiendo autorización del Consejo. En la misma línea, para el comienzo de un nuevo periodo presidencial, los cargos a designar por el presidente entrante se restringen a 12 meses.

El propósito de la reforma apuntó a mejorar la legitimidad, transparencia y efectividad del Sistema ADP en la provisión de cargos directivos. Esta investigación evalúa el impacto que dicha reforma tuvo sobre la cantidad de postulantes y su “calidad”, usadas como mediciones aproximadas de legitimidad y efectividad.

El propósito de la reforma apuntó a mejorar la legitimidad, transparencia y efectividad del Sistema ADP en la provisión de cargos directivos. Esta investigación evalúa el impacto que dicha reforma tuvo sobre la cantidad de postulantes y su “calidad”, usadas como mediciones aproximadas de legitimidad y efectividad.

Tabla I:

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: ODEPA, INJUV, SENAMA, CONADI, DT, FONASA, SENAME, DGOP, DP-MOP y se establecen nuevas excepciones en: Gendarmería, CDE, ANI, DGREI, CORFO, SVS, SBIF, DIPRES, CNCA, e IES. ²	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.	iii) Aumenta efectividad y eficiencia del Sistema ADP
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.	
Establece Banco de Postulantes. Registro de seleccionados, postulantes, que serán invitados a postular a cargos cuyo perfil cumplan. La invitación no es considerada preferente ni meritosa. Se faculta para gestionar postulantes a través de este registro.	
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 preevaluación de candidatos cuando los cargos son de perfiles análogos a otros ya aprobados.	
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 quienes hubiesen ejercido por un periodo de dos años y que su convenio de desempeño haya sido igual o superior al 90 por ciento.	

² Lo descrito en la tabla responde a lo explicitado en la Ley; se debe tener en consideración que algunas instituciones pueden verse modificadas (por ejemplo, DGREI se convirtió en DIRECON).

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.	iv) Mejora la gestión de los convenios de desempeño, aumentando la calidad de la función pública
Establece plazos y multas para la generación de convenios de desempeño por parte de las autoridades.	
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.	
PROPÓSITO: FORTALECER LA DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL	
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.	v) Desarrollar la labor de Gestión de Personas de la DNSC; acorde con la creación de la Subdirección de Gestión de Personas
Se le exige al Servicio Civil reportar estados y estadísticas al Consejo y al Congreso una vez al año.	
Exige al Presidente el respeto por el pluralismo a la hora de nombrar a los miembros del Consejo ratificados por el Senado.	vi) Mejora al funcionamiento del Consejo, en términos de transparencia y eficiencia
Reduce del tiempo de participación de los subsecretarios en el proceso de selección de jefes de servicio.	
Especifica con mayor detalle las inhabilidades de los Consejeros.	

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

3. METODOLOGÍA

3.1 MUESTRA

Para llevar a cabo el análisis del modelo propuesto, se utilizan los registros proporcionados por el Servicio Civil. Estos registros contemplan información desde agosto de 2009 hasta marzo de 2019. En esta muestra se utilizan sólo aquellos cargos que son parte del Sistema ADP antes de la implementación de la reforma, ya que se espera ver su efecto sobre cargos previos y no los agregados en la misma Ley 20.955. Estos concursos incluyen cargos de primer y segundo nivel jerárquico, así como también adscritos y no adscritos. Sin embargo, cabe destacar que en los cargos no adscritos no existía la figura de TyP. La base a utilizar se compone de 1.117 cargos, que componen un total de 3.150 datos de concursos, lo que se detalla en la Tabla 2.

También se utilizó la base de datos de postulantes históricos del Sistema ADP, la que contiene 65.215 postulantes con un total de 443.044 postulaciones. El rango de postulaciones va desde 1 postulación (25.092 postulantes) hasta un postulante que lleva 1.031 postulaciones.

3.2 VARIABLES Y MODELOS

3.2.1 Cantidad de postulantes por concurso

La evaluación del efecto que la Ley 20.955 tuvo sobre el Sistema ADP se basa en su espíritu de dotarlo de mayor legitimidad (de cara a los postulantes) y efectividad en los concursos de directivos públicos. En el Sistema, 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, mermando el interés de los postulantes a participar. En la medida en que la selección de directivos se debe a la confianza política,

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). Adicionalmente, se espera que la reforma y mejora de un sistema de reclutamiento y selección de directivos públicos genere alta expectativa en potenciales interesados en postular.

Se estudia el número de postulantes promedio por concurso, antes y después de implementarse la reforma, para evaluar cuál fue el efecto de ésta sobre el interés de los usuarios. Cada concurso se publica en medios de difusión y se mantiene abierto durante un periodo determinado de tiempo en el que los interesados realizan sus postulaciones vía web. Todas las personas que envían sus antecedentes a un concurso determinado para ser evaluados son considerados postulantes.

