

**“EVALUACIÓN DE EFECTOS DE LA LEY N°20.955 EN EL SISTEMA DE ALTA
DIRECCIÓN PÚBLICA SOBRE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE
CHILE”**

Alan Medina Córdova
Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile
Correo electrónico: alan.medina@ing.uchile.cl

Enero 2021
Santiago de Chile

RESUMEN EJECUTIVO

El propósito de este estudio es generar un aporte al Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en los Servicios de Salud del país, mediante la evaluación de los efectos de las medidas implementadas en la reforma mediante la Ley N°20.955 del año 2016. Antes de la implementación de la ley, el Sistema se veía influenciado enormemente por el factor político en las designaciones de los concursos y desvinculaciones de los cargos. Para ello, la ley nace con el motivo de fortalecer el valor del mérito, reforzando la legitimidad, transparencia y efectividad del Sistema. Entendiendo estos tres conceptos como una aproximación de la confianza hacia el SADP, en el siguiente estudio se evalúa los efectos que tuvieron las medidas implementadas en la reforma sobre el nivel de confianza de los potenciales usuarios del Sistema. De esta manera, se proporcionan recomendaciones al Sistema de Alta Dirección Pública en los Servicios de Salud en políticas públicas que permitan contribuir a su perfeccionamiento, apuntando hacia un sistema más meritocrático y confiable para atraer a candidatos idóneos.

La investigación se desarrolla mediante una etapa exploratoria, seguida de métodos de análisis cuantitativos y cualitativos, finalizada con una integración de metodologías, donde se concluye acerca de los resultados. La parte exploratoria permite identificar las medidas de la Ley que son asociadas al concepto de confianza y que permiten evaluar este concepto. Para el desarrollo cuantitativo, la confianza es representada por el número de postulantes que tienen los concursos de los cargos de Alta Dirección Pública. Mediante el uso de datos de panel y estimación de regresiones, se estudia la variación que ha tenido esta variable. Posterior a ello, en el desarrollo cualitativo se realiza una evaluación de las medidas a través de entrevistas individuales a académicos y expertos, para así concluir con implicancias en políticas públicas referente al Sistema de Alta Dirección Pública.

Los hallazgos más relevantes del estudio dan muestra de un aumento en la confianza del Sistema de Alta Dirección Pública en los Servicios de Salud posterior a la ley N°20.955 en el año 2016, sustentado en un aumento de postulantes y una percepción general de crecimiento en la confianza. Sin embargo, aún se debe seguir perfeccionando el Sistema para atraer a los candidatos idóneos. Para precisar el concepto de confianza en estudios futuros, se pueden realizar estudios más segmentados: según tipos de cargos, género, edad o por zona geográfica. Para ello, se invita a seguir desarrollando investigaciones que profundicen este concepto y permitan avanzar a Sistemas con mayor equilibrio entre meritocracia y la confianza política.

Palabras claves: Confianza, Alta Dirección Pública, servicios de salud

1. INTRODUCCIÓN

Hacia finales del siglo XX, los gobiernos en Chile trabajaban en una modernización del Estado en ámbitos del aparato administrativo público, priorizando la eficiencia de la gestión pública con primeras aproximaciones a un sistema de transparencia y probidad. Sin embargo, la crisis producida en el sistema político del gobierno del 2003 por actos de corrupción impulsó a cuestionar la idoneidad de los directivos que se encontraban en el Gobierno Central. Es entonces que, junto con el acuerdo político-legislativo para la Modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento, tiene su origen el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP, en adelante) mediante la creación de la Ley del Nuevo Trato Laboral.

La Ley del Nuevo Trato Laboral, N°19.882, regula la política de función pública y “definió una institucionalidad y un procedimiento para el reclutamiento y selección de directivos de primer y segundo nivel jerárquico, mediante procesos competitivos basados en el mérito” (Servicio Civil, a), incluyendo la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Consejo de Alta Dirección Pública (DNSC y CADP, en adelante). Así también, el SADP nace como un sistema que incluye el equilibrio entre el mérito y la confianza, y su misión es la de “dotar a las instituciones del gobierno central –a través de concursos públicos y transparentes- de directivos con probada capacidad de gestión y liderazgo para ejecutar de forma eficaz y eficiente las políticas públicas definidas por la autoridad” (Servicio Civil, b).

La Ley N°19.882 fue un hito para la modernización del Estado, pero aún quedaban aspectos por profesionalizar y fortalecer del sistema para que se lograra una gestión efectiva de recursos humanos en el país, mejorando el desempeño que tenían los directivos y su calidad. Hubo una serie de proyectos de ley posterior a ella que no fueron capaces de llegar a ver la luz, siendo el proyecto de reforma del año 2016, la Ley N°20.955, el único en prosperar (Ministerio de Hacienda, 2016; Servicio Civil, 2017).

La Ley N°20.955 tenía como foco principal perfeccionar el SADP y fortalecer la DNSC. Para lograr su cometido, las medidas implementadas estaban enfocadas en reforzar la legitimidad, transparencia y efectividad del Sistema.

El SADP, durante su periodo de funcionamiento, ha buscado seleccionar de manera profesional a los altos directivos de las instituciones y servicios públicos del país. Como conocimiento general y según comenta un ex director del Programa de Modernización del sector público del Ministerio de Chile (actual Secretaría de Modernización), se considera que *“la selección de cargos se genera por bastante influencia política, colocándose por sobre los méritos que puedan tener otros candidatos”*. Esto lleva a un reconocimiento a nivel país de que la confianza de los usuarios hacia el Sistema sea baja. La Ley N°20.955 buscó aumentar la confianza percibida del Sistema por los usuarios, mediante la profesionalización y fortalecimiento, entregando nuevas atribuciones al Servicio Civil y generando cambios sustanciales en los procesos de selección del SADP (Servicio Civil, 2017). No obstante, se mantiene en incógnita el posible efecto de los cambios realizados en el año 2016, sobre la percepción de los usuarios en esta variable. Es interesante identificar cuáles son los factores que los postulantes podrían atribuir a la confianza en este Sistema, entendiendo que aumenta la cantidad de postulantes en los concursos y, a su vez, su calidad.

Chile es solo un ejemplo del panorama regional que se veía y se sigue viendo en algunas zonas de Latinoamérica: la predominancia del patronazgo¹ y las designaciones por confianza política, produciéndose trabas a los sistemas que buscan instaurar otras vías de selección de los directivos públicos (Chudnovsky, 2017). Por lo tanto, contar con un Servicio Civil y una Alta Dirección Pública sólida y profesionalizada fortalece la confianza de la ciudadanía pública, favoreciéndose la probidad, transparencia y eficiencia del Estado (Maxfield & Schneider, 1997; Cortázar Velarde, Lafuente, & Sanginés, 2014; Espinoza Latú, 2017). Además, diversos estudios evidencian que con estas características se avanza hacia un mayor crecimiento económico e ingreso per cápita, además de reducir la pobreza, los niveles de corrupción (Knack & Keefer, 1995; Evans & Rauch, 1999; Cortázar Velarde, Lafuente, & Sanginés, 2014) y se entregan de mejor manera los servicios (Lira, 2013), siendo positivo para el país.

Se ha demostrado que seleccionar directivos públicos en base al mérito trae mayores rendimientos que los escogidos por designación política, ya que los designados políticamente afectan directamente la efectividad de las agencias estatales y el cumplimiento de las necesidades de los ciudadanos. Además, los directivos designados meritocráticamente presentan mayor *expertise* en sus gestiones dada la preparación y experiencia, pudiendo llegar a cumplir sus metas y objetivos planteados en el programa. (Lewis & Gallo, 2011; Lewis, 2008).

Esta investigación aborda de manera particular a los Servicios de Salud del Estado de Chile. El Ministerio de Salud es aquel que cuenta con la cantidad más alta de cargos administrados por el SADP (356 cargos a la fecha de este estudio), siendo un 88% correspondientes a cargos de los Servicios de Salud². Previo a la reforma del 2016, estos cargos se vieron enormemente afectados por las designaciones políticas. Estas designaciones se concretaban mediante la figura de los cargos Provisionales y Transitorios (cargos PyT), donde previo a la reforma de ley, los cargos PyT alcanzaron un 60% de nombramientos a modo general. Al segmentarlos según nivel jerárquico, alcanzaron un 82% de nombramientos en los cargos de I nivel jerárquico y un 61% en cargos de II nivel jerárquico³.

Así pues, resulta interesante responder a la pregunta natural que surge en esta investigación sobre el posible aumento de confianza en el Sistema en el sector de salud, los cambios producidos por la reforma y si los cambios han generado una mejora en la administración pública del país. Este estudio tiene el objetivo de “evaluar los efectos que ha generado la reforma de Ley N°20.955 implementada en el año 2016 sobre el nivel de confianza de los

¹ El patronazgo se entiende como la tendencia del poder político a administrar los cargos y empleos públicos como un botín electoral (Prats, 1999). El término de “patronazgo” es usado comúnmente en la literatura anglosajona y se considera como sinónimo del concepto de clientelismo (Barozet, 2006). El clientelismo denota una categoría analítica para la investigación de relaciones informales de poder que sirven para el intercambio mutuo de servicios y bienes entre dos personas socialmente desiguales o entre dos grupos. Se trata de una relación diádica, en la cual una persona poderosa pone su influencia y sus medios en juego para dar protección o ciertas ventajas a una persona socialmente menos poderosa (el cliente) que le ofrece respaldo y servicios al patrón. Cita de Caciagli en el artículo de Schröter (Schröter, 2010).

² En el Anexo A se observa la cantidad de cargos ADP que hay en el Ministerio de Salud, segmentado según tipo de servicios.

³ Estadística propia en base a los datos de la Dirección Nacional del Servicio Civil, proporcionados por el Centro de Sistemas Públicos.

usuarios del Sistema de Alta Dirección Pública en los Servicios de Salud, identificando factores de mejora que contribuyan al fortalecimiento del Sistema en esta área.”

2. ADP EN LOS SERVICIOS DE SALUD

La Alta Dirección Pública en los Servicios de Salud ha sido foco de estudio por la predominancia política en sus selecciones previo a la reforma del 2016 y estar dentro de los servicios con una gran cantidad de cargos ADP. En efecto, los Servicios de Salud tuvieron un 63% de nombramientos de los cargos PyT en los concursos realizados entre el periodo 2010-2016 (3 puntos porcentuales más que el Ministerio de Salud y 8 puntos porcentuales más que la ADP en general en el mismo periodo) y cuentan con un 25% aproximadamente de los cargos adscritos del SADP, hasta el año 2019. A ello, se suma la falta de estudios acerca de los resultados del Sistema en los Servicios de Salud durante su periodo de existencia y los posibles efectos que pudiese haber tenido la reforma del 2016.

De los cargos ADP presentes en el Ministerio de Salud, 312 cargos pertenecen a los Servicios de Salud. Como se muestra en la Tabla 1, los cargos corresponden a los que pertenecen a los Servicios de Salud y Hospitales. Dentro de ellos, el único cargo de I nivel jerárquico corresponde al Director de Servicio de Salud, siendo todo el resto de los cargos puntuados de II nivel jerárquico.

Tabla 1: Cantidad de cargos y tipo de cargos pertenecientes a los Servicios de Salud

Cargos	I Nivel	II Nivel	Total general
Servicio de Salud			
Director/a Servicio de Salud	29	-	29
Jefe/a Departamento Auditoría	-	19	19
Subdirector/a Administrativo/a Servicio de Salud	-	28	28
Subdirector/a Médico/a Servicio de Salud	-	28	28
Director/a Atención Primaria	-	21	21
Total Servicio de Salud	29	96	125
Hospital			
Director/a Hospital/Instituto	-	96	96
Subdirector/a Administrativo/a Hospital	-	34	34
Subdirector/a Médico/a Hospital	-	57	57
Total Hospital	0	187	187
Total general	29	283	312

Fuente: Elaboración propia en base a los datos abiertos del SADP

Del total de cargos de estos servicios se han concursado 280 cargos alguna vez en la historia del SADP (90%). Entre el periodo 2004 y 2019, estos cargos se han concursado 1188 veces. En la Tabla 2 se ve el porcentaje de concursabilidad que ha tenido cada uno de estos cargos en base a los datos históricos habidos hasta la fecha del trabajo realizado⁴. Los correspondientes a cargos de Hospitales han sido los de menor concursabilidad al contar con

⁴ Estadística propia en base a los datos de la Dirección Nacional del Servicio Civil, proporcionados por el Centro de Sistemas Públicos.

un mayor número de cargos para concursar. Aquellos cargos que no se han concursado son resultado de la reciente incorporación que han tenido estos cargos y no ha requerido de su concurso, como comenta la Jefa de equipo sectorial ADP en Salud en una de las entrevistas exploratorias.

