

13 años de funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile

Un modelo de gestión incompleto

Amaya Fraile G.

Consultora

Resumen /

El Sistema de Alta Dirección Pública fue instaurado en Chile en el año 2003 como respuesta a un escándalo político. A través de este esquema se aspiraba a contar con directivos de primer y segundo nivel jerárquico que, pasando un filtro de mérito, dirigiesen los servicios públicos de forma profesional, mostrando eficiencia en su gestión. Con el avance en la adscripción al sistema y los cambios de gobierno y coaliciones políticas, el sistema mostró falencias. Diversos intentos de reforma se presentaron al Congreso, solo habiendo sido aprobado el tramitado en 2016. Este artículo describe el Sistema de Alta Dirección Pública y reflexiona sobre los cambios propuestos en las distintas iniciativas legales. Además, presenta un análisis empírico y revisa la literatura en relación al impacto del Sistema, dando cuenta que, a la fecha, este muestra efectos limitados y mixtos en los ámbitos de gestión revisados.

Introducción

El establecimiento de sistemas de directivos públicos es un proceso que ha venido institucionalizándose en el mundo. Importante para esta corriente fue la creación del *Senior Executive Service* en Estados Unidos el año 1978, el cual persiste actualmente y tiene como misión asegurar que el manejo directivo del gobierno (federal) sea del más alto estándar y responda a las necesidades, políticas y metas de la nación. En América Latina esta corriente vino de manera más tardía y Chile fue pionero con el establecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en el año 2003.

Pero ¿por qué buscan los gobiernos limitar su capacidad de incluir a personas de su plena confianza y correligionarios? Muchas veces, y tal como sucedió en el caso chileno, a raíz de escándalos de corrupción que terminan en regulaciones y leyes que incluyen la selección por mérito, buscando asegurar la idoneidad para el cargo de los ocupantes de los mismos. Adicionalmente, la premisa en el establecimiento de estos sistemas es que contar con directivos públicos idóneos para el cargo, que hayan sido seleccionados pasando por un filtro de mérito, se traduciría en mejoras en resultados en materias de gestión que sean observables por la ciudadanía en la calidad y eficiencia entregada en las prestaciones, bienes y servicios provistos de manera estatal.

N. de A.: Agradezco a Piedad Gálvez y Juan Ignacio Venegas por su valiosa colaboración. Cualquier error u omisión, es de exclusiva responsabilidad de la autora.

El presente trabajo considera una primera sección en que se contextualiza el SADP chileno. Posteriormente, se caracterizan sus 13 años de funcionamiento y se entrega una reseña de las distintas discusiones legislativas que han existido con posterioridad a su creación. Respecto del impacto de la implementación del SADP en la gestión de los servicios adscritos, el trabajo a continuación hace una reseña bibliográfica de la escasa evidencia disponible, la que se complementa con un análisis estadístico.

Si bien los resultados presentados no son concluyentes, el análisis da cuenta de un posible impacto desfavorable en la gestión con la adopción del SADP. Lamentablemente el registro de información en el Estado chileno tiene carencias fuertes y, a pesar de contar con datos provistos por la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) y por la Dirección de Presupuestos (DIPRES), la calidad de estos no es suficiente para poder hacer una evaluación con los criterios que se desearía. Esto debe corregirse. En este contexto, una agenda de investigación futura que permita evaluar el impacto del SADP y potenciar sus virtudes, implicaría contar con información fidedigna entregada por parte del Estado, idealmente a través de un organismo encargado de recopilar la información de gestión pública de forma ordenada, incluyendo los datos de personas en el Estado. Lo anterior incluye también que esta información esté abiertamente disponible en formato uniforme y compatible con procesamientos estadísticos.

2 /

La Alta Dirección Pública como parte de un sistema de gestión

El SADP ha buscado incorporar en puestos directivos del gobierno a los mejores candidatos posibles, intentando compatibilizar la lealtad al gobierno con la ejecución de políticas (*responsiveness* versus *delivery*). El sistema partió de una crisis política y buscó despolitizar los niveles superiores jerárquicos de los servicios públicos incorporando la variable de mérito, pero mantuvo cierto nivel de resguardo político, al mantenerlos como puestos de confianza política del Presidente de la República (Costa y Weissbluth 2007).

A su vez, la instalación del SADP habría sido también relevante para poder asegurar el desarrollo humano y gobernabilidad, ya que, para conseguir esa meta, tal como plantean Salinas y Rosales (2004), sería indispensable contar con un servicio civil de carrera moderno. En la misma línea, estudios internacionales han demostrado con gran influencia que existen ciertas variables de un estado weberiano que afectarían de manera positiva el crecimiento del país y también disminuirían la pobreza. Evans y Rauch (1999) encontraron que las burocracias estatales caracterizadas por el reclutamiento meritocrático y escalas profesionales predecibles y con gratificaciones definidas (modelo weberiano) estarían asociadas con mayores tasas de crecimiento. A su vez, Hulme et al. (2003) encontraron una fuerte asociación de la burocracia weberiana y la reducción de la pobreza.

Según los hallazgos de Hansen y McNab (2017) la corrupción (incluido el clientelismo político) disminuye la productividad del sector público, desincentiva la inversión privada, reduce la inversión extranjera y afecta negativamente a diversos indicadores sociales. Además, probaron que para disminuir esos niveles de corrupción, los directivos del sector público deben usar la administración de manera proactiva con un alto nivel de supervigilancia.

A pesar de las virtudes que traen para los gobiernos y los países en general la despolitización e incorporación del mérito en la selección de altos directivos y la consecuente baja en los índices de corrupción, estas reformas no resultan fáciles implementar. En esta línea, Longo (2004) plantea que la probabilidad de poder hacer transformaciones que introduzcan y consoliden cambios que aporten al rigor y profesionalismo en sistemas públicos politizados y clientelistas es baja, si no se incluyen cambios orientados a estimular también la receptividad de la administración de prioridades políticas de los equipos gobernantes y a responsabilizar a los funcionarios por los resultados.

Anteriormente al establecimiento del SADP, importantes transformaciones en la línea del *New Public Management* habían sido aprobadas por el Congreso e implementadas en el marco de procesos de reforma y modernización del Estado impulsados por distintos gobiernos. Las reformas más relevantes tuvieron lugar en el año 1997, cuando se firma un acuerdo con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF)

el que se materializa en la Ley N° 19.553 de 1998. En ella se crea la asignación de modernización, pagada de forma trimestral (devengada mensualmente) que constaba de tres componentes: uno base (a todo evento), un segundo institucional (Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG) y uno individual asociado a las calificaciones y antigüedad. También en esta reforma se introdujo mérito en los mecanismos de ascenso y promoción en la carrera funcionaria, se incorporó un plan de retiro a la jubilación y se modificaron los sistemas de calificaciones y de capacitación (Congreso Nacional de Chile 1998 y Morales 2014).

Por su parte, la intención de la introducción del SADP era incorporar la componente de mérito dentro de un sistema de gestión integral donde los directivos seleccionados mediante el sistema tuvieran un filtro que asegurara su idoneidad para el cargo, entregando al sistema instrumentos para la evaluación del desempeño y, a la vez, los dotaba con algunas herramientas para poder gestionar. Por esto, dicha ley no solo creó la DNSC, el Consejo y el SADP, sino que también modificó el Estatuto Administrativo limitando los cargos de confianza en la carrera funcionaria y e introdujo cambios en la Ley N° 19.553, fortaleciendo el incentivo de modernización y reemplazando el incentivo remuneracional individual por uno de carácter colectivo.

3 /

El Sistema de Alta Dirección Pública: definiciones

3.1. Objetivo del Sistema de Alta Dirección Pública

El SADP se establece en Chile mediante la aprobación de la Ley del Nuevo Trato Laboral (Ley N° 19.882 del año 2003). Fue definido como una pieza clave en la modernización del Estado con el fin de “regular la institucionalidad, el ingreso, la retribución y las condiciones de desempeño de todos los directivos superiores con funciones ejecutivas en las instituciones del gobierno central del Estado”, como queda establecido en el Mensaje con que fue ingresado en el año 2003 dicho proyecto de ley.

El pilar del establecimiento del SADP es que los mejores profesionales que deseen ser parte del servicio público puedan desempeñarse en

el Estado, no limitando sus funciones exclusivamente a las políticas y mandatos del gobierno de turno, sino que pudiendo otorgarle continuidad al aparato público y a la ejecución e implementación de las políticas públicas en el mediano y largo plazo (Rodríguez 2012).

A junio del año 2016, 125 servicios públicos se encontraban adscritos al SADP, formando parte del sistema 119 cargos de primer nivel jerárquico y 995 de segundo. Además, el sistema se ha ampliado más allá del Estado central y los servicios adscritos, siendo voluntariamente utilizado por servicios no adscritos para algunos concursos dentro del aparato del Estado. Por ejemplo, fue usado en el año 2016 para los 200 cargos de facilitadores de encuentros locales autoconvocados y cabildos del proceso constituyente.

3.2. El Consejo de Alta Dirección Pública

El Consejo es autónomo y cuenta, según la disposición legal, con cinco miembros, uno de los cuales es el Director de la DNSC quien lo preside y es nombrado por el Presidente de la República. Los otros cuatro integrantes son inamovibles y propuestos de a pares por el Presidente de la República y ratificados en forma conjunta por al menos cuatro séptimos del Senado por periodos de seis años. La ley fija este mecanismo para buscar parejas que sean de consenso político (Costa y Waissbluth, 2007).

Las funciones del Consejo, según lo establece la ley, se pueden resumir en:

- a) Regular los procesos de selección de candidatos a cargos del SADP.
- b) Resolver la contratación de empresas especializadas en selección de personal.
- c) Revisar y aprobar los perfiles de cargos propuestos por ministerios y servicios.
- d) Proponer al Presidente de la República una nómina de 3-4 candidatos para cargos de primer nivel.
- e) Participar en el Comité de Selección de directivos del segundo nivel jerárquico
- f) Conocer de los reclamos interpuestos por los postulantes.

