



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## La alta dirección pública: mérito, profesionalización y modernización del estado en Chile

Menz Queirolo, E.A.

### Citation

Menz Queirolo, E. A. (2025, September 25). *La alta dirección pública: mérito, profesionalización y modernización del estado en Chile*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4261726>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4261726>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

**La Alta Dirección Pública:**  
**Mérito, profesionalización y modernización del Estado en Chile**

**Eduardo Alfredo Menz Queirolo**



**La Alta Dirección Pública:  
Mérito, profesionalización y modernización del Estado en Chile**

Proefschrift  
ter verkrijging van  
de graad van doctor aan de Universiteit Leiden,  
op gezag van rector magnificus prof.dr.ir. H. Bijl,  
volgens besluit van het college voor promoties  
te verdedigen op donderdag 25 september 2025  
klokke 16:00 uur

door

Eduardo Alfredo Menz Queirolo  
geboren te Santiago de Chile in 1980

**Promotor:** Prof.dr. P. Silva

**Copromotor:** Dr. P.A. Isla Monsalve

**Promotiecommissie:**

Prof.dr. D.A. Pargas

Prof.dr. M. Moreno (Universidad Central, Chili)

Prof.dr. C. Kay (Erasmus Universiteit Rotterdam / ISS)

Mw.dr. S. Valdivia Rivera

# Tabla de contenido

Agradecimientos .....	viii
Abreviaturas .....	ix
Introducción .....	1
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Perspectivas teóricas de las estructuras burocráticas: la meritocracia, <i>accountability</i> y evaluación de desempeño en el Estado .....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Enfoques del concepto de meritocracia.....</b>	<b>12</b>
1.1.1 Mérito y elitización .....	14
1.1.2 Mérito y movilidad social .....	19
1.1.3 Mérito y desigualdad.....	22
1.1.4 Mérito y clientelismo .....	24
1.1.5 Mérito y servicio civil .....	26
<b>1.2 Desarrollo del concepto <i>accountability</i> o rendición de cuentas/responsabilización... 29</b>	
1.2.1 Tipos de <i>accountability</i> .....	31
1.2.1.1 <i>Accountability</i> vertical.....	32
1.2.1.2 <i>Accountability</i> horizontal.....	32
1.2.1.3 <i>Accountability</i> social.....	33
1.2.1.4 Otros <i>accountabilities</i> .....	34
1.2.2 Características del <i>accountability</i> .....	35
<b>1.3 <i>Accountability</i>, transparencia y desconfianza .....</b>	<b>37</b>
<b>1.4 El <i>accountability</i> en el siglo XXI.....</b>	<b>38</b>
<b>1.5 Sistemas de evaluación y servicio civil .....</b>	<b>41</b>
1.5.1 Evaluación de desempeño .....	43
1.5.2 Relevancia del servicio civil .....	45
1.5.3 Comparaciones de sistemas de servicio civil .....	48
1.5.3.1 Servicios civiles de carrera.....	50
1.5.3.2 Servicios civiles de empleo.....	51
<b>Capítulo 2</b>	
<b>La profesionalización del Estado en Chile: contexto histórico, desarrollo y características .....</b>	<b>55</b>
<b>2.1 Del Estado oligárquico al Estado neoliberal.....</b>	<b>55</b>
2.1.1 Los procesos de modernización en América Latina durante las primeras décadas del siglo XX .....	56
2.1.2 Hacia un modelo burocrático .....	59
2.1.3 Chile, ¿un Estado burocrático?.....	64
2.1.4 El proceso de profesionalización desde las reformas implementadas en el periodo 1973-1990 .....	68
2.1.4.1 Un guiño histórico como antesala del régimen autoritario.....	69

## Capítulo 3

### Restauración democrática y profesionalización del Estado en Chile (1990-2003) .. 77

<b>3.1 Mirada general al proceso de reforma y modernización del Estado en Chile y en América Latina.....</b>	<b>77</b>
3.1.1 Proceso de reforma del Estado: descripción de las principales reformas.....	79
3.1.2 Reformas de primera generación.....	79
3.1.3 Reformas de segunda generación.....	83
3.1.4 La nueva gestión pública.....	84
3.1.5 Características y objetivos de la corriente gerencial .....	87
<b>3.2 Política de desarrollo de personas en el Estado de Chile a partir de la década de 1990 .....</b>	<b>89</b>
<b>3.3 Política de recursos humanos del Estado chileno, 1990-2000 .....</b>	<b>91</b>
<b>3.4 Debate en torno al diseño de la Dirección Nacional del Servicio Civil y Sistema de Alta Dirección Pública en Chile.....</b>	<b>96</b>
3.4.1 Antecedentes del surgimiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile .....	97
3.4.2 Posicionamiento de los principales actores involucrados en la construcción de la ‘ley del nuevo trato’ .....	101
3.4.2.1 Propuesta del Gobierno .....	101
3.4.2.2 Posicionamiento de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) .....	106
3.4.2.3 Opinión y propuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) .....	107
3.4.3 Descripción de la institucionalidad del Servicio Civil y Alta Dirección Pública....	111

## Capítulo 4

### Análisis del Sistema de Alta Dirección Pública:

<b>Institucionalidad y resultados .....</b>	<b>124</b>
<b>4.1 Principales indicadores del Sistema de Alta Dirección Pública.....</b>	<b>124</b>
<b>4.2 Evaluaciones al Sistema de Alta Dirección Pública .....</b>	<b>130</b>
4.2.1 Índice de Desarrollo del Servicio Civil.....	131
4.2.2 Evaluaciones al Sistema de Alta Dirección Pública.....	134
4.2.3 Logros del Sistema de Alta Dirección Pública.....	139
4.2.4 Debilidades de la implementación del sistema.....	141
4.2.4.1 Debilidades identificadas en las evaluaciones.....	142
4.2.4.2 La crítica hacia lo político en el SADP.....	145
<b>4.3 Mérito, <i>accountability</i> y evaluación de desempeño: análisis del SADP .....</b>	<b>147</b>
4.3.1 El mérito en el SADP .....	151
4.3.2 <i>Accountability</i> en el SADP.....	156
4.3.3 Evaluación de desempeño .....	159
4.3.4 Desafíos del SADP.....	162

<b>Conclusión.....</b>	<b>166</b>
------------------------	------------

<b>Bibliografía.....</b>	<b>183</b>
--------------------------	------------

<b>Anexos.....</b>	<b>204</b>
--------------------	------------

<b>Samenvatting.....</b>	<b>205</b>
--------------------------	------------

<b>Summary .....</b>	<b>213</b>
----------------------	------------

<b>Curriculum Vitae.....</b>	<b>221</b>
------------------------------	------------

## Índice de cuadros, tablas y gráficos

Cuadro 1.1 Características de los sistemas de servicio civil: empleo frente a carrera	53
Cuadro 3.1 Pilares de la nueva gestión pública	85
Cuadro 3.2 Ramas de la nueva gestión pública según Nickson	86
Cuadro 3.3 Resumen de las propuestas del Gobierno	105
Cuadro 3.4 Resumen de propuestas reforma del Estado	110
Cuadro 3.5 Historial de las principales modificaciones de la Ley 19.882	117
Cuadro 4.1 Principales evaluaciones externas al Sistema de Alta Dirección Pública (2010-2021)	136
Tabla 3.1 Estudio de clima organizacional en la administración pública chilena (1997)	95
Tabla 4.1 Ministerios y servicios con cargos de nivel I y II adscritos	126
Tabla 4.2 Concursos publicados y postulaciones SADP 2004-2021	127
Tabla 4.3 Porcentaje de concursos desiertos I y II nivel jerárquico SADP 2004-2021	129
Gráfico 4.1 Evolución de cargos bajo el Sistema de Alta Dirección Pública	125
Gráfico 4.2 Promedio de duración concursos primer y segundo nivel jerárquico SADP 2004-2021	128
Gráfico 4.3 Nombramientos SADP 2004-2021	128
Gráfico 4.4 Número de convenios de desempeño según nivel jerárquico 2006-2021	130
Gráfico 4.5 Índice de desarrollo del servicio civil en países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2004-2024	132

## Agradecimientos

Quiero dar agradecimientos a todos quienes de una u otra manera me dieron su ayuda y comprensión durante la escritura de esta tesis doctoral y, muy especialmente, un reconocimiento a mi querida familia, que con su apoyo incondicional ha contribuido en mi proceso de formación en el ámbito personal y académico.

Agradezco a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, por ser un importante espacio para mi desarrollo profesional y por incentivar me en el desarrollo de esta investigación. En particular mi gratitud al Dr. Ángel Flisfisch Fernández, bajo cuyo liderazgo en FLACSO-Chile, se inició este doctorado, y al profesor Luciano Tomassini, cuya inspiración y guía sembraron en mí el interés por estos temas. Así mismo, a todo el personal del sistema y de la sede de la institución en Chile, tanto académico como administrativo, por apoyarme en esta tarea.

Mi reconocimiento en particular a mi promotor, Prof. Patricio Silva cuyos conocimientos y consejos fueron fundamentales para esta investigación. De igual forma expreso mi gratitud a mi copromotor, el Dr. Pablo Isla Monsalve, por todos los valiosos aportes durante el proceso de escritura de esta tesis doctoral.

Un agradecimiento también a todas las amistades, expertos, expertas, académicos y académicas que apoyaron con sus lecturas y recomendaciones, tanto de Universidades e instituciones en Chile, como en el extranjero. En especial a investigadores de FLACSO, de la Universidad de Chile, de la Universidad Mayor y de la Universidad SEK Chile. Entre ellos, a los profesores y profesoras Josette Altmann Borbón, Pablo Bravo, Javier Castillo, Verónica Cenitagoya, Neida Colmenares, Fabricio Franco, Marcela Guzmán, Rodrigo Márquez, Paz Milet, Jennifer Morgado, Sergio Soza y Manuel Valenzuela.

Expreso mi reconocimiento también a todos los entrevistados, en especial al personal de la Dirección Nacional de Servicio Civil de Chile, y a los directivos públicos.

## Abreviaturas

ADP:	Alta dirección pública
AH:	<i>Accountability</i> horizontal
ANEF:	Asociación Nacional de Empleados Fiscales
APT:	Administración pública tradicional
AV:	<i>Accountability</i> vertical
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CADP:	Consejo de Alta Dirección Pública
CDD:	Convenio de desempeño
CEP:	Centro de Estudios Públicos
CLAD:	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CORFO:	Corporación de Fomento de la Producción
DAEM:	Departamento de Administración de Educación Municipal
DEEM:	Directores de establecimientos educacionales municipalizados
DIPRES:	Dirección de Presupuestos
DNSC:	Dirección Nacional del Servicio Civil
EFS:	Entidades fiscalizadoras superiores
FENAMOP:	Federación Nacional de Asociaciones del Ministerio de Obras Públicas
IDH:	Índice de desarrollo humano
IFI's:	Instituciones financieras internacionales
INTOSAI:	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISI:	Industrialización por sustitución de importaciones
MOP:	Ministerio de Obras Públicas
NGP:	Nueva gestión pública
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODEPLAN:	Oficina de Planificación Nacional (vigente entre 1967-1990)
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
OLACEFS:	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OSC:	Organizaciones de la sociedad civil
PMGs:	Programas de mejoramiento de la gestión
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD:	Partido por la Democracia
RR.HH.:	Recursos humanos
SADP:	Sistema de Alta Dirección Pública
SEGPRES:	Secretaría General de la Presidencia
SIMCE:	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación
TyP:	Transitorio y provisional



## Introducción

El Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) de Chile cumplieron 21 años de existencia en 2024. Esta nueva institucionalidad, que nació a raíz de una crisis política a principios de la década de los 2000, ha contribuido a generar mejores y aun perfectibles procesos de selección de funcionarios del Estado y altos directivos públicos. Para esto se han establecido mecanismos transparentes, legítimos y en donde el mérito y las capacidades técnicas de los postulantes priman por sobre otras características. Este hito en la profesionalización del Estado en Chile fue producto de un consenso político de los líderes del Gobierno y la oposición de aquella época. También fue posible gracias a la tradición chilena, caracterizada por tener un aparato estatal fuerte y funcionarios públicos que sean capaces de permanecer en el Estado a pesar de los distintos cambios políticos, sociales y económicos que ha vivido el país.