Estos son los cargos que se abordan en el estudio, permitiendo responder a la pregunta de investigación planteada en la sección anterior.

Tabla 2: Porcentaje de cargos según tipo de cargo concursados por el SADP, pertenecientes a los Servicios de Salud en periodo 2004-2019

CARGOS CONCURSADOS			
Cargos	I Nivel	II Nivel	Total general
Servicio de Salud			
Director/a Servicio de Salud	100%	-	100%
Jefe/a Departamento Auditoría	-	95%	95%
Subdirector/a Administrativo/a Servicio de Salud	-	100%	100%
Subdirector/a Médico/a Servicio de Salud	-	96%	96%
Director/a Atención Primaria	-	86%	86%
Promedio Servicio de Salud	100%	95%	96%
Hospital			
Director/a Hospital/Instituto	-	96%	96%
Subdirector/a Administrativo/a Hospital	-	82%	82%
Subdirector/a Médico/a Hospital	-	70%	70%
Promedio Hospital	-	86%	86%
Promedio general	100%	89%	90%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos abiertos del SADP

3. MARCO CONCEPTUAL

3.1. CONFIANZA EN EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

Los indicadores de efecto son usados comúnmente como herramientas previamente definidas para medir las consecuencias de algún fenómeno en la formación y desarrollo de las competencias de alguna institución o empresa (Organización Internacional del Trabajo - CINTERFOR, s.f.). Sin embargo, la existencia de variables cualitativas, que pueden ser buenos indicadores, se ven dificultadas de tener una representación numérica exacta de las consecuencias de los fenómenos en la institución (Fernández M. J., 2016). La confianza hacia el SADP es de este tipo de variables dados los diferentes factores que pueden incidir.

Se han desarrollado estudios acerca de los posibles predictores que tiene esta variable pero para efectos de este estudio se abordará mediante la siguiente definición: la confianza corresponde a la creencia que tiene un ciudadano hacia el SADP. En esta creencia la persona deposita una evaluación intuitiva con cierta probabilidad de que el sistema realiza lo que se cree que se debe hacer, en este caso que el sistema sea transparente, legítimo y eficiente. La confianza “actúa como un recurso que permite condicionar la legitimidad y la estabilidad de los gobiernos” (Segovia, Haye, González, Manzi, & Carvacho, 2008) y “actúa como un recurso beneficioso para los gobiernos si es bien administrado” (Citrin & Muste, 1999). En

resumen, la confianza se toma como el aprendizaje que han adquirido los ciudadanos y posibles postulantes en la experiencia de interacción con la institución (en este caso, el Sistema). Entonces, se confía en aquellas instituciones donde se han confirmado las expectativas en experiencias pasadas o comentarios recibidos. En particular para el Sistema, son las expectativas que se esperan de las modalidades de los concursos y como se han dado realmente (Lewicki & Bunker, 1995; Kramer, 1999; Segovia, Haye, González, Manzi, & Carvacho, 2008).

La reforma que se implementó en el año 2016 buscaba dotar de mejores directivos públicos a las agencias públicas para entregar mejores servicios a la ciudadanía y, por tanto, su propósito era reforzar la legitimidad, transparencia y efectividad del SADP en los concursos desarrollados (Servicio Civil, 2017). Se considera la legitimidad, transparencia y efectividad del sistema como *proxys* de la confianza, que permiten estudiar los efectos de la reforma sobre esta variable por parte de la ciudadanía y postulantes al Sistema.

3.1.1. LEGITIMIDAD Y TRANSPARENCIA DEL SADP

La definición de legitimidad más acorde a lo buscado en la reforma del 2016 corresponde a la legitimidad como justicia organizacional. Este concepto hace referencia a cómo las personas perciben el entorno organizacional y los comportamientos resultantes de las personas (Greenberg J. , 1987).

Esta noción se compone de tres tipos: equidad con los resultados que se obtienen (justicia distributiva); la imparcialidad y legitimidad que conducen a los resultados (justicia procedimental); y finalmente a la forma y tratamiento en que se les entregan a las personas estos resultados (justicia interaccional) (Greenberg J. , 1990). La ley N°20.955 buscó fortalecer las dimensiones planteadas, sin embargo, existe investigación de que la confianza organizacional es fuertemente predicha por la justicia procedimental (Hubbell & Chory, 2005). Previo a la reforma, en el SADP se escogían los cargos PyT para mantener los intereses políticos dentro de las instituciones. Se atentaba contra la probidad del Sistema, traduciéndose en un efecto negativo para la justicia distributiva y procedimental (Fernández, Fuenzalida, & Castro, 2019). Al tener directivos públicos seleccionados por confianza política, aumenta la probabilidad de que los principios de estos directivos durante sus gestiones prioricen temas asociados a los intereses políticos (Fuenzalida Aguirre, Lafuente, & Cortázar Velarde, 2016).

Una forma de comprender los grados de justicia organizacional para el SADP es mediante la percepción e interés de la ciudadanía en participar del Sistema. Cuando una persona decide postular, espera que los concursos sean transparentes y no reciban ningún tipo de discriminación. Así, el interés de la ciudadanía actúa como medida de la legitimidad en el Sistema (Fernández, Fuenzalida, & Castro, 2019). En el presente estudio, la legitimidad se evalúa desde la mirada de los cargos concursados antes y después de la reforma implementada, tomando en cuenta la cantidad de postulantes por concursos y sus procesos. Es esperable que esta cantidad disminuyera por la figura del cargo PyT y la facilidad de remover a los directivos de sus cargos, previo a la reforma. Sin embargo, es interesante considerar la promoción del valor del mérito que se buscó instaurar con la reforma para esta evaluación.

Por otro lado, para la transparencia del Sistema se entiende como el acceso permanente a la información del organismo público -Sistema de Alta Dirección Pública- como establece el Consejo para la Transparencia (Consejo para la Transparencia, s.f.).

3.1.2. EFECTIVIDAD DEL SADP

La efectividad se entiende como el “grado en que una organización logra los resultados que se esperan de ella” (Serralde S., 2012). Lo que se espera del SADP es que tengan la capacidad de seleccionar a directivos idóneos en los concursos de los cargos que realizan y de que sean concursos competitivos, ligado a lo mencionado en la legitimidad del sistema. Así también, promover el desarrollo y acompañamiento de los directivos por mandato legal, es decir, prestar asesoría metodológica y técnica en el ciclo laboral de los directivos públicos (Servicio Civil, b).

Dada la reforma y las modificaciones, se espera que el SADP se haya dotado de mejores insumos, y por tanto, se espera que esto haya llevado a tener postulantes más idóneos, que presenten mejor calidad y calificaciones en los procesos de selección (Fernández, Fuenzalida, & Castro, 2019). Ejemplo de ello, es la creación del Banco de candidatos, que contiene a aquellos candidatos que realizaron labores sobresalientes y obtuvieron buenas calificaciones, sin actuar de manera preferente ni meritatoria, pero permite tener en cuenta a exdirectivos en el radar para su invitación a postular.

También se incorporaron ciertas modificaciones con respecto al acompañamiento y seguimiento de los directivos públicos. Ellas corresponden a medidas sobre el diseño y desarrollo de nuevos programas de acompañamiento, a través de la figura del Consejo de Alta Dirección Pública. Es esperable que hubiese mejora en este ámbito y que aporte a la formación de los directivos dotando de más herramientas.

La reforma debiese haber contribuido a una mayor efectividad, mejorando los resultados que se esperan del SADP. Para ello, y como aproximación de la confianza, se evalúa la ley N°20.955 desde esta mirada.

4. METODOLOGÍA

La evaluación de efectos (EE) se usa comúnmente para ver si la intervención pública realizada (reforma del año 2016) logró cambios efectivos en el comportamiento y características de sus beneficiarios, mediante la búsqueda de información y evidencia de los resultados reales que tuvo el programa implementado (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, s.f.). Los tipos de evaluaciones usados en este trabajo son: evaluación de resultados (ER), que corresponden al conjunto de cambios/resultados habidos tras la reforma y la evaluación de impactos (EI), es el efecto real de la reforma del año 2016 y no de otros factores (Apodaca, 1999; Olavarría & Figueroa, 2012)

4.1. EXPLORACIÓN

El objetivo de esta etapa es encontrar las principales medidas que se asocian a la confianza del Sistema y caracterizar al objeto de estudio: la ADP en los Servicios de Salud. Los métodos abordados son:

- **Revisión de literatura:** Con este método lo que se busca es aproximarse a los conocimientos a utilizar en el estudio (Guirao Goris, 2015). Dentro de los temas destacados se encuentran: confianza en las instituciones públicas y qué medidas de la ley se pueden asociar a este concepto, e historia de la Alta Dirección Pública en Chile.
- **Entrevistas semi estructuradas y conversaciones exploratorias:** se desarrollan nueve entrevistas entre Agosto y Diciembre del año 2019 a expertos en a) tener experiencia directa en el SADP, b) tener un rango directivo o senior dentro de sus organizaciones de salud pública. Por lo tanto, cada una de las respuestas tiene el mismo valor e importancia.

Estas entrevistas se realizan con el fin de conocer en profundidad el contexto en el que se desarrollan los directivos ADP en los Servicios de Salud e identificar variables que se involucran en el diseño del estudio⁵. Luego, se realiza una revisión sistemática para llevar los conocimientos a una estructura concreta y acumular evidencia. Al desarrollar preguntas relativamente parecidas a los entrevistados, permite segmentar la información según el lineamiento de cada pregunta y los patrones de respuestas, sintetizando en ideas fuerza acerca de las medidas de la reforma a evaluar (Seid, 2016).

4.2. ANÁLISIS DE DATOS Y EVALUACIÓN CUANTITATIVA

Esta etapa consta de dos partes: análisis exploratorio de datos y análisis de cálculos estadísticos. Estos análisis permiten estudiar tanto efectos brutos como efectos netos de la reforma del 2016. Los datos usados para esta sección corresponden a los de la Dirección Nacional del Servicio Civil y entregados por el Centro de Sistema Públicos.

- **Estadística descriptiva:** este método se usa para introducir a tratamiento estadísticos los datos recogidos del objeto de estudio, midiendo, describiendo y comparando en los periodos de tiempo. Los efectos brutos encontrados en las métricas estudiadas contribuyen a una idea general de cómo podría haber aumentado o disminuido la confianza. Los datos se segmentan en tres grandes grupos:

Tabla 3: Bases de datos usadas para la caracterización de los directivos ADP en los Servicios de Salud

Base de datos	Periodo abarcado	Cantidad de observaciones
Postulantes	2006-2019	56.278
Historial de los concursos realizados	2004-2019	1.188
Historial de cargos con nombramientos	2009-2017	499

Además, esta sección actúa de apoyo y complemento a la sección de exploración, para caracterizar e interiorizarse en la Alta Dirección Pública de los Servicios de Salud. De esta etapa se obtienen efectos brutos de la Ley N°20.955.

- **Regresiones y datos de panel:**
 - a) **Datos:** los datos que se usan en esta sección corresponden a una integración de datos de los usados en la etapa de estadística descriptiva. Este cruce de datos queda con un total

⁵ En el Anexo B y C se encuentran en detalle los temas de las preguntas realizadas y los expertos entrevistados.

de 706 observaciones y el periodo de análisis queda entre los años 2010 y 2019. En esta base se permite seguir la historia de los distintos cargos que se han concursado por el SADP a través de ese periodo, registrando distintas variables de los concursos y postulantes. La base utilizada cuenta con datos para 233 cargos (de los 280 cargos de los SS que se han concursado en la historia del SADP)⁶

- b) **Modelo de evaluación de efectos:** Para realizar la evaluación de efectos netos de la Ley N°20.955 sobre la confianza en el Sistema es necesario hacer uso de una variable proxy, es decir, hacer uso de una variable que actúe como indicador del objeto de estudio (confianza). Basado en la Nota Técnica “Impacto de sistemas de selección por mérito, el caso de Chile post reforma” de Fernández, Fuenzalida y Castro, se establece como indicador de la confianza el número de postulantes de los cargos por concursos. Esta idea surge de la legitimidad y efectividad que buscó aumentar la reforma en los concursos realizados por el Sistema. En ese sentido, al contar con una reforma que buscó dotar de nuevas atribuciones al Sistema y generar una mejora en el sistema de selección de los directivos públicos, se espera que genere altas expectativas en potenciales interesados en postular (Fernández, Fuenzalida, & Castro, 2019).