- g) Proponer al ministro de Hacienda los porcentajes de la asignación de Alta Dirección Pública para los cargos de primer nivel.
- h) Proponer a la DNSC las medidas y normas generales que juzgue necesarias para el mejor funcionamiento del SADP y absolver las consultas que esta le efectúe.
- i) Conocer y aprobar directrices para el diseño e implementación de los planes y programas de inducción, acompañamiento, formación y desarrollo de altos directivos públicos, elaborados por la DNSC.
- j) Aprobar, la incorporación de candidatos que no deban pasar por el proceso de selección ya que se encuentran ejerciendo un cargo directivo del SADP o bien porque formaron parte de una nómina en los últimos 24 meses.
- k) Informar a las Comisiones de Hacienda del Congreso sobre el funcionamiento del SADP.
- l) Proponer el nombramiento y remoción del Secretario del Consejo.

3.3. La Dirección Nacional del Servicio Civil

La DNSC es un organismo descentralizado que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Corresponde al ente rector del Servicio Civil, que tiene como objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado (Ley N° 19.882). La DNSC cuenta con un Director Nacional (quien preside el Consejo) y dos Subdirecciones, la Subdirección de Alta Dirección Pública y la de Gestión y Desarrollo de Personas, cuyos cargos se incorporarán al SADP según lo establecido en la Ley N° 20.955.

De modo resumido, las funciones que la ley le encomienda son:

- a) Implementar, administrar y realizar las acciones necesarias para asegurar el eficiente y eficaz funcionamiento del SADP.
- b) Participar en el diseño de las políticas de gestión de personas y colaborar con los servicios públicos en su aplicación.
- c) Asesorar a autoridades de gobierno y jefes de servicio en ámbitos de gestión de personas.

- d) Promover reformas en gestión de personas.
- e) Constituir y administrar un registro de cargos de altos directivos públicos con toda la información del cargo e individual de los directivos que corresponda.
- f) Realizar estudios acerca de temas de sus funciones y de remuneraciones que puedan ser utilizados como base para el cálculo de las compensaciones económicas que reciban altos directivos.
- g) Apoyar al Consejo.
- h) Promover buenas prácticas laborales en los servicios públicos.
- i) Fomentar y apoyar la profesionalización y desarrollo de las unidades gestión de personas de los ministerios y servicios
- j) Contribuir al fortalecimiento de las relaciones que el gobierno mantiene con las asociaciones de funcionarios.
- k) Constituir y administrar un registro de consultores externos especializados en servicios de asesoría para procesos de selección de personal, y de desarrollo y gestión de personas.
- l) Realizar las tareas que el ministro de Hacienda le encomiende en el ámbito del personal del sector público.
- m) Entregar al Consejo una vez al año información relevante sobre el SADP.

3.4. *El proceso del concurso*

Los cargos adscritos SADP son cargos de confianza política, no obstante, el SADP se establece como un mecanismo que intenta asegurar el mérito de los candidatos que son presentados a la autoridad durante el proceso de selección (Costa y Waissbluth, 2007, Rodríguez 2012 y Llano 2014). Con este fin, el Consejo presenta a la autoridad una nómina de candidatos que fueron evaluados en sus méritos, siendo este quien decide por uno de los postulantes presentados o bien declarara desierto el concurso.

Cuando un cargo se adscribe al sistema, o bien queda vacante ya habiéndose adscrito con anterioridad, se inicia el proceso de un concurso confidencial cuyo primer paso es la elaboración del perfil del cargo, el cual es diseñado por el ministerio o servicio y debe ser revisado y aprobado por el Consejo. Luego, se inicia el proceso de convocatoria en

la prensa escrita y en él participan empresas dedicadas a la selección. En efecto, una empresa especializada en selección de personal realiza el análisis curricular de los candidatos de segundo nivel jerárquico y, en el caso del primer nivel jerárquico, son dos las empresas encargadas del proceso: una que se dedica a la búsqueda de candidatos y otra a la evaluación de los mismos. El proceso de evaluación consiste en el chequeo de antecedentes, entrevistas y otros pasos necesarios, luego de lo cual se presenta al Consejo (concursos de primer nivel jerárquico) o al Comité de Selección^[1] (concursos de segundo nivel jerárquico) una nómina de preseleccionados. A su vez, estas entidades seleccionan una nómina para ser presentada a la autoridad de 3-4 candidatos (previo a la aprobación de la Ley N° 20.955 las nóminas podían ser de hasta cinco candidatos) luego de tener entrevistas con los mejor evaluados. La autoridad puede elegir a algún candidato de la nómina o bien declarar desierto el concurso en un plazo máximo de 90 días desde recibida la lista. En caso de declararse desierto, deberá convocarse un nuevo proceso de selección. En concursos de segundo nivel jerárquico, podrá declararse desierto una única vez.

3.5. Después de la selección

En el marco del SADP, una vez que la autoridad ha seleccionado un candidato para ocupar un cargo, este firma un contrato de duración de tres años, el cual puede ser renovado por dos periodos de igual permanencia, sin la necesidad de volver a pasar por el proceso de selección. El titular puede renunciar en cualquier momento y también la autoridad puede solicitarle la renuncia. De completar los tres periodos, luego debe obligatoriamente dejar el cargo.

Los directivos adscritos al SADP deben firmar un convenio de desempeño con su superior jerárquico por los tres años de duración de su

[1] El Comité de Selección se conforma para concursos de segundo nivel jerárquico y está integrado por un representante del jefe superior del servicio respectivo, que deberá ser funcionario de la planta directiva o del estamento profesional del mismo, un representante del ministro o subsecretario del ramo, actuando este último por delegación del primero, y un miembro del Consejo o un representante de este elegido de una lista de profesionales aprobada por el propio Consejo.

contrato. En él se establecen metas y objetivos del cargo y los indicadores y medios de verificación de los mismos y una vez suscritos, deben ser comunicados por la autoridad a la DNSC. El directivo tiene la obligación de informarle a su superior (ministro o jefe de servicio) sobre el cumplimiento de este convenio una vez al año y a su vez, el superior debe determinar el grado de cumplimiento efectivo del mismo e informarlo a la DNSC.

El cumplimiento del convenio de desempeño está asociado a una asignación de alta dirección pública, la cual es un premio en remuneraciones que se incluye en el perfil de cargo. Forma parte de las remuneraciones permanente establecidas en el contrato y es definida por decreto supremo del Ministerio de Hacienda (previo a la convocatoria del concurso). Esta asignación varía cargo por cargo y con todo, no puede significar más del 100 por ciento de las remuneraciones brutas de carácter permanente que le corresponda percibir al funcionario. A su vez, el total de remuneraciones promedio anuales que perciba el alto directivo, no podrá superar a las que reciba el subsecretario del ramo.

El porcentaje de asignación que perciban los directivos dependerá del grado de cumplimiento de su convenio. Un nivel de cumplimiento igual o superior a 95 por ciento dará derecho a recibir el 100 por ciento de sus remuneraciones. El cumplimiento mayor a 65 por ciento y menor a 95 por ciento permitirá percibir 93 por ciento de la remuneración más el 7 por ciento de lo que resulta al multiplicar el porcentaje de cumplimiento por su remuneración bruta. Y un cumplimiento inferior al 65 por ciento permite recibir el 93 por ciento de la remuneración bruta. Las metas establecidas en el convenio son anuales, por ende, durante el primer año de servicio no es posible evaluar el cumplimiento de estas.

3.6. Renuncias y reemplazos

Cuando un profesional titular de primer o segundo nivel jerárquico de un cargo adscrito al SADP deja su cargo —sea por renuncia voluntaria o por desvinculación a solicitud de la autoridad— debe iniciarse un nuevo proceso de selección.

Hasta la promulgación de la Ley N° 20.955 en octubre de 2016, el cargo era temporalmente ocupado por un profesional “provisional y

transitorio” (PyT), el cual era nombrado directamente por la autoridad y tenía una duración máxima de un año en el puesto. Mucha literatura dio cuenta del abuso de esta figura y cómo estos profesionales en calidad de provisionales y transitorios a la larga eran privilegiados a la hora de concursar (por sus conocimientos del cargo luego de ocuparlos por un periodo prolongado en calidad de PyT y por la afinidad política con la autoridad) y terminaban siendo electos como titulares del cargo adscrito al SADP en concurso (González-Bustamante et al. 2016, Egaña 2011, Grindle 2012, Lambertini y Silva 2009).

La nueva ley eliminó la figura de los PyT y definió que al generarse una vacancia, se deberá regir según lo establecido para subrogación en el Estatuto Administrativo o nombrar a un profesional elegido por el SADP de segundo nivel del mismo servicio.

Esta normativa también definió nuevos plazos más acotados para las distintas fases posteriores a la desvinculación (informar de la renuncia, elaboración de un nuevo perfil, llamado a concurso, etc.). Lo que se espera se traduzca en una reducción final de los tiempos de subrogación.

4 /

Funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública: a 13 años de su aplicación

En esta sección se entregarán referencias del avance que ha tenido la adscripción de los servicios públicos al SADP, el avance de los concursos realizados y sobre los cargos que han sido ocupados de forma provisional o transitoria.