También se estudia el número de postulantes en concursos que están asociados a figuras TyP, ya sea porque un TyP se encontraba en ejercicio, porque dicho TyP concursó para el cargo o bien porque el TyP fue finalmente nombrado en dicho concurso. Se debe destacar que, dado que la figura de TyP fue removida con la reforma, la comparación de concursos con figuras TyP se hace antes de la reforma.

El panel de datos utilizados identifica todos los concursos que cada cargo ha presentado en el periodo entre agosto de 2009 y mayo 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 estudian los efectos sobre la variable dependiente $NPostulantes_{c,t}$, la que representa el número de postulantes del cargo c para el concurso número

Tabla 2:

Distribución muestra de cargos y concursos

Periodo entre agosto 2009 y marzo 2019					
	Total	Adscritos	No Adscritos	I nivel	II nivel
Cargos	1117	856	261	198	919
Concursos	3150	2726	424	536	2614

Fuente: Elaboración propia.

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 operacionaliza 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, en un sentido estricto, el hecho de que un TyP se encuentre concursando para un cargo directivo no debería ser de conocimiento público, de manera que el efecto de rechazo de los postulantes no debiese existir. Sin embargo, 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, como se describió anteriormente, la probabilidad de que un TyP concursando acabe finalmente siendo nombrado es sobre el 60%. En la misma línea, que un determinado TyP fuese nombrado para un concurso debe ser entendido como variable proxy a la predisposición a un concurso: posiblemente percibido por los interesados como un concurso con un resultado ya determinado (“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 α_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 adelante.

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

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

La variable t_{cn} representa una tendencia temporal del mes correlativo en que ocurre cada concurso, que permite aislar cualquier variabilidad que se deba al paso del tiempo, como el crecimiento intrínseco por la amplitud del sistema, o por el crecimiento de la masa de potencia-

les 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. La hipótesis planteada es que dicho efecto es positivo, ya que las modificaciones producidas por la reforma debiesen aumentar el interés y confianza en postular a los cargos directivos. En el modelo (2), el coeficiente β_1 es de interés. Este se interpretará como el efecto promedio que el ejercicio/participación/nombramiento de un TyP en un concurso tiene sobre el número de postulantes. Se espera que dicho coeficiente presente un signo negativo, pues las figuras de los TyP desincentivaban la participación en el proceso de postulación. En el modelo (2) se utilizan los concursos previos a la reforma, pues posterior a ésta no existían figuras TyP. De la misma manera el modelo (2) considera sólo cargos adscritos, pues los cargos no adscritos no presentaban la figura del directivo TyP.

3.2.2 Notas de los postulantes por concurso

La Ley 20.955 también buscó mejorar la efectividad del Sistema ADP 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, mientras que 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 entregar una nómina de postulantes al Comité o Consejo para que sean entrevistados. Luego de éstas, ocurre una Entrevista con el Comité de Selección (o Consejo ADP en los casos de primer nivel jerárquico).

La hipótesis planteada para este análisis es que las modificaciones realizadas por la reforma permitieron la entrada de postulantes mejor calificados para los procesos, lo que se traduce en un aumento en las notas de evaluación P1 y P2P3 posterior a la reforma. Este análisis se verá en diferentes submuestras de postulantes que aprueban las diferentes evaluaciones del proceso: P1, P2P3 y Entrevista.

El modelo a utilizar para evaluar el efecto de la reforma en las notas obtenidas por los concursantes se presenta en la ecuación (3). En ella, $PromNota_{cnes}$ representa el promedio de las notas obtenidas en el concurso número n del cargo c , para la evaluación e y el subconjunto de los postulantes s . Las variables de control que se encuentran en el vector δ_j corresponden a la identificación de empresas de evaluación y búsqueda, a la existencia de

gestión de candidatos en el concurso correspondiente, y al hito de modificación metodológica de la evaluación PI. El resto de las variables son similares a las propuestas en las ecuaciones (1) y (2).

$$(3) \quad PromNota_{cnes} = \alpha_0 + \alpha_1 REF_{cn} + \Gamma'_{cn} \delta_1 + \delta_2 t_n + a_c + \varepsilon_{cn}$$

4. RESULTADOS

4.1 EFECTOS DE LA REFORMA Y LA FIGURA TyP EN LA CANTIDAD DE POSTULANTES

Al estudiar la evolución mensual del número de concursos, se puede observar que se distribuye de manera heterogénea (ver Figura 2), donde se puede 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 todo el periodo de tiempo estudiado.