Por lo tanto, en estos modelos de evaluación se estudia el número promedio de postulantes por concursos, antes y después de la reforma. Para encontrar el efecto deseado y considerando las variables con las que se cuenta en el panel de datos, es que se toma la decisión de basarse en los modelos propuestos en Fernández, Fuenzalida y Castro (2019)⁷. Estos efectos son: el efecto que tiene la reforma y el efecto que produce si hubiese un cargo PyT asociada a un concurso de cierto cargo. Es importante estudiar este factor ya que fue uno de los principales temas tratados en la reforma. Las variables detalladas ocupadas en los modelos de estimación se encuentran a continuación:

Tabla 4: Variables usadas para la estimación del modelo

Variable	¿Qué representa?
$NPostulantes_{ct}$	Representa el número de postulantes que hubo para el cargo c el concurso número t .
REF_t	Variable binaria que toma el valor 1 si es que el concurso t fue convocado en un mes posterior al 20 de octubre de 2016 (momento en que se implementó la reforma).
PyT_{ct}	Indica la participación de los PyT, lo cual se divide en 3 variables diferentes: si había un PyT en ejercicio, si había un PyT participando y si fue nombrado el cargo PyT, todas ellas consideradas para el concurso t del cargo c . Ambos resultados son presentados por separado, pues capturan efectos diferentes de la participación de los PyT en los concursos. Esta variable toma valores binarios {0,1}, siendo 1 si es que estaba presente la figura PyT (en las tres variables). Estas variables apuntan a evaluar la reacción de los postulantes frente a los PyT y permiten darle robustez al estudio, ya que cada etapa puede influir de distinta manera sobre los postulantes.
Φ_{ct}	Representa un vector de controles para el cargo c en el concurso t .
a_c	El coeficiente a_c representan los efectos fijos de cada cargo, de manera que todo efecto explicativo que esté vinculado a una característica fija y no observable en el tiempo queda aislado del efecto principal.

⁶ El número de concursos que se han concursado estos cargos se observan en la Tabla del Anexo D.

⁷ Para este estudio se toma como base la Nota Técnica publicada pero que a la fecha está en prensa una publicación adicional con un refinamiento de los hallazgos.

t_c	El coeficiente t representa la tendencia temporal para el cargo c , esta tendencia se asocia al mes en el que se realiza el concurso. Además, aísla cualquier variabilidad que sea debida al paso del tiempo, como mayor atracción del cargo en el tiempo o por aumento de los potenciales postulantes al sistema, o bien los mayores estándares de probidad en la sociedad luego de los escándalos de corrupción.
-------	--

Fuente: Elaboración propia basado en la Nota Técnica: “Impacto de sistemas de selección por mérito, el caso de Chile post reforma” (Fernández, Fuenzalida, & Castro, 2019)

De esta manera, los modelos usados para encontrar los efectos mencionados son:

$$\text{Modelo 1: } N\text{Postulantes}_{ct} = \beta_0 + \beta_1 * REF_t + \mu_1 * \Phi_{ct} + \mu_2 * t_c + a_c + \varepsilon_{ct}$$

$$\text{Modelo 2: } N\text{Postulantes}_{ct} = \gamma_0 + \gamma_1 * PyT_{ct} + \mu_1 * \Phi_{ct} + \mu_2 * t_c + a_c + \varepsilon_{ct}$$

En el modelo presentado, los coeficientes de interés corresponden a β_1 y γ_1 . Por un lado, el primer coeficiente se interpreta como el efecto que el momento de promulgación de la ley tiene sobre la cantidad de postulantes en los concursos. Por otro lado, el segundo coeficiente se interpreta como el efecto que tiene un PyT en ejercicio o como participante en un concurso sobre el número de postulantes, en promedio (también el efecto de que esta figura estuviera en ejercicio previo a un concurso y el efecto en los concursos donde ha habido nombramientos de los cargos PyT). Dado que la participación de los PyT después de la reforma disminuyó, por ley, el efecto se estudia en concursos convocados previo a la reforma.

También, es importante destacar los controles pensados para estos modelos: 1) periodo presidencial en el cual se realizó el concurso, aislando de esta manera el efecto de que para, un determinado gobierno, pueda haber mayor o menor interés de los ciudadanos en postular a los cargos de los ADP en los Servicios de Salud, acorde a la postura política que ese gobierno tuviera; 2) estacionalidad de los meses, donde se aíslan los efectos que puedan provenir de un posible cambio en el interés de un mes en particular, como a finales de año que puede haber mayores despidos y así aumentar las postulaciones a estos cargos, como también puede ocurrir en los primeros meses del año luego de vacaciones (Fernández, Fuenzalida, & Castro, 2019).

4.3. LEVANTAMIENTO CUALITATIVO Y ANÁLISIS

Con el fin de profundizar los efectos encontrados en las secciones anteriores, se desarrolla esta etapa que permite integrar la visión de expertos de la ADP en los Servicios de Salud, mediante ocho entrevistas estructuradas. Con estas entrevistas se busca conocer la percepción de los entrevistados respecto a las medidas a estudiar, teniendo información comparable y luego unificar las ideas (García-Allen, s.f.). Para estas entrevistas se consideran participantes de: a) etapa exploratoria del estudio, b) académicos/ expertos de escuelas de salud pública de la RM⁸. El medio usado para las entrevistas es por teléfono, presencial o escrita vía mail. Esta entrevista cuenta con preguntas del tipo abierta para conocer la percepción de las

⁸ Los entrevistados de esta sección se encuentran en el Anexo E.

medidas y otras preguntas donde los entrevistados tienen que calificarlas en escala de valoración con puntuaciones del 1 al 5.

Para segmentar la información, las preguntas generan núcleos de sistematización que corresponden a: legitimidad, transparencia y efectividad, representadas por las medidas de la reforma a evaluar. Además, se incluye un lineamiento acerca de la opinión de experto con respecto al tema principal del estudio. Cada conjunto de respuesta permite entender cómo en base a la percepción y experiencia de los expertos, ellos consideran que las medidas han afectado el nivel de confianza del SADP.

Luego de ello, se procede a la etapa de análisis del estudio. Dada la perspectiva multi método que presenta el estudio, se hace una integración de metodologías (triangulación) de todos los métodos usados anteriormente, pudiendo disminuir los sesgos presentes en ellos, dado la complementación que pueden presentar entre ellos (Cook & Reichardt, 1986). La triangulación es calificada como enfoque de estrategia múltiple, utilizada para incrementar la confianza, superar el concepto del reduccionismo y la visión privilegiada de enfoques (Fielding & Schreier, 2001). El foco de esta etapa es dotar de una serie de insumos que permitan proponer mejoras y recomendaciones para el Sistema de Alta Dirección Pública en los Servicios de Salud, para contribuir a la confianza del Sistema.

5. RESULTADOS

5.1. INTERSECCIÓN ENTRE MEDIDAS E IDEAS SOBRE CONFIANZA

Dentro de los primeros insumos obtenidos en la etapa exploratoria, se destacan las ideas fuerzas que transmiten los entrevistados respecto a los aspectos que son interesantes de abordar con mayor profundidad en la confianza de la ADP en los Servicios de Salud. Es bien sabido que la Ley N°20.955 aborda distintos temas mediante sus medidas implementadas. Sin embargo, esta bajada de información acerca de la percepción entregada por los expertos y la revisión de literatura, permiten identificar para qué medidas de la reforma se evalúan sus efectos sobre la confianza del SADP, además de la evaluación a modo general de la reforma. A continuación, en la Tabla 5 se observa la segmentación de información realizada, según cada medida y lineamiento de la reforma:

Tabla 5: Cruce de medidas de la ley N°20.955 y las ideas fuerza entregadas en la etapa exploratoria

Modificación de ley	Ideas fuerza transmitidas
Legitimidad y transparencia del SADP	
1) Se refuerza el valor del mérito y la necesidad de contar con personas idóneas en el ejercicio de la función pública. 2) Fortalecimiento del rol del CADP: - Regular concursos de primer y segundo nivel adscritos y no adscritos. 3) Elimina la figura de los Provisionales y Transitorios (PyT) y se reemplaza por los subrogantes legales como regla general.	<i>El mérito debe tomar un rol más fundamental. Nombramientos se mantienen en base a la confianza.</i>

4) Se desincentivaré al cese de los ADP de segundo nivel jerárquico en los primeros seis meses de un nuevo gobierno, exigiendo comunicación previa y fundada al CADP.	<i>Se mantiene la alta remoción de directivos con cambios de gobierno.</i>
Efectividad del SADP	
5) Para mejorar la calidad de los candidatos crea un banco de candidatos y un modelo de gestión de candidatos que evitará declaraciones de concursos desiertos y ayudará a no perder talento directivo detectado y probado.	<i>Debiese hacerse uso de un Banco de Candidatos. Quiénes hayan tenido desempeño sobresaliente en sus convenios.</i>
Acompañamiento y desarrollo del SADP	
6) Diseñar e implementar programas de inducción y acompañamiento para los ADP.	- <i>Convenio de desempeño poco cercano a la capacidad y contexto del directivo. Además, no se utiliza como evaluación de resultados efectivos en la continuación de un directivo.</i> - <i>Acompañamiento en desarrollo de funciones a los ADP es bajo. Siendo que es un sector extremadamente complejo.</i>

Fuente: Elaboración propia

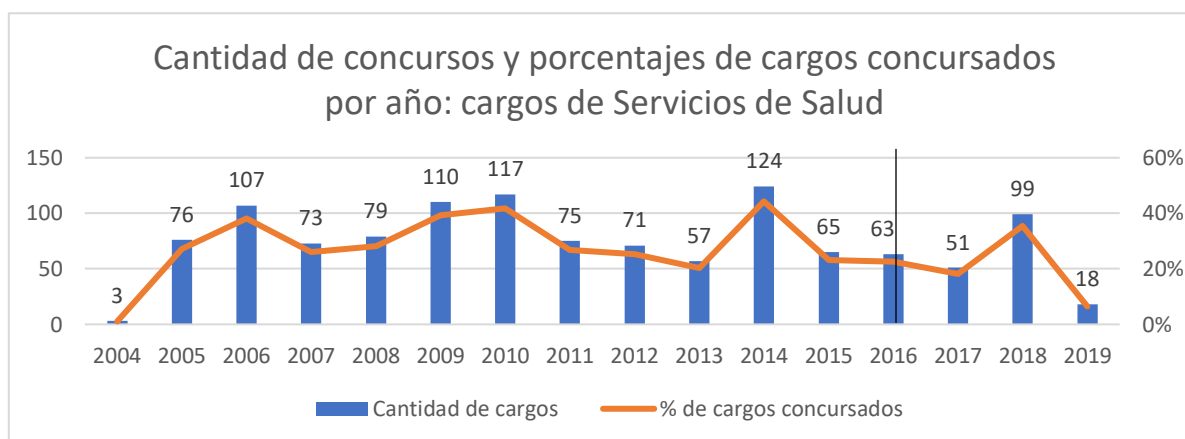
5.2. CARACTERIZACIÓN DE LA ADP EN LOS SERVICIOS DE SALUD

Como primera aproximación de los efectos que generó la reforma sobre la confianza es estudiar los potenciales efectos brutos, comparando hechos antes y después del periodo de tiempo en que esta reforma se llevó a cabo. En los siguientes puntos se desarrolla una serie de contenidos que dan muestra de estos primeros efectos.