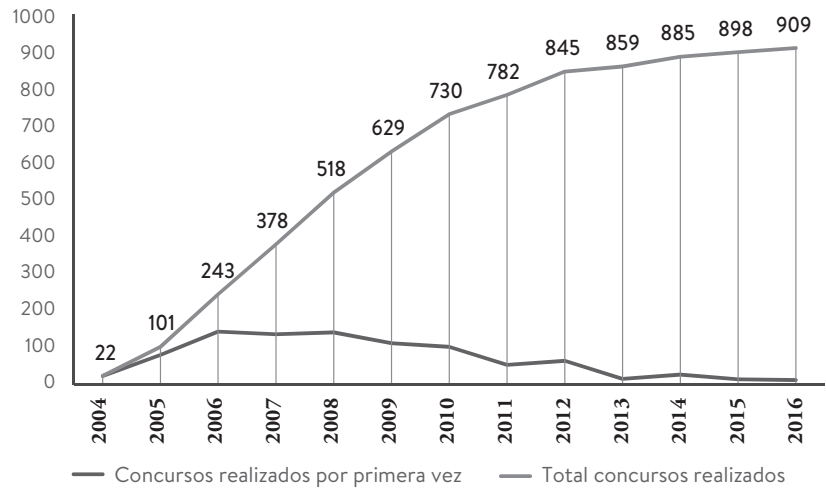
4.1. La adscripción al sistema

EL SADP comenzó su funcionamiento con 417 cargos adscritos al sistema, cifra que gradualmente fue creciendo, llegando a 1.114 cargos de 125 servicios públicos incorporados al SADP a febrero de 2017. De estos, 119 cargos corresponden a autoridades de primer nivel jerárquico y 995 son de segundo. Al momento de entrar en vigencia la Ley de Nuevo Trato Laboral, esos 417 cargos quedaron automáticamente adscritos al SADP (48 servicios) y un artículo transitorio de la Ley definió que

los restantes servicios debían incorporarse paulatinamente hasta el año 2010, lo cual se vio acelerado por algunas crisis institucionales como la ocurrida con Chiledeportes el año 2007 (Costa y Waissbluth 2007 y Llano 2014). A pesar de la adscripción, un cargo se incorpora al sistema solo cuando ocurre la vacancia por renuncia o despido.

Según cifras publicadas por la DNSC en su sitio web institucional, el primer nivel jerárquico cuenta con un 99 por ciento de avance en adscripción, quedando al 30 de junio de 2016 solo un cargo por ser concursado. Mientras que en el segundo nivel la adscripción ha alcanzado a un 92 por ciento, es decir, dicho porcentaje de cargos de segundo nivel han sido concursados o se encontraban en proceso de concurso a la misma fecha.

GRÁFICO N° 1 / Evolución de la adscripción según concursos de primer y segundo nivel jerárquico 2004 - junio 2016

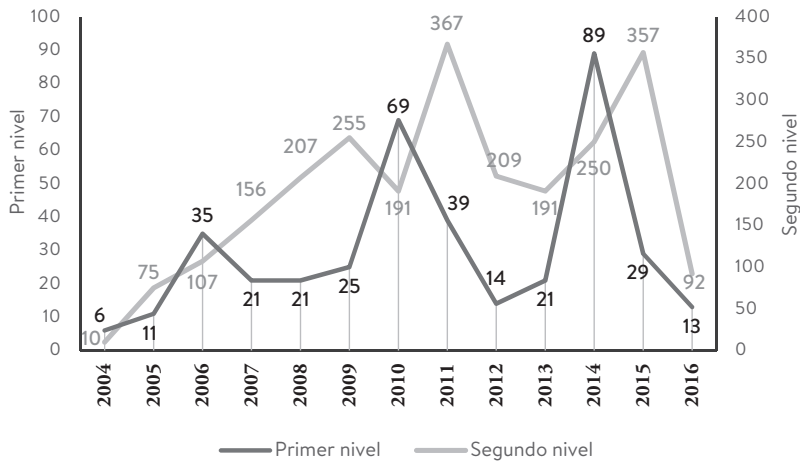


Fuente: DNSC.

4.2. Los concursos

Los concursos, tal como era de esperar, fueron creciendo en número a medida que la adscripción de los servicios fue aumentando. Como se observa en el Gráfico N° 2, en el primer año hubo solo seis concursos de primer nivel jerárquico y diez de segundo nivel.

GRÁFICO N° 2 / Concursos de Primer y Segundo Nivel Jerárquico 2004 - junio 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la DNSC.

El número máximo de concursos de primer nivel en un año tuvo lugar en 2014, donde se realizaron casi 90 procesos de selección de este tipo, lo cual se encuentra relacionado con el cambio de gobierno y coalición que ocurrió en marzo del mismo año. De igual modo, es posible notar que en el cambio de gobierno y coalición anterior (2010) también se observa un aumento de los concursos de primer nivel jerárquico en el primer año de gobierno, aun cuando este incremento fue menos agudo que el observado en el 2014.

Respecto a los concursos de segundo nivel jerárquico, se puede apreciar que han tenido sus máximos históricos en los segundos años de un nuevo mandato. El año 2011 se realizaron 367 concursos, en comparación con los 255 que se habían realizado el 2009 y los 191 del 2010, es decir, en los dos primeros años de mandato, se realizaron 558 concursos. Mientras que en los dos primeros años de gobierno del periodo 2014-2018 se realizaron 607 concursos de segundo nivel, lo cual equivale a casi un 64 por ciento de los 955 cargos adscritos en dicho nivel jerárquico.

Según cifras entregadas por la DNSC, los costos promedio de los

concursos que terminaron en el envío de una nómina o declarados como desiertos por el Consejo o el Comité de Selección desde el 2011 al 2016 son de \$ 18.530.850 para cargos de primer nivel jerárquico y \$ 7.728.957 para los cargos de segundo nivel jerárquico.^[2] El cálculo considera el costo de las publicaciones realizadas, las consultoras contratadas para las búsquedas y las consultoras de evaluación, pero no tiene en consideración el costo administrativo propio del Estado incurrido por la DNSC, el Consejo y los Servicios y Subsecretarías involucradas en cada procedimiento. La Tabla N° 1 entrega información sobre los costos anuales en concursos.

TABLA N° 1 / Costo total anual de los concursos

Año	Concursos de primer nivel jerárquico	Concursos de segundo nivel jerárquico	Costo total anual en miles de pesos*
2004	6	10	188.475
2005	11	75	783.511
2006	35	107	1.475.578
2007	21	156	1.594.865
2008	21	207	1.989.042
2009	25	255	2.434.155
2010	69	191	2.754.859
2011	39	367	3.559.230
2012	14	209	1.874.784
2013	21	191	1.865.379
2014	89	250	3.581.485
2015	29	357	3.296.632
2016**	13	92	951.965

* Cifras calculadas sobre la base de los costos que tuvieron los concursos en el periodo 2011-2016, en pesos año 2017.

** Incluye datos de concursos realizados hasta el mes de junio de 2016.

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la DNSC.

[2] Cifras en pesos año 2017.

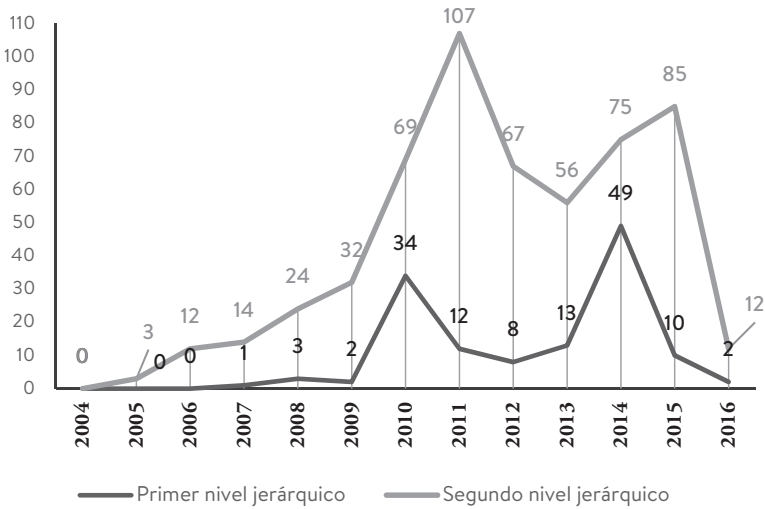
4.3. Los cargos ocupados por profesionales en calidad de provisionales y transitorios

Ante la renuncia voluntaria o no voluntaria de un profesional de primer o segundo nivel jerárquico que ocupe un cargo adscrito al SADP, hasta antes de la Ley N° 20.955 (2016), la normativa vigente establecía que este cargo debía ser ocupado por un profesional en calidad de PyT mientras durara el concurso, con un tope máximo de un año. Como bien se señaló, varios estudios han comprobado que se abusó de esta figura.

Al analizar el uso de esta figura desde la creación del sistema hasta agosto de 2016, se observa en el Gráfico N° 3, **que el uso de la condición de PyT fue creciendo a medida que crecía la adscripción de servicios y también que en los cambios de gobierno y coalición es cuando más se ha recurrido a ella.** En particular, el año 2010 hubo 34 PyT en primer nivel jerárquico y en el año 2014 esta cifra creció en casi 45 por ciento, habiendo 49 profesionales en dicha calidad. Además, se aprecia que para el caso de los cargos de segundo nivel jerárquico, el uso de esta figura es bastante extensivo durante los dos primeros años de gobierno de una nueva coalición. Durante el periodo 2010-2011 hubo 178 profesionales en calidad de PyT en el segundo nivel jerárquico, mientras que en el periodo 2014-2015 hubo 160. Esto, aun cuando al comenzar su periodo, ambas administraciones enviaron instructivos presidenciales con órdenes específicas de limitar esta figura y llamar a concurso a la brevedad al momento de producirse una vacante.

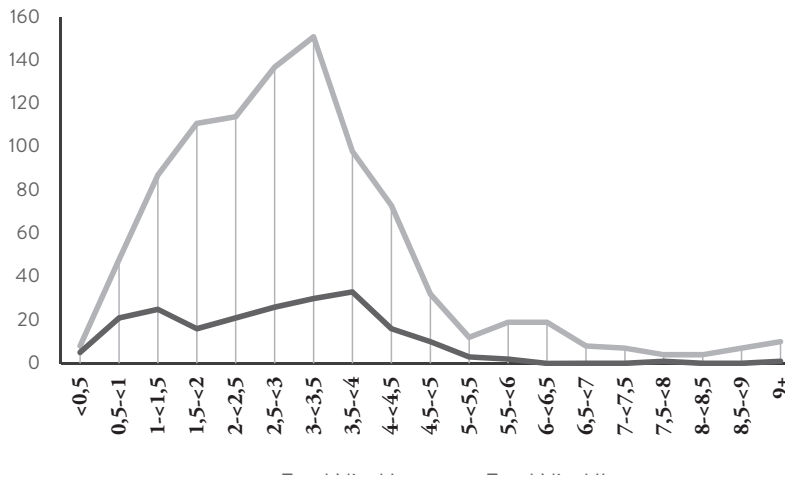
Lamentablemente mientras duró la figura de los PyT, no había obligación legal de informar a la DNSC cuando un profesional en esa calidad asumía un cargo o cuando lo dejaba o se transformaba en titular. Por consiguiente, esta dirección no cuenta con estadísticas respecto al uso de esta figura en ninguno de los dos niveles. Así, en base a supuestos y usando información de la selección de directivos titulares se calculó la duración de estos profesionales PyT (mayor detalle de estos cálculos se encuentran en el anexo). Con esta información, se estima que el tiempo promedio que permanecen en sus cargos los profesionales de primer nivel jerárquico es de 2,7 años, en tanto que los de segundo nivel se mantienen por 3,2 años.