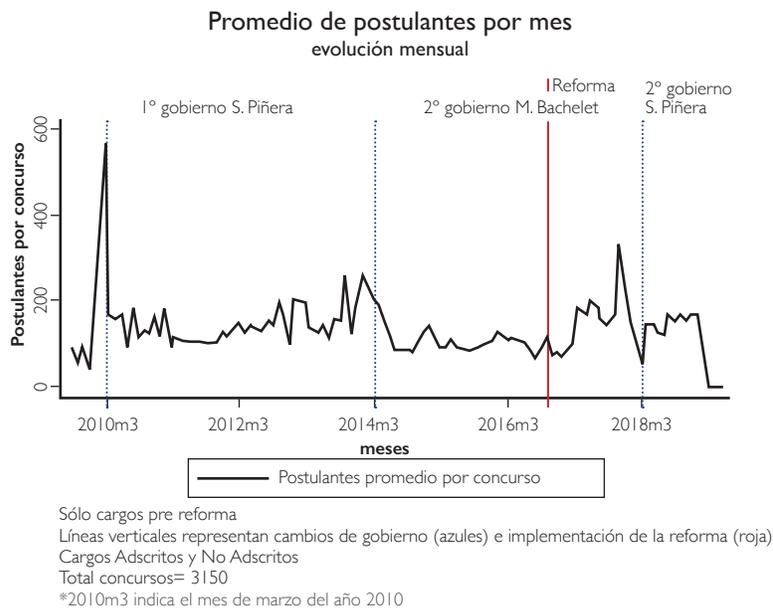
Para estudiar la evolución mensual de postulantes, se debe tener en cuenta la variabilidad en el número de concursos por mes. Para esto se presenta el total de postulantes dividido por el número de concursos en cada mes. Con esto se construye una medición más robusta que visibiliza el interés de los postulantes. Aun así, se puede esperar que en meses de pocos concursos el número de postulantes promedio aumente (por ejemplo, en marzo de 2010 existió un único concurso con casi 600 postulantes).

Esta exploración gráfica permite intuir que posterior a la reforma hay un aumento de postulantes en promedio, comparativamente con el periodo inmediatamente anterior a la reforma, y durante todo el mandato del 2° gobierno de Michelle Bachelet. Se puede ver que los niveles de postulantes atraídos posterior a la reforma se mantienen igual o mejor que los niveles promedio del 1° gobierno de Sebastián Piñera. Esto lleva a intuir un aumento en el número de postulantes por concurso, aunque esto debe estimarse utilizando herramientas de regresión lineal que aislen posibles explicaciones alternativas, como cambios de gobierno o variaciones temporales.

Otro fenómeno de interés corresponde a la participación de los directivos TyP en los concursos llevados a cabo durante este periodo de tiempo. En la Figura 3 se muestra la proporción mensual de concursos con determinada participación TyP. En dicho gráfico se puede ver, por ejemplo, que de los concursos convocados en marzo del año 2012 (2012m3), casi un 60% de ellos contaba con un TyP concursando, y cerca de un 50% de ellos finalizó con un TyP siendo nombrado.

Figura 2:

Evolución del promedio mensual de postulantes, cargos previos a la reforma



Fuente: Elaboración propia.

La Figura 3 revela dos fenómenos de interés: en primer lugar, la alta ocurrencia de concursos en que la figura TyP se encontraba en ejercicio (en el año 2014 se puede ver tasas cercanas al 80%), la alta probabilidad con la que también concursaba y, finalmente, con que era nombrado. En segundo lugar, la figura 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. De esta manera, en marzo de 2018 el nuevo gobierno no tuvo la posibilidad de nombrar figuras TyP.

Los modelos econométricos estimados permiten controlar y aislar variables que puedan confundir la relación entre reforma y cantidad de postulantes. Los resultados de los modelos econométricos estimados se presentan en la Tabla 3, y muestran el efecto que la implementación de la reforma tuvo sobre el número de postulantes, sin variables de control (primera columna) y con variables de control (segunda columna).

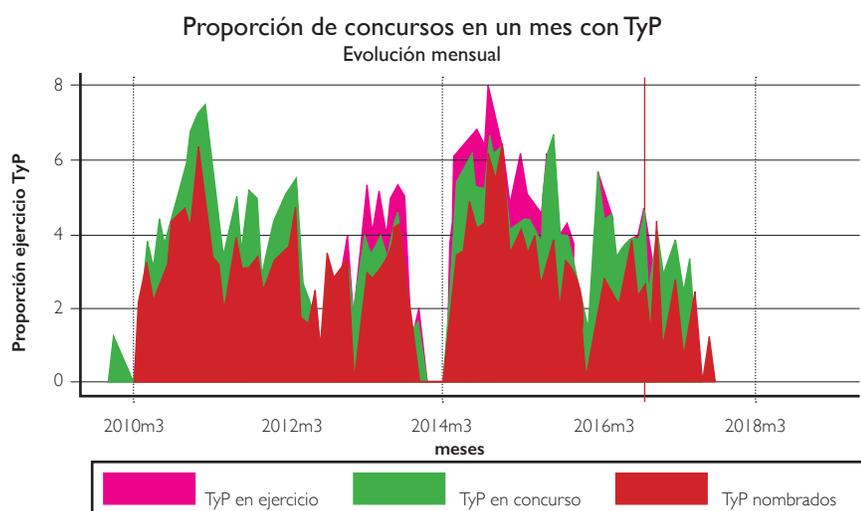
Los resultados de la Tabla 3, a la luz de lo descrito en las ecuaciones, muestran resultados alineados con lo esperado. En un primer lugar, se puede ver que la variable de implementación de reforma presenta resultados positivos y estadísticamente significativos en ambos casos. El mayor efecto ocurre al agregar las variables de control y los efectos fijos. Al controlar por variables explicativas, tendencia temporal y efectos fijos de cargo (columna 2), se estima que la implementación de la reforma significó un aumento de 38 postulantes en promedio por concurso.