5.2.1. CONCURSOS, ROTACIÓN Y DURACIÓN DE LOS ADP

El primer análisis interesante corresponde a la evolución histórica de los cargos de estos servicios. Como se menciona en la Sección 2, en el periodo 2004-2019 se han realizado 1188 concursos de ADP en los Servicios de Salud. En el Gráfico 1, se observa la cantidad de concursos que se han realizado anualmente y el porcentaje anual de cargos concursados con respecto al total de cargos ADP en los Servicios de Salud (312). Del gráfico se destacan dos puntos importantes. En primer lugar, existe un efecto particular de aumento en la cantidad de concursos anuales para los años 2006, 2010, 2014 y 2018, años que coinciden con los cambios de gobierno. Es un hecho que el aumento está relacionado directamente con los cambios de gobierno dado que en estos cambios se ha ido alternando entre gobiernos de distintas posturas políticas, generando la interrupción de la gestión de los directivos que se encuentran previo a cada renovación de los gobiernos. A ello, se suman las pérdidas que provocan el estar realizando constantes concursos para colocar a aquellos que son más afines políticamente. En el año 2019, en promedio un concurso para cargos de I y II nivel jerárquico adscritos se gastó \$22.060 y \$9.159 millones de pesos respectivamente (Servicio Civil, c).

Gráfico 1: Cantidad de concursos por el SADP para los cargos de Servicios de Salud y porcentaje de cargos concursados del total de cargos para concursar



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la DNSC, proporcionados por el CSP

El segundo punto, corresponde al efecto bruto observable en el gráfico al comparar la cantidad de concursos y porcentaje de cargos concursados previo y posterior a la reforma del 2016. Hubo una disminución de estas métricas post reforma en comparación a lo que se tenía previamente. Entre el periodo 2004 y 2015, la cantidad de concursos fue de 80 concursos anuales en promedio, mientras que en el periodo 2016-2018 la cantidad de concursos disminuyó a 71 en promedio (no se considera el 2019, por no contar con los datos completos de ese año con respecto a los concursos).

Al comparar la rotación de los directivos entre los periodos 2004-2016 y 2004-2018, su valor en el primer periodo corresponde a un 28% de rotación en promedio anual, mientras que en el segundo periodo es levemente menor (27,8%). Muestra de un indicio de que post reforma los cargos se mantendrían un poco más en el tiempo. Para ver esta afirmación desde otra métrica, se aborda el breve estudio de la duración de los cargos. Al considerar nuevamente ambos periodos de estudio, en el periodo 2004-2016 la duración promedio de los directivos públicos en los Servicios de Salud era de 2,4 años en ejercer sus funciones. En el periodo 2004-2018, este dato ha aumentado levemente alcanzando los 2,5 años de duración en promedio, pudiendo estar aparentemente cada vez más cerca de la duración esperada de un directivo para realizar correctamente sus gestiones: 3 años como mínimo con extensión hasta 9 años, como lo establecido por norma.⁹ En general, los Servicios de Salud tienen mejor duración de directivos en lo que lleva de existencia la ADP al comparar a modo global con el Ministerio de Salud (2,2 años en promedio de duración) y con los cargos ADP en todos los ministerios (2,3 años en promedio), por lo que hay un efecto bruto levemente mayor en estos servicios.

Considerando una de las medidas que se profundiza en el estudio, correspondiente al desincentivo del cese de los cargos directivos de segundo nivel jerárquico dentro de los primeros seis meses de un nuevo gobierno. En particular, para esta medida no pareciese que tuviera un efecto bruto mayor donde cerca del 83% de los concursos en el año 2018 fueron

⁹ Estadística propia en base a los datos de la Dirección Nacional del Servicio Civil, proporcionados por el Centro de Sistemas Públicos.

antes de los primeros seis meses del gobierno. Era esperable que este porcentaje de cargos que fueron cesados, disminuyeran o se mantuvieran en comparación a los cambios de gobierno en años anteriores, donde en promedio tenía un valor de 73% previo a la reforma (según los datos de la DNSC). Sin embargo, este valor aumentó considerablemente.

5.2.2. MOTIVOS DE DESVINCULACIONES

Un tema ligado a la poca duración de los ADP en sus cargos directivos en los SS es entender los principales motivos de desvinculación. En la Tabla 6, se muestran los motivos más reiterativos en el periodo 2004 al 2018:

Tabla 6: Porcentaje de motivos de desvinculaciones de los directivos ADP en los SS, entre 2004-2018

Motivo	Porcentaje del total
Renuncia NO voluntaria	51,5%
Renuncia voluntaria	20,4%
Cumplimiento del periodo	16,3%
Asume otro cargo ADP	8,4%
No se informa	3,1%
Fallecimiento	0,3%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la DNSC, proporcionados por el CSP

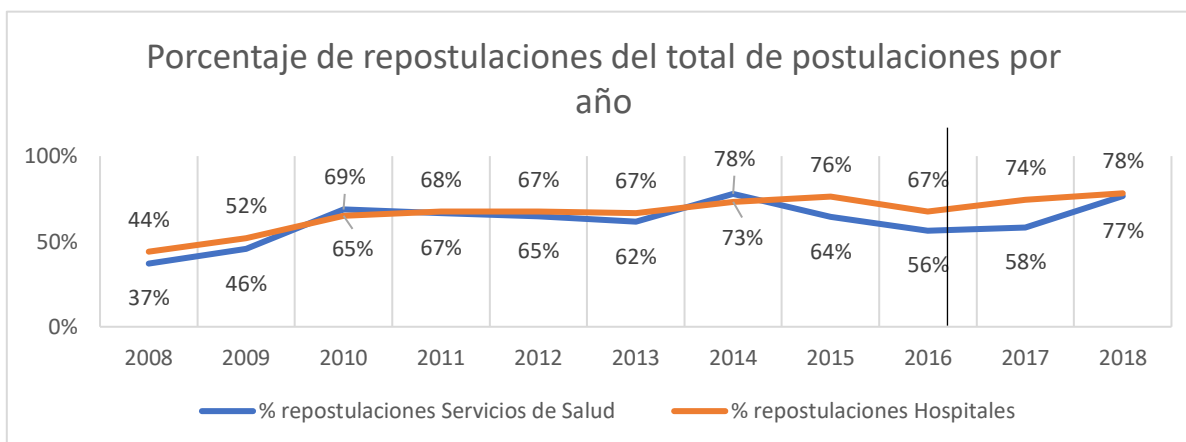
Era esperado que el motivo que tuviese mayores volúmenes en la desvinculación de los directivos fuese la renuncia no voluntaria. Como se ha mencionado, el Sistema previo a la reforma no fue capaz de enfrentar la predominancia de la confianza política que ejercía presión en los directivos para que estos cesaran de su cargo. En efecto, este motivo se escapa a pasos agigantados con respecto incluso al segundo motivo más reiterado, correspondiente a la renuncia voluntaria de los directivos. Por lo tanto, estos datos son claros respecto a que, en a lo menos la mitad de las ocasiones que se desvinculaba a un directivo era por presión para colocar a un directivo que fuese afín políticamente.

5.2.3. REPOSTULACIONES

Otro análisis importante es acerca de las repostulaciones que han hecho los postulantes en la trayectoria del SADP en los Servicios de Salud sobre el total de postulaciones a los concursos. En los años mostrados en el Gráfico 2, se ve que existe una repetición muy alta de los candidatos en los concursos, permitiendo dar cuenta de que el sector de salud no cuenta con una alta renovación de postulantes. Muestra de ello es que, para el periodo 2008-2018, en los cargos de los Servicios de Salud poco menos de 2/3 de los postulantes son personas que ya han participado en versiones anteriores de algún proceso del Sistema y no se ha generado una atracción masiva de nuevos postulantes para que participen, como se observa en el Gráfico 2. Además, es interesante comentar que existen aumentos de las repostulaciones para los tres cambios de gobierno que se encuentran en este periodo (año 2010, 2014 y 2018). El hecho de que los cambios de gobierno fuesen con alternancia de signo político, podría estar causando la situación de que antiguos postulantes que no eran afín al gobierno que se encontraba en cierto periodo, esperaban al cambio de gobierno para poder postular.

Posterior a la reforma se aprecia un efecto de crecimiento de las repostulaciones, que pudiese estar generado a partir de un efecto positivo en la percepción de los postulantes antiguos, encontrándolo más legítimo y transparente. En particular, para los cargos de Servicios de Salud pasó de un 60% a un 64% y en los cargos de Hospitales de un 64% a un 67%, siendo los porcentajes comparados en el periodo 2008-2016 con el periodo 2008-2018. Así en general, previo a la reforma se tenía una repostulación promedio del 62% y posterior a la reforma (hasta el 2018) un valor de 66%. Sin embargo, la ventana de tiempo es demasiado corta para establecer la relación directa entre ambas variables.

Gráfico 2: Porcentaje de repostulaciones del total de postulaciones por año, para los cargos de Servicios de Salud y los cargos de Hospitales



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la DNSC, proporcionados por el CSP

5.3. MODELOS ECONÓMÉTRICOS

La evaluación de efectos netos sobre el nivel de confianza se realiza mediante los siguientes modelos econométricos. En la Tabla 7 se muestra el efecto estimado que tiene la Ley N°20.955 sobre el número de postulantes, tanto con variables de control y sin variables de control (1° y 2° columna respectivamente):

Tabla 7: Resultados de los modelos de estimación considerando efecto de la Reforma

Var. dependiente: N° postulantes	Sin controles	Con controles
REF - Reforma	17,559 (6,18) **	27,041 (4,09) **
Intercepto	64,747 (50,20) **	10,465 (0,07)
R ²	0,08	0,28
N	701	696
Controles	No	Sí
Tendencia temporal	No	Sí
Efectos fijos	Sí	Sí

(Estadístico t entre paréntesis)

* p<0,05; ** p<0,01

Lo obtenido en la Tabla 7 presenta resultados esperables. La variable que representa la implementación de la reforma es positiva y estadísticamente significativa (al 99% de confianza) para la cantidad de postulantes en los concursos, en ambos modelos estimados.

En el modelo sin controles (solo efectos fijos de los cargos) muestra el hecho de que contar con la Reforma, aumenta en promedio casi 18 postulantes por concurso en los servicios estudiados luego de la implementación de la reforma. Mientras que para el modelo con controles (periodo presidencial y estacionalidad de los meses) y que cuenta con tendencia temporal y efectos fijos, existe un efecto mayor de la Reforma y se estima que esta cantidad de postulantes asciende a 27 personas. Por lo tanto, existe la omisión de variables importantes en el primer modelo provocando un sesgo, de signo negativo, sobre la variable de interés. El segundo modelo identifica esas variables y por lo tanto elimina ese sesgo.

Según datos entregados por la DNSC, en promedio antes de la reforma había 64 postulantes por concurso en los Servicios de Salud, luego de su año de implementación entonces hay un aumento estimado cercano al 42%. Al comparar los resultados obtenidos en estas estimaciones con los resultados obtenidos Fernández, Fuenzalida y Castro (2019), cabe destacar que el efecto de la implementación de la reforma en los Servicios de Salud tuvo un efecto menor que el efecto de la reforma para el Sistema completo. En los Servicios de Salud hay en promedio 11 postulantes menos por concurso en promedio en comparación con el Sistema completo y, por lo tanto, su aumento estimado de postulantes es 13% menor (Fernández, Fuenzalida, & Castro, 2019).

Para analizar la robustez de estos resultados, se realizan nuevas estimaciones tomando una variable de “falsa reforma”, que permite descartar si los efectos obtenidos son por efectos de alguna ventana temporal del año 2016 o si efectivamente son efectos asociados a la implementación de la reforma, como se plantea en la nota técnica mencionada (Fernández, Fuenzalida, & Castro, 2019)¹⁰. En estos modelos la variable usada (“Reforma (modificada)”) es de naturaleza similar a la variable de la reforma mostrada en la Tabla 7, pero extiende su ventana de tiempo a distintos periodos de tiempo. En base a estos modelos se concluye que no estas variables de reforma modificada no tienen significancia estadística y, por lo tanto, los efectos encontrados previamente corresponden a efectos de la Ley N°20.955 y no a causas relacionadas con el tiempo.

Otras estimaciones realizadas corresponden al efecto de la figura de los cargos PyT sobre el número de postulantes previo a la reforma. En la Tabla 8 se muestran los resultados de esta figura en sus diferentes etapas de participación del proceso. Los resultados de las estimaciones presentadas en esta tabla sorprenden al no resultar con significancia estadística para ninguno de los modelos presentados, es decir, no hay significancia estadística de la figura de los cargos PyT sobre el número de postulante en sus distintas etapas. Al comparar con la nota técnica, en el Sistema general existe una alta significancia estadística de la figura en su etapa de concursante y nombrado, tomando valores de - 4,7 participantes por concurso en el caso del PyT concursando y -5,8 participantes en el caso en que el PyT fue nombrado en dicho concurso (Fernández, Fuenzalida, & Castro, 2019).