El caso de Chile constituye un buen ejemplo para analizar la relación entre los elementos políticos y burocráticos del Estado, teniendo en claro que el lugar de la política y/o el lugar al que se orienta en buena medida la política, es el Estado, como responsable principal de la acción colectiva de una sociedad. Por ello, la importancia, entre otros factores, de tener una administración pública profesionalizada. En contraposición, en un sistema clientelista los partidos en el poder capturan y copan con sus partidarios los principales puestos de la administración y del Estado. Con ello, se elimina la frontera entre cargos de confianza (altas autoridades políticas y sus asesores) y los cargos administrativos-técnicos, profundizando de esta manera las fallas del Estado. Dicha práctica clientelista va en claro desmedro de una administración pública profesionalizada, que cuente con funcionarios calificados y en donde el mérito profesional sea un eje clave en la gestión estatal.

Uno de los factores centrales para generar capacidad institucional en los Estados es tener un servicio civil profesional e institucionalizado. La profesionalización del servicio civil no es un fin en sí mismo, sino un medio para incrementar el rendimiento dentro de las organizaciones públicas y, con ello, la calidad, probidad, credibilidad y efectividad en las políticas públicas en pos del desarrollo, cuyo destinatario final sea la ciudadanía.

Diferentes estudios han encontrado evidencia de que contar con un servicio civil profesionalizado lleva a un mayor crecimiento económico e ingreso per cápita, así como a la reducción de los niveles de corrupción y pobreza de un país y también conlleva la mejora en la entrega de servicios y una mayor confianza en el Gobierno e, incluso, una mejor ejecución presupuestaria del gasto de inversión (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014; Evans y Rauch, 1999). Junto a estos positivos efectos comprobados, el contar con un servicio civil profesional es fundamental para los

Gobiernos centrales, ya que estos generan empleo en un porcentaje importante de la fuerza laboral, invirtiendo importantes recursos económicos en ello.

Por lo anterior, es de vital importancia que quienes ocupen los cargos públicos justifiquen el gasto público realizado. Como destaca Aguilar (2006), es importante, por tanto, indagar sobre aquellos instrumentos de mejora de la gestión pública que posibiliten al Estado disminuir las prácticas clientelares y la politización de su institucionalidad técnico-operativa, de forma que le sea posible incrementar su capacidad de respuesta a las necesidades de la población a través de un servicio público centrado en los ciudadanos.

Las tendencias actuales de modernización del Estado plantean la reforma de la función pública como un componente importante para el logro de ese fin, presentando mayor relevancia aquellas orientadas a la gerencia pública, profesionalización de la función pública y generación de valor público. Esto, debido a los logros significativos que han presentado países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como es el caso del Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Suecia y Dinamarca (Longo, 2002a), y países latinoamericanos como Brasil, Chile y Costa Rica (Grindle, 2010).

Entre los estudios que han demostrado que las burocracias estatales basadas en un sistema meritocrático y de carreras predecibles tienen un efecto positivo en el crecimiento económico del país (Servicio Civil, 2018a), se puede mencionar la evidencia arrojada por el estudio de Evans y Rauch (1999), en el cual se analizaron las características de los principales servicios públicos en 35 países en vías de desarrollo, comparando su crecimiento económico entre 1970 y 1990. Los autores llegaron a la conclusión de que existe una relación entre el sistema meritocrático y el crecimiento económico, lo cual es consistente con el aumento de crecimiento en los años analizados para Asia Oriental y las bajas tasas de crecimiento económico identificadas en África.

Este crecimiento económico ha requerido en forma crítica del aumento de sus exportaciones y de su capacidad de atraer inversiones extranjeras que aporten a la economía, recursos, mercados y tecnologías. Las instituciones calificadoras de riesgo, los inversionistas y los medios han asignado creciente importancia al desempeño del sector público. Han insistido en su comparación con análogos servicios en otros países, creando competencia donde antes no la había. Esto ha generado un mayor interés en determinar por qué en algunos países el Estado es más eficiente y eficaz que en otros. Al mismo tiempo, ha surgido una fuerte demanda por incrementar estas dimensiones de medición en el sector público.

Durante el siglo XX diversos países latinoamericanos adoptaron estrategias de crecimiento hacia adentro, orientadas a atenuar la crisis económica de los años treinta, estimulando su crecimiento, produciendo localmente lo que antes se importaba y promoviendo especialmente su desarrollo industrial. El Estado se convirtió entonces

en el motor del desarrollo y orientó gran parte del presupuesto a la ejecución de esa estrategia (Vellinga, 1997). Ello contribuyó en forma decisiva a crear Estados nacionales y gobiernos democráticos en varios países, estimuló el desarrollo de la industria, construyó infraestructura, fomentó la educación, desarrolló políticas sociales y proporcionó a los Gobiernos instrumentos de desarrollo y de planificación económica. Pero, también es cierto que, con el respaldo del presupuesto fiscal, dotó a los partidos políticos de redes clientelistas a través de las cuales satisfacían los intereses de sus electores y actuaban como dispensadores de favores políticos (Rehren, 2000). Es decir, este proceso de reforma estatal no logró la real burocratización y profesionalización de las estructuras gubernamentales, ya que primaba el nepotismo y la contratación de empleos públicos protegidos (Góngora, 1986).

Durante las primeras décadas del siglo XX la burocracia estatal se expandía en las clases medias. Sin embargo, este desarrollo burocrático no permitía absorber las demandas de empleos de este grupo, dando lugar a “prácticas clientelistas que redundaron en detrimento de la eficacia profesional de la administración pública” (Carmagnani, 1984: 214).

Esta realidad en América Latina y el Caribe ha estado presente tanto en el periodo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) o de crecimiento hacia dentro, cuando imperaba la cultura de la administración pública tradicional (APT). También ha persistido en los periodos posteriores, con la aplicación de reformas de primera y segunda generación. A pesar de estos cambios, prácticas clientelares y de captación del Estado por ciertos grupos han perdurado (Rehren, 2000). Esta captura del Estado responde al ejercicio de influencia abusiva por parte de élites económicas y políticas, para que la legislación y administraciones funcionen de acuerdo con sus intereses y prioridades y en detrimento del interés general de la población, perjudicando así la democracia.

En el periodo posterior a la década de los años setenta, tanto el modelo ISI como la APT entraron en crisis. Esto dio paso al modelo de desarrollo basado en la integración al mercado internacional y a la consolidación de la nueva gestión pública (NGP). Como plantean Guzmán y Menz (2020: 5), esta corriente introduce elementos que modifican, sustituyen o complementan aspectos del modelo burocrático, sin constituir un modelo único ni estructurado. Entre sus características destacan la separación entre el diseño y la ejecución de políticas, la delegación vertical y horizontal, la flexibilidad presupuestaria, la privatización y externalización de servicios, y la incorporación de prácticas gerenciales del sector privado, con trayectorias distintas según el país.

Siguiendo con Guzmán y Menz (2020), la NGP, si bien ha incorporado innovaciones importantes desde su inicio hasta la actualidad, carece de evaluaciones generales. Aunque existen evaluaciones desde el punto de vista ideológico o algunas

que dan cuenta de sus alcances o resultados, es cuestionable su existencia como modelo único y comparable. Lo anterior ha llevado a desdeñar la eficacia en alcanzar los objetivos de política y la eficiencia en el uso de los recursos, alejando la acción de los Gobiernos con respecto a las demandas ciudadanas comprometidas en la agenda pública. Asimismo, ha afectado la competitividad de los países, no logrando resultados deseados en relación con altas cuotas de meritocracia y buenos índices de gobernabilidad en los países de la región, principalmente afectados por casos de corrupción y prácticas opacas en la gestión pública.

Todos estos planteamientos, son abordados en la presente investigación, la cual indaga en los procesos meritocráticos de la función pública en Chile, sus principales debilidades, fortalezas y desafíos para avanzar en el objetivo de lograr un Estado profesionalizado, transparente y responsable de sus actos ante la ciudadanía.

En los últimos años el cuestionamiento a la función pública en Chile ha alcanzado altos niveles. Ello puede deberse a que han desaparecido los mecanismos incorporados en la antigua estructura de la sociedad que servían para silenciar u ocultar transgresiones en la gestión estatal. Puede originarse también en el ejercicio cada vez más abierto de la democracia en una etapa en que, paradójicamente, se está desgastando el prestigio de las instituciones políticas. No cabe descartar la influencia en este fenómeno de los medios de comunicación en su rol investigativo y de informar, así como el rol de los organismos de la sociedad civil. No obstante lo anterior, en las mediciones internacionales Chile ha ocupado el segundo lugar en la resistencia a la corrupción en América Latina (ubicándose después de Uruguay), y supera en esta materia a varios países industrializados, situándose en el lugar número 24 a nivel mundial (Transparencia Internacional, 2016). Si bien en la medición de 2019 del índice de Transparencia Internacional Chile descendió al lugar 26, se mantuvo en el segundo lugar latinoamericano. En tanto, en la medición del 2022, el país descendió al lugar 27, manteniendo el segundo lugar, después de Uruguay. En 2024, Chile vuelve a descender a nivel mundial al puesto 32, aun manteniendo su segundo puesto en nivel latinoamericano, después de Uruguay.

Debido a la crisis política y social que se desató en Chile en octubre de 2019, y dentro de la cual uno de los puntos cuestionados fue la forma en que el poder político-institucional estaba siendo ejercido, se puso alertas respecto a ello, reforzando la concepción de probidad pública y la mayor profesionalización al interior del Estado.

En este sentido, y pese a observaciones que pudiesen existir, la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil y del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile en 2003 ha buscado introducir mayores criterios de profesionalización y transparencia en la gestión del personal y directivos que se desempeñan en el Estado. Su creación surgió como un acuerdo político-legislativo entre Gobierno y oposición tras numerosos casos de corrupción. Se creó con el objetivo de aportar a la modernización y transparencia de la gestión pública en materia de selección,

contratación y evaluación de funcionarios públicos y altos directivos del Estado. El sistema ha sido objeto de críticas, que han llevado a modificaciones de este en la última década. Tal es así que este modelo fue objeto de una reforma importante durante el año 2016, la cual introdujo mayores exigencias al sistema de selección de altos directivos públicos. Esta reforma nació de la necesidad de limitar los cargos transitorios y provisionales, los cuales se producían cada vez que se abría una vacante ADP. Estos cargos transitorios eran ocupados por funcionarios que posteriormente postulaban al respectivo concurso, generando una desventaja frente al resto de posibles postulantes, por lo que el cambio vino a mejorar el sistema de selección.

Dado el rol crítico que tienen los directivos públicos en la generación de valor y en la conducción de organizaciones estatales, el proceso de selección (nombramiento) y destitución (remoción) de estos funcionarios se revela como un factor de importancia estratégica para el Estado y la sociedad. Dentro de este marco, los directivos públicos –entendidos como los altos directores, gerentes públicos o ejecutivos estatales que encabezan ministerios, agencias y servicios públicos– son actores centrales en la generación de valor público. En los regímenes democráticos modernos, si bien las autoridades políticas (ministros, secretarios, altos cargos electos) definen las orientaciones estratégicas y los objetivos de política pública, son los directivos públicos profesionales quienes traducen esas directrices en acciones concretas, programas y servicios, gestionando los recursos públicos y al personal para producir resultados.

La literatura reciente en administración pública ha reforzado la idea de que los directivos públicos deben actuar como creadores de valor público y no meramente como administradores rutinarios. Son ellos los agentes estratégicos que median entre las aspiraciones ciudadanas (transmitidas a través del liderazgo político) y la realidad operativa del Estado; de su capacidad de liderazgo, integridad y competencia profesional depende en gran medida que las políticas públicas se traduzcan en valor público tangible para la sociedad.

