

Propuesta de Reforma al Sistema de Alta Dirección Pública (ADP)

1. Introducción

El Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) fue creado por la Ley N° 19.882 como parte del Nuevo Trato Laboral para profesionalizar las jefaturas de primer y segundo nivel de la administración del Estado. Posteriormente, la Ley N° 20.955 introdujo en 2016 una reforma que reforzó la transparencia y la legitimidad del sistema, eliminando figuras transitorias y ampliando el universo de postulantes. Pese a estos avances, la participación de funcionarios de carrera o empleados regidos por el Código del Trabajo en concursos ADP sigue siendo limitada, pues muchos deben renunciar a sus cargos de planta o a contrata para asumir un puesto de alto directivo.

2. Régimen actual y limitaciones para funcionarios de carrera

Antes de la reforma de 2016, quienes ocupaban cargos de planta directiva y deseaban asumir un cargo ADP debían renunciar a su puesto en la planta, lo que constituía un desincentivo. La reforma incluyó una innovación importante, que permitió a los funcionarios de planta directiva mantener su cargo si eran nombrados ADP, de manera que pudieran volver a su puesto al término del nombramiento. Asimismo, se instauró un *“gestión y banco de candidatos”* y se limitaron los nombramientos durante los meses previos a las elecciones.

No obstante, este beneficio se circunscribe a los directivos de planta. Los funcionarios de otras plantas o del Código del Trabajo que participan en la ADP deben aún renunciar a su cargo de origen, perdiendo estabilidad y derechos laborales. Esta exigencia limita la participación de personas con trayectoria en los servicios públicos, quienes poseen un conocimiento valioso de la organización y de la política sectorial. La resultante alta rotación de directivos externos dificulta la consolidación de equipos, afecta la memoria institucional y puede obstaculizar la implementación de programas de gobierno.

3. Evaluación y desafíos del Sistema ADP

Estudios académicos que analizan los 13 años de funcionamiento del SADP concluyen que el sistema presenta impactos limitados y mixtos en los ámbitos de gestión revisados. La literatura también señala que el SADP intenta compatibilizar el mérito con la lealtad política, manteniendo ciertos resguardos de confianza presidencial.

El dilema entre mérito y confianza política se intensifica cuando los directivos externos carecen de experiencia sectorial y deben adaptarse a culturas organizacionales complejas. La reforma de 2016 aumentó la transparencia y la cantidad de postulantes, pero no resolvió el problema de la exclusión práctica de funcionarios de carrera ni la alta rotación en periodos de alternancia política.

En 2017, el Servicio Civil destacó que la reforma permitió a los funcionarios nombrados como ADP mantener su cargo de planta durante un periodo máximo de nueve años, conciliando la carrera funcionaria con la alta dirección. Sin embargo, este beneficio no se extiende a quienes tienen empleos regidos por el Código del Trabajo ni a los funcionarios de planta no directiva, quienes siguen obligados a renunciar.

4. Fundamentos de una reforma, por qué permitir el congelamiento del cargo de origen

1. Aprovechar el conocimiento interno. Los funcionarios de carrera conocen la misión, los procesos y la cultura organizacional de su servicio; su experiencia reduce los costos de aprendizaje y los riesgos de fracasos que a veces experimentan directivos provenientes de otros organismos o del sector privado.
2. Facilitar la continuidad de políticas públicas. La rotación de directivos externos en cada cambio de gobierno genera discontinuidad y pérdida de memoria institucional. Al permitir que los funcionarios regresen a su cargo después del nombramiento, se preservan capacidades clave.
3. Mejorar la legitimidad y la diversidad de postulantes. Muchos servidores públicos no participan en concursos ADP por temor a perder su estabilidad laboral. Garantizar el retorno incentiva la participación y amplía el pool de talentos, fortaleciendo la meritocracia.
4. Compatibilizar mérito y confianza política. La alta dirección debe responder al programa de gobierno pero también contar con credibilidad técnica. Incluir a funcionarios de carrera no significa excluir la confianza política; el nombramiento sigue siendo discrecional dentro de una terna propuesta por el Consejo ADP.