¹⁰ En la tabla del Anexo G se observan los resultados entregados de estos modelos que consideran la variable “falsa reforma”.

Tabla 8: Resultados de los modelos de estimación considerando efecto de cargos PyT

Var. dependiente: N° postulantes	PyT en ejercicio	PyT en concurso	PyT nombrado
Figura PyT	-1,439 (0,61)	-3,131 (1,35)	-2,344 (0,96)
Intercepto	-113,887 (0,97)	-108,441 (0,92)	-128,597 (1,09)
R ²	0,31	0,32	0,32
N	536	535	530
Controles	Sí	Sí	Sí
Tendencia temporal	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos	Sí	Sí	Sí

(Estadístico t entre paréntesis)

* p<0,05; ** p<0,01

De todas maneras, se destaca el efecto negativo que tiene esta figura de los cargos PyT en los concursos de los Servicios de Salud: -1,4 postulantes cuando esta figura se encontraba en ejercicio, -3,1 postulantes cuando estaba concursando y -2,3 postulantes cuando era nombrado. A pesar de ello, al no contar ninguna variable con su valor estadístico t cercano a la región de rechazo no se pueden hacer conclusiones significativas respecto al efecto de los cargos PyT en sus diferentes etapas de los concursos de los servicios estudiados.

La intuición diría que aquella variable que mayor influencia pudiese tener en la decisión de los postulantes antes de postular a un concurso es la existencia de la figura PyT en ejercicio en el cargo previo al concurso que se está realizando, ya que ahí se podrían abstener de postular. Las variables asociadas al cargo PyT concursante o un PyT nombrado, hacen alusión a procesos posteriores a la decisión de postular, por lo que su magnitud se asociaría a ser nulo. Por el contrario, como mencionaban los entendidos en la ADP de los Servicios de Salud en la sección exploratoria, hay una serie de cargos que por su posición tienden a ser tildados de ser arreglados políticamente dada la influencia que se ha observado en su trayectoria. En ese sentido, las variables asociadas a la eliminación de esta figura en la reforma actúan como representación de una baja justicia organizacional (y en cierta medida, a una menor confianza) de los concursos asociados a esa figura. A medida que se vuelve más definitivo el proceso de selección se tendría una mayor proximidad al concepto de baja justicia organizacional. Esto se puede ver representado simplemente por los coeficientes que tienen las distintas variables: el contar con la figura PyT en ejercicio previo a un concurso tiene menor coeficiente estimado que los coeficientes asociados para la figura PyT concursante y para la figura PyT nombrada (Fernández, Fuenzalida, & Castro, 2019).

5.4. ENTREVISTAS DE PROFUNDIZACIÓN

Los resultados de las entrevistas permiten identificar cómo ciertos expertos en el área identifican los posibles efectos que pudiese tener la reforma y las medidas que se han comentado en la sección 5.1, mediante sus opiniones y experiencias. En esta sección se compila la información entregada por los entrevistados en la sección 4.3 y que se encuentran en el Anexo Y. Esta información se encuentra segmentada según: legitimidad y transparencia, efectividad (lineamientos planteados en la reforma) y opinión de experto a

modo general de la reforma. Es relevante señalar que las medidas de las cuáles se levanta información en esta sección corresponden a aquellas que no pudieron ser estudiadas en las secciones anteriores con los datos que se tenían disponibles.

5.4.1. LEGITIMIDAD Y TRANSPARENCIA

a) *Ley N°20.955 y su fortalecimiento del valor del mérito*

Uno de los focos principales de la legitimidad buscada por la Ley corresponde al fortalecimiento del mérito en el SADP. A partir de ello, se genera un consenso entre los entrevistados en que las medidas están orientadas en esta línea, realizando selecciones de directivos de manera objetiva y profesional, en comparación a lo que se venía realizando previamente.

*“Las medidas **contribuyen al fortalecimiento del mérito**” (consultora internacional en Gestión Pública y ex representante del CADP en concursos de II nivel)*

*“Ha **aportado en temas de mérito**. Se abre a muchos candidatos y se deja la selección de las ternas a un externo y **con mayor objetividad**.” (Director de Hospital)*

*“Se **equilibró mejor el mérito** con la confianza política, pero fue un avance que se puede aún mejorar.” (ex Presidente del Consejo del SADP y ex Director del Servicio Civil)*

*“(...) Tiene que haber un **cambio de paradigma político técnico**, (...) aún hay personas que con las competencias técnicas **deciden no postular ya que asocian que tiene alguna carga política verse involucrados con ciertos gobiernos**.” (Colaboradora del Departamento Atención Primaria del Ministerio de Salud)*

Otro aspecto destacado en este punto y que ha afectado al valor del mérito, incluso posterior a la reforma, corresponde a las remociones de los cargos. Un punto interesante preguntado a los entrevistados es cómo han visto las remociones de los directivos post reforma en inicios del nuevo gobierno (ligado con la medida que buscaba generar desincentivos a estas prácticas). Los expertos hacen énfasis en que aún siguen muy ligadas a la confianza de la autoridad, al igual que ocurre con las designaciones en los concursos y comentan que lo esencial es buscar la máxima permanencia posible de los directivos durante su gestión. Por lo tanto, a pesar de que esta medida buscaba colocar dificultades para que las nuevas autoridades que llegan cada vez que se cambia un gobierno no puedan remover tan fácil a los cargos directivos, parece estar aún lejos de su objetivo. Sin embargo, es interesante ir haciendo seguimiento a los próximos cambios de gobierno para identificar si es un comportamiento que se mantiene en el tiempo. El promedio de la valoración de la medida por parte de los entrevistados es de 2,6 (en escala de 1 a 5), lo que se considera como leve insatisfacción del efecto que pudiese tener.

*“En su momento, mi provisión del cargo fue de manera legítima, sin embargo **la remoción fue sin fundamentos**” (Director comunal de Salud y ex directivo de Servicio de Salud)*

*“Es importante destacar que cada establecimiento de salud actúa como una fábrica, donde deben contar con gerentes generales y de producción. **Hay que buscar la máxima permanencia posible**”. (Director de Instituto de Salud Pública)*

*“(...) **pueden remover igual y colocar cargos de confianza**” (Director de Hospital)*

“Se deben escoger nuevamente a todos. Fueron removidos igual.” (Director comunal de Salud y ex directivo de Servicio de Salud)

*“Se **buscaron otros mecanismos para remover los cargos directivos** y no debe haber tenido mucho impacto la medida (...).” (ex Director de Hospital, Servicio de Salud y académico)*
*“(…), se **interpretó mañosamente la norma legal de tener que justificar la remoción** dentro de los primeros 6 meses de gobierno.” (ex Presidente del Consejo del SADP y ex Director del Servicio Civil)*

5.4.2. EFECTIVIDAD

a) Creación del Banco de candidatos

La primera medida en lineamientos de efectividad que no es posible obtener efectos mediante los datos existentes y que es importante de evaluar para ver si ha dado frutos para contar con buenos y mejores postulantes es la creación del Banco de Candidatos. La pregunta realizada iba enfocada a entender si esta medida a la mejora de la calidad de los postulantes, obteniendo como respuesta consensuada de ser una medida que permite avanzar en esa línea, generando nuevas maneras de aumentar la convocatoria, invitando a directivos anteriores a participar de un nuevo concurso y dar la oportunidad de contar con este talento ya conocido.

*“Me gusta, es una buena medida. **Aumentan los candidatos** si se recurren a ellos (...).” (Director de Hospital)*
*“Es una buena medida, después que has evaluado, y tienes personas inscritas y registradas su aprobación para participar en otro concurso. Hace las cosas más fáciles y **no hay que partir todo de cero.**” (ex Director del Hospital, Servicio de Salud y académico)*
*“Ha **generado algún impacto en la invitación a postular** (...).” (ex Presidente del Consejo del SADP y ex Director del Servicio Civil)*
*“**Si mejora la calidad y es útil**, son nuevos canales para incluir más postulantes” (Director de Instituto de Salud Pública)*

Para complementar esta sección, los entrevistados tuvieron que calificar la utilidad de esta medida posterior a la reforma, entregándole una nota promedio de 4,1 (en escala de 1 a 5). Por lo tanto, hay un acuerdo en que este aporta a la efectividad del Sistema, permitiendo invitar a nuevos concursos a todos estos candidatos que se les asigna el perfil de idóneos. Al ser una pregunta abierta, se destacan algunos comentarios al respecto de la medida: 1) hay que tener cuidado con no caer en la promoción de la discrecionalidad e involucrar las competencias políticas de los candidatos que están dentro del Banco; 2) considerar a aquellos postulantes que llegan a las ternas finales, independiente de si es nombrado o no; y 3) mejorar la conexión con escuelas de salud públicas y escuelas formadoras de futuros directivos, para incluirse dentro de este banco.

b) Acompañamiento de los ADP

La medida relacionada a este lineamiento es el diseño e implementación de programas de inducción y acompañamiento para los ADP. Según los comentarios de las entrevistas realizada en la sección exploratoria, el acompañamiento queda en la incertidumbre. Es un aspecto del SADP que no ha sido abordado y que es una fuente principal de la confianza en el SADP, a través de la efectividad. En los cargos directivos existe un sentimiento generalizado de la soledad en su gestión (Castro & Inostroza, 2014), idea que es reforzada por los expertos entrevistados en la exploración.

En esta línea, se solicita a los entrevistados describir el acompañamiento que entrega la DNSC a los directivos públicos durante su gestión. Así también, que cuenten si el acompañamiento otorgado cumple con los requisitos necesarios. A modo general, existe una percepción de que el acompañamiento es insuficiente, donde se dan pequeñas muestras en los inicios de la gestión de un directivo, pero limitado a alcances y restricciones. También, se ofrecen algunas instancias durante la gestión, cumpliendo con lo legalmente exigido pero distan de lo esperado. Por lo tanto, los entrevistados consideran casi unánimemente que no cumple con lo necesario.

*“(...) hay debilidades en el acompañamiento, **es insuficiente.**” (Consultora internacional de Gestión Pública y ex representante del CADP en concursos de II nivel)*

*“**Escaso, hay algunas aproximaciones al inicio.** Conversaciones con el staff de ADP para alcances y restricciones.” (Director comunal de Salud y ex directivo de Servicio de Salud)*

“No es mucho el acompañamiento que proporcionan.” (Director de Instituto de Salud Pública)

*“**Es distante, algo lejano, pero es casi el único** que se ofrece en forma sistemática en el SADP y el gobierno. En algunos ministerios hay un acompañamiento a las ADP pero en temas más de tipo político (...)” (ex Presidente del CADP y ex Director del Servicio Civil)*

Al evaluar si la medida acerca del acompañamiento tuvo algún efecto posterior a la reforma y según la experiencia de los entrevistados, le otorgan un puntaje promedio de 3,4 (en escala de 1 a 5). De esta manera, se podría decir que esta medida no ha sido capaz de abordar en su totalidad lo esencial del acompañamiento de los directivos durante su gestión, se han realizado algunos hallazgos en las etapas iniciales, pero que aún quedan al debe para aportar en cómo los directivos realicen mejor su gestión.

5.4.3. OPINIÓN DE EXPERTO

a) Confianza del SADP

Esta variable es el foco del estudio y evaluar si es que ha variado la confianza o no en el SADP por los efectos de la reforma, es una pregunta importante considerada en esta sección. En particular, la pregunta abordada en esta parte es: ¿Considera Ud. que aumentó o disminuyó el nivel de confianza del SADP en el proceso de selección y mantención por parte de los postulantes, luego de la reforma del año 2016?

Es esperable un resultado discordante ya que es una variable subjetiva y cada uno de los entrevistados cuenta con su propia experiencia y puntos de vista. Algunos expertos consideran que esta variable ha aumentado pero se contraponen a otros expertos que piensan lo contrario. Esta situación se torna interesante, ya que denota que no existe una apreciación única y permite contar con distintos argumentos que defienden cada una de estas posturas.

A continuación, se muestran aquellas posturas e ideas que consideran que aumentó la confianza posterior a la reforma. Los perfiles más destacados que toman esta postura son expertos relacionados directamente a la salud pública.