Un sistema riguroso de selección y destitución de directivos públicos es condición crítica para asegurar la generación de valor público. La selección con criterios de mérito garantiza, en la medida de lo posible, que los puestos directivos sean ocupados por profesionales capacitados y con vocación de servicio, capaces de gestionar recursos públicos. La posibilidad de destitución, por su parte, fortalece la responsabilidad final de estos actores, alineándolos con los resultados y valores esperados: sabiendo que deberán responder por su gestión y que podrían perder el cargo ante un mal desempeño o falta ética, los directivos tienen incentivos para conducirse con mayor diligencia, probidad y orientación a resultados. Ambos procesos –nombramiento y cese–, si se implementan con transparencia, imparcialidad y criterios técnicos, contribuyen a cimentar una cultura de buena gobernanza en la

administración pública, donde prevalezca el servicio al ciudadano por sobre la lealtad partidista o la perpetuación en el poder burocrático.

Por todo lo anterior, fortalecer los procesos de gobernanza pública asociados a la dirección pública –mejorar los sistemas de nombramiento por mérito, robustecer los mecanismos de control, las causas de destitución, la transparencia y rendición de cuentas, y desarrollar las competencias de liderazgo público– es fundamental para que las políticas públicas logren generar mayor valor para la ciudadanía. En un contexto de sociedades cada vez más informadas y exigentes, la figura del directivo público profesional y responsable se erige como garante de que el aparato estatal cumpla con su misión de servir al interés general.

Es dentro de este contexto de generación de mayores niveles de profesionalización del Servicio Civil del Estado en Chile, que la investigación desarrolla y analiza tres aspectos claves para entender este proceso: meritocracia, *accountability* (rendición de cuentas y responsabilización) y evaluación de desempeño, en el contexto de la alta dirección pública.

Se han seleccionado dichos aspectos pues cada uno de ellos está estrechamente vinculado con el proceso de profesionalización del Estado y poseen componentes que forman parte importante de la investigación, junto al análisis del posicionamiento de los principales actores involucrados en este proceso. Para ello se revisará la evolución que ha tenido la política pública de profesionalización del Estado a lo largo del siglo XX y su vigencia hasta la fecha. Especialmente fue analizada la política llevada a cabo a partir de la década de 1990, en que está el hito del retorno de Chile al sistema democrático. Por lo tanto, la pregunta central que guía la investigación es: ¿de qué manera [y en qué medida] los principios de meritocracia, *accountability* y evaluación de desempeño han estado presentes en el desarrollo del proceso de profesionalización del Estado de Chile en el periodo 1900-2021?

Se aborda ese periodo, dado que desde finales del siglo XIX y comienzos del XX comenzó a surgir una incipiente clase media que ocupó diversos cargos públicos en el país, acentuándose los debates y las inquietudes por posicionar una carrera administrativa que permitiera profesionalizar el Estado y, además, generar una gestión de los recursos estatales de manera eficiente. El año 2021 está dado por el término del segundo gobierno del presidente Sebastián Piñera (marzo de 2022) y, con ello, la incorporación de cambios en el sistema. Para generar una respuesta a esta interrogante se ha optado por subdividir la pregunta general en cuatro preguntas específicas:

¿Cómo ha sido el contexto histórico, desarrollo y características que ha tenido la profesionalización del Estado desde inicios del siglo XX hasta el año 1990?

¿Qué políticas específicas han sido aplicadas en Chile desde 1990 hasta 2000 en relación con el proceso de modernización y profesionalización del Estado? Se

seleccionan dichas fechas pues abarcan desde el retorno al sistema democrático hasta el periodo de diseño del Sistema de Alta Dirección Pública.

¿Cuáles han sido los antecedentes, actores y cambios institucionales generados a partir del proceso de profesionalización del Estado desde el año 2000 hasta el 2021?

¿Cuáles son los elementos políticos-burocráticos que han favorecido u obstaculizado el proceso de profesionalización del Estado, particularmente en el contexto de la Alta Dirección Pública?

Para responder a lo anterior, el análisis revisa diversas fases históricas, teniendo en consideración hitos relevantes como el fin del régimen militar en 1990 y la creación de la institucionalidad del servicio civil tras los escándalos de corrupción que se evidencian a partir del año 2000. Asimismo, la pregunta 4 corresponde más a un análisis de los procesos descritos en las preguntas anteriores.

El presente estudio sostiene que, si bien son destacables las políticas públicas diseñadas por el Estado de Chile desde 1900 para avanzar en los procesos meritocráticos y de profesionalización de la función pública, estas aún son insuficientes para la consolidación de un sistema meritocrático de características y efectos tales en la administración que se traduzcan en mayor confianza y credibilidad en las instituciones del Estado y en una mayor contribución al desarrollo, bienestar y cohesión social.

El fenómeno aún se tensiona con prácticas no profesionales, en donde los elementos de politización todavía persisten para la selección en ciertos tipos de cargos públicos (que, por su naturaleza, debieran responder a un sistema basado en el mérito). Así también, como con otras prácticas de captura de espacios de la administración que implican que una meritocracia de alto estándar esté aún en un horizonte con dificultades no menores de ser alcanzado.

En cuanto a la metodología utilizada, esta disertación corresponde a un estudio de caso de nivel descriptivo-explicativo, entendiendo los estudios de caso como un análisis intensivo de una sola unidad (caso), con el propósito de comprender una clase mayor de unidades similares (Gerring, 2004). Estos estudios tienen tres fases generales: formulación de objetivos, diseño y estructura de investigación; desarrollo del caso según el diseño y análisis del investigador sobre los resultados de los estudios de caso, y evaluación de su contribución a lograr el objetivo de investigación del estudio (George y Bennett, 2005).

Considerando el propósito de esta investigación, el estudio de caso analiza la variación de los conceptos de meritocracia, *accountability* y evaluación de desempeño en una sola unidad de tiempo (1900-2021). El estudio de caso tiene la pretensión de iluminar las características de un conjunto más amplio de casos (Gerring, 2004), de ahí que su número puede ser uno o varios, así como la

metodología puede ser cualitativa o cuantitativa. Para estos efectos se consideró solo el caso del proceso de profesionalización del Estado en Chile, asunto de análisis que puede servir de modelo para otros Estados a partir de los conceptos considerados en el análisis.

El estudio se desarrolló a partir de una metodología con enfoque mixto, entendiendo este como un “proceso que recolecta, analiza y vincula datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio (...) para responder a un planteamiento del problema” (Hernández, Fernández y Baptista, 2008: 755). Desde una perspectiva metodológica, el enfoque de métodos mixtos permite capturar la complejidad de fenómenos sociales que no pueden ser comprendidos plenamente desde una sola estrategia investigativa. En específico, el diseño mixto adoptado en este estudio corresponde al modelo convergente, en el cual los datos cualitativos y cuantitativos son recolectados y analizados de forma paralela para, luego, ser integrados en una fase interpretativa. Este tipo de diseño resulta especialmente pertinente cuando la literatura previa ofrece explicaciones fragmentadas o unilaterales del objeto de estudio, como ocurre en el caso de las reformas administrativas, donde los análisis estadísticos suelen excluir dimensiones culturales o institucionales, y los enfoques cualitativos pueden carecer de generalización empírica. Como afirman Creswell y Plano Clark (2017), el diseño mixto convergente es útil cuando la literatura existente provee visiones parciales, ya sea cualitativas o cuantitativas, y se requiere un enfoque comprensivo que compare y sintetice información cualitativa y cuantitativa. De este modo, el enfoque mixto no solo permite validar los hallazgos mediante la triangulación de datos, sino también construir una comprensión más holística del fenómeno, combinando patrones medibles con interpretaciones contextualizadas.

Los datos considerados son principalmente fuentes secundarias, tanto cualitativas como cuantitativas, a saber: estudios empíricos, análisis y reflexiones, antecedentes históricos, información de prensa nacional, programas de gobierno, registros administrativos, sitios web de instituciones públicas, entre otros. Cada uno de ellos fue seleccionado porque aportó información clave para entender el proceso de modernización y profesionalización del Estado a partir de los conceptos de meritocracia, *accountability* y evaluación de desempeño. Además, para complementar la información secundaria, se realizaron 15 entrevistas semiestructuradas a académicos, expertos en la materia y miembros de la Alta Dirección Pública, las cuales se enfocaron en la gestión pública y profesionalización del Estado. Estas entrevistas consideraron la opinión de actores con miradas diversas sobre el fenómeno de estudio, abordando la institucional, política, del funcionariado público y académica, entre otros.

El presente enfoque metodológico permite un abordaje acabado de la información pública disponible en torno al proceso de modernización y profesionalización del

Estado en materia de Alta Dirección Pública, recabando información vinculada a concursos, contrataciones, evaluaciones de desempeño y remociones desde el surgimiento de esta política a la fecha. Ello, permite caracterizar su evaluación y detectar desafíos pendientes en la materia, pudiendo responder a la pregunta central de la presente investigación y a las preguntas derivadas. Por su parte, el levantamiento cualitativo, entrega una visión en profundidad desde la perspectiva de expertos e incumbentes de las fortalezas y desafíos tanto institucionales como de cultura organizacional que esta acción conlleva.

Este libro se estructura en cuatro capítulos. El primero, de carácter teórico, discute los conceptos de mérito, *accountability* y evaluación de desempeño. En relación con el concepto de mérito, se rescata la contribución de Weber (1922), para proseguir presentando los aportes de Young (1958) y Noya (1999), cuyo trabajo es crucial para comprender el rol del concepto de mérito en la alta dirección pública. A continuación, se aborda el concepto de *accountability*, a menudo traducido al español como fiscalización, control o responsabilidad, pero también como rendición de cuentas. A partir de la contribución de O'Donnell (2007) se discute la variedad conceptual o tipos de *accountability*, distinguiendo en particular entre *accountability* vertical, horizontal y social. Esta exploración conceptual se enmarca en el contexto de una discusión más amplia acerca de los sistemas de evaluación y su relación con el servicio civil. En esta discusión cobra relevancia la cuestión de las capacidades técnicas de los funcionarios que trabajan al interior del Estado. Por último, se desarrolla el concepto de evaluación de desempeño, entendido como un procedimiento que permite cualificar los requerimientos profesionales dentro de las estructuras burocráticas.

El capítulo 2, de tipo diacrónico, desarrolla una revisión histórica de la burocratización y profesionalización del Estado desde mediados del siglo XIX hasta 1990. Para ello, se emplea como matriz de análisis la periodización elaborada por Domingues (2009), para quien este proceso se desarrolla en tres etapas sucesivas, denominadas como los períodos del Estado aristocrático y oligárquico, la modernidad trunca y la matriz neoliberal. A lo largo de este capítulo se recoge tanto la evolución institucional como el rol de los actores clave para cada uno de estos períodos, así como las principales discusiones y elementos contextuales en los cuales se enmarca el desarrollo del proceso de burocratización y profesionalización del Estado en Chile.

El capítulo 3 conduce el análisis al estudio del proceso político reciente. Para ello, se describe la situación de la administración pública chilena tras el retorno a la democracia, así como los intentos de modernización del Estado por parte de las administraciones de los presidentes Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) y Ricardo Lagos (2000-2006). En la trayectoria que adoptaría el desarrollo institucional en esta materia cobró especial relevancia un conjunto de casos de corrupción ocurridos a inicios del presente siglo. Estos eventos, conocidos popularmente como ‘caso

coimas’, ‘caso MOP Gate’ y ‘caso Inverlink’, produjeron una profunda crisis de probidad y fueron un factor determinante para impulsar agendas de transparencia y modernización del Estado. Este capítulo explora este proceso considerando las posiciones de los distintos actores clave tanto en el espectro político como en la sociedad civil, y describe los términos del compromiso alcanzado, cuya materialización, la Ley 19.882 (2003), dio origen a la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública.

Por último, el capítulo 4 realiza un análisis crítico del Sistema de Alta Dirección Pública. Para ello, se abordan y discuten tres cuerpos de evidencia. En primer lugar, se presentan y consideran críticamente los indicadores creados por el propio Servicio Civil. En seguida, se hace lo propio con un conjunto de evaluaciones internas y externas, entre las que destacan tres evaluaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), evaluaciones encargadas por el propio Servicio Civil a otras instituciones, y un tercer grupo de evaluaciones realizadas desde organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, se presenta y analiza evidencia cualitativa proveniente de un set de 15 entrevistas realizadas a actores clave en el marco de esta investigación. El análisis crítico de las distintas fuentes mencionadas permite identificar los principales logros del SADP (particularmente en términos de caracterización técnica de los altos directivos públicos, permanencia de los ADP en sus cargos, e impacto del SADP en educación) y el impacto de nuevos desarrollos institucionales (tales como la Ley 20.955, de 2016, que amplía el número de instituciones que conforman la Alta Dirección Pública), para concluir con los principales desafíos del SADP de cara al mejoramiento continuo de la gestión pública.