5. Propuesta de reforma legal

Se propone complementar el sistema ADP mediante una modificación a la Ley N° 19.882 y a las normas pertinentes del Estatuto Administrativo, incorporando la posibilidad de congelar el cargo de origen de los funcionarios de planta o a contrata (incluso aquellos regidos por el Código del Trabajo) mientras dure el nombramiento ADP. La reforma podría estructurarse con las siguientes ideas centrales:

5.1. Reservar el cargo o empleo de origen

- Al momento de aceptar un nombramiento ADP, el funcionario podrá optar por que su cargo de planta o empleo a contrata quede reservado. El cargo no podrá ser provisto definitivamente durante su ausencia; en su lugar, deberá designarse a un subrogante.
- El congelamiento se extenderá por el plazo máximo del nombramiento ADP (tres años, renovables hasta dos veces) y no podrá exceder nueve años, coherente con la limitación vigente para los directivos de planta.
- Concluido el periodo, el funcionario tendrá derecho a reincorporarse a su cargo de origen o a un puesto equivalente en la misma institución, manteniendo su antigüedad y derechos laborales.

5.2. Ámbito de aplicación

- Funcionarios de planta y a contrata de la administración central, incluidos quienes se rigen por el Código del Trabajo, que postulen a cargos ADP en su propia institución.
- No se trata de un privilegio exclusivo; los concursos seguirán siendo abiertos y basados en el mérito. La reserva del cargo es una garantía de retorno, no una ventaja en el proceso de selección.

5.3. Régimen de remuneraciones y prestaciones

- Mientras ejerza como alto directivo público, el funcionario percibirá las remuneraciones y beneficios del cargo ADP. Podrá optar por la continuidad de sus cotizaciones previsionales y de salud, imputadas al nuevo cargo.
- Durante el congelamiento, no se devengarán remuneraciones por el cargo reservado, sin perjuicio de que la antigüedad siga corriendo para efectos de trienios o quinquenios.

5.4. Obligaciones de desempeño y evaluación

- La reincorporación está condicionada a un desempeño satisfactorio en el cargo ADP, evaluado según los convenios de desempeño y los indicadores definidos por el Servicio Civil. Un desempeño deficiente puede implicar la pérdida del derecho a reincorporación.
- Se establecerá un procedimiento para resolver conflictos o apelaciones respecto de la evaluación o el retorno.

5.5. Ajustes administrativos

- La reserva de cargos deberá coordinarse con los mecanismos de subrogancia; el servicio podrá designar interinamente a un funcionario para cubrir las funciones, respetando la carrera funcionaria y la asignación de responsabilidades.
- El congelamiento no será aplicable a cargos directivos de naturaleza crítica cuando la continuidad requiera nombramientos definitivos. En ese caso, el funcionario deberá optar entre renunciar o no aceptar el nombramiento.

6. Beneficios esperados

- Permite que funcionarios de carrera asciendan y adquieran experiencia directiva sin sacrificar su estabilidad.
- Al ampliarse el universo de postulantes, se enriquece la meritocracia del sistema.
- Se combinan conocimientos técnicos específicos con capacidades de liderazgo, aumentando la probabilidad de éxito en la implementación de políticas públicas y reduciendo el tiempo de adaptación.
- El equipo percibe que las oportunidades de ascenso se basan en el mérito y la experiencia interna, lo que refuerza la motivación y la confianza en el sistema.

La obligación de renunciar a la planta o al empleo a contrata para asumir un cargo ADP disuade a funcionarios valiosos y limita el aprovechamiento de la experiencia institucional. La reforma de 2016 avanzó en la dirección correcta al permitir que los

directivos de planta mantengan su cargo, e incluso estableció un máximo de nueve años para la reserva de los cargos.

La propuesta de congelar el cargo de origen para todos los funcionarios de la institución que postulen y sean nombrados ADP complementa estas mejoras, promueve la movilidad y evita que la elección entre mérito y confianza política se transforme en una exclusión. Su implementación requiere ajustes legales y administrativos, pero puede aportar a un sistema más justo, eficiente y acorde con el objetivo original de la ADP, que es el de seleccionar a los mejores para servir al Estado, sin dejar de valorar la trayectoria de quienes ya forman parte de él.

Referencias

[1] BCN, “Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) – Asesoría Técnica Parlamentaria”, julio de 2021, indica que la reforma de 2016 permite a los funcionarios de planta directiva mantener su cargo al ser nombrados ADP.

[2] Zamora C. V., *Experiencias y motivaciones de altos directivos públicos de segundo nivel jerárquico que permanecen en cambios de gobierno en Chile*, Universidad de Chile, 2024. La autora menciona que la reforma permite a los funcionarios nombrados ADP mantener su cargo de planta por hasta nueve años.

[3] Fraile A., *13 años de funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Un modelo de gestión incompleto*, CEP Chile, 2022. El estudio señala que el SADP muestra efectos limitados y mixtos y que busca compatibilizar mérito y confianza política.