Si se considera que antes de la reforma existía un promedio de 115 postulantes por concurso, esto quiere decir que el aumento asociado a la implementación de la reforma es cercano al 33% (un tercio).

Si se considera que antes de la reforma existía un promedio de 115 postulantes por concurso, esto quiere decir que el aumento asociado a la implementación de la reforma es cercano al 33% (un tercio).

Figura 3:

Evolución mensual de postulantes y participación TyP



Sólo cargos pre reforma

Líneas verticales representan cambios de gobierno (azules) e implementación de la reforma (roja)

Cargos Adscritos y No Adscritos

Total concursos= 3150

*2010m3 indica el mes de marzo del año 2010

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3:

Resultados modelos de estimación efecto Reforma

VD: Núm. postulantes	Sin controles	Con controles
Implementación reforma	11,621 (4,58)**	38,596 (6,07)**
Intercepto	115,953 (102,00)**	47,966 (0,39)
Controles	No	Sí
Tendencia temporal	No	Sí
Efectos fijos	Sí	Sí
R2	0,01	0,17
N	3045	3028

* p<0.05; ** p<0.01

(estadístico t entre paréntesis)

Nota: todos los cargos (adscritos, no adscritos, ambos niveles)

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, en la Tabla 4 se presentan los resultados de los modelos asociados a las figuras TyP. En ella se puede ver que la participación de un TyP tiene un efecto negativo sobre el número de postulantes promedios por concurso. Este efecto va desde -3,0 participantes en el caso de que el TyP esté en ejercicio, -4,7 en el caso de que el

TyP esté concursando, hasta -5,8 participantes en el caso en que el TyP fue nombrado en dicho concurso. Los efectos de TyP en concurso y TyP nombrado son altamente significativos, mientras que el efecto TyP en ejercicio se encuentra levemente por sobre la línea de rechazo (que es $t = 1,96$ para el 95% de confianza).

Tabla 4:

Resultados modelos de estimación efecto TyP

VD: Núm. postulantes	TyP en ejercicio	TyP en concurso	TyP nombrado
Figura TyP	-3,005 (1,63)	-4,773 (2,63)**	-5,831 (3,11)**
Intercepto	4,515 (0,05)	-2,797 (0,03)	-11,595 (0,12)
Controles	Sí	Sí	Sí
Tendencia temporal	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos	Sí	Sí	Sí
R2	0,35	0,35	0,36
N	2061	2060	2031

* p<0.05; ** p<0.01

(estadístico t entre paréntesis)

Nota: sólo adscritos y meses anteriores a la reforma; ambos niveles jerárquicos

Fuente: Elaboración propia.

Los tres modelos estimados indican una magnitud similar en el número de postulantes que dejarían de postular cuando está la figura presente de un TyP. Debe tenerse en cuenta que las variables están actuando como una “aproximación” del vínculo de los TyP al concurso. En este sentido, es interesante notar que mientras más involucrado esté un TyP (concurando o nombrado), más negativo y significativo es el efecto.

Esta aproximación al involucramiento del TyP permitiría explicar que ciertos concursos más reconocidos por su influencia política, o de alto interés estratégico y político, sean identificados previamente como “arreglados” políticamente, y por lo tanto exista un desincentivo a postular.

4.1.1 Análisis de robustez

Para comprobar la robustez de los resultados mostrados, se realizan algunos análisis adicionales. En la Tabla 5 se muestran cuatro columnas asociadas a un modelo tipo “placebo”, en donde se genera una nueva variable, similar en naturaleza a la variable de implementación de la reforma, pero rezagada en un número determinado de meses. Es decir, se “engaña” al modelo, indicándole que la reforma se implementó antes de lo ocurrido realmente: si el modelo entregara resultados significativos bajo esta configuración, sería señal de que los resultados no pueden ser atribuidos a la reforma.

Los resultados de este test, presentados en la Tabla 5, muestran que al utilizar una variable de “reforma falsa” rezagada no hay efectos significativos. Esto es evidencia de que el efecto percibido se asocia particularmente a la reforma ocurrida, y no a una ventana temporal arbitraria. De verse un efecto en los meses rezagados, el efecto principal encontrado anteriormente no podría asociarse a la reforma.