GRÁFICO N° 3 / Profesionales en calidad de provisionales y transitorios según nivel durante periodo 2004 – agosto 2016



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la DNSC.

GRÁFICO N° 4 / Profesionales en cargos adscritos al SADP, por nivel jerárquico según duración promedio en el cargo medido en años



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la DNSC.

Reformas e intentos de reformas al SADP

Desde el establecimiento de la Ley de Nuevo Trato Laboral en el año 2003, han habido cuatro proyectos de ley para modificarla, siendo solo el último aprobado por el Congreso (Ley N° 20.955). Cabe destacar que los parlamentarios no tienen iniciativa en estas materias, por lo que toda reforma legal debe de originarse en el Ejecutivo. Los distintos proyectos se han enfocado en diversos ámbitos del sistema y unos han sido más ambiciosos que otros en cuanto a las áreas que han intentado cubrir.

En general, la mayoría de los proyectos han hecho modificaciones para perfeccionar las falencias que se han observado en la operación misma del sistema, como el uso y abuso de los directivos en calidad de PyT, la inexistencia de plazos o lo laxo de ellos en las distintas etapas del proceso de selección y aplazamientos que han dado a lugar a demoras excesivas en los procesos de nombramiento de titulares en los cargos adscritos. Algunos proyectos han intentado ser más ambiciosos, incorporando nuevos servicios al sistema e iniciativas para fortalecer el rol de la DNSC y el del Consejo (2007, 2013 y 2015). Solo el proyecto de 2013 intentó ir más allá de los límites del proceso de selección, al proponer un modelo de gestión que le otorgaba herramientas a los directivos seleccionados por la vía del SADP, siguiendo la línea de lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE). Este proyecto nunca llegó a ser efectivamente discutido en el Congreso.

En enero del año 2007 el primer gobierno de la Presidente Bachelet ingresó el proyecto de ley que “Perfecciona al Sistema de Alta Dirección Pública y modifica el Estatuto Administrativo en materia de concursabilidad del Tercer Nivel” que fue el primer intento de modificación de la Ley N° 19.882, a cuatro años de su promulgación y con solo un cambio de gobierno en el periodo. Este proyecto fue archivado sin haberse votado.

Durante el gobierno del Presidente Piñera fueron ingresados dos proyectos de ley relativos al tema. En primer lugar, en julio del año 2011, ingresa un proyecto de “ley corta” que buscaba perfeccionar el SADP y algunos aspectos del Estatuto Administrativo. Este proyecto fue trami-

tado y rechazado por la Cámara de Diputados en primer trámite constitucional en noviembre del mismo año. Luego, en septiembre del año 2013 se ingresa con urgencia simple el “Proyecto de Ley que perfecciona la gestión en el sector público, mediante nuevas herramientas de gestión y el mejoramiento del Sistema de Alta Dirección Pública” el cual no fue discutido, votado, ni tampoco ha sido archivado.

Finalmente, el segundo gobierno de la Presidente Bachelet ingresa, en julio del año 2015, el proyecto de ley que “Perfecciona al Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil”, el cual fue aprobado con modificaciones por el Senado, luego aprobadas por la Cámara de Diputados en agosto del 2016, siendo promulgada como “Ley N° 20.955 que Perfecciona al Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil” el 03 de octubre del mismo año.

A continuación se entregará una breve reseña y análisis de los aspectos más relevantes de cada uno de estos proyectos.

5.1. Proyecto de ley que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y modifica el Estatuto Administrativo en materia de concursabilidad del tercer nivel (2007)

Este proyecto era un texto sucinto, un tipo de “ley corta” que, como ya fue señalado, nunca llegó a ser tramitado (Boletín N° 4817-05). El proyecto tuvo su foco en perfeccionar el SADP en cuatro ámbitos fundamentales, manteniendo el énfasis en contar con un sistema de selección de directivos eficiente. Si bien se intentó también abarcar más servicios, no se buscó perfeccionar las herramientas existentes como los convenios de desempeño de altos directivos o dotarlos con herramientas de gestión.

Los principales puntos en que se enfocó este proyecto de ley fueron:

- i) *Incorporación de servicios*: 22 nuevos servicios se adscribían al sistema, algunos en forma integral (primer y segundo nivel) y otros de manera parcial, adscribiendo solo cargos de segundo nivel.
- ii) *Dificultar el uso excesivo profesionales en calidad de PyT*: obligaba a solicitar al Consejo la aprobación para que un PyT ocupe un cargo y se disminuía su duración en el puesto a un máximo de

seis meses, los cuales podrían ser prorrogables en seis más previo informe favorable de la DNSC.

- iii) *Se establecían o disminuían plazos máximos del proceso de selección:* se fijaban o acortaban los plazos para comunicar la vacante, informar del nombre del representante del ministerio y servicio en el comité, efectuar el nombramiento una vez presentados los candidatos elegidos y se establecía un plazo para el que el Ministerio de Hacienda y la DIPRES fijaran las asignaciones de Alta Dirección.
- iv) *Concursabilidad del tercer nivel:* se proponía permitir que los profesionales que se desempeñan en el cargo puedan postular a los concursos.

Este proyecto no se convirtió en ley, ya que en junio del mismo año en que se ingresó (2007) el propio Gobierno le retiró la urgencia simple al proyecto y no siguió su tramitación.

5.2. Proyecto de ley que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública (2011)

Este también fue un proyecto concebido como una “ley corta”, con un ámbito de acción acotado, teniendo en consideración incorporar un proyecto más largo en los siguientes años del mandato del Presidente Piñera. A pesar de su alcance, este proyecto intentó hacer cambios para entregarle más mecanismos de acción, control y supervigilancia a los subsecretarios, dotándolos de herramientas como la obligación de ser quien entrega el perfil de los candidatos de primer nivel y también quien define el representante ministerial en el Comité de Selección. Estos cambios buscaban mantener la coherencia con lo establecido en la LOCBGAE, que en su Art. 21 define como jefe superior de cada ministerio al subsecretario, quien tiene la obligación de coordinar a sus servicios, y en el Art. 25 le encomienda la supervigilancia de los servicios al ministerio. De ello se extrapola que es el subsecretario quien debe encabezar la tarea de coordinación y supervigilancia de la gestión de los servicios del sector.

Este proyecto puso su énfasis en:

- i) *Nuevas atribuciones para el subsecretario*: Varias funciones nuevas y algunas que la Ley N° 19.882 había concebido como propias del ministro del ramo, son establecidas como propias del subsecretario.
- ii) *Acortaba y establecía los plazos máximos para el cumplimiento de las distintas fases del proceso*: elaboración del perfil, establecimiento de la asignación, llamado a concurso, definición de comité y nómina y nombramiento de candidatos, entre otras.
- iii) *Dificultaba el uso excesivo de PyT*: se disminuía su duración en el cargo a un máximo de seis meses, prorrogables por seis adicionales, previa aprobación del subsecretario, se limitaba su capacidad de nombrar cargos de segundo nivel jerárquico y se les obligaba a invocar su calidad de PyT al actuar públicamente.
- iv) *Concursabilidad al tercer nivel*: se establecían cambios al Estatuto Administrativos para aumentar la movilidad y competencia en estos concursos.

Este proyecto fue rechazado en primer trámite constitucional en el año 2011.

5.3. Proyecto de ley que perfecciona la gestión en el sector público, mediante nuevas herramientas de gestión y el mejoramiento del Sistema de Alta Dirección Pública (2013).

Luego del rechazo del proyecto de ley corta, el gobierno del Presidente Piñera ingresó el proyecto de modificación a la Alta Dirección Pública más ambicioso que se haya presentado ante el Congreso. Este proyecto mantuvo el énfasis en buscar la coherencia con la LOCBGAE, entregando responsabilidades claras a los subsecretarios sobre la supervigilancia de la gestión de sus servicios. Para esto, además de incluir cambios directos en el SADP y en las obligaciones de los subsecretarios en temas de gestión y supervigilancia de sus servicios relacionados, creaba la figura del Delegado Presidencial de la Gestión y de una secretaría técnica que lo acompañara. Además, establecía la figura de los Directores de Gestión para acompañar a los subsecretarios en sus labores de supervigilancia. Todo lo anterior corresponde a una forma

de institucionalizar el plan ChileGestiona desarrollado durante el mandato del Presidente Piñera (Llano 2014).

El proyecto de ley adscribía ocho nuevos servicios al SADP e incorporaba nuevos cargos en cuatro servicios ya adscritos. También proponía cambios significativos al rol y atribuciones de la DNSC, el Consejo y al SADP. Para esto incorporaba y ampliaba gran parte de las reformas incluidas en el proyecto de “ley corta” e instructivos presidenciales de noviembre de 2010 y de abril de 2013.

Se buscó disminuir el nombramiento y permanencia de los profesionales que fueran designados en calidad de PyT, limitando su permanencia en el cargo a un máximo de seis meses, prorrogables por no más de seis adicionales, previa autorización del Consejo, además, estos directivos deberían invocar su calidad de PyT en cualquier acto público. Se buscó aumentar la duración en el cargo promedio de los directivos de segundo nivel adscritos al SADP, a la vez que se limitaba la cantidad máxima de directivos PyT de segundo nivel jerárquico en cada servicio.