*“**Aumentó, en cierta medida.** La sensación de que ahora podían reclamar de quedarse en los cargos cuando se cambia el gobierno.” (Colaboradora del Departamento de Atención Primaria del Ministerio de Salud)*

“Aumento de la confianza. Hay una sensación de que es más correcto el proceso.” (Académico y ex Director de la División de Políticas Públicas del Ministerio de Salud)

“Debería ir en una dirección de mayor confianza, pero poco. (...) ¿Cómo hacer una abstracción de esa situación que ocurre cada cuatro años? Puede haber otras variables que causan el aumento y no sólo la reforma.” (ex Director del Hospital, Servicio de Salud y académico)

“Si, aumentó” (tanto el Director del Hospital como el Director de Instituto de Salud Pública)

Sin embargo, se da muestra que de las mismas personas que creen que hubo un aumento de confianza no fue un aumento significativo o que haya sido un gran cambio a lo que se venía realizando previo a la reforma. Esto da a entender que las medidas implementadas en la Ley N°20.955 no han sido suficientes para asociarlas a un aumento de confianza. Sin embargo si se avanzó en los lineamientos propuesto referente a legitimidad, transparencia y efectividad.

“Se mejoraron aspectos de legitimidad, de transparencia y de efectividad del sistema. Pero puede ser que la reforma aplicada en la forma que lo ha hecho este gobierno puede no haberse traducido en una mejora del nivel de confianza de postulantes en el sistema. No tengo datos fidedignos salvo comentarios que van en el sentido de no haber mejorado la confianza.” (ex Presidente del CADP y ex Director del Servicio Civil)

Dentro de los entrevistados que dicen que aumentó la desconfianza, sus perfiles van más por el lado de aquellos con más experiencia directiva, en gestión pública y ADP. Algunas de las ideas de aquellos que han considerado que hay un aumento del nivel de desconfianza plantean lo siguiente:

*“Ha habido un **aumento de la desconfianza** diría yo (...) porque todavía sigue habiendo remociones por confianza política.” (Director comunal de Salud y ex directivo de Servicio de Salud)*

*“El común manifiesta que **hay desconfianza** (...) ¿Por qué la gente cree que los concursos están arreglados? las **personas no le creen al sistema** y no conocen lo que pasa de verdad. Hay un tema de psicología social. Va más allá de la intersección del sistema ADP. Esto a causa de la deficiencia del SC: funcionarios acotados, poca difusión y muestra, falta de evidencia. **Esto castiga al sistema a pesar de mejorar las cosas.**” (Colaboradora internacional en Gestión Pública y ex representante del CADP en concursos de II nivel)*

De esta manera, no se puede ser concluyente respecto a que efectivamente hubo un aumento o disminución de confianza hacia el SADP basado en las opiniones entregadas. Las percepciones que ha tenido cada uno de los entrevistados los ha llevado a tomar su postura respecto al Sistema y la confianza que le atribuyen. Aquellos que tienen percepciones negativas respecto a la confianza, creen que para cambiar su idea respecto a ello, requerirán de reformas y cambios más significativos que los implementados en la reforma del 2016.

6. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

El SADP se ha posicionado como uno de los ejemplos de los sistemas de selección de mérito en la Región, seleccionando sus directivos públicos de manera más meritocrática en comparación a sus países vecinos, pero aún lejos de alcanzar lo hecho por países más desarrollados y el profesionalismo que presentan estos sistemas a nivel mundial. Un avance

que se implementó para fortalecer el mérito fue la Ley N°20.955, contribuyendo a la legitimidad, transparencia y efectividad del SADP. En particular, los Servicios de Salud contienen una alta cantidad de cargos del SADP y son servicios donde mayormente ha predominado las designaciones políticas por sobre el mérito previo a esta ley.

Mediante los métodos mixtos usados se evalúan los efectos de la ley sobre los proxys de la confianza: legitimidad, transparencia y efectividad del SADP. Por una parte, la estadística estudiada permite sostener que posterior a la reforma la cantidad de concursos realizados disminuyó de 80 concursos a 71, la permanencia aumentó en 0,1 años y las repostulaciones pasaron de un 62% a un 66%, en promedio. Así también, los resultados dan muestra de que para los concursos posteriores a la reforma, hay 27 participantes más en promedio en los cargos directivos de los Servicios de Salud, lo que significa un aumento del 42%. Adicionalmente, la remoción de la figura del PyT no permite asegurar que su eliminación fue un avance en que los concursos sean más legítimos posterior a la Ley dado que no existe significancia estadística.

Desde el levantamiento de información, se destaca que las medidas implementadas y la reforma a modo general contribuyeron en cierto modo a que se generase una mayor confianza en el Sistema, pero a ojos de los expertos ninguna de las medidas fueron lo suficientemente correctivas con respecto a la remoción de la discrecionalidad y mejorar correctamente la efectividad. A pesar de ello, las medidas implementadas permitieron avanzar en los lineamientos planteados, aumentaron la confianza pero aún siguen existiendo una brecha de aspectos por mejorar que contribuyan cada vez más al fortalecimiento del Sistema. Dentro de ellas se encuentran: las remociones de los cargos directivos, aún ligadas a la confianza política; el acompañamiento entregado por la DNSC, donde los directivos aún tienen esa sensación de soledad durante su gestión y el fortalecimiento de los Convenios de desempeño.

Los hallazgos descubiertos en este estudio apuntan a la confianza en la postulación del SADP en los Servicios de Salud, asociado a la legitimidad y transparencia, bajo la percepción de la justicia organizacional que tienen los postulantes. La evidencia encontrada apunta a la figura de los cargos PyT, a las designaciones políticas en las ternas finales y las remociones del mismo carácter. Si se prioriza la discrecionalidad y el factor político, la confianza hacia el SADP no seguirá progresando como lo ha hecho mediante las medidas de la reforma, evitando encontrar el equilibrio entre la meritocracia y la politización, buscada por la reforma. Así también, se busca abordar la confianza que genera desde la efectividad del Sistema. Era esperable los resultados de aumento de postulantes, según la estadística, y mejora en la calidad de ellos, como comentan los expertos. Sin embargo, es necesario estudiar a los postulantes post reforma con mayor detalle y su participación en cada uno de los procesos, para identificar la idoneidad que pudiesen tener. Existe un alto nivel de subjetividad y de variables externas al Sistema que impactan en este tema y permitirían identificar aquellos mecanismos o prácticas que pudiesen haber dado resultado post reforma y que aportan de alguna manera a mejorar la confianza que tiene la ciudadanía en el SADP.

Es importante que se siga profundizando en este tipo de estudios para que se generen nuevas propuestas y recomendaciones que contribuyan a generar insumos de políticas pública y se avance a un SADP más equilibrado entre la meritocracia y la confianza política, siendo más legítimo, transparente y efectivo.

7. RECOMENDACIONES PARA EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN LOS SERVICIOS DE SALUD

A continuación se comentan una serie de recomendaciones sobre el SADP que pudiese ser aplicable en el sector de salud. Para ellas, se toman como insumos la evidencia obtenida a partir de los datos analizados y las entrevistas realizadas en la sección exploratoria y de profundización.

a) Legitimidad y transparencia

- El avance buscado en la Ley fue primordialmente reforzar el valor del mérito del Sistema. Los entrevistados, tanto en la etapa exploratoria como en el levantamiento cualitativo, dan cuenta de que para generar avances significativos se deben considerar dos principales motivos que lo soportan: las designaciones y las remociones políticas con los cambios de gobierno.

El hecho de que cada vez que inicia un nuevo gobierno se genere una inestabilidad para los directivos de la salud por razones políticas, donde la autoridad exija la renuncia a un directivo por sus intereses políticos y no debido al desempeño durante su gestión, es uno de los principales inconvenientes del SADP en los Servicios de Salud y desincentivos para participar (Servicio Civil, 2014). Esta dificultad se viene abarcando desde antes de la reforma y no ha variado en gran medida. Por ello, es importante que se fortalezca y consolide la calidad de las justificaciones entregadas para poder desvincular a un directivo de I nivel y II nivel, siendo incorporada de manera obligatoria la evaluación de desempeño que han tenido los directivos antes de su remoción. Así también, otra manera apoyada por el Jefe del Área de Selección, Acompañamiento y Desarrollo de ADP, es atribuirle a los Convenios de Desempeño un rol esencial como medio de justificación para las desvinculaciones de los directivos cuando se cambia de gobierno. Herramienta que no ha sido fortalecida ni modificada en la reforma. De esta manera, la remoción de un directivo sería netamente por una mala administración y no por diferencias en los intereses políticos.

- Por otro lado, las designaciones de los cargos en base a la confianza han predominado en los cargos de los Servicios de Salud antes y después de la reforma, como bien comentan los expertos. En ese sentido y para avanzar hacia un sistema más meritocrático, es recomendable realizar la designación del directivo en base a la posición obtenida en la terna final por sobre intereses a fines de la autoridad seleccionadora, idea fuertemente apoyada por los entrevistados en la sección de levantamiento. Puede ser interesante que se le haga un seguimiento a la opinión de los participantes finalistas para evaluar el concurso e identificar focos de mejora donde se esté entorpeciendo el proceso.

b) Efectividad

- El Banco de Candidatos es considerada una medida adecuada que puede permitir contar con candidatos idóneos en reserva a partir de este estudio. Sin embargo, se puede explotar aún más para los cargos directivos de los Servicios de Salud. En base a lo sugerido explícitamente por la Consultora Internacional en Gestión Pública y por la recomendación realizada en Castro e Inostroza (2014), hay recursos y talento humano que se está perdiendo. Dado que en los Servicios de Salud existen menos postulantes en

comparación a los otros ministerios por concurso (datos de la DNSC, obtenidos en análisis para diseñar este estudio) y existe una repostulación promedio bastante alta post reforma (67%), puede ser bastante beneficioso contar de antemano con una identificación de posibles candidatos idóneos para el cargo que se está concursando. Es por ello, que además de que el banco de candidatos cuente con aquellos directivos que tuvieron buen desempeño durante su gestión, también es destacable considerar a postulantes que han llegado a la terna final y no han sido nombrados. Esto porque en su mayoría son iguales o mejores capacitados que los mismos nombrados, y usualmente no son elegidos por la afinidad política con la autoridad seleccionadora. Sin embargo, contar con la gestión de sus talentos puede proveer a nuevos concursos con postulantes de mejor calidad.

- Aun cuando los directivos cuentan con buenos indicadores de desempeños, y, a pesar de ello, no se les puede asegurar estabilidad laboral, es considerado un desincentivo para participar de los concursos del SADP (Servicio Civil, 2014). Por lo tanto, es de suma importancia el fortalecimiento de una herramienta usada para evaluar a los directivos y que no han sido aprovechadas a su máximo: los Convenios de Desempeño. Es una herramienta que da muestras del trabajo desempeñado por los directivos año a año en su gestión. Una forma de incorporarla en mejoras es la ya mencionada en las recomendaciones anteriores. Sin embargo, esta herramienta no ha sido de buen uso para evaluar a los directivos, como comentan los expertos (en fase exploratoria y profundización). En ese sentido, los Convenios de Desempeño pueden ampliar sus funcionalidades. En general, son muy estandarizados y poco flexibles por lo que a algunos directivos se les hace más sencillo que otros para cumplirlos, como destaca el Servicio Civil (2014). En ese sentido, el Gestor de los Convenios de Desempeño por parte del Servicio Civil y en conjunto con el Ministerio de Salud, podrían generar convenios de desempeño acorde al contexto que vive cada directivo (personal, presupuesto, población atendida, etc.), para que sean desafiantes, que puedan ser negociados y con un alcance real al trabajo del directivo. Así también, en conjunto a lo que decía el Jefe del Área de Selección y Acompañamiento y Desarrollo de la ADP en el Servicio Civil y se plantea en el documento del Servicio Civil (2018), se podría desligar el pago de la asignación ADP del cumplimiento de metas que se obtiene en el Convenio de Desempeño dadas las complejidades propias de administrar una institución como un servicio de salud (como negociar con estamentos y gremios organizados), convirtiendo esta herramienta en un bono anual que sea de incentivo y reconocer el cumplimiento.
- El acompañamiento entregado por la DNSC a los directivos de los Servicios de Salud, como declara el ex Consejero de la ADP, suple las necesidades básicas. El resto de los entrevistados lo considera bastante escaso y que se limita a establecer alcances y restricciones, previo a comenzar la función directiva. El Servicio Civil, a través de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas, puede formalizar y profesionalizar el acompañamiento a los directivos. Dado que la medida asociada a este tema posterior a la reforma no ha sido capaz de entregar los frutos, se hace necesario gestionar programas de acompañamiento que sean un aporte y aprendizaje para el directivo de forma detallada, que contribuyan a mejorar su gestión y cumplimiento de metas. Una de las ideas que surge desde el Servicio Civil (2014) para mejorar la gestión y de opiniones por funcionarios del Servicio Civil, corresponde a que el Convenio de Desempeño también sea una herramienta usada desde el CADP para hacer el acompañamiento a los directivos, observar donde se está fallando y ofrecer apoyos. Es una oportunidad que hasta el momento no se ha podido aprovechar.