Otros chequeos de robustez adicionales radican en testear si los resultados se mantienen similares en diferentes submuestras de concursos y postulantes. Al separar los concursos entre aquellos pertenecientes a los ministerios de Educación, Salud y Economía (que representan el 42% de los concursos en estudio) y aquellos que no, las conclusiones se mantienen, con órdenes de magnitud similares.

Los datos muestran además que, al estudiar los postulantes nuevos en el tiempo, es decir aquellos que postulan por primera vez a un concurso, la implementación de la reforma da cuenta de 11,9 ($t=5,97$; p -valor $< 0,01$) postulantes nuevos por concurso, en promedio. La siguiente fase del estudio evalúa si aquellos nuevos postulantes en el sistema corresponden a mejores postulantes.

Esto es evidencia de que el efecto percibido se asocia particularmente a la reforma ocurrida, y no a una ventana temporal arbitraria.

Tabla 5:

Resultados de estimación con chequeo de resultados

VD: Núm. postulantes	Rezago 4 meses	Rezago 6 meses	Rezago 8 meses	Rezago 12 meses
REFORMA	12.423 (1.82)	-10.962 (1.55)	-11.933 (1.70)	-8.032 (1.28)
Intercepto	-274.482 (1.88)	-696.341 (4.37)**	-721.476 (4.48)**	-645.427 (4.31)**
Controles	Sí	Sí	Sí	Sí
Tendencia temporal	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos	Sí	Sí	Sí	Sí
R2	0,15	0,15	0,15	0,15
N	3028	3028	3028	3028

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$

(estadístico t entre paréntesis)

Nota: todos los cargos (adsritos, no adsritos, ambos niveles)

Fuente: Elaboración propia.

4.2 EFECTOS DE LA REFORMA EN LAS NOTAS DE LOS POSTULANTES

Al inspeccionar visualmente el comportamiento de las notas obtenidas por los postulantes, se puede ver que existe una tendencia al alza en las mismas, tanto por el efecto de cambio de metodología ocurrida en enero de 2015, como producto de la Ley 20.955. Esto se muestra en la Figura 4 para el caso de esos postulantes que pasan la etapa de P1 (la aprueban), y ocurre de manera similar para los subgrupos de postulantes que aprueban la etapa P2P3 y para quienes aprueban también la fase de Entrevista.

Por otra parte, las notas obtenidas en las fases de P2P3 y entrevistas no siguen el mismo comportamiento de la nota P1, sino que muestran un comportamiento más estable en el tiempo, mostrando algunos *peaks* pronunciados posterior a la reforma.

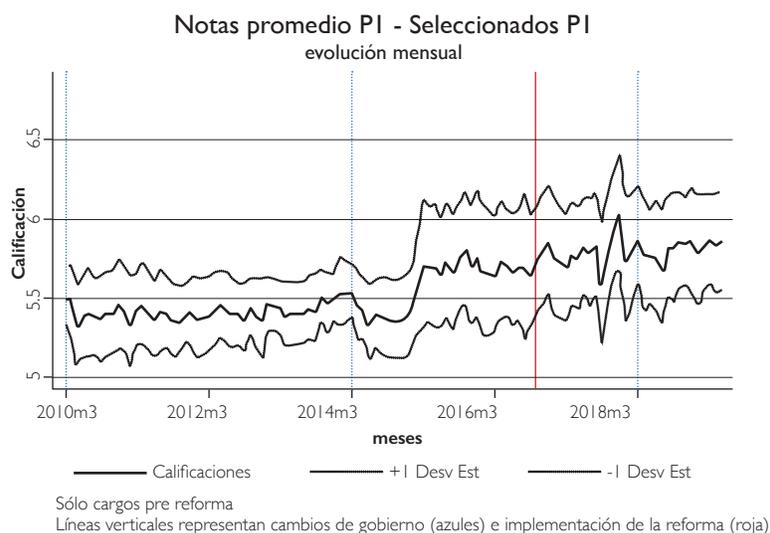
Al estimar regresiones en datos de panel, controlando por las empresas de búsqueda, tendencias temporales y efectos fijos por concurso, se puede ver que existen efectos significativos de crecimiento de las notas, luego de la implementación de la reforma. Estos resultados se muestran en la Tabla 6.

En dicha tabla se puede observar que existe un efecto positivo y significativo de la reforma en las notas P1 y P2P3 obtenidas en promedio por los candidatos, de entre 0,1 y 0,15 puntos para P1 y 0,05 a 0,06 para la P2P3. Además, es un efecto que se mantiene a medida que se estudia más en detalle subgrupos de postulantes: quienes aprueban la fase P1, quienes aprueban la fase P2P3 y quienes aprueban la fase de entrevistas.

Esto indicaría que la implementación de la reforma no sólo trajo más candidatos a los concursos, sino que también estos son mejores candidatos, pues las evaluaciones de corte inicial subieron posterior a la reforma.