# Capítulo 1

## Perspectivas teóricas de las estructuras burocráticas: la meritocracia, *accountability* y evaluación de desempeño en el Estado

Los continuos cambios que ha enfrentado la gestión estatal desde la conformación de los Estados-nación en América Latina –junto a su articulación con la sociedad civil– ha sido un factor determinante para la evolución burocrática del Estado. Esta evolución produjo cambios significativos que se pueden contextualizar con los procesos modernizadores. Ante esto, se han observado mayores esfuerzos por ofrecer instrumentos de modernización como un componente necesario para el logro de una administración pública profesionalizada.

El Estado se distingue de otras formas de organización, por lo que el estudio de su gestión y administración requieren ser analizados de manera singular. En efecto, es imprescindible considerar los contextos históricos, políticos, sociales y económicos en los que se ve y se ha visto involucrado para que, de esta forma, se pueda comprender su evolución y respectiva profesionalización. Tal como señala Oszlak (1977), la gran cantidad de enfoques y la importante producción de literatura teórica parecen constituirse en las únicas aproximaciones viables para captar la complejidad de la burocracia estatal y su profesionalización.

Considerando lo anterior, es importante abordar los diferentes conceptos, enfoques y miradas que atraviesan las formas en que el Estado se ha ido profesionalizando y modernizando. Por tanto, es importante comprender tanto la impronta epistemológica e ideológica que se devela de cada enfoque, así como también los procesos y cambios culturales que ha enfrentado la modernización estatal durante los siglos XX y XXI. No obstante, es importante destacar que aproximarse a la diversidad de enfoques supone una tarea colosal, por lo que este capítulo se centrará en investigar, a partir de una concepción crítica, cómo algunos conceptos han condicionado y articulado la transformación de la administración del Estado durante el siglo pasado y el actual, enfocando el objetivo en describir las principales perspectivas y discusiones teóricas en relación con el proceso de administración político-técnico del Estado, abordados a partir de los términos de meritocracia, *accountability* y evaluación de desempeño.

## 1.1 Enfoques del concepto de meritocracia

La meritocracia es un concepto controversial que puede ser mirado desde diversas perspectivas. Distintos elementos que se desprenden de ella facilitan el debate en torno a este concepto. Naturalmente, cabe señalar que es un concepto que atraviesa diferentes ámbitos, como lo laboral, educacional, político, económico y administrativo, entre otras, y es un concepto que se puede utilizar para describir y precisar a sociedades complejas y competitivas (García, 2006).

En base a lo anterior, existen precisiones al término de meritocracia por partes de diversos autores tales como Weber (2002), Young (1958), y pasando por quienes desarrollan el concepto desde el ámbito de la profesionalización del Estado.

El término meritocracia si bien tiene antecedentes históricos en la antigua Grecia y antigua China, fue referido en la obra *Economía y Sociedad* de Max Weber (2002: 705) al señalar que quien “está mejor situado siente la urgente necesidad de considerar como "legítima" su posición privilegiada, de considerar su propia situación como resultado de un "mérito" y la ajena como producto de una "culpa”.

Posteriormente el término fue introducido como concepto académico en la sociología de la posguerra por Young (1958). Dicho autor contextualiza la meritocracia al interior de una sociedad moderna organizada en clases sociales y que posee como característica específica el descenso o ascenso social de sus integrantes, a diferencia de las sociedades tradicionales, que se constituían de manera estratificada, en las que la ubicación social de los individuos se mantenía estática durante toda su vida. Para el autor, una sociedad intrínsecamente meritocrática acabaría concentrando el poder en los más capaces y enseñando a los menos capaces que su situación desmedrada se debe a sí mismos. De allí que para Young la meritocracia no sería un ideal al que aspirar, sino más bien una fórmula de discordia social garantizada (Sandel, 2020). Este planteamiento es reforzado por Albornoz (2002: 123), quien indica que “una sociedad meritocrática es una sociedad organizada alrededor de los principios del logro, mientras que la sociedad tradicional se apoya más en valores adscriptivos y de lealtad”.

Es necesario, sin embargo, hacer algunas precisiones en torno a qué se refiere la meritocracia en el contexto de la profesionalización del Estado. Noya (1999) advierte sobre la ambivalencia con que el término meritocracia es percibido por la sociedad civil y analiza cómo el mérito tiene distintos grados de legitimación si es una política de acción afirmativa,<sup>1</sup> normalizadora<sup>2</sup> o si se concibe como parte fundamental del Estado de bienestar. Para no caer en errores metodológicos, es imprescindible

---

<sup>1</sup> Las políticas de acción afirmativa son aquellas que promueven la inclusión de grupos históricamente excluidos, garantizando la igualdad de oportunidades. También se les conoce como ‘políticas de discriminación positiva’.

<sup>2</sup> Según Noya, en el Estado de bienestar hay una ambivalente normativa dada entre el universalismo de la seguridad social y el particularismo de los programas asistenciales.

precisar el término. Según Noya (1999), una meritocracia es un sistema político, económico o social que recompensa a los individuos por su talento y habilidad personales en oposición a factores como la clase, el nepotismo, el género, la categorización racial o la etnicidad. Las meritocracias típicamente requieren exámenes de ingreso u otras medidas para asegurar que los individuos cumplan con las calificaciones mínimas antes de ser nombrados para cargos públicos o el servicio civil. La promoción se basa posteriormente en el mérito.

Por otra parte, según Albornoz (2002), en sociedades de alta fluidez la selección del talento es, al mismo tiempo, una selección social, a través de la cual se genera una distorsión importante que excluye a los sectores menos favorecidos en términos de ingreso familiar. Esta es una corrección que, evidentemente, supone políticas públicas apropiadas a fin de aumentar el pozo del talento para beneficio de la propia sociedad y su bienestar. Consecuentemente con lo anterior, la movilidad social y el surgimiento de las clases sociales se encuentran ligadas al desarrollo y emergencia del mercado como elemento relevante de estructuración social, el cual supone cambios constantes que afectan y condicionan la esfera política y social. El mérito tiene el rol de estratificar diferentes recompensas, asegurando a todos, en principio, la misma posibilidad de ser elegido para alguna posición. Este ordenamiento sería desigual, pero moralmente justo (Franetovic, 2017).

Por consiguiente, es preciso apuntar que el dinero comienza a conformarse como un eje fundamental para determinar el ascenso o descenso social de un sujeto. Pero, a pesar de ello, se pueden encontrar diversos mecanismos de movilidad social que ponen en tensión la noción de meritocracia, especialmente cuando esta se entiende bajo el contexto de la profesionalización estatal, ya que, según Albornoz:

“la movilidad social vertical emerge, evidentemente, de canales de ascenso como el que permite el pasillo de la actividad política, que opera generalmente a gran velocidad. Este último (*canal*) estaría reservado a quienes ascienden por vía meritocrática, cuando ello acontece, mientras que el primer caso para actividades como la política partidista, que permite ascenso rápido y apoyado el mismo en cuestiones de relaciones de personas vinculadas con principios tales como la afiliación o camaradería. Si bien las variables que afectan la movilidad no obedezcan necesariamente a factores de ética, existe una relación entre cierta laxitud de la ética social” (2002: 122).

Audi (2015) señala que la meritocracia es un esquema de organización social en el cual los oficios más esenciales y, tal vez, las carreras y trabajos de cualquier tipo son: a) accesibles sólo a aquellos que poseen la cualificación que resulta relevante para la realización satisfactoria de los mismos; b) obtenidos solo por aquellos candidatos que probablemente lo vayan a hacer mejor; c) tratados de tal modo que las personas progresen en ellos o conserven sus puestos sólo a partir de la calidad del trabajo que

realizan en ellos y, d) todo lo anterior a la vez. El mérito va en desmedro de variables adscritas como la clase de origen, la familia o la ‘raza’ (Franetovic, 2017).

Desde una perspectiva política y administrativa, la meritocracia es uno de los pilares para el funcionamiento óptimo y profesional del aparato estatal. Se contrapone usualmente a otros criterios para ocupar cargos públicos, como el amiguismo, la riqueza, el clientelismo o la posición social (Jiménez, 2020). De acuerdo a Longo y Carles, la meritocracia asegura que:

“Aunque la gestión de recursos humanos engloba otras dimensiones como la productividad, la estructuración del empleo en torno a competencias, la introducción de mecanismos de flexibilidad y responsabilidad para los directivos públicos y la capacitación en nuevas técnicas de gestión, aquí se sostiene que las propuestas sobre estas dimensiones sin un servicio civil de mérito, base indispensable del sistema, están destinadas al fracaso” (2008: 17).

Finalmente, y siguiendo a Peña y Toledo (2017), la meritocracia supone la asignación de recursos sobre la base de criterios universalistas, en particular la capacidad y esfuerzo de las personas, y no de cualidades adscritas como el linaje, la etnia y otras características semejantes. Es dentro de este proceso, mediante la educación principalmente, que se adquieren las credenciales necesarias para alcanzar el prestigio y el poder. Sin embargo, como lo plantean Engel y Navia, en el caso chileno:

“encontrar un buen cargo es como correr una prueba de velocidad: siempre hay que esforzarse para ganar. Pero algunos lo hacen con zapatillas de clavos, otros descalzos, y hay un grupo al cual el juez ni siquiera deja cruzar la línea de partida” (2006: 276).

Tomando en cuenta las precisiones conceptuales anteriores, es posible establecer que, pese a que en un inicio Young toma el término meritocracia como algo negativo para una sociedad—dado que con ella se acabaría concentrando el poder en los más capaces y enseñando a los menos capaces que su situación desmedrada se debe a sí mismos—, es en el contexto de la profesionalización del Estado donde el mérito puede ser un factor de éxito de la gestión pública. No obstante, para lograr una mayor precisión conceptual, en los siguientes puntos se presentará la discusión de la meritocracia en torno a la elitización, la movilidad social, la desigualdad, el clientelismo y el servicio civil.

### **1.1.1 Mérito y elitización**

Tal como se abordó en el apartado anterior, el término meritocracia fue empleado desde una perspectiva crítica por Young a través de su ensayo *El triunfo de la meritocracia, 1870-2033: ensayo sobre educación e igualdad* (1958). En dicho

ensayo el autor, a través de una ficción, comenta la situación de Inglaterra en el año 2034, advirtiendo sobre los riesgos que presenta una sociedad en donde el mérito tiende a una elitización por medio de los atributos y logros académicos de algunos individuos, siendo ellos quienes estarían habilitados para participar de la toma de decisiones debido a sus aptitudes, lo cual, como señala Cociña:

“ha generado, en este mundo distópico creado por Young, un gobierno ocupado por una ‘élite incansable’ conformada por una ‘minoría creativa’, en desmedro de la ‘masa estólida’. La fórmula ‘coeficiente intelectual + esfuerzo = mérito’ constituye la forma de validación de los privilegios obtenidos por la nueva clase dominante” (2013: s.p.).

Sandel (2020) añade a esto que una sociedad que recompensa el mérito es atractiva desde el punto de vista de las aspiraciones, porque fomenta la eficiencia y renuncia a la discriminación.

De esta forma, los esfuerzos por establecer ciertos parámetros de selección para quienes participan en la administración estatal suponían que sólo los individuos más aptos –es decir, los más esforzados e inteligentes– pudieran intervenir en la gestión del Estado. Lo anterior conlleva la propensión de que aquellos que toman las decisiones y gestionan los asuntos públicos serían considerados como virtuosos, en menoscabo de aquellos que no participan de este proceso y que serían apuntados como inexpertos. En consecuencia, la idea de que los más aptos ocuparían mejor los cargos burocráticos tendría una estrecha relación con la concentración de una élite, que supone ser más preparada que el resto (Cociña, 2013).