Se incorporaban cambios para perfeccionar los convenios de desempeño suscritos por directivos seleccionados por el SADP, incluyendo que fuesen firmados por el subsecretario del ramo para el caso de directivos de primer nivel jerárquico, gradualidad en la disminución del incentivo monetario según nivel de cumplimiento con el fin incorporar en estos convenios metas más desafiantes y se les desvinculaba de la retribución obtenida por el cumplimiento de las metas institucionales (PMG). Además, se eliminaban los convenios y asignación para directivos en calidad de PyT.

Con el fin de acortar los procesos, se establecían límites a etapas no definidos en la Ley N° 19.882 y se acortaban otros ya determinados.

Igualmente, este proyecto puso énfasis en materias de gestión, perfeccionando los convenios de desempeño colectivos establecidos en la Ley N° 19.553, haciendo el castigo monetario por cumplimientos menores a 90 por ciento y mayores a 72,5 por ciento más graduales que lo establecido en la ley vigente al minuto de su envío.

Este proyecto ingresó en septiembre de 2013 y no fue tramitado.

5.4. Ley N° 20.955 de octubre 2016 que Perfecciona al Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil

La ley que fue aprobada en octubre de 2016 consideró la incorporación de seis servicios de manera integral al SADP (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Instituto Nacional de la Juventud, Servicio Nacional de Menores, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Dirección del Trabajo y Fondo Nacional de Salud) y cinco de modo parcial (Directores Regionales del Servicio Nacional de Menores, Subdirectores de la DNSC, segundos niveles de la Dirección General de Obras Públicas y de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas y los subdirectores del Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano).

También define y acorta plazos de las distintas fases del concurso, lo que se espera se traduzca en una reducción de los tiempos totales de los procesos. Además, con este fin, se crea un mecanismo de “gestión de candidatos” donde existiendo razones fundadas y con el acuerdo de 4/5 del Consejo, se permite incluir en concursos en la etapa previa a la entrevista a candidatos que hayan sido nominados para cargos similares en los últimos 24 meses o a que hayan sido seleccionados por el SADP y permanecido en sus cargos por al menos dos años, cumpliendo con el 90 por ciento o más de sus convenios de desempeño. Como estos candidatos no necesitarán pasar por todas las etapas del concurso, se supone podrá agilizarse el proceso.

La nueva ley faculta a la DNSC para recibir antecedentes curriculares antes de generarse las vacantes para someterlos a una pre evaluación. En el caso de ser considerados idóneos, dichos candidatos serán incorporados directamente a la fase de evaluación de los respectivos procesos de selección, esperando también una simplificación en el proceso que se traduzca en reducción de los tiempos de duración de los concursos.

Amplía las atribuciones y funciones de la DNSC y el Consejo, incorpora un mecanismo anual de rendición de cuentas entre el Gobierno y el Congreso en materias de funcionamiento del SADP. Se busca reducir el impacto de cambios de gobierno limitando los concursos del SADP en últimos ocho meses de gobierno y definiendo una limitación (comunicación fundada de los motivos al Consejo) a la desvinculación de

profesionales seleccionados por el SADP de segundo nivel jerárquico en los seis primeros meses de gobierno.

Elimina la figura de los PyT y obliga que al momento de producirse una vacante se reemplace por el respectivo subrogante legal o por un profesional elegido por el SADP de segundo nivel del mismo servicio.

A la llegada de un nuevo gobierno, se permite la designación directa de hasta 12 cargos adscritos al SADP de primer nivel jerárquico durante los primeros tres meses de administración, dejando a libertad del gobierno entrante la elección de las instituciones donde se desempeñarán estos directivos de su entera confianza.

5.5. *¿Son estos cambios legales suficientes?*

Al tratar de analizar si el SADP ha tenido buenos resultados como un sistema encargado de seleccionar directivos (sin considerar los resultados en materia de gestión de obtenidos por estos) se podría decir que este sistema ha tenido un correcto proceder, aunque con algunos problemas en los tiempos de duración de los procesos de concursos y ha mostrado una gran falencia con el abuso de las figuras de los PyT. La Ley N° 20.955 se hace cargo de aquellos problemas, eliminando completamente la figura de los PyT y se espera que las modificaciones por ella introducidas se traduzcan en una drástica reducción de los tiempos y se reduzcan los nombramientos políticos. No obstante, la misma ley muestra ciertas falencias:

Por una parte, introdujo la flexibilidad de contar con 12 cargos de primer nivel para ser nombrados a discreción por el Presidente de la República al asumir un nuevo mandato. Esto resulta contradictorio, ya que si bien se introducen seis nuevos servicios de manera integral al SADP, por otro se permite que el doble de esa cifra se maneje a discrecionalmente por la autoridad, generando incertidumbre entre los profesionales que ocupan un cargo de primer nivel frente a la llegada de un nuevo gobierno. Se teme también que esta figura pueda tener consecuencias negativas en la convocatoria de buenos postulantes, mayormente en los últimos años de un gobierno, ya que no se tiene claridad de quiénes pueden “correr riesgo” de ser removidos para incorporar a alguien de la confianza política del gobernante. Así, una medida que se incorpora para darle “flexibilidad al modelo” podría ser muy dañina al generar

incertidumbre entre postulantes, generando sesgos similares o peores a los que generó la figura de los PyT.

La normativa aprobada no se hace cargo del impacto real que el SADP tiene en la gestión. Se desaprovechó la primera oportunidad real de legislar en 13 años para incorporar mayores atribuciones a los subsecretarios en su labor de supervigilancia y así mantener la coherencia con la LOCBGAE, como enfatizaba el proyecto enviado en 2013.

También resulta llamativo que no se hayan modificado sustancialmente los convenios de desempeño de altos directivos, perdiéndose nuevamente la oportunidad de contar con una valiosa herramienta de gestión, crucial para que los subsecretarios efectúen su labor de supervigilancia y disminuir el problema agente-principal que se da en la relación subsecretario y directivo de primer nivel y la de este con sus directivos de segundo nivel.

A su vez, los cambios introducidos por la Ley N° 19.553 hace 18 años y modificados y complementados en la Ley N° 19.882 en materias de incentivos remuneracionales a funcionarios no han sido reformados de manera legal por ningún gobierno y se desaprovechó la instancia de hacerlo. Un estudio del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, realizado por encargo del Ministerio de Hacienda encontró que hasta el año 2013, un 86 por ciento de los servicios conseguía cumplir un 90 por ciento de sus metas o más (PMG). Pero en 2014, durante el gobierno de la Presidente Bachelet, esta cifra subió a 99,5 por ciento. Esto se tradujo en el pago de \$ 82 mil millones en incentivos monetarios por el cumplimiento de metas institucionales. El mismo estudio recomienda revisar y reformar estos mecanismos de incentivos.

6 /

El Sistema de Alta Dirección Pública y su repercusión en la gestión pública

6.1. Revisión de la literatura

Es difícil saber si el SADP ha tenido realmente efectos en términos de resultados en la gestión de los servicios públicos. La literatura al respecto es bastante limitada, incluso en términos internacionales. Esto probables-

te está relacionado con el hecho de que varios países desarrollados cuentan con un sistema de mérito y/o de carrera instaurado desde hace muchos años. Existen estudios que investigan el caso de Estados Unidos y comparan el desempeño de agencias donde la selección de los directivos es por mérito con otras donde no lo es en diversos indicadores de desempeño. En todos concluyen que la selección por mérito tiene una incidencia positiva en los distintos indicadores de desempeño analizado (Gilmour y Lewis 2006, Lewis 2007 y 2008, Gallo y Lewis 2012 y Miller 2015).

En el caso chileno en particular la evidencia es escasa y los resultados mixtos. Por una parte, Lira (2012) evaluó el impacto de contar con directivos pertenecientes al SADP en 27 servicios de salud en Chile, encontrando que cuando un profesional provisto por el SADP ocupa el cargo de director de servicio de salud, se genera una mejora en los indicadores de gestión hospitalaria analizados (estadía promedio de los pacientes en los hospitales, rotación de pacientes, tasa de utilización de pabellones e índice de letalidad hospitalaria).

Por otro lado, un estudio de Morales (2014) encontró que la adopción del SADP tiene un efecto positivo pequeño, pero estadísticamente significativo en la variable “eficiencia del gasto público”, entendida como la razón entre el presupuesto de inversión y el presupuesto total ejecutado en un año. A su vez, observa un efecto negativo (pequeño y significativo), sobre el cumplimiento de los indicadores de desempeño de los servicios e indirectamente también sobre lo que la autora denomina efectividad del gasto (medido a través del cumplimiento ponderado de indicadores de resultados a nivel institucional).^[3]

Errázuriz et al. (2016) en una investigación de CLAPES UC analizan el uso del SADP en la selección de directivos en las escuelas públi-

[3] Cabe destacar que la eficiencia del gasto público medida como se propone en el artículo es una variable que puede ser bastante discutible en términos de demostrar o no una mejor gestión. Esto porque considera como gasto de operación para el cálculo a lo ejecutado bajo el concepto de gasto en personal (subtítulo 21 de la Ley de Presupuestos) y bienes y servicios de consumo (subtítulo 22). El hecho es que existen servicios como por ejemplo los organismos fiscalizadores, que no tienen productos y concentran su gasto en esos subtítulos, sin necesariamente ser ineficientes en su gestión. A su vez, los indicadores de efectividad del gasto presentan el problema del riesgo de *gaming* o manipulación de las metas para asegurar su cumplimiento.

cas. Allí, aplican un modelo de diferencia en diferencia “para estimar el efecto del nuevo modelo directivo sobre diversas variables de interés”, encontrando que no existe relación entre mejoras de desempeño y selección por mérito de directivos en el área de educación, tal como ha sido implementado en Chile. Sin embargo, encuentran que la selección de directivos por el SADP ha contribuido a percepción positiva de padres y alumnos sobre el establecimiento educacional.