Figura 4:

Evolución temporal de los promedios de nota P1, submuestra de quienes aprueban P1



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6:

Estimaciones del efecto de reforma en las notas, modelos de efectos fijos

VD: Notas	Submuestra:	Nota PI			Nota P2P3	
		Selecc. PI	Selecc. P2P3	Selecc. Entrev	Selecc. P2P3	Selecc. Entrev
REFORMA		0,108	0,146	0,152	0,047	0,059
		(5,86)**	(6,63)**	(4,84)**	(4,12)**	(3,79)**
Intercepto		5,598	5,829	6,030	6,059	6,409
		(25,13)**	(22,19)**	(15,92)**	(57,67)**	(44,79)**
Control Empresas y metodología		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tendencia temporal		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
R2		0,61	0,60	0,52	0,50	0,44
N		3024	2918	2558	2937	2712

* p<0.05; ** p<0.01

(estadístico t entre paréntesis)

Nota: Cargos previos a la reforma, adscritos y no adscritos, ambos niveles.

Fuente: Elaboración propia.**4.2.1 Análisis de robustez**

Para evaluar el comportamiento de este fenómeno, se estudia la variación de notas en el tiempo entre cargos adscritos y no adscritos, ya que estos últimos se ven menos afectados por las modificaciones de la reforma. Los resultados de esta evaluación se pueden ver en la Tabla 7.

Los resultados indican lo esperado: los cargos no adscritos no presentan una variación significativa en sus notas PI, mientras que los cargos adscritos dan cuenta de un efecto similar al mostrado anteriormente.

Tabla 7:

Estimaciones de efecto reforma en notas PI, según tipo de cargo para quienes aprobaron fase PI

VD: Nota PI – Selecc. PI	No adscritos	Adscritos
REFORMA	0,080	0,117
	(1,10)	(5,93)**
Intercepto	5,287	5,657
	(4,75)**	(24,50)**
Control Empresas y metodología	Sí	Sí
Tendencia temporal	Sí	Sí
Efectos fijos	Sí	Sí
R2	0,82	0,62
N	405	2619

* p<0.05; ** p<0.01

(estadístico t entre paréntesis)

Nota: Cargos previos a la reforma, ambos niveles.

Fuente: Elaboración propia.

De esto podría concluirse que los postulantes nuevos, quienes ingresan al sistema posterior a la reforma, no presentan peores calificaciones que las acostumbradas en el sistema previo a la reforma. Esta conclusión es de alto interés para el estudio de la eficiencia y costos del sistema, dados los costos del procesamiento de postulaciones. Si las nuevas postulaciones fueran rechazadas, el esfuerzo por conseguir mejores candidatos a través de la promoción del mérito podría reflejarse en una pérdida de recursos producto del sobreprocesamiento de postulaciones que acaban siendo rechazadas del sistema.

De esto podría concluirse que los postulantes nuevos, quienes ingresan al sistema posterior a la reforma, no presentan peores calificaciones que las acostumbradas en el sistema previo a la reforma.

5. DISCUSIÓN Y REFLEXIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

5.1 SÍNTESIS DE RESULTADOS Y LIMITACIONES DEL ESTUDIO

Este estudio analizó los efectos que la Ley 20.955 tuvo sobre la cantidad de postulantes promedio por concurso y las notas promedio que los postulantes obtienen en el proceso. Los resultados indican que la reforma significó un aumento de 38 postulantes adicionales en promedio por concurso, lo que constituye casi un tercio adicional de postulantes (considerando un promedio de 115 postulantes por concurso previo a la reforma). De los 38 postulantes promedio por concurso explicados por la reforma en estudio, 12 corresponden a postulantes nuevos al Sistema ADP (que postulan por primera vez). Adicionalmente, la evidencia sugiere que entre 3 y 6 postulantes dejaban de participar en los concursos producto de la participación de un directivo TyP cuando las autoridades podían recurrir a esta figura. Estos resultados muestran ser robustos a cambios de especificaciones y análisis en submuestras.

Por otra parte, la evidencia sugiere que la implementación de la reforma se asocia también a un aumento entre 0,1 y 0,15 puntos en la nota del análisis curricular de postulantes (P1) que aprueban las fases del proceso. También se relaciona a un aumento entre 0,05 y 0,06 puntos en la nota de calificación conjunta de la entrevista gerencial y la evaluación psicolaboral (P2P3) de los postulantes que aprueban esta etapa, y además, la fase de entrevistas del proceso.

Este estudio utiliza métodos econométricos para estimar los efectos de la Ley 20.955, de manera tal de poder aislar explicaciones alternativas a los fenómenos estudiados. Sin embargo, existen ciertas limitaciones al uso de estos modelos para el estudio de la realidad social. Por una parte, el proceso de reclutamiento y selección de directivos públicos se compone de diversas etapas, de las cuales varias corresponden a procesos subjetivos que difícilmente pueden ser medidos objetivamente a partir de un modelo estadístico. Por otra parte, a pesar de la robustez del análisis para asociar los cambios percibidos a la implementación de la Ley 20.955, es imposible determinar con certeza qué mecanismos subyacentes son los que producen los cambios estudiados.