8. DESAFÍOS A FUTURO

Luego de pasar por los procesos de formulación y obtención de resultados de este estudio, se abren nuevas ventanas de investigación. Como se ha mencionado a lo largo del estudio, la confianza es una variable subjetiva que depende de una gran cantidad de factores. Dentro de este estudio se logra catalogar la confianza con la legitimidad, transparencia y efectividad. Sin embargo, para precisar esta variable aún más, podrían ser incluidos factores tales como: el contexto a nivel país, las condiciones socioeconómicas, la cultura, los valores sociales dominantes en el Sistema, los grados de heterogeneidad que presentan los postulantes, entre otros.; factores que por su complejidad y limitaciones de los datos quedaron fuera del alcance de este estudio.

Para la profundización del estudio queda como desafío ver en qué cargos ha tenido mayor incidencia los efectos de la reforma y ver si hubo cargos con efectos notablemente distintos al resto, identificando qué pasó con ellos, que pudiesen haber mejorado o disminuido la confianza. Es un hecho de que existen cargos que se asocian a una mayor predominancia política y, por lo tanto, los candidatos idóneos se abstienen de postular a ellos.

Es interesante incluir para estudios futuros el entendimiento de cómo se distribuyen los efectos por características demográficas (por ejemplo, zona norte, centro y sur, o por regiones). Dado que los Servicios de Salud se encuentran distribuidos a lo largo del país, puede haber variables propias de la zona regional o local que pueden entregar brechas en comparación al resto del país. Una de ellas podría ser la cantidad de habitantes, haciendo referencia a que podría haber mayor cercanía con las mismas personas constantemente en el sector de salud y, por tanto, podría ser más complejo o, en su defecto, más sencillo cambiar la percepción con respecto al Sistema.

Así mismo, otros aspectos importantes tienen que ver con características propias de los postulantes, por ejemplo, el género. Se podrían evaluar diferencias respecto a lo que mujeres y hombres valoran para que el SADP sea más confiable, los tipos de cargos que son de sus preferencias, entre otras cosas. Otro ejemplo sería la edad de los postulantes, así se podría identificar que grupo etario tiende a confiar más en el Sistema ya que hay características propias de cada grupo que permitan explicar su percepción de la confianza, así como la cultura de los grupos, el contexto sociopolítico en el que se han formado, etc.

Finalmente, hacer una revisión minuciosa a nivel internacional respecto a la variable de la confianza en los sistemas de selección meritocráticos de directivos. Hasta el momento los estudios de confianza de estos sistemas son escasos, por lo tanto, sería interesante averiguar cómo se ha evaluado en otros países del mundo y cómo se encuentra el sistema chileno en comparación a ellos.

Estas profundizaciones contribuirían más al fortalecimiento del SADP mediante los hallazgos encontrados, realizándose propuestas más específicas para atraer a más y mejores candidatos, según el tipo de variable que se profundice.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Apodaca, P. M. (1999). EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS Y DEL IMPACTO. *Revista de Investigación Educativa*, XVII(2), 363-377. Obtenido de <https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/44983/1/Evaluacion%20de%20los%20resultados%20y%20del%20impacto.pdf>
- Barozet, E. (Diciembre de 2006). Relecturas de la noción de clientelismo: una forma diversificada de intermediación política y social. *REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES*, 1-29. Obtenido de https://www.academia.edu/3517334/Relecturas_de_la_noci%C3%B3n_de_clientelismo_una_forma_diversificada_de_intermediaci%C3%B3n_pol%C3%ADtica_y_social?auto=download
- Castro, C., & Inostroza, J. (2014). *Altos Directivos Públicos: ¿Qué hacen con su tiempo?* Universidad de Chile, Ingeniería Industrial. Santiago: Centro de Sistemas Públicos. Obtenido de http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/files_mf/seriesistemaspublicosn9adp.pdf
- Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. (s.f.). *¿Qué es la Evaluación de Efectos?* Recuperado el 20 de Marzo de 2020, de Universidad de los Andes: <https://plataformagraduacionla.info/es/metodologia/evaluacion-de-efectos>
- Chudnovsky, M. (Octubre de 2017). La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(69), 5-40. Recuperado el 9 de Enero de 2020, de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/069-octubre-2017/Chudnovsky.pdf>
- Citrin, J., & Muste, C. (1999). Trust in government. En P. Robinson, P. Shaver, & L. Wrightsman, *Measures of social psychological attitudes* (Vol. II, págs. 465-532). San Diego, Estados Unidos: Academic Press. Recuperado el 10 de Enero de 2020
- Consejo para la Transparencia. (s.f.). *¿Qué es la Ley de Transparencia?* Recuperado el 3 de Marzo de 2020, de sitio web Consejo de la Transparencia: https://www.consejotransparencia.cl/inicio_old/que-es-la-ley-de-transparencia/
- Cook, T. D., & Reichardt, C. S. (1986). CAPÍTULO PRIMERO. HACIA UNA SUPERACIÓN DEL ENFRENTAMIENTO ENTRE LOS MÉTODOS CUALITATIVOS Y LOS CUANTITATIVOS. En T. D. Cook, & C. S. Reichardt, *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación cualitativa* (págs. 2-17). Madrid, España: Ediciones Morata, S. L. Obtenido de https://www.fceia.unr.edu.ar/geii/maestria/2014/DraSanjurjo/12de20/Cook_Reichardt.pdf
- Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M., & Sanginés, M. (2014). *Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-13)*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-\(2004-13\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-(2004-13).pdf)
- Espinoza Latú, V. A. (2017). SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA CHILENO: EVOLUCIÓN DE UN SISTEMA QUE SE CONSOLIDA COMO REFERENTE DE ACCESO MERITOCRÁTICO A LA DIRECCIÓN PÚBLICA. *XXII Congreso*

- Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (págs. 1-34). Madrid, España. Recuperado el 9 de Enero de 2020
- Evans, P., & Rauch, J. (Octubre de 1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State. 64(5), págs. 748-765. doi:10.2307/2657374
- Fernández, A., Fuenzalida, J., & Castro, C. (2019). *Impacto de sistemas de selección por mérito, el caso de Chile post reforma*. Centro de Sistemas Públicos. Santiago: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fernández, M. J. (2 de Diciembre de 2016). Trabajo Decente. Un aporte desde la teoría de los conjuntos borrosos para su medición. *Revista de Investigaciones del Departamento de Ciencias Económicas de La Universidad Nacional de la Matanza*, VII(14), 23. Recuperado el 10 de Enero de 2020, de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/56185/CONICET_Digital_Nro.4853cffa-ff93-4345-8f87-e34d5d36d337_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Fielding, N., & Schreier, M. (Febrero de 2001). *Introduction: On the Compatibility between Qualitative and Quantitative Research Methods*. Obtenido de FORUM: Qualitative Social Research: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/%20article/view/965/%202106>
- Fuenzalida Aguirre, J. E., Lafuente, M., & Cortázar Velarde, J. C. (2016). Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿mejor desempeño del Estado? Un estudio exploratorio. *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile. Recuperado el 9 de Enero de 2020, de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/71037B2F43374E28052580F20056540D/\\$FILE/fuenzagu.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/71037B2F43374E28052580F20056540D/$FILE/fuenzagu.pdf)
- García-Allen, J. (s.f.). *Los distintos tipos de entrevista y sus características*. Recuperado el 4 de Septiembre de 2019, de Psicología y Mente: <https://psicologiaymente.com/organizaciones/tipos-de-entrevista-trabajo-caracteristicas>
- Greenberg, J. (1987). A taxonomy of organizational justice theories. *Academy of Management Review*(12), 9-22. Recuperado el 14 de Enero de 2020
- Greenberg, J. (1990). Organizational Justice: Yesterday, Today, and Tomorrow. *Journal of Management. Southern Management Association*, págs. 399-432. doi:<https://doi.org/10.1177/014920639001600208>
- Guirao Goris, S. J. (2015). Utilidad y tipos de revisión de literatura. *ENE*, IX(2). Obtenido de <http://dx.doi.org/10.4321/S1988-348X2015000200002>
- Hubbell, A., & Chory, R. (Marzo de 2005). Motivating factors: Perceptions of justice and their relationship with managerial and organizational trust. *Estudios de Comunicación*, 47-70. Recuperado el 14 de Enero de 2020
- Knack, S., & Keefer, P. (1995). INSTITUTIONS AND ECONOMIC PERFORMANCE: CROSS-COUNTRY TESTS USING ALTERNATIVE INSTITUTIONAL MEASURES. *Wiley-Blackwell*, VII(5). Recuperado el 9 de Enero de 2020, de http://homepage.ntu.edu.tw/~kslin/macro2009/Knack&Keefer_1995.pdf
- Kramer, R. M. (1999). TRUST AND DISTRUST IN ORGANIZATIONS: Emerging Perspectives, Enduring Questions. *Annual Review of Psychology*, 569-598.
- Lewicki, R. J., & Bunker, B. B. (1995). "Trust in relationships: a model of trust development and decline". En B. Bunker, & J. Rubin, *Conflict, Cooperation and justice* (págs. 133-173). San Francisco: Jossey-Bass.

- Lewis, D. E. (2008). *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Cambridge and Oxford, United Kingdom: Princeton University Press. Recuperado el 30 de Julio de 2019
- Lewis, D. E., & Gallo, N. (2011). The Consequences of Presidential Patronage. *Oxford University Press*, 219-243. doi:0.1093/jopart/mur010
- Lira, L. (30 de Junio de 2013). *IMPACTO DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN EN LA GESTIÓN HOSPITALARIA*. Obtenido de <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuiid=6cfb1f32-8b11-40dd-a5de-c0e7de0b9ec7>
- Maxfield, S., & Schneider, B. R. (1997). *Business and the State*. Ithaca y Londres, Inglaterra: Cornell University Press. Recuperado el 10 de Enero de 2020, de <https://books.google.cl/books?hl=es&lr=&id=piSlzqhdaUAC&oi=fnd&pg=PR9&dq=maxfield+y+schneider+1997&ots=dhEMml50Zf&sig=N1b8encs0M82wwMru6wZdrOLmMc#v=onepage&q=maxfield%20y%20schneider%201997&f=false>
- Ministerio de Hacienda. (3 de Octubre de 2016). *Ley N°20.955*. Recuperado el 14 de Enero de 2020, de Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/leychile/N?i=1095821&f=2016-10-20>
- Olavarría, M., & Figueroa, V. (2012). *Una agencia de evaluación de políticas públicas para Chile*. Santiago, Chile: Universitaria. Obtenido de <https://books.google.cl/books?id=YlxZDwAAQBAJ&pg=PA23&lpg=PA23&dq=efectos+brutos+y+efectos+netos&source=bl&ots=VgOtroHlXW&sig=ACfU3U09EJZ8r0WoBLMrQBZxBeSaij6BkA&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwiL7JGei8HoAhU5JLkGHe4oCZIQ6AEwA3oECAUQAQ#v=onepage&q=efectos%20bruto>
- Organización Internacional del Trabajo - CINTERFOR. (s.f.). *Guía para la evaluación de impacto*. Recuperado el 10 de Enero de 2020, de sitio web de la OIT: <http://guia.oitcinterfor.org/como-evaluar/como-se-construyen-indicadores>
- Prats, J. (1999). Servicio civil y gobernabilidad democrática: Fundamentos institucionales del sistema de mérito y regímenes jurídicos y gerenciales requeridos para su eficiencia. En C. Losada, *¿De burócratas a gerentes?* (págs. 251-284). Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schröter, B. (Enero de 2010). Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste? *Revista mexicana de sociología*, 141-175. Obtenido de sCielo: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032010000100005#notas
- Segovia, C., Haye, A., González, R., Manzi, J., & Carvacho, H. (2008). Confianza en instituciones políticas en Chile: un modelo de los componentes centrales de juicios de confianza. *Revista de ciencia política*, XXVIII(2), 39-60. Recuperado el 10 de Enero de 2020, de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2008000200002&script=sci_arttext&tlng=en
- Seid, G. (2016). Procedimientos para el análisis cualitativo de entrevistas. Una propuesta didáctica. V *Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales (ELMeCS)* (págs. 1-24). Mendoza: FCPYS-UNCUYO. Obtenido de <http://elmece.fahce.unlp.edu.ar>
- Serralde S., A. (2012). *Qué es la teoría de efectividad organizacional*. Recuperado el 22 de Enero de 2020, de Reddin Consultants: <https://spanish.reddinconsultants.com/wp->