Young se refiere a la idea de meritocracia en términos peyorativos, a través de una visión negativa de esta para con la sociedad. Como plantea Gaviria (2016: 4), “en la sociedad imaginada por Young, el sistema educativo selecciona a los ganadores y descarta a los perdedores. No juega ningún papel formativo o redentor”; es decir, la meritocracia es un *sistema excluyente* que beneficia a unos e impide a otros acceder a los privilegios de ser parte de una élite. Esta idea de meritocracia fue evolucionando en el tiempo y fue abordada desde el pensamiento liberal, que adapta el término con una insinuación positiva respecto a la igualdad de oportunidades, es decir un *sistema incluyente*, donde el mérito y el esfuerzo entregan recompensa económica y material.<sup>3</sup> Franetovic (2017), además, hace alusión a que la noción de Young es estática y casi algebraica. Sin embargo, esta crítica al orden meritocrático tiene que ver con las desigualdades más profundas que puede generar una sociedad, relacionadas con el acceso a vivir una vida plena, como lo plantea Wrigth (2010; 2013), además de

---

<sup>3</sup> Como señala Gaviria (2016), en 2001 Young escribió un artículo de prensa donde lamentaba el nuevo significado de la palabra meritocracia y exhortó al ex primer ministro del Reino Unido, Tony Blair, a que eliminara la palabra de sus discursos o que se reconociera su lado oscuro.

entender que este orden no podría “emparejar la cancha”.<sup>4</sup> Engel y Navia (2006) afirman que la competencia funciona cuando el campo de juego es parejo para todos los contendores.

Wright plantea que la idea de igualdad de oportunidades tiene una serie de limitaciones. Una sociedad en la que se le asegure a un porcentaje aleatorio de personas los recursos suficientes para vivir una vida plena y, al resto, solo lo estrictamente necesario para sobrevivir sería una sociedad con perfecta igualdad de ‘raza’, etnia o género (Wright, 2010; 2013).

No obstante, siguiendo a Wright, sería una sociedad que no es posible considerar como una sociedad justa. Lo conflictivo de este planteamiento es que, si se pone atención sólo a proveer estricta igualdad de oportunidades en el punto de partida, no asegura los niveles de desigualdad en los resultados. Una sociedad en la que todos partieran en igualdad de condiciones, pero que ante cualquier error perdieran las garantías adquiridas y fuesen condenados a una vida de privaciones, reflejaría una visión sociológicamente pobre de las trayectorias de vida de las personas, de cómo se forman las motivaciones para actuar, de cómo estas pueden ser perturbadas en distintas etapas de la vida y, por tanto, reflejaría una visión errada de la noción de ‘responsabilidad’ frente a las consecuencias de los propios actos (Wright, 2013).

Si bien el mérito se definiría con dar a cada quien lo que se merece, Cociña hace una reflexión que es necesario presentar:

“Las y los educadores preescolares, así como las enfermeras, enfermeros y auxiliares de enfermería se cuentan entre los profesionales y técnicos de más baja remuneración en la escala de salarios (en esto Chile no es una excepción). En contraste, la capacidad extraordinaria de patear una pelota, el atractivo físico, la capacidad de vender bienes suntuarios, o el saber navegar en el sistema jurídico, son al parecer altamente ‘meritorias’ (...) La noción de mérito y sus premios asociados es, en otras palabras, contingente al orden social y sus estructuras de poder. Toda meritocracia es, por tanto, potencialmente –algunos dirán inevitablemente– una estructura de opresión, una forma de perpetuar desigualdades y privilegios” (2013: s.p.).

Es aquí donde la crítica realizada vincula el concepto de mérito, las desigualdades y la igualdad de oportunidades, por lo que Page plantea que:

“El principio del mérito goza de cierta aprobación, pues dar a cada quien lo que merece parece ser, a primera vista, una manera justa de distribuir ventajas y desventajas. Si es justo que las personas tengan lo que merecen, cualquier *distribución* merecida es justa, independientemente de cuánta desigualdad exista.

---

<sup>4</sup> ‘Emparejar la cancha’ es una expresión coloquial que significa igualar posibilidades, homogeneizar las posibilidades o dar las mismas oportunidades a personas de diferentes sectores sociales.

También aquí no sería justo que, por razones debidas a la suerte, existan personas que de manera inmerecida estén peor que otras” (2013: 534).

En este sentido, la idea de desigualdad se comienza a articular con el proceso de elitización producida por el saber de los más aptos y la hipótesis de que en el punto de partida, los individuos se encuentran en igualdad de condiciones. De esta manera, Sen (1979) indica que la desigualdad económica es un factor relevante que se debe abordar en sus raíces y no en sus consecuencias, especialmente cuando la igualdad de oportunidades, en el aspecto económico, se enraíza con los proyectos de vida. Es por ello que Sen retoma la discusión sobre la importancia de la igualdad económica planteando una pregunta central: ¿cuál es la dimensión relevante para medir la desigualdad? La respuesta central se basa en la idea de que la medición del bienestar no debe derivarse de indicadores ‘después-de’, como lo planteaban los filósofos utilitaristas clásicos al otorgar una importancia central al acceso a bienes y servicios. Por su parte, Sen pone énfasis en el carácter instrumental del acceso a bienes y servicios, concibiéndolos únicamente como un medio para poder alcanzar un plan de vida o una realización individual plena.

Así, la medición del bienestar debería verse como un proceso con varios componentes: el acceso a bienes y servicios, la transformación de estos en opciones reales de planes de vida y, por último, la evaluación de estos planes según su nivel de satisfacción individual.

En otra perspectiva, pero bajo la misma línea en torno al acceso de bienes y servicios, el denominado ‘enfoque de desarrollo’ considera no sólo el acceso individual a bienes y servicios sino su traducción a políticas y estrategias dirigidas a la accesibilidad, participación y rendición de cuentas y responsabilidad en el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo, los compromisos de los Gobiernos, el alcance de la participación social y los mecanismos de control y responsabilidad que se necesitan a nivel local e internacional (López-Calva y Vélez, 2003).

La mayor preocupación de una estrategia de desarrollo concierne a los problemas derivados de la pobreza y la exclusión y su relación con la dinámica de los procesos políticos y el funcionamiento de políticas de desarrollo. Todas las medidas orientadas a atenuar los efectos de la pobreza y exclusión deben orientarse bajo el principio de inclusión, ya que no es suficiente que las instituciones no excluyan o segreguen a determinados individuos, como lo plantea Abramovich (2004), “sino también en algunos casos adopte medidas afirmativas para garantizar la inclusión de grupos o sectores de la población tradicionalmente discriminados” (24). Esto entraña la necesidad de dar un trato diferenciado a quienes, a raíz de diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, estén imposibilitados del goce de su capacidad de elección.

Aunque la implementación empírica del enfoque de las capacidades y mérito no es una tarea fácil, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) utilizado internacionalmente incorpora tres funcionamientos básicos: educación, salud y acceso a bienes y servicios mediante el ingreso. Existen variaciones de dicho índice; por ejemplo, las derivadas de corregir por equidad y por potenciación de género. De esta manera se incorporan a su cálculo otras dimensiones no incluidas en la medida convencional.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha promovido el concepto de desarrollo humano, definido por primera vez en 1990 como “el proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente” (PNUD, 1990: 33).

Asimismo, Sen (2000), en discrepancia con lo expuesto por Young, señala que la meritocracia es una idea que puede tener muchas virtudes, pero la claridad no es una de ellas. El concepto de mérito para Sen depende profundamente de la visión de una buena sociedad. Según el autor, es solo una extensión de un sistema general de gratificante mérito, y elementos de tal sistema claramente han estado presentes de una forma u otra a lo largo de la historia humana.

Respecto a lo anterior, Sen expone que se pueden identificar dos elementos constitutivos de un sistema meritocrático. Primero, una enérgica *estructura de incentivos* que permita aumentar la motivación. En este punto de vista, las acciones son meritorias de un modo derivativo y contingente, dependiendo del bien que hacen, y más particularmente del bien que se pueda lograr al recompensarlas. La rotación del poder, la participación y el mejor interés social pueden justificar la creación de incentivos para profesionalizar la burocracia estatal. Se puede afirmar que un conjunto de reglas que generen incentivos en base al mérito para la productividad y eficacia son necesarias para concretar los objetivos del servicio público.

El segundo elemento constitutivo son las *acciones apropiadas*, entendiendo estas como aquellas acciones atingentes a los objetivos propuestos y que pueden ser recompensadas según la calidad de tales acciones, juzgadas de manera independiente del resultado. Se ha hecho mucho uso de este enfoque del mérito y partes de la ética deontológica separan la conducta correcta –para alabanza y emulación– independientemente de la bondad de las consecuencias generadas.

Tomando las ideas de Sen, es posible establecer que, gracias a estos elementos es que el sistema meritocrático ha logrado adeptos en el servicio civil y en la economía, al menos en teoría, relacionando aquello con la generación de recompensas por mérito y generando estructuras de incentivos vinculadas al logro de metas en los directivos públicos.

A partir de la revisión anterior, la cual va desde los orígenes del concepto con los planteamientos de Weber, pasando por la definición crítica de Young y los cuestionamientos de Wrigth, Sen y otros, es posible establecer que la meritocracia es

un concepto esencial para entender la burocracia y el modelo de desarrollo societal. Por lo tanto, si bien hay quienes han trabajado el concepto de manera indirecta y otros han sido críticos, la discusión sobre qué es lo meritório y cuáles son las consecuencias de un sistema basado en el mérito es una discusión atingente en los tiempos actuales, siendo su relación con la igualdad de oportunidades y la elitización algunos de los puntos en discusión.

La vinculación de un sistema meritocrático con sociedades basadas en la igualdad de oportunidades desde el origen emerge como un elemento central para un sólido desarrollo del fenómeno. Esto ha sido relevante en aquellos países que han mostrado niveles menores de desigualdad en sus sociedades, junto a muy buenos niveles de profesionalización de las estructuras gubernamentales. Tomando lo que plantea Schuster (2013), un importante número de estudios vincula la profesionalización de las burocracias con resultados de desarrollo positivos, ya sean sobre crecimiento económico, desarrollo democrático, reducción de la pobreza o reducción de la corrupción.

En el siguiente apartado la discusión se enfocará en otro aspecto clave de la meritocracia, a saber, como ésta se relaciona con la movilidad social.

### **1.1.2 Mérito y movilidad social**

Cuando se habla de mérito se tiende a pensar en las acciones y esfuerzos personales que son la base para lograr un determinado objetivo que ayude a encontrar una mayor calidad de vida. Es por lo anterior que se plantea la idea de que la educación es una base fundamental y que hace que las familias, en todos los niveles, tengan aspiraciones de educar a sus hijos para que estos ‘tengan un mejor futuro’. Al respecto Parsons, al analizar de manera crítica la obra de Marx, reconoce la importancia de la estructura social en la posición del individuo, pero que la teoría sociológica moderna:

“insiste en que debe considerarse también en relación con una estructura de sentimientos morales institucionalizados, de modo que la conformidad se determina por un sistema de presiones situacionales y elementos motivacionales subjetivos, que se fortalecen recíprocamente y son, en cierto sentido, aspectos complementarios del mismo proceso” (1971: 280).

Desde ahí, la posición que ocupe el individuo va a estar dada no solo por lo estructural, dando espacio a que el mérito juegue un rol fundamental.

Por otra parte, los críticos de la meritocracia como Young sostienen que las ventajas estructurales, incluido el acceso a la educación, favorecen desproporcionadamente a las clases más ricas. Los opositores también afirman que las meritocracias recompensan el pensamiento grupal y la conformidad, en lugar de fomentar la innovación individual. Lo anterior se relaciona con la oportunidad de

tener una movilidad social basada en las nuevas oportunidades que les ofrece un título universitario y mayor conocimiento. Sin embargo, como señala Fukushi (2010: 313), “una cuestión central en esta transición es que la élite tradicional del país abra la puerta para aceptar a estos nuevos profesionales y técnicos”. De acuerdo a lo anterior, es posible sostener que se entrelazan y conviven conceptos como mérito, educación y movilidad social.