Algunos análisis exploratorios de las reclamaciones del Sistema ADP permitieron estudiar la percepción de injusticia e irregularidad en sus concursos, cómo esta se

veía afectada cuando en tales procesos participaba un TyP y también cómo cambió posterior a la Ley 20.955. Sin embargo, la evidencia preliminar levantada sugiere que no existe evidencia precisa de que dicha percepción de injusticia o irregularidad esté mayormente asociada a la figura del TyP o a factores removidos por la reforma.

Finalmente, es posible concluir que el principal impacto de la reforma, que es posible evaluar robustamente a la fecha, es la eliminación de la posibilidad de participar en los concursos de Alta Dirección Pública a aquellos directivos que ejercían los cargos de modo Transitorio y Provisional (TyP), materia que fue ampliamente desarrollada en la presente nota técnica. Otros lineamientos que establece la Ley 20.955 de 2016, que tienen efectos sobre la legitimidad y efectividad del SADP, en los Convenios de Desempeño y aquellos relativos a la Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas en la implementación de las normas, deben estudiarse profundamente para entender el impacto de largo plazo que tuvo esta reforma.

5.2 REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

Es necesario comprender la reforma de 2016 en el contexto del sistema complejo y dinámico que es la Alta Dirección Pública. En 2003, cuando se gesta esta gran modernización del Estado, se estaba fundando un sistema nuevo dentro del Estado chileno, con instituciones basadas en un paradigma distinto sobre el reclutamiento, selección, desempeño y acompañamiento a los gerentes públicos, a lo que había sido hasta ese momento.

Por tanto, la reforma de 2016, con sus múltiples modificaciones y los distintos propósitos de cada uno de ellos (ver Tabla 1), afecta de modo sistémico las lógicas de la ADP que se habían instalado e ido arraigando, por más de una década, en los actores que participan del Sistema y las interacciones entre ellos. Tener esto a la luz es fundamental para comprender los alcances del ejercicio de evaluación de una reforma que está aún implementándose y evolucionando, a medida que el Sistema de ADP hace propias las lógicas que acompañan las modificaciones introducidas.

Podemos identificar tres que inciden en ello. Primero la variable temporal de la implementación de las modificaciones, dado que parte de las modificaciones se comenzaron a ver inmediatamente una vez promulgada la nueva legislación, como, por ejemplo, la eliminación de la

facultad de nombramientos transitorios y provisionales en los concursos. Otros cambios fueron introduciéndose en el tiempo, como la conformación de un banco de candidatos que operara en régimen, contribuyendo de modo regular a los concursos que se realizan.

Un segundo factor a considerar es el rol del Servicio Civil como actor principal y coordinador del Sistema. Si bien ya contaba con atribuciones necesarias para ejercer dicho rol desde 2003, la reforma de 2016 lo fortalece y aún está en desarrollo la implementación de ello, de modo de poder contar con atribuciones suficientes para que los cambios en el Sistema que impulsa la institución sean sostenibles en el tiempo.

Un tercer y último factor, que no es explícito en la reforma de 2016, es la destinación de recursos para efectos de lograr los propósitos de la misma. En la Tabla I, es posible asociar a gran parte de los lineamientos esperados de las modificaciones, recursos para su consecución, al hablar de “ampliar la cobertura”, “aumentar legitimidad y transparencia” o “aumentar efectividad y eficiencia”, entre los detallados.

Estos factores, explícita o implícitamente, son relevantes a la hora de entender los cambios que introdujo la reforma al Sistema de Alta Dirección Pública y, como cada aspecto que se evalúa en este estudio, deben considerar para su interpretación una mirada amplia y de largo plazo mientras el Sistema adopta las modificaciones de la reforma.

La relevancia de entender y mostrar esta evidencia, de carácter empírica y robusta, radica en la importancia de evaluar los cambios realizados a un Sistema ya en curso, y que por su naturaleza tiende a resistir modificaciones. La resiliencia del poder político a los cambios orientados a la meritocracia es fuerte, y la evidencia empírica que muestra cómo estas reformas dan frutos relevantes son un potente argumento a favor de sistemas meritocráticos que discutan la sobrepolitización de las funciones públicas.

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 éste presentan un laboratorio importante sobre el funcionamiento de las políticas de probidad y meritocracia en el Estado. Es profundamente relevante producir e informarse de la evidencia de esta naturaleza para el aprendizaje de las reformas.

La resiliencia del poder político a los cambios orientados a la meritocracia es fuerte, y la evidencia empírica que muestra cómo estas reformas dan frutos relevantes son un potente argumento a favor de sistemas meritocráticos que discutan la sobrepolitización de las funciones públicas.