Otro ejercicio similar en esta línea es el presentado por el Centro de Políticas Públicas (2014) con el objetivo de medir el impacto del plan ChileGestiona en la gestión de los servicios. ChileGestiona fue un programa presidencial alojado en el Ministerio de Hacienda que buscó impulsar e incentivar a los subsecretarios a supervigilar la gestión de las tareas regulares de los servicios y organismos públicos de su sector. En otros términos, pedía cuentas globales a los jefes de dichos organismos y los apoyaba con la finalidad de incrementar los niveles de productividad en materias de gestión en temas transversales como indicadores de recursos humanos o financieros y también en indicadores de su actividad principal (Llano 2014, Ministerio de Hacienda 2014).

Utilizando datos provistos por la DIPRES los investigadores del Centro de Políticas Públicas trabajaron con las variables de ausentismo y horas extraordinarias (pagadas) por funcionario de 125 servicios públicos entre los años 2009-2012. Empleando la metodología de estimación por efectos fijos, encontraron un efecto positivo del plan en el ausentismo, el cual se redujo en los servicios tratados, no obstante no se pudo establecer una diferencia entre los servicios que fueron tratados directamente por ChileGestiona y aquéllos tratados indirectamente.^[4] La metodología de estimación por efectos fijos permitió controlar el sesgo de selección provocado por variables constantes desconocidas que caracterizan a estos servicios públicos. Complementariamente, incluyeron variables observables para todos los servicios y para todo el período de análisis

[4] En el plan ChileGestiona, las subsecretarías con más de cinco servicios debían supervigilar a todos sus servicios, no obstante, reportaban de sus resultados solo de cinco. Los considerados dentro de este reporte del subsecretario fueron analizados como tratados directamente por el plan en la evaluación realizada por el Centro de Políticas Públicas UC, mientras que los restantes servicios de una subsecretaría se consideraron como tratados indirectamente.

en la especificación del modelo como proporción de mujeres, calidad jurídica y estamento. A pesar de estos esfuerzos, los autores sugieren que podrían existir otras variables de control que caractericen a cada servicio, que no sean constantes y que de algún modo se correlacionen con el tratamiento, por lo que estos resultados podrían estar sesgados.

6.2. Un ejercicio para medir la incidencia del SADP en la gestión

Al igual que la literatura revisada, este ejercicio busca testear si existe alguna asociación entre el SADP y una eficiente gestión pública. Tomando como referencia los trabajos del Centro de Políticas Públicas (2014) y Morales (2014) y consciente de sus limitaciones como proxy de gestión, se optó por tomar el ausentismo promedio mensual de los funcionarios de un servicio como variable independiente en el análisis, ya que es un indicador de gestión interna del servicio asociado a la gestión de personas, el que además es medido por todos los servicios (lo reportan a la DIPRES todos los años).^[5]

Si bien se reconoce la limitación al medir la gestión a través de una única variable y que esta no se refiera a la actividad principal de cada organización, tampoco es aconsejable comparar los indicadores de una organización con otra dada su distinta naturaleza. La alternativa es realizar este tipo de mediciones solo con indicadores de gestión interna como son los de gestión de persona y presupuestarios. Además, otros indicadores existentes que miden la gestión a través de indicadores de desempeño, como los PMG o bien aquellos indicadores de gestión institucional controlados por la DIPRES, han sido puestos en entredicho en relación a su capacidad de medir resultados y que estos sean comparables, ya que múltiples estudios e informes han demostrado que no resultan certeros dado que su grado de cumplimiento es excesivamente elevado en la mayoría de los servicios (Banco Mundial 2008 y 2011, Centro de Sistemas Públicos 2016). Al estar el presupuesto y/o el salario

[5] Se midió el ausentismo como ausentismo común, es decir, la ausencia promedio mensual de los funcionarios públicos de un servicio adscrito por licencias médicas no asociadas a la maternidad (pre y post natal y enfermedad grave del hijo menor de un año), ni a accidentes laborales.

TABLA N° 2 / Asociación entre ausentismo y adscripción al SADP

	Modelo 1	Modelo 2
Servicio No SADP	-0,10 (0,2361)	
Uso de PyT y Titulares		0,0004 (0,00126)
Proporción de mujeres en el servicio	-0,047 (0,434)	0,708* (0,2916)
Edad promedio de los funcionarios del servicio	-0,01 (0,0159)	0,0119 (0,0131)
Valor p	0,88	0,43
Intercepto	-0,26	-0,195
R2	0,02	0,12
N	72	56

Nota 1: Errores estándar entre paréntesis.

Nota 2: * efecto de la variable es estadísticamente significativo a un 95 por ciento de confianza.

de los funcionarios asociados a algunos de ellos, se suele caer en prácticas de *gaming*.

El ejercicio consideró dos análisis cuantitativos. En primer lugar, se buscó examinar si existía alguna asociación entre el ausentismo y el estar o no adscritos al SADP, mientras que, en segundo término, se buscó comparar la incidencia de contar con directivos titulares por la mayor cantidad de tiempo (a diferencia de servicios que cambiaron sucesivamente de directivos). En ambos ejercicios se controla por la edad promedio de los funcionarios del servicio y por la proporción de mujeres que componen su dotación.

El resultado del primer ejercicio se resume en la columna Modelo 1 de la Tabla N° 2 e indica que el estar adscrito al SADP no tendría incidencia significativa en el ausentismo observado en los servicios. Teniendo este resultado en mente, el segundo ejercicio buscó indagar si es que, entre los servicios adscritos había diferencias entre los que habían estado

la mayor parte del tiempo bajo la dirección de autoridades titulares en comparación con los que recurrieron más frecuentemente a la modalidad de directivos PyT (Modelo 2).

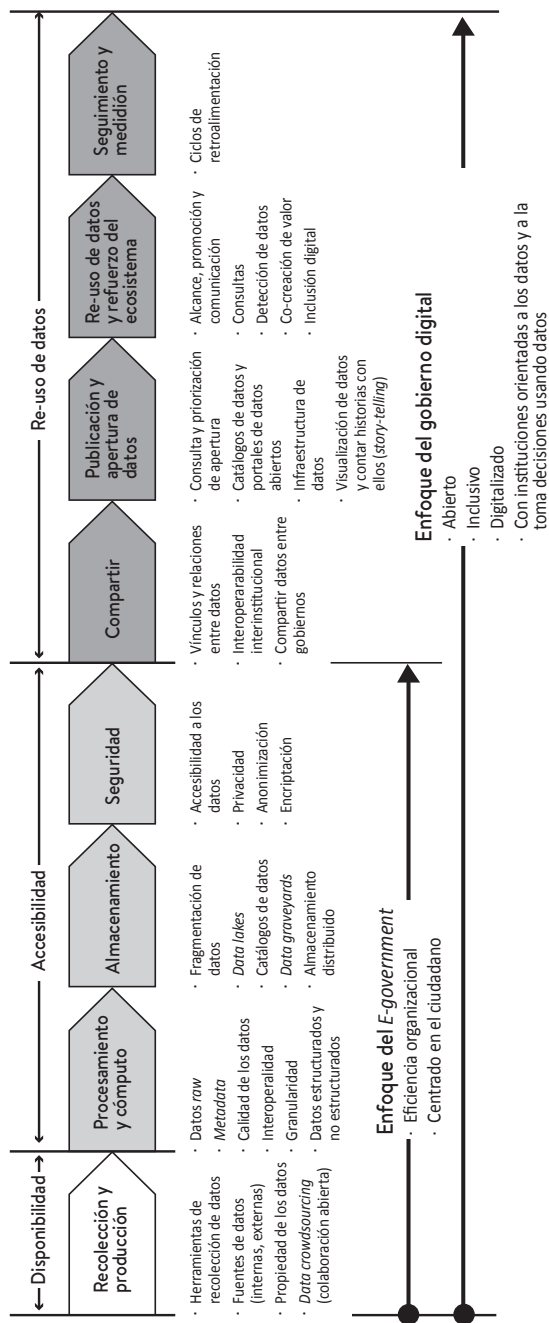
La construcción de la variable de duración del PyT en el cargo parte de la premisa que un servicio que está más “comprometido con el SADP” habría tratado de cumplir la Ley N° 19.882 de la mejor manera, ocupando los cargos de PyT en ambos niveles jerárquicos solo con fines administrativos y no políticos. Se comprende que la decisión de mantener a un profesional en calidad de PyT como directivo de primer o segundo nivel no depende del servicio mismo y, por ende, no podrá mostrar compromiso con el SADP como institución, no obstante el uso de esta práctica no debería ser inocua en términos de gestión y se buscó analizarlo (ver en el anexo el detalle de la construcción de esta variable y los datos considerados). Ahora bien, en este caso tampoco se encuentra evidencia de que una mayor preminencia de directivos titulares (y no PyT) incidiría en menores grados de ausentismo (Modelo 2 de la Tabla N° 2).

Estos resultados, al igual que una buena proporción de la literatura revisada son desalentadores. En este contexto hay al menos dos hipótesis que revisar. Una es la posibilidad de que la forma en que se ha implementado el sistema en Chile no haya permitido lograr cambios sustantivos de gestión, hipótesis que se discute en las reflexiones finales de este documento. La otra es que simplemente no estemos mirando los indicadores correctos. Esta posibilidad se aborda a continuación.

6.3. Necesidad de información de calidad para futuros análisis

Para poder hacer una evaluación de cualquier tipo, es necesario contar con registros fidedignos y de calidad, situación que, al menos en materias de información relativa a gestión pública y personas en el Estado, Chile no cuenta. Esta información no solo es esencial para realizar trabajos en la academia, sino también para la toma de decisiones en materias de políticas públicas. Wiseman (2016) plantea que un gobierno que toma decisiones basado en datos y evidencia debe partir por contar con información oportuna, confiable, consistente y de alta calidad. También alude que un gobierno puede “quitarse las antiparras” al mejorar los estándares de la información, entregar facilidad de acceso a ella y analizarla.

FIGURA N° 1 / Cadena de valor de la información en el Estado



Fuente: Rodríguez (2017).