Por otro lado, en los últimos años se empieza a imponer la idea de que la obtención de los diplomas es insuficiente, ya que el valor de estos se degrada a medida que se expande la certificación académica, y la diferencia ya no es más el diploma, sino dónde se obtiene y la red de contactos (Araujo y Martuccelli, 2015). Esto se traduce en nuevas expectativas y formas de estratificación: ahí donde los padres de los sectores populares ven sistemáticamente a sus hijos en posición de movilidad educativa ascendente, los hijos tienen una percepción distinta, ya que saben que la obtención de un diploma no es suficiente si no va enlazado a una red de contactos, o bien de sistemas de información eficaces de ofertas y demandas laborales junto con sistemas de selección en que no primen los vínculos que favorecen el proceso.

En el caso de Chile, Fukushi (2010: 313) advierte que “la meritocracia y la movilidad social siguen siendo un tema pendiente” y lo explica planteando que las redes de contactos de los nuevos profesionales son escasas, pero plantea que aun así las personas creen que esforzándose se puede cambiar el *statu quo* por medio de la meritocracia. Engel y Navia (2006: 22) agregan que “en Chile no todos los talentos tienen la oportunidad de llegar arriba. De hecho, no todos los que se lo merecen por su esfuerzo y tesón logran surgir”. Por su parte, Puyol (2007: 183) señala que “la igualdad de oportunidades sería un requisito del mérito o, lo que es lo mismo, no habría verdadero mérito sin una previa igualdad de oportunidades entendida como nivelación del terreno de juego”.

Por otra parte, el estudio realizado por Landerretche y Lillo (2011: 11) establece que la “relación entre meritocracia y movilidad social había sido analizada por la literatura en el contexto de las preferencias por la redistribución, pero la interacción entre estas dos variables había sido dejada de lado”. Los autores estudian esta relación y concluyen que entre más movilidad social percibida por una persona (respecto a sus padres), más alta es la probabilidad de que se crea que en Chile la causa de la pobreza proviene de características individuales y del poco esfuerzo personal, siendo con ello la meritocracia un punto central para medir los logros.

Otra mirada a este tema la entrega un estudio realizado por Zimmerman (2013), quien pone en tensión y problematiza la meritocracia en Chile. El autor analiza la relación entre el ingreso del grupo más rico del país con el egreso de determinados colegios y universidades, y evidencia que ser parte de un nivel socioeconómico determinado entrega un capital social definido. También evidencia que si los sectores medios y vulnerables reciben una buena educación pueden tener una movilidad

social, pero con un techo limitado. Siguiendo en esta línea, la desigualdad en la que se encuentra Chile afecta en gran medida a los niños y niñas, los cuales, desde sus inicios, llegan al colegio con un ‘capital humano’ diferenciado y determinado por el quintil de ingresos al que pertenecen.

Por otra parte, el estudio *Desigualdad, segregación y resultados educacionales* realizado por Echenique y Urzúa (2013), del Centro de Estudios Públicos (CEP), ampara la tesis de que el nivel socioeconómico tiene relación directa con los resultados del sistema escolar medidos por el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE).<sup>5</sup> En efecto, los autores señalan:

“Los resultados demuestran una clara asociación negativa entre pobreza y desempeño académico. Así, a mayor pobreza, menores son los resultados en la prueba SIMCE (...) Todo lo anterior demuestra las dificultades futuras que enfrentará la capital (y todo Chile) para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza y desigualdad. Las políticas educativas deben estar orientadas a revertir completamente la asociación descrita” (2013: 9).

A partir de lo anterior se ha generado en Chile un debate en torno al concepto de meritocracia comprendiendo las debilidades que presenta, conllevando con ello la implementación de reformas para abordar la desigualdad y así generar oportunidades, estableciendo medidas como fin al sistema de copago,<sup>6</sup> fin a la selección<sup>7</sup> y gratuidad en la educación superior. De la misma manera, el estudio realizado por el PNUD *Desiguales* (2017), abarca la tríada de conceptos expuesta, señalando que se ‘idealiza’ a los profesionales que logran tener una movilidad social respecto a la educación. Explica que “el valor de la educación también cumple una importante función en la tolerancia a las diferencias de ingresos, ya que algunas personas sostienen que no podrían exigir o reclamar una remuneración mejor porque tienen pocos estudios” (249).

Un nuevo concepto se plantea en el estudio recién mencionado, tratando de explicar la relación entre educación y mérito, llamado *meritocracia credencialista*, y que se refiere a los años de educación y los salarios-esperanza. Se sostiene que la noción de mérito podría acentuar las desigualdades sociales, ya que la discusión sobre calidad de la educación e igualdad de oportunidades tiene una relación directa con

---

<sup>5</sup> SIMCE es una evaluación de aprendizaje que aborda el logro de los contenidos y habilidades del currículo vigente en diferentes asignaturas y áreas de aprendizaje, y que se aplica a todos los estudiantes del país que cursan los niveles evaluados. Integra, además, los Cuestionarios de Calidad y Contexto, respondidos por estudiantes, docentes, padres y apoderados, que recogen información del entorno escolar y familiar de los estudiantes con el objeto de contextualizar los resultados obtenidos por estos en las diferentes pruebas (Agencia de Calidad de la Educación, 2020).

<sup>6</sup> Copago: cantidad de dinero que las familias deben pagar por la educación de sus hijos a los colegios particulares subvencionados.

<sup>7</sup> Selección: sistema de entrada a colegios particulares subvencionados y emblemáticos por pruebas o requisitos establecidos por cada institución.

ingresos familiares y capital social, lo que genera un debilitamiento en la noción de ‘selección del mejor’ y acceso a cargos, provocando una falsa expectativa respecto a la posibilidad de ascenso y mejoras salariales. Engel y Navia (2006) plantean esto en términos sencillos: “un estudiante de clase alta, pero de desempeño mediocre en la universidad, ganará más que un estudiante de desempeño sobresaliente criado en condiciones socioeconómicas promedio” (280). En concordancia, Muñoz plantea que:

“la utilización de un criterio basado en el mérito de las personas garantiza que el ciudadano común no cuestione la neutralidad en su selección. Sin embargo, este mecanismo, que al parecer puede ser el más justo para determinar al mejor, puede producir o profundizar una situación de desigualdad, si el país no ha garantizado igualdad de oportunidades para todas las personas que habitan su territorio. Como, por ejemplo, en la educación y su calidad, por cuanto pudiese ser que quienes tienen los méritos resulten ser aquellas personas provenientes de sectores privilegiados económicamente que les han permitido acceder a una mejor educación” (2008: 253).

Esto se puede ver, por ejemplo, como lo plantea Carrillo, en los hijos e hijas de personas inmigrantes, debido a que:

“En la medida que el modelo de oportunidades se instaura en la escuela, el éxito es concebido como producto del esfuerzo y el mérito individual, y en este sentido la reproducción de desigualdades en la escuela para los(as) hijos(as) de inmigrantes cobra paulatinamente mayor fuerza porque tiende a clasificar a los estudiantes en jerarquías y posiciones diferenciadas” (2016: 176).

A partir de la revisión anterior, es posible establecer que la relación entre mérito y movilidad social es crítica, ya que desde teorizaciones como la de Parsons (1971) hasta estudios empíricos del caso chileno dan cuenta de que el mérito no es un concepto neutral ni estático, por el contrario, está en permanente evolución, que conlleva cambios en lo *discursivo, formal y finalmente en las prácticas*; y que, a pesar de que en algunos casos exista una trayectoria de movilidad social, también puede ser perpetuador de la desigualdad social. Ante eso, la incorporación de nuevos elementos teóricos es relevante, tal como se verá en el siguiente apartado.

### **1.1.3 Mérito y desigualdad**

Los cuestionamientos ya mencionados al concepto de meritocracia se vinculan al enfoque basado en los derechos humanos, específicamente al que posee relación con ‘igualdad y no discriminación’, ya que el mérito se encontraría condicionado por los ingresos familiares y situación de origen, acentuándose con ello la brecha en torno a la igualdad de condiciones. El enfoque de derechos humanos tendría por propósito

mermar esta desigualdad y contribuir así al desarrollo humano. Este enfoque de derechos humanos considera también dicho referente. Como señala Abramovich, es:

“una guía para llevar a cabo el proceso de cooperación y asistencia, la participación social en ese proceso, las obligaciones de los Gobiernos donantes y receptores, la manera de evaluar la asistencia y los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad que deberían establecerse a nivel local e internacional” (2004: 3).

Los organismos de las Naciones Unidas han acordado un conjunto de atributos para la formulación de las políticas y los programas de desarrollo, teniendo como objetivo principal la realización de los derechos humanos. El valor práctico de un enfoque basado en los derechos humanos para el desarrollo reside en la realización de los derechos de las poblaciones excluidas y marginadas, y de aquellas cuyos derechos corren el riesgo de ser infringidos. De esta manera, la responsabilidad en el logro de esos derechos se determina mediante procesos participativos y deben reflejar el consenso entre las personas cuyos derechos son vulnerados y las personas que tienen el deber de actuar al respecto, vigilando los compromisos del Estado con los distintos instrumentos de los cuales son partes.

Siguiendo con el análisis del PNUD y las agencias internacionales, se explica que la meritocracia es una forma de tolerar y justificar las desigualdades que existen en la sociedad e impera como un valor cultural predominante, pues:

“parte de la literatura actual sobre la legitimación de la desigualdad apunta al valor del mérito como un mecanismo de asignación de recompensas que hace tolerables las diferencias de ingresos o que genera la esperanza de movilidad intergeneracional a través del esfuerzo y el talento” (PNUD, 2017: 241).

Por otra parte, tomando en cuenta lo planteado por PNUD (2017), el mérito contiene una dualidad intrínseca, la que se expresa en la asociación del concepto con el principio de justicia e igualdad, como también en la estigmatización de los grupos vulnerables y la naturalización de la desigualdad social. Se debe entender que el mérito tiene un carácter global ya que se asocia a los valores otorgados por las economías de mercado de acuerdo a las capacidades de las personas para obtener recompensas. Respecto de esto, se vuelve a evidenciar que en Chile el mérito tiene un valor positivo respecto a la desigualdad en torno al esfuerzo individual y el trabajo duro, no así a los aspectos de inteligencia y talentos, donde se le observa de manera negativa.

Es necesario establecer que el mérito es un fundamento de la desigualdad, como evidencia el estudio *La economía moral de la desigualdad en Chile: un modelo para armar* realizado por Frei (2016), en el que plantea argumentos en torno a la desigualdad social. El autor explica que la meritocracia por vía de credenciales

educativas es un discurso generalizado, que se relaciona con la cantidad de años de estudios y sus ingresos, donde el mayor ingreso de los profesionales se acepta por el esfuerzo realizado en ese periodo. Por otra parte, otro argumento positivo es el vinculado al esfuerzo personal que se evidencia en sectores medios, lo que se expresa, según el mismo autor, en la frase “depende de uno salir adelante”, por lo que se plantea una crítica a sectores pobres por la sobreprotección que se realiza por parte del Estado.

El PNUD (2017) expone la existencia de una *meritocracia crítica* respecto a los aspectos relacionados con ‘contactos’ y ‘políticos’. Este nuevo concepto tiene una connotación negativa ya que evidencia los factores en que los grupos económicos altos de la sociedad se desenvuelven en torno a ‘apellidos’ y ‘amistad’, estableciendo que las mejores posiciones sociales están destinadas a este grupo de personas. El mecanismo de credenciales que se entiende o valora por las personas como justo puede producir o profundizar las desigualdades si el país como tal no realiza la tarea respecto a la igualdad de oportunidades en el acceso a los puestos de trabajo en términos culturales, académicos y sociales.

Tomando en cuenta lo anterior, la meritocracia se encuentra en una tensión permanente con la desigualdad social, ya que, si bien la puede perpetuar, también puede entregar oportunidades de aumento de ingresos y compensación por años de estudios realizados. Lo anterior permite evidenciar la permanente tensión que existe entre aquellas desigualdades generadas por el esfuerzo propio (mérito) y aquellas provenientes de los orígenes de los individuos. Y, si bien la meritocracia puede ser el mejor mecanismo para determinar al más capacitado para un proceso de selección, puede producir o profundizar una situación de desigualdad si el país no ha garantizado igualdad de oportunidades para todas las personas.