6. REFERENCIAS

A

Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (1994).

Civil servants and policymakers: Neutral or responsive competence?. *Governance*, 7(4), 461-469.

Angrist, J. D., & Pischke, J.-S. (2008).

Mostly Harmless Econometrics. Oxford: Princeton University Press.

B

Bearfield, D. A. (2009).

What is patronage? A critical reexamination. *Public Administration Review*, 69(1), 64-76.

C

Cingolani, L., Thomsson, K., & de Crombrughe, 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.

Costa, R. & Waissbluth, M. (2007).

Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública: balance y perspectivas (Serie Gestión Núm. 94). Santiago de Chile: Industrial Engineering Department, University of Chile.

D

Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017).

Organizing Leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government. Cambridge University Press.

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.

E

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.

G

Gallo, N., & Lewis, D. E. (2011).

The consequences of presidential patronage for federal agency performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 219-243.

Gilmour, J. & Lewis, D. E. (2006).

Political Appointees and the Competence of Federal Program Management. *American Politics Research*, 34 (1): 22-50.

Grindle, M.S (2010).

Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America (HKS Faculty Research Working Paper Series RWPI0-025). Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

H

Henderson, J., Hulme, D., Jalilian, H., & Phillips, R. (2007).

Bureaucratic Effects: Weberian State Agencies and Poverty Reduction. *Sociology*, 41(3): 515-532.

Hollibaugh, G. E. (2015).

Naïve Cronyism and Neutral Competence: Patronage, Performance, and Policy Agreement in Executive Appointments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2): 341-372.

Hustedt, T., & Salomonsen, H. H. (2014).

Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 746-765.

I

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.

L

Lewis, D. E. (2007).

Testing Pendleton's Premise. Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats? *The Journal of Politics*, 69(4): 1073-1088.

Lewis, D. E. (2008).

The Politics of Presidential Appointments. Princeton, NJ: Princeton University Press.

M

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.

Moynihan, D. P., & Roberts, A. S. (2010).

The triumph of loyalty over competence: The Bush administration and the exhaustion of the politicized presidency. *Public Administration Review*, 70(4), 572-581.

Mulgan, R. (1998).

Politicisation of senior appointments in the Australian Public Service. *Australian Journal of Public Administration*, 57(3), 3-14.

N

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,

P

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.

R

Rauch, J. E., & Evans, P. B. (2000).

Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of public economics*, 75(1), 49-71.

S

Schmidt, V. A. (2013).

Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 2-22.

Svara, J. H. (2001).

The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public administration review*, 61(2), 176-183.

W

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.

Wood, B. D., & Waterman, R. W. (1991).

The dynamics of political control of the bureaucracy. *American Political Science Review*, 85(3), 801-828.

Wooldridge, J. (2008).

Introductory Econometrics (4th Edition). South Western College.



N° 1 Junio 2010

Déficit de vitamina "I": Las omisiones de implementación de las políticas públicas

N° 2 Julio 2010

Inversión pública: Desafíos del Sistema Nacional de Inversiones

N° 3 Julio 2010

Supervisión educativa a establecimientos educacionales: Diagnóstico y desafíos para su modernización

N° 4 Marzo 2011

Descentralización en Chile: Una trayectoria posible

N° 5 Julio 2011

Dejando de financiar sólo el corto plazo. Nuevo sistema de asignación de recursos para la defensa en Chile

N° 6 Mayo 2012

Análisis organizacional de entidades públicas en Chile: Lecciones para la gestión y el diseño de políticas

N° 7 Junio 2012

Por una mejor educación inicial en Chile: Rol, relevancia y desafíos de la Junta Nacional de Jardines Infantiles [JUNJI]

N° 8 Junio 2013

Gobiernos regionales: El eslabón perdido de la descentralización

N° 9 Enero 2014

Altos Directivos Públicos: ¿Qué hacen con su tiempo?

N° 10 Julio 2015

Diagnóstico y propuestas para el sistema de selección de Directivos Escolares

N° 11 Mayo 2015

Diseño institucional de un nuevo Sistema de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia en Chile: Principios y componentes esenciales

N° 12 Junio 2015

La accesibilidad, una obligación de los Estados en sus servicios web

N° 13 Septiembre 2017

El Desafío de la Seguridad en el Trabajo; Evaluación del Plan de Prevención del Instituto de Seguridad Laboral.

N° 14 Diciembre 2017

Diseño de Servicios en Hospitales: Propuestas para incrementar su productividad

N° 15 Mayo 2018

Evaluación de Impacto Centros de Desarrollo de Negocio en Chile: Generando empleo a través de empresas de menor tamaño

N° 16 Octubre 2018

Teletrabajo en el Estado de Chile: Efectos y desafíos para su diseño e implementación

N° 17 Diciembre 2019

Políticas para el acceso a tecnologías de acceso universal en el sistema escolar chileno: evaluación y recomendaciones