En términos de recopilación, almacenamiento, acceso y uso de información estadística de gestión pública del Estado, como dejó al descubierto el ejercicio estadístico aquí realizado y los mencionados en las secciones anteriores, existen falencias muy fuertes y por tanto, todos los intentos por medir la efectividad de la ADP y en general de evaluar la gestión pública resultan ofuscados por la calidad de la información disponible.

Los problemas se encuentran en todos los eslabones de la cadena de valor de la información, la cual fue definida por Rodríguez (2017) basado en un modelo de la OCDE como una cadena de ocho pasos:

A nivel de la recolección y producción de datos, en materias de gestión pública existen falencias severas al no existir sistemas que permitan recolectar con algún nivel de automatización muchos de los antecedentes. Solo a modo de ejemplo, la información de ausentismo es enviada en planillas Excel año a año por cada servicio a la DIPRES, quien la consolida anualmente.

El procesamiento y cómputo también muestran aspectos a mejorar, ya que la calidad de los datos, como ya fue revisado, es muchas veces baja, generando bases de datos poco confiables que no permiten análisis de calidad.

El almacenamiento de la información ocurre en un formato igual al que el Estado se organiza, es decir, de manera compartimentalizada en silos. Cada servicio cuenta con su propia información, la que guarda con recelo dificultando ser compartida con otras reparticiones de gobierno o la ciudadanía.

Al trabajar con información de recursos humanos y cualquier otra que pueda ser identificada a través de un identificador como el RUT, la seguridad se torna fundamental y no siempre se tiene la cautela de cuidarla. A modo de ejemplo, al realizar la solicitud de transparencia para este estudio a la DNSC, se enfatizó incluir una variable identificadora común en las bases de datos que permitiese reconocer a un individuo cuando figuraba en más de una oportunidad y se pidió fuese distinto al RUT. Si bien esa variable fue incluida, la base recibida también contenía la información del RUT de los ciudadanos que habían participado en concursos.

Respecto a la publicación y apertura de datos, mucha de la información con que la academia trabaja es obtenida a través solicitudes de

transparencia. Las respuestas a estas solicitudes toman tiempo para los investigadores y se tornan costosas para la administración. Una política de datos de calidad y abiertos podría generar fuertes ahorros en horas de funcionarios dedicada a responder cada solicitud, las cuales se podrían destinar a generar bases de datos confiables y publicadas en formatos compatibles con softwares estadísticos.

En materia de gestión pública, es bastante limitado el uso y seguimiento que se le da a los datos. Si bien hay indicadores ligados al presupuesto o a incentivos salariales que se siguen y publican periódicamente, no se hace real uso de ellos en decisiones de gestión. De estos hay dos grupos: existen algunos que se miden, ya que hay una obligación legal de hacerlo y otros que el Estado mide para su propia gestión.

En el primer grupo están el Balance de Gestión Integral y las estadísticas de recursos humanos, ambos publicados anualmente por la DIPRES. El Balance de Gestión Integral es un compilado de definiciones estratégicas y estadísticas por servicio, en que se encuentran los cumplimientos de las metas estratégicas, los CDC, PMG, etc. Lamentablemente, la DIPRES lo publica en formato PDF, lo que dificulta trabajar con los datos. Respecto a las estadísticas de recursos humanos, también corresponde a una publicación en PDF. Sin embargo, la DIPRES también entrega un Excel con datos en formato de tablas, aunque diseñado como insumo para la elaboración del documento PDF. Al no presentarse en formato de base de datos, se torna engorroso trabajar con esta información, puesto que tampoco están disponibles todas las series de tiempos para todas las variables medidas.

Respecto de los datos que el Estado mide para su propia gestión, están por ejemplo, los del Servicio Civil utilizados en este estudio, muchos de los cuales los publica en su página web. Sin embargo, una vez más, son publicados en forma de tablas y gráficos en archivos PDF. Además, por la compartimentalización en silos, otras reparticiones no utilizan esta información.

Si bien es posible mejorar muchísimo en contar con datos estadísticos de calidad, también se hace necesario revisar los indicadores que se miden y atacar el problema de la falta de indicadores de gestión de los servicios. Indicadores que sean confiables respecto del verdadero desempeño y que no cuenten con problemas de *gaming* o efecto *ratchet*. Por

lo pronto, varios de los indicadores que ya se miden podrían ser útiles para estos efectos, si es que no estuviesen contaminados por este tipo de prácticas.

7 /

Reflexiones finales

El SADP se instauró como respuesta a una crisis política de alto nivel y buscó incluir el mérito en la elección de directivos de primer y segundo nivel jerárquico como una forma de superar esta crisis y también como una forma de complementar las reformas que se habían hecho en materia de gestión. El supuesto era que un directivo con las competencias adecuadas para el cargo podría gestionar de mejor manera su servicio, traduciéndose en mejoras para la ciudadanía al recibir mejores servicios y prestaciones de parte de los organismos públicos. Este supuesto ha llegado tan lejos que existen reparticiones públicas que no forman parte del SADP pero que ocupan su mecanismo de selección.

Esfuerzos anteriores han intentado analizar la relación entre la selección de directivos a través del SADP y resultados en gestión, teniendo resultados disímiles, pero en general poco satisfactorios con la premisa que directivos seleccionados por mérito implicarían mejoras en la gestión pública. Una conclusión similar es a la que se llega en este trabajo, no siendo posible establecer que haya una asociación entre el compromiso que un servicio muestra con el SADP y su gestión, ni tampoco entre los servicios no adscritos y los adscritos.

Para el país el contar con un sistema de selección por mérito ha tenido un alto costo monetario. Solo en concursos en el periodo 2010-2016 se gastó en promedio por año \$ 2.822 millones, a lo que debe agregarse lo que cuesta el funcionamiento de la DNSC y el costo del trabajo de los profesionales de los servicios y ministerios que tienen injerencia en los procesos de selección. Este costo para un Estado como el chileno es bastante abultado y se espera tenga frutos en materias de gestión.

Lamentablemente, los cambios legales recientes no se hacen cargo de esta realidad, ya que si bien perfeccionan el SADP como un sistema de selección, no hacen cambios significativos para reducir su costo. Más importante aún, la revisión de proyectos legales mostró que, a pesar

de los esfuerzos, resulta muy complejo contar con apoyo para si quiera discutir estas materias en el Congreso. Por lo mismo, al optar por ni siquiera intentar modificar los mecanismos de gestión vigentes se desaprovechó una oportunidad única de contar con un sistema completo de gestión. Uno que se inicie con la selección y dote de herramienta de gestión a todos los agentes involucrados, incluyendo a los subsecretarios y a los jefes de servicio.

En ese sentido, pareciera que se han abandonado los esfuerzos por una mejor administración pública incorporados por los primeros gobiernos de la Concertación, dejando sin alteraciones en 13 años las herramientas de gestión ligadas a remuneraciones de los funcionarios. Solo se han hecho modificaciones en asignaciones sectoriales o a servicios particulares, sin incluir cambios profundos, acordes a la nueva realidad del país, su administración pública y las exigencias de los ciudadanos.

Ha de ser labor de una próxima administración modificar las herramientas de gestión de los directivos y autoridades para que el SADP tenga realmente repercusiones en la gestión y no se limite a ser un sistema de selección por mérito a un altísimo costo a cuenta de los ciudadanos. Para esto, sería importante evaluar perfeccionamientos a los CDC, PMG, convenios de Alta Dirección Pública y otras herramientas de gestión que pudiesen repercutir en cambios para que los chilenos efectivamente sientan que cuentan con un Estado al servicio de sus ciudadanos.

También ha de ser preocupación para las administraciones venideras la calidad de los datos con que el Estado cuenta, su almacenamiento y posibilidad de generar un verdadero Estado abierto, donde estén las bases de datos a disposición de los académicos y ciudadanos para poder realizar análisis de calidad.

Referencias /

Barzelay, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. University of California Press.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006). “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Washington, DC. Disponible en <http://bit.ly/2DE8Wag>

Banco Mundial (2008). “Chile: Estudio de la Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)”. Disponible en <http://bit.ly/2n3Tt9M>

___ (2011). “Incentivos para la mejora del Desempeño Institucional en el Sector Público Chileno: propuesta para el fortalecimiento de la rendición de cuenta en la gestión y de la eficacia de los incentivos salariales”, producto del programa anual de estudios entre el Gobierno de Chile y el Banco Mundial, Unidad de Gestión Pública y Gobernanza, Depto. de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región LAC, Washington D.C.

Centro de Políticas Públicas UC (2014). “Estudio de la Metodología del Plan ChileGestiona” Informe elaborado para la Subsecretaría de Hacienda, Santiago.