content/uploads/2012/12/Qu%C3%A9-es-la-Teoría-de-Efectividad-Organizacional.pdf

- Servicio Civil. (2014). *Diagnóstico de percepciones de Altos Directivos Públicos del sector salud*. Recuperado el 25 de Mayo de 2020, de sitio web del Servicio Civil: <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=fed6cfb1-9f6f-4318-95f7-e185348afe6e>
- Servicio Civil. (2017). *Nuevas atribuciones ley N°20.955*. Recuperado el 3 de Enero de 2020, de sitio web del Servicio Civil: <https://www.serviciocivil.cl/nuestra-institucion/nuevas-atribuciones-ley-n20-955/>
- Servicio Civil. (2018). *ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA: CAMINO A LA PROFESIONALIZACIÓN DEL ESTADO (2003-2017)*. Santiago. Recuperado el 31 de Julio de 2019, de <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=dd29398f-ec44-4e8c-8bcc-15d9d28e5b0a>
- Servicio Civil. (17 de Junio de 2019). *Datos abiertos: Cargos SADP*. Recuperado el 1 de Enero de 2020, de reporte del Servicio Civil: <https://reporte.serviciocivil.cl/cargos-sadp/>
- Servicio Civil. (a). *Nuestra historia*. Obtenido de sitio web del Servicio Civil: <https://www.serviciocivil.cl/nuestra-institucion/nuestra-historia/>
- Servicio Civil. (b). *Sistema de Alta Dirección Pública*. Recuperado el 28 de Junio de 2019, de sitio web del Servicio Civil: <https://www.serviciocivil.cl/sistema-de-alta-direccion-publica-2/sistema-de-alta-direccion-publica/>
- Servicio Civil. (c). *Costos Directos Promedio Concursos ADP*. Recuperado el 5 de Mayo de 2020, de sitio web del Servicio Civil: <https://reporte.serviciocivil.cl/costos-directos-promedio-concursos-adp/>

10. ANEXOS

- ANEXO A: Cantidad de cargos ADP en el Ministerio de Salud, según tipo de servicio

Institución de salud	Cargos de I Nivel	Cargos de II Nivel	Total de cargos
Fondo Nacional de Salud (FONASA)	1	14	15
Central de Abastecimiento (CENABAST)	1	5	6
Instituto de Salud Pública (ISP)	1	5	6
Superintendencia de Salud	1	7	8
Subsecretaría de Redes Asistenciales	0	1	1
Servicios de Salud / Centros de Referencia	31	289	320
Total de cargos	35	321	356

Fuente: Elaboración propia en base a datos abiertos del SADP (Servicio Civil, 2019)

- ANEXO B: Resumen de preguntas realizadas en entrevistas exploratorias

Objetivos buscados	Temas abordados en las entrevistas realizadas
1) Conocer más acerca del contexto en el que se desarrollan los directivos públicos en los Servicios de Salud.	Preguntas generales de los Servicios de Salud sobre: • desempeño de la gestión de los Servicios de Salud para las últimas dos décadas • desarrollo de la deuda hospitalaria y aumento en los últimos años • autonomía de los Servicios de Salud con el Ministerio de Salud • factores que faltan por modernizar en los Servicios de Salud
2) Complementar que variables (medidas de la reforma) están involucradas en el diseño del estudio, es decir, evaluar qué medidas de la ley se asocian a la confianza del sistema por parte de los postulantes, en base a las opiniones e ideas de los expertos consultados.	Preguntas de la ADP en los Servicios de Salud sobre: • mérito en el proceso de selección • las principales funciones y actividades realizadas por los cargos directivos ADP • toma de decisiones de los directivos y autonomía • los tipos de profesionales que postulan • principales motivos de que tengan menor cantidad de postulantes que el resto de los cargos directivos ADP • duración de los directivos en los cargos • principales causas de desvinculaciones y de la alta rotación • acompañamiento de los directivos durante sus funciones • remuneraciones e influencia de los convenios de desempeño.

	En particular aquellos entrevistados relacionados directamente con el Servicio Civil, además se pregunta sobre: • el proceso de definición de perfiles y sus actores principales • principales dificultades de la ADP en los Servicios de Salud • importancia de los convenios de desempeño para la continuidad de los directivos
--	--

• ANEXO C: Lista de entrevistados de etapa exploratoria del estudio

Colaboradores etapa exploratoria	Cargo	Trayectoria
Rodrigo Martínez	Consultor médico senior y colaborador de la Subsecretaría de Redes Asistenciales - Académico en la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile	Médico-cirujano de la Universidad de Chile. Magíster en Salud Pública y Especialista en Salud Pública en la Universidad de Chile. Msc International Health Management en Imperial College. Sus áreas de especialización es Tecnologías de la Información en Salud y Gestión en Salud.
Juan Ilabaca	Director de Salud en San Joaquín - Académico en la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile	Nutricionista de la Universidad de Chile. Magíster en Ciencias de la Nutrición de la Universidad de Chile. MBA con especialización en Salud de la Universidad Andrés Bello. Ha sido Director de Atención Primaria y jefe DTS. Su especialización es en Gestión de Salud Pública, Sistemas de Salud y Nutrición Pública.
Vladimir Pizarro	Presidente de la Fundación Chile Salud – Académico de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile	Cirujano Dentista de la Universidad de Chile. Máster en Salud Pública y Doctor en Filosofía en la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. Ha sido directivo ADP como director de Hospital y como director de Servicio de Salud.
Ximena Barros	Colaboradora del Departamento de Atención Primaria del Ministerio de Salud	Trabajadora social de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Postítulo en Estudios de la Familia y Magíster en Ciencia Política con mención en Política Pública de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Candidata a PhD en Salud Pública de la Universidad de Chile. Se desempeña como. Se especializa en Salud Pública y Ciencias Políticas, focalizado en investigación académica y gestión de salud.
Marcos Vergara Iturriaga	Director del Instituto de Neurocirugía – Académico de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile	Médico-cirujano de la Universidad de Chile. Magíster en Administración de Salud y Doctor en Salud Pública en la Universidad de Chile. Sus áreas de especialización son Gestión Hospitalaria, Desarrollo de inversiones en la Salud y Historia de la Salud en Chile.

Cristian Rebolledo	Académico de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile	Médico Cirujano de la Universidad de Chile. Es especialista temas de salud pública: Políticas de Salud, Sistemas de Salud, Atención Primaria y Ética.
José Inostroza Lara	Consultor, Investigador y Docente asociado al Centro de Sistemas Públicos (CSP) en gestión pública	Abogado y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Exdirector del Programa de Modernización del Sector Público del Min. de Hacienda de Chile (2015-2018), actual Secretaría de Modernización. Fue Director del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile. Es profesor media jornada de la Universidad de Chile, Alberto Hurtado y Adolfo Ibáñez
Ewald Landsberger	Jefe del Área de Selección y Acompañamiento y Desarrollo de la ADP en el Servicio Civil	Psicólogo organizacional de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es profesor de la Universidad de Chile y especialista en procesos de desarrollo de RRHH, gestión de RRHH por competencias, desarrollo y cambio organizacional, diseño organizacional y gestión de la capacitación.
Macarena Ahumada	Jefa del Área equipo sectorial ADP del Ministerio de Salud	Psicóloga.

- ANEXO D: Distribución de los registros de datos

N* Concursos	N° cargos	%	N° de datos
1	48	20,6	48
2	49	21	98
3	51	21,9	153
4	45	19,3	180
5	21	9	105
6	14	6	84
7	3	1,2	21
8	1	0,4	8
9	1	0,4	9
Totales	233	100	706

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la DNSC, proporcionados por el CSP

- ANEXO E: Caracterización de los entrevistados para profundización del estudio

Persona entrevista	Caracterización del entrevistado(a)	
	¿A qué se dedica actualmente o trayectoria?	Relación con la ADP en los Servicios de Salud
Marcela Guzmán	Economista. Consultora internacional en temas de gestión y presupuesto públicos.	Conoce desde una mirada profesional a través de sus trabajos para el Ministerio de Hacienda. Además, como profesional experto donde ha sido representante del Consejo ADP en concursos de 2º nivel

Jaime Carvajal	Director Hospital San José de Maipo.	Conoce desde que partió la ley. Ha participado de concursos ADP desde 2006.
Juan Ilabaca	Director de Salud de San Joaquín. Académico Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile.	Desde sus inicios que conoce el sistema (implementación de la ley y los procesos que se generaron). Participó y ganó en concursos de cargos del Servicio de Salud Metropolitano Norte (SSMN). También ha trabajado en el Departamento de Control de Gestión (Ministerio de Salud) para elegir directores de Atención Primaria a nivel país. Fue cargo directivo del SSMN también.
Tito Pizarro	Académico de Salud Pública de la Universidad de Santiago. Ha trabajado en programas del Ministerio de Salud en las temáticas de Políticas Públicas, funcionarios y en la Subsecretaría de Salud Pública. Fue Director de la División de Políticas Públicas del Ministerio de Salud.	Conoce el sistema a modo general, la metodología, pero no el estado del arte.
Héctor Sánchez	Director del Instituto de Salud Pública de la Universidad Andrés Bello	Conoce desde distintas miradas: 1) Mirada académica. Además, gran parte de sus alumnos son funcionarios del sistema de salud pública. Pertenecen a la formación para postular a los ADP en el instituto, 80% de sus estudiantes (post grados) tiene esa motivación. 2) Políticas públicas, analizando las capacidades de sostén de salud pública. No siempre llegan los más capaces. 3) Desaliento de los directivos porque no prima el mérito 4) Captura por parte de los gremios.
Ximena Barros	Trabajadora social. Trabaja en la División de Atención Primaria del Ministerio de Salud en implementación de estrategias en los establecimientos de las redes asistenciales.	Se desempeñaba en la evaluación de atención primaria de los contratos ADP de los directorios de Servicios de Salud (2016-2018). También, en el Ministerio de Salud se encargó de la gestión y supervisión de los cumplimientos de objetivos de los directorios de Atención Primaria de Salud.
Claudio Farah	Recientemente jubilado. Médico cirujano especialista en Salud Pública de la Universidad de Chile. Fue Director del Hospital Sótero del Río y del Hospital de Lucio Córdova. Ex académico de salud.	Postuló al cargo de Director del Hospital de Enfermedades Infecciosas del SSMS en el 2005. Fue partícipe de varios concursos de ADP luego de ello.

Rodrigo Egaña	Profesor Adjunto en el INAP, Universidad de Chile. Y desempeño la función de Director de Asuntos Económicos y Gestión Institucional del INAP. Fue Consejero del Sistema de Alta Dirección Pública.	Fue 4 años consejero del SADP y 4 años Presidente del Consejo de ADP y Director Nacional del Servicio Civil.
---------------	--	--

- ANEXO G: Resultados de estimaciones que permiten corroborar los resultados previos

Extensión del periodo de tiempo	4 meses	6 meses	8 meses	12 meses
Var. dependiente: N° postulantes				
Reforma (modificada)	13,214 (1,83)	3,599 (0,46)	8,023 (1,05)	-0,098 (0,01)
Intercepto	-165,754 (1,01)	-332,074 (1,83)	-244,823 (1,36)	-403.062 (2,45) *
R ²	0,25	0,25	0,25	0,25
N	696	696	696	696
Controles	Sí	Sí	Sí	Sí
Tendencia temporal	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos	Sí	Sí	Sí	Sí

(Estadístico t entre paréntesis)

* p<0,05; ** p<0,01