El análisis de aspectos específicos sobre profesionalización del Estado basada en el mérito y las tensiones que se generan con prácticas clientelistas serán objeto del siguiente apartado.

#### **1.1.4 Mérito y clientelismo**

Los sistemas de servicio civil basados en el mérito se introdujeron en varios países en el siglo XIX como un esfuerzo de reforma destinado a acabar con el clientelismo y el patrocinio político. Entre ellos está el caso de Gran Bretaña, con el informe de la Comisión Trevelyan-Northcote en 1855, y Estados Unidos, que dictó la ley de Servicio Civil de Pendleton en 1883, creando el moderno servicio civil basado en la meritocracia para profesionalizar y generar competencias en sus funcionarios. La entonces naciente cultura estadounidense comenzó a experimentar con diversos enfoques para brindar un mejor servicio público y estructurar orgánicamente y de manera más eficiente a su personal. Con ello es menester aclarar que en dicho país

no existía la tendencia separatista administración pública/ciudadano, pues entendía la intromisión de figuras de corte civil, comercial y políticas para gestionar los bienes materiales y humanos del Estado. Sin embargo, estas formas iniciales de administrar y gestionar el Estado conllevaron el surgimiento de nuevas prácticas como el clientelismo o patronazgo. Asimismo, la capacidad del servidor estatal es solo uno de los aspectos que importa en un Estado social, pues también se erige como un punto central la correcta prestación de servicios públicos.

De esta manera, el objetivo real de la meritocracia al interior de la gestión estatal es derribar el clientelismo y la designación por ‘honor’ en los Gobiernos, los cuales tienen la tarea de administrar los recursos públicos. Frente a esto, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha sido uno de los grandes promotores de las reformas en torno al sistema de reclutamiento bajo criterios meritocráticos. Su planteamiento establece que este debe ser profesionalizado y perfeccionado para asignar a los mejores candidatos en los puestos de trabajo, como también enfatiza en que este sistema debe tener una característica especial, denominada ‘transparencia’ ya que esto entrega igualdad de oportunidades y establece estándares. En este contexto, siguiendo a Barbosa, en la meritocracia:

“todos ven un sistema seductor, una aristocracia de talentos que parece distinguir, radicalmente, las sociedades basadas en el privilegio hereditario de las democracias actuales. Desde el punto de vista histórico, ella se considera como el criterio fundamental en nombre del cual se luchó contra todas las formas de discriminación social” (1999: 2).

Este debate sobre el mérito, según Barbosa, parece estar relacionado con:

“sociedades individualistas y modernas, pero ha tenido también cabida en las sociedades complejas, jerárquicas y tradicionales. Al contrario de lo que la discusión actual nos ha hecho creer, las sociedades complejas siempre enfrentaron el dilema de escoger el mérito o la antigüedad o el estatus hereditario a la hora de organizarse social y administrativamente” (1999: 3).

Por lo tanto, el mérito comenzó como una política de gestión estatal para evitar el nepotismo y se contextualiza con el surgimiento de los modernos servicios civiles que intentan minimizar posibilidades de corrupción y evitar que el Estado sea un lugar de proselitismo político. En consecuencia, como argumenta Prats:

“El sistema de mérito habría nacido como consecuencia de una sostenida presión intelectual y social para remediar los excesos de los partidos políticos. Es la tendencia que se les atribuye a estos de administrar los cargos y empleos públicos como un botín electoral lo que produce pérdida de competencia profesional, ineficacia e ineficiencia, predominio de la lealtad partidista sobre el servicio a los intereses

general y, a la postre, corrupción y deslegitimación del sistema político-administrativo” (1999: 262-263).

De la revisión anterior se concluye que la meritocracia en el contexto de la administración de recursos humanos en el Estado es opuesta al clientelismo, aunque ambas formas de incorporación de personas a cargos públicos han coexistido y convivido en las burocracias, con preponderancia de una sobre la otra dependiendo del periodo histórico que se analice.

Lo anterior es también parte de la tensión originada entre los cargos técnicos y políticos de una administración, y en donde muchos de estos últimos no son parte necesariamente de un modelo de selección meritocrático. La relación entre mérito y servicio civil se presenta a continuación.

### **1.1.5 Mérito y servicio civil**

El mérito es el criterio primordial de selección de los cargos públicos basado en características personales relacionadas con el candidato mejor evaluado (Muñoz, 2007). Las características que se deben destacar en cada persona tienen que estar orientadas a la ‘competencia tecnocrática’ (antecedentes académicos y habilidades técnicas concretas) y ‘rasgos personales’ (atributos complementarios), por lo que esto está ligado a la realización de pruebas que permitan orientar esta selección de personas.

Hoy, las reformas y evoluciones que los países latinoamericanos están impulsando en el ámbito de sus servicios civiles tienen la finalidad de robustecer y profesionalizar a los funcionarios para que los temas de clientelismo y corrupción vayan disminuyendo con el tiempo. De esta manera, como señala Barbosa:

“en el contexto de estas sociedades, la cuestión central del debate no es cuál es el criterio que debe servir como parámetro para las jerarquías sociales, pues este ya está dado –mérito/desempeño–, sino un problema de orden práctico: si todos queremos a los mejores, ¿cómo seleccionarlos y qué instrumento utilizar para la selección? Es precisamente en esta instancia de discusión que la teoría de la administración se hace presente en el interior de los debates sobre meritocracia” (1999: 6).

Por otro lado, existe un nuevo foco de análisis ligado a la ‘gestión pública por resultados’, el cual tiene que ver con el mérito según la eficacia de las organizaciones, lo que establece que el saber del funcionario es un medio para generar un buen trabajo para el ciudadano. Por lo anterior, la gestión tiene un sentido más amplio, en donde se mide al profesional en relación con su eficacia y eficiencia respecto a metas, desempeño y generador de servicios, como plantea Vargas:

“En la nueva gestión pública el ingreso al servicio público se aprecia en la misma dimensión del modelo burocrático, a través de pruebas técnicas y la garantía de diplomas o títulos; no obstante, aunque en lo formal hay semejanza, el sentido de uso de los instrumentos difiere sustancialmente: las pruebas no están destinadas a medir los conocimientos de los candidatos para ingresar y ascender en el sector público, sino para probar si reúnen las competencias para generar los bienes y/o servicios que demandan los usuarios externos o internos” (2013: 22).

Asimismo, es relevante señalar que el mérito es un aspecto fundamental de evaluación tanto en el modelo weberiano clásico como en el de nueva gestión pública; es por ello que autores como Longo (2013) resaltan la importancia de medir el mérito como un indicador importante de la gestión, a lo que señala que: “Mérito: evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas” (3). De igual forma, Longo expone que:

“frecuentemente, el mérito, en tanto que atributo del empleo público, es pensado fundamentalmente en la primera de estas dimensiones. Así concebido, un sistema de mérito se convierte en un conjunto de garantías formales cuyos efectos beneficiosos se producirían –diríamos, con fraseología jurídica– *erga omnes*, esto es, proyectándose hacia el exterior de los Gobiernos y organizaciones públicas y pensando en las necesidades de la sociedad en su conjunto. Puesto que la sociedad necesita administraciones compuestas por profesionales capaces de emitir decisiones acordes con la legalidad y protegidas de la captura y la corrupción, resulta socialmente imprescindible crear estas garantías” (2008: 149).

El mérito entrega garantías y asegura las decisiones respecto al empleo público ya que deriva en perseguir y asegurar la idoneidad de las personas respecto a todas las capacidades y competencias que se busca para ejercer el cargo. Es por lo anterior, que se deben generar procesos de selección, estímulos y recompensas para llegar a los mejores. La meritocracia es importante en el sector público para dar protección a los ciudadanos respecto a los servicios entregados y transparencia en el buen uso de los recursos, lo que lleva a la generación de resultados exitosos de las estrategias y objetivos por cada organización, dejando atrás las conductas clientelares y corruptas.

Por otra parte, en la *Carta iberoamericana de la función pública* el mérito y el sistema meritocrático son algunos de los principios orientadores y requisito básico para ‘lo público’. No obstante, en la medición realizada por Zuvanic y Iacoviello en 2005 a las burocracias en Latinoamérica se plantea que la mayoría de los países están

en burocracias clientelares<sup>8</sup> y solo tres países estarían en un rango de burocracias más meritocráticas<sup>9</sup> (Brasil, Chile y Costa Rica) (Echebarría, 2006). Por su parte, el estudio *Una década de reformas del servicio civil en América Latina* del Banco Interamericano de Desarrollo realizado por Cortázar, Lafuente, Sanginés, Schuster, Echebarría, Longo, Strazza y Iacoviello (2014) a los sistemas de los países de Latinoamérica establece que sus niveles son bastante bajos respecto a los conceptos de mérito y sistema democrático. Plantean la necesidad de mejorar el mérito, lo cual se relaciona fundamentalmente con la extensión de los concursos, ya que solo en algunos casos se desarrollan con total apertura y publicidad, mientras que en otros los cargos asumen características provisionales o precarias o simplemente no se encuentran regidos por principios meritocráticos.

De lo anterior se concluye que el mérito es parte fundamental del servicio civil no sólo en tanto selección de personas en los cargos públicos, sino también como parte del desempeño organizacional y de los resultados de la gestión, siendo fundamental tanto en el modelo weberiano clásico como especialmente en la nueva gestión pública.

Abordando los principales elementos analizados se puede señalar que la meritocracia es el sistema de gobierno en el que los puestos de responsabilidad se adjudican en función de los méritos personales. Ella está asociada al Estado burocrático que basa sus sistemas de acceso mediante el mérito, siendo la forma por la cual los funcionarios estatales son seleccionados para sus puestos de acuerdo con su capacidad profesional y actitudinal (a través de concursos, pruebas y oposiciones, por ejemplo). El concepto ha tenido adherentes y detractores que cuestionan la existencia de un sistema meritocrático real. Desde una mirada positiva, la meritocracia premia el esfuerzo y entrega ciertas garantías de que los más competentes sean seleccionados para ocupar cargos públicos de relevancia. Ello entregaría mayores grados de legitimidad, al abordar procesos que se oponen a la selección en base a la clase, contactos o linaje, disminuyendo así los grados de clientelismo.

Desde una connotación negativa, la meritocracia refuerza la creación de una nueva aristocracia si no está basada en una plena igualdad de oportunidades en el origen y en los resultados. En países desiguales no todos tienen las mismas posibilidades de ser premiados por su talento y esfuerzo, generando una exclusión de quienes han tenido menores oportunidades. Ello lleva a una reproducción de la desigualdad, en donde los privilegios se perpetúan en los grupos más aventajados. Tal como han

---

<sup>8</sup> Burocracia clientelar: caracterizada por baja autonomía y baja capacidad. Los funcionarios entran de manera temporal, gracias a lazos de confianza personal o afiliación partidista, lo que implica una alta rotación con cada cambio político (Echebarría, 2006).

<sup>9</sup> Burocracia meritocrática: se caracteriza por la combinación entre alta autonomía y alta capacidad. Integrada por funcionarios con estabilidad que han sido reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con incentivos para un buen desempeño profesional de su trabajo (Echebarría, 2006).

mostrado Engel y Navia (2006), el ideal normativo del mérito puede confrontarse en la práctica con estructuras informales de reproducción de la desigualdad, tales como una limitada movilidad social incluso en contextos en que amplios sectores de la sociedad posean acceso a estudios superiores. La movilidad social tiene un techo y existe una élite económica y política cerrada.

El mérito en la gestión pública (que es el abordado en este estudio) sí se legitima como un componente central para la selección de los directivos y funcionarios del Estado. Lo que importa son las credenciales que aseguran que quien ocupe un determinado puesto de trabajo posea las competencias necesarias para ejercerlo, contribuyendo así a la efectividad de las políticas y a un impacto en el resto de la sociedad. Lo anterior, no sólo contribuye a los buenos resultados de la gestión, sino a mayores niveles de transparencia y responsabilización en los actos administrativos ejecutados. Dicho punto es analizado a continuación.

## **1.2 Desarrollo del concepto *accountability* o rendición de cuentas/ responsabilización**

En los tiempos modernos las empresas privadas de negocios y el capitalismo emergieron como un factor significativo en el desarrollo de los conceptos y formalidades del *accountability*. Bolaños (2010) plantea que con la Revolución francesa se crearon las bases conceptuales de la idea moderna de *accountability* ya que en la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789 plantea que:

“Todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración” (artículo 14).

El *accountability* (sistema de rendición de cuentas, en adelante), de origen anglosajón, no tiene una traducción específica al español, interpretándose en ocasiones como fiscalización, en otras como control, y también como responsabilidad. No obstante, la traducción más común se relaciona con ‘rendición de cuentas’, la que nace desde las teorías del estudio de la desconfianza y calidad de las democracias, haciendo referencia a la acción de rendición de cuentas de la esfera pública a los ciudadanos, tratando de dar una explicación al asunto del poder entregado a las autoridades para administrar y gobernar, pero cautelando la posibilidad del abuso de lo entregado (Ríos, Cortés, Suárez y Fuentes, 2014).

Así Peruzzotti y Smulovitz presentan la solución a “cómo regular y reducir la brecha entre representantes y representados, preservando siempre la distancia entre

autoridades políticas y ciudadanos que caracteriza a las relaciones de representación” (2002: 4). Es bajo estas concepciones que se establece que este concepto ha sido, y es parte, de las exigencias de la política democrática.

En la ciencia política este término se refiere al reconocimiento y asunción de responsabilidades por parte de un actor que tiene que informar y justificar las acciones realizadas en un ámbito determinado. Schedler lo explica como: “*A* rinde cuentas a *B* cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta” (2004: 20).

Por otra parte, el concepto tiene aspectos implícitos muy importantes y que se refieren a obligar al poder a una inspección pública; explicar y justificar sus actos y, por último, a la amenaza de sanciones. Además, Schedler concibe el concepto como una técnica de domesticación del poder o de perfeccionamiento de este. Ante esto, San Martín plantea que el concepto es un:

“término anglosajón que tiene el sentido de dar cuenta sobre cómo se ha utilizado la autoridad conferida por un grupo social y, por consiguiente, se aplica a todas las personas que desempeñan cargos de elección o designación, sean autoridades de gobierno, municipales, gremiales, vecinales, miembros del directorio de una sociedad anónima o similar” (2015: 71).

Las grandes tradiciones teóricas como la liberal, republicana y democrática tienen en sus diferentes aspectos elementos de *accountability*. Primero, se puede explicar esta relación con la tradición liberal y la teoría de John Locke que propone limitar el Estado para el resguardo de la propiedad privada, por lo que plantea métodos para contener posibles excesos de las autoridades. Por otra parte, en la tradición republicana donde Stuart Mill (1965 [1861]) plantea que la labor fundamental del parlamento es “inspeccionar y vigilar todos los actos del Gobierno” (202). Por último, en la tradición democrática Sieyès (1973 [1789]) establece en su teoría del poder constituyente la ciudadanía activa, quienes vigilan a sus representantes para tener un control (Ríos, Cortés, Suárez y Fuentes, 2014).

Pero todas estas teorías convergen en la llamada poliarquía o democracia real de Dahl (1999),<sup>10</sup> la que profundiza aún más O’Donnell, estableciendo que para que se cumplan cualquier tipo de rendición de cuentas o *accountability*, es necesario que exista una democracia en donde:

---

<sup>10</sup> La democracia real para Dahl es la realización parcial del logro del objetivo democrático. Habla de las democracias a gran escala, es decir, las instituciones políticas necesarias para que un país sea considerado democrático, requiriendo de: cargos públicos electos, elecciones libres, imparciales y frecuentes, libertad de expresión, fuentes alternativas de información, autonomía de las asociaciones y ciudadanía inclusiva (Dahl, 1999: 99). Tomados en su conjunto, las instituciones políticas no sólo constituyen un nuevo tipo de sistema político sino una nueva forma de gobierno popular, una nueva forma que en 25 siglos no ha existido y que denomina poliarquía.

“las autoridades públicas elegidas (y otras designadas, como los jueces de los tribunales superiores) no deben ser arbitrariamente depuestas antes que concluyan sus mandatos constitucionales y no deben estar sometidas a restricciones o vetos severos ni ser excluidas de ciertas esferas políticas por otros actores no elegidos, como las fuerzas armadas. [Además], debe existir un territorio indisputado que defina claramente la población con posibilidad de sufragio” (2007: 85).

Esto ha cobrado importancia en Latinoamérica ya que se identifican estas democracias como nuevas o emergentes, por lo que se asigna al *accountability* como una de las variables relevantes a la hora de evaluar empíricamente la democracia, donde la rendición de cuentas se utiliza para la regulación del ejercicio del poder y evitar o disminuir la corrupción de los países en la región. Sin embargo, como lo expone Barreda (2011), “a pesar de la popularidad que ha alcanzado, es un concepto complejo, que no dispone de un consenso elemental respecto a su definición” (16), ya que tiene una directa relación con su origen y sus variadas traducciones, pues, además, este concepto se podría comparar con las nociones de *governance* o *empowerment*.<sup>11</sup>

En síntesis, el *accountability* ha estado presente en distintas tradiciones de pensamiento desde la antigua Grecia hasta las democracias actuales. Si bien su traducción no es específica y puede relacionarse con otros términos, es un concepto fundamental para entender actualmente el quehacer de los Gobiernos democráticos. Los distintos tipos de *accountability* se presentan a continuación.

### 1.2.1 Tipos de *accountability*

O'Donnell (1998) señala que lo importante para la democracia es que exista un Estado de derecho que sea garante de derechos civiles y libertades políticas, siendo la rendición de cuentas el factor que garantice la idea de igualdad política entre los ciudadanos, ya que de esta forma se puede limitar, controlar y fiscalizar el poder estatal, así como un posible abuso de este. Por lo tanto, para que el Estado de derecho funcione íntegramente con distintos elementos y dimensiones que aportan a la calidad democrática es que el autor establece dos formas relevantes de comprender la rendición de cuentas; estas son un *accountability* vertical (AV) y un *accountability* horizontal (AH).

---

<sup>11</sup> Gobernanza o empoderamiento en su traducción. Estos conceptos se relacionan con el equilibrio de poder entre distintos actores.

### **1.2.1.1 Accountability vertical**

El *accountability* vertical es un tipo de control que se da desde la sociedad hacia el Estado, siendo un tipo importante de *accountability* vertical el electoral, lo que está directamente relacionado con uno de los requisitos fundamentales de una democracia; sin ello no es posible exigir la rendición de cuentas de ningún tipo ya que no existiría una democracia. En esta perspectiva, Cortés indica que:

“se considera a las elecciones como un mecanismo mediante el cual la sociedad puede controlar a quienes ocupan posiciones de poder dentro del aparato estatal. Así, se señala que “los ciudadanos, al expresarse en las urnas, están emitiendo un juicio sobre las acciones pasadas de quienes hasta ahora venían ocupando cargos de elección popular” (2014: 17).

Es en esta instancia donde los ciudadanos pueden llamar a sus autoridades a rendir cuentas ante ellos con la sanción de ser despedidos mediante el voto y elegir funcionarios que sean responsables. Si bien lo anterior es relevante, es necesario plantear que este medio por sí solo es una forma insuficiente a la hora de exigir una rendición de cuentas, debido que, al ser periódicas las elecciones, no se tiene un control constante de las decisiones y acciones de los funcionarios elegidos. Además, es importante destacar las asimetrías de accesos a la información entre los políticos y ciudadanos y entre los mismos ciudadanos.

### **1.2.1.2 Accountability horizontal**

Por su parte, como plantea O'Donnell el

“*accountability* horizontal supone la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos” (1998: 26).

Según Forlón, Camilletti y Fernández (2017), en este punto se establece un importante vínculo con el tema de estudio de la profesionalización al existir la institución que se preocupa del cumplimiento de las obligaciones al interior de la estructura estatal por parte de los funcionarios que, en teoría, debieran contar con los méritos necesarios para el ejercicio de dichas funciones.

Estas instituciones y organizaciones contribuyen a la rendición de cuentas, en las que su objetivo es realizar auditorías, controlar y sancionar a otro conjunto de instituciones o funcionarios. Un ejemplo de este método de *accountability* es la

relación de control y equilibrio entre los poderes del Estado como lo son el legislativo, ejecutivo y judicial. Por otra parte, son los organismos autónomos y comisiones que velan por el cumplimiento de las actuaciones del Gobierno.

Existen entidades fiscalizadoras superiores (EFS), que son el órgano público del Estado que ejerce la función de auditar públicamente, supervisar, juzgar y aplicar sanciones.<sup>12</sup> Estas organizaciones tienen diferentes denominaciones y formas de constitución u organización, pero es requisito para su buen funcionamiento que tenga un mandato constitucional, independencia financiera y funcional, burocracia independiente y técnica, y funcionarios con carrera administrativa basadas en el mérito (Forlón, Camilletti y Fernández, 2017).

### **1.2.1.3 Accountability social**

Una tercera definición se presenta como un *accountability* social, el cual permite a la ciudadanía movilizarse por medidas específicas que realice el Gobierno. Peruzzotti y Smulovitz lo definen como:

“un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales que estos puedan cometer y activar la operación de agencias horizontales de control” (2002: 10).

En este sentido, el *accountability* social se relacionaría con la capacidad que tienen los sectores organizados de la sociedad para ejercer una fiscalización permanente hacia el Gobierno. En este contexto, la rendición de cuentas, entendida como una dimensión esencial de la calidad democrática y del paradigma de gobierno abierto, trasciende el ámbito de los órganos estatales de control e involucra de manera decisiva a la ciudadanía y a la sociedad civil organizada. La literatura reciente sobre democracias latinoamericanas reconoce que el *accountability* –en sus vertientes vertical, horizontal y social– se ha convertido en un indicador clave de la calidad de la democracia (Jiménez, 2012). En América Latina, los estudios sobre calidad institucional han señalado importantes déficits en el funcionamiento de las agencias formales de control –como contralorías y fiscalías–, lo que ha dado lugar al surgimiento de estos mecanismos ciudadanos destinados a suplir esas carencias. En este contexto, la rendición de cuentas social se refiere a un conjunto diverso de

---

<sup>12</sup> Cabe mencionar que la existencia de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), agrupa a distintas entidades de fiscalización y posee una estructura de niveles regionales que, en el caso de América Latina, da lugar a la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

iniciativas impulsadas por ONGs, movimientos sociales, asociaciones cívicas e, incluso, medios de comunicación independientes, todas orientadas por la preocupación común de mejorar la transparencia y la responsabilidad del accionar gubernamental (Peruzzotti, 2006).

A través de estas iniciativas la sociedad civil investiga y expone públicamente abusos de poder o casos de corrupción, exige explicaciones a las autoridades y presiona para que los órganos competentes apliquen sanciones cuando corresponda. De este modo, la ciudadanía organizada amplía el alcance de la rendición de cuentas mediante mecanismos tanto formales como informales: desde canales institucionalizados (por ejemplo, comités de vigilancia, observatorios ciudadanos, ‘contralorías sociales’ o el uso del derecho de acceso a la información pública) hasta vías no institucionales como la protesta, la movilización colectiva y las denuncias en medios de comunicación tradicionales o digitales. Estas formas de control ciudadano complementan y fortalecen la labor de instancias estatales como la Contraloría o el Ministerio Público, extendiendo la fiscalización democrática a ámbitos antes reservados al escrutinio burocrático. Diversos organismos internacionales señalan que la participación ciudadana, promovida por las políticas de gobierno abierto, contribuye eficazmente a aumentar la rendición de cuentas de las instituciones públicas y a mejorar la respuesta gubernamental a las demandas sociales (OCDE, 2015).

No obstante, desde una perspectiva crítica se advierte que la eficacia de estos controles sociales depende en gran medida de las condiciones políticas y de la capacidad organizativa de la sociedad civil. La institucionalización de la rendición de cuentas social enfrenta “nudos críticos” –como la posible cooptación de los espacios participativos, la desigualdad en los recursos ciudadanos para incidir o la falta de sanciones vinculantes– que pueden limitar su alcance (Cunill, 2002).

#### **1.2.1.4 Otros accountabilities**

Por otra parte, Schedler (2004