Centro de Sistemas Públicos (2016). “Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público”. Disponible en <http://bit.ly/2G6j0Hg>

Congreso Nacional de Chile (1986). “Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”. Disponible en <http://bcn.cl/1uvo7>

___ (1998). “Ley N° 19.553 que Concede Asignación de Modernización y Otros Beneficios”. Disponible en <http://bcn.cl/1uyo3>

___ (2003). “Ley N° 19.882 que Regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos”. Disponible en <http://bcn.cl/1uwml>

___ (2007a). “Ley N° 20.212 Modifica las Leyes N° 19.553, N° 19.882, y Otros Cuerpos Legales, con el Objeto de Incentivar el Desempeño de Funcionarios Públicos”. Disponible en <http://bcn.cl/1x6bi>

___ (2007b). “Proyecto de Ley que Perfecciona al Sistema de Alta Dirección Pública y modifica el Estatuto Administrativo en materia de concursabilidad del Tercer Nivel”. Boletín 4817-05. Disponible en <http://bit.ly/2n4PA3P>

___ (2011). “Proyecto de Ley que Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública”. Boletín 7822-05. Disponible en <http://bit.ly/2DxJIeq>

___ (2013). “Proyecto de Ley que perfecciona la gestión en el sector público, mediante nuevas herramientas de gestión y el mejoramiento del Sistema de Alta Dirección Pública”. Boletín 9084-05. Disponible en <http://bit.ly/2DsVjaG>

___ (2016). Ley N° 20.955: “Sistema de Alta Dirección Pública; Dirección Nacional del Servicio Civil; Consejo de Alta Dirección Pública; Ministerio de Hacienda; Trato Laboral”. Disponible en <http://bcn.cl/1zsz3>

Costa, R. & M. Waissbluth (2007). “A tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectiva”. Santiago, Chile. Disponible en <http://bit.ly/1dzJL7K>

Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). “The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption”. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668. Disponible en <http://bit.ly/2DubpAP>

Dirección de Presupuestos (2016). “Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2006-2015”. Disponible en <http://bit.ly/2E0O2Qg>

Dirección Nacional del Servicio Civil (2016). “Reporte estadístico de Alta Dirección Pública Mayo – Junio 2016”. Disponible en <http://bit.ly/2Dzptge>

Egaña, R. (2011). “¿Tapados en la Alta Dirección Pública?”. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. Disponible en <http://bit.ly/2n4Qptr>

Errázuriz, M., M. Kutscher & C. Williamson (2016). “La Ley N° 20.501 sobre Calidad y Equidad en los Colegios Públicos: Efectos de la Selección de Directores por la Alta Dirección Pública (ADP)”. *Documento de Trabajo* 28, Clapes UC. Disponible en <http://bit.ly/2DxQgcP>

Evans, P. & J. Rauch (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. Disponible en <http://bit.ly/2DqiVMT>

Gallo, N. & D. Lewis (2012). “The Consequences of Presidential Patronage for Federal Agency Performance.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 219-243. Disponible en <https://doi.org/10.1093/jopart/mur010>

González-Bustamante, B., A. Olivares, P. Abarca & E. Molina (2016). “Servicio civil en Chile, análisis de los directivos de primer nivel jerárquico (2003-13)”. *Revista de Administración Pública*, 50(1), 59-80. Disponible en <https://dx.doi.org/10.1590/0034-7612145767>

Grindle, M. (2010). “Constructing, deconstructing, and reconstructing career civil service systems in Latin America”. *Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper*. Disponible en <http://bit.ly/2BmwhYT>

___ (2012). “Jobs for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective”. Cambridge: Harvard University Press.

Gilmour, J. & D. Lewis (2006). “Political Appointees and the Competence of Federal Program Management.” *American Politics Research*, 34(1), 22-50. Disponible en <http://bit.ly/2E2skeS>

Hansen, J. & R. McNab (2017). “A Dynamic Approach to Modeling Corruption: Exploring the Optimal Path of Oversight. Public Finance and Management”, *Public Finance and Management* volumen 17, número 1, (pp. 1-25). Disponible en <http://bit.ly/2ryZ4tl>

Lambertini, G. & E. Silva (2009). “Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública”. En Consorcio para la Reforma del Estado (ed.), *Un mejor Estado para Chile*. 315–351. Santiago: Andros Impresores. Disponible en <http://bit.ly/2G87X0n>

Lewis, D. (2007). “Testing Pendleton’s Premise. Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats?”. *The Journal of Politics*, 69(4), 1073-1088. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00608.x>

___ (2008). *The Politics of Presidential Appointments*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lira, L. (2012). “Impacto del Sistema de Alta Dirección Pública en la gestión hospitalaria: Un análisis empírico”. En *Estudios Públicos*, 131. Disponible en <http://bit.ly/2DEPxGk>

Llano, M. (2014). “Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil”. Nota técnica Núm. IDB-TN-677. Washington, DC: BID. Disponible en <http://bit.ly/2DE44Sg>

Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Editorial Paidós, Barcelona.

Ministerio de Hacienda (2014). Informe Anual de Actividades Año 2013 del Delegado Presidencial para la Gestión Pública, Santiago.

Morales, M. (2014). “Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y efectos”, *Revista Ciencia Política*, Vol. 34 N° 2, 417-438. Disponible en <http://bit.ly/2DAY64K>

OCDE (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. OECD Publishing, París. Disponible en <http://bit.ly/2DAeL9C>

Pollit, C. (2005). “Performance Management in Practice. A Comparative Study of Executive Agencies”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 25-44. Disponible en <http://bit.ly/2rxXRm9>

Presidencia de la República de Chile (2010). “Instructivo Presidencial 007 /10 sobre el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública”. Disponible en <http://bit.ly/2DAfoju>

___ (2013). “Instructivo Presidencial 1/13 sobre el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública”. Disponible en <http://bit.ly/1Wz3M3a>

___ (2014). “Instructivo Presidencial 7/14 que Imparte Instrucciones sobre el Sistema de Alta Dirección Pública”. Disponible en <http://bit.ly/2DYxrwP>

Rodríguez, M. (2012). “Sistema de Alta Dirección Pública”. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.

Rodríguez, P. (2017). “Estudio de uso intensivo de datos en políticas públicas”. Programa de Modernización del Sector Público. Ministerio de Hacienda. Disponible en <http://bit.ly/2n56Few>

Salinas, J. & E. Rosales (2004). “Servicio Civil de Carrera en México”. Disponible en <http://bit.ly/2n57VxB>

Anexo / Metodología para cálculo de la variable de duración de profesionales en calidad de provisional y transitorio

Para calcular la duración en su cargo de los profesionales en calidad de PyT, se ocupó la información estadística proporcionada por la DNSC. En específico, se trabajó con una base de datos de concursos de cargos y otra de nombramientos de profesionales en los cargos. La base de concursos contenía información de 74 servicios públicos y 3.024 personas. Por otro lado, la base de candidatos nombrados, aportó datos en esta materia de 64 servicios públicos y 1.985 personas. Para el análisis estadístico se fundieron en una sola base de datos la base de concursos con la de nombramientos, manteniendo los casos a través del número de concurso. El resultado de esta operación fue una nueva base con 67 servicios y 2.995 casos comprendidos entre 2004 y agosto del año 2016, por lo cual este análisis no toma en consideración la aplicación de los cambios introducidos por la Ley N° 20.955.

Lamentablemente existe una evidente falencia en términos de registro de datos al interior del Estado, de la que la DNSC no es ajena. A pesar de que esta hace un gran esfuerzo por consolidar información respecto a los concursos y los convenios y su cumplimiento, cuenta con bases de datos con muchos casos perdidos e información incompleta lo que medra la calidad del análisis.

Dado que no existía la obligación legal de informar a la DNSC cuando un profesional PyT asumía el cargo, esta no tenía forma de registrar información estadística sobre los cargos ocupados en esta calidad. Así, a falta de una variable que diera información exacta sobre la duración de estos profesionales (para ambos niveles jerárquicos), con los datos disponibles para cada cargo concursado alguna vez, se calculó la cantidad de días entre cada asignación y su término. Esto se realizó calculando la diferencia entre la fecha de nombramiento de un profesional como titular del cargo y la fecha en que un cargo fue convocado a concurso. La variable que entrega información sobre la fecha de convocatoria tenía 181 casos sin información, mientras que la de nombramiento tenía 1.007 sin información (lo que se explica por la cantidad de concursantes

que no fueron nombrados), dando un total de 1.188 casos perdidos para la nueva variable de duración de cargos. Otros 672 casos quedaron sin información, dado que: (1) el último cargo asignado en cada tipo de cargo no ha terminado, haciendo imposible calcular su duración y (2) si un tipo de cargo solo poseía un caso, tampoco se puede calcular su duración.

Los valores con información (N= 1.164) fueron agrupados en una nueva variable relativa a la duración de los profesionales en sus cargos, variable continua que toma valores desde el 47 hasta el 3.714, siendo la unidad de medida días.

La duración de los profesionales en sus cargos fue analizada según nivel jerárquico (“Nivel I” = 394 casos -13 por ciento y “Nivel II” = 2600 casos - 87 por ciento; un caso perdido). Se cruzó la duración de cargos con esta mediante una tabla de contingencia, resultando obteniendo dos nuevas variables relativas a la duración de los profesionales en sus cargos (Nivel I y Nivel II).

Contando con la duración de cargos por nivel para cada servicio, se identificó un cargo como ocupado con un PyT durante el periodo existente entre el término de un cargo y la fecha de nombramiento, resultando cuatro nuevas variables finales:

- Promedio duración de cargos No PyT Nivel I.
- Promedio duración de cargos No PyT Nivel II.
- Promedio duración de cargos PyT Nivel I.
- Promedio duración de cargos PyT Nivel II.

Estos valores fueron los que se combinaron para construir la variable que captura el grado de uso de PyT y titulares para la estimación del Modelo 2 de la Tabla N° 2. Y sus valores fueron reemplazados en la fórmula.^[6]

La Tabla N° 3 presenta el detalle de las demás variables que se usaron para el análisis estadístico:

[6] Los promedios utilizados fueron promedios lineales, no ponderándose según nivel jerárquico.

TABLA N° 3 / Tratamiento de variables utilizadas en el análisis estadístico

	Tipo de variable	Valor mínimo	Valor máximo	Creación de la variable
Ausentismo promedio por funcionario	Continua	0,08	1,7	A partir de datos publicados por la DIPRES, se calculó el promedio de días de ausentismo mensual por funcionario de cada servicio (que incluye servicios adscritos y no adscritos) entre el 2010 y el 2015.
Servicios no adscritos al SADP	Dummy	0 = Servicios Adscritos	1 = Servicios no adscritos	Se creó una variable dicotómica para comparar las diferencias existentes entre servicios adscritos y no adscritos al SADP en el ausentismo.
Uso de PyT y titulares	Continua	-1477,5	1653,5	La construcción de este índice se explica en la sección anterior.
Proporción de mujeres en el servicio	Discreta	22%	93%	Se obtuvo el porcentaje promedio de funcionarios hombres y mujeres para cada servicio (incluyendo adscritos y no adscritos al SADP) entre el 2010 y el 2015 de los datos publicados por la DIPRES. En las regresiones se utilizó solo una categoría para evitar los problemas de colinealidad perfecta.
Edad promedio de los funcionarios del servicio	Continua	34	48	Basado en la información publicada por la DIPRES, se calculó la edad promedio de los trabajadores para cada servicio entre el 2010 y el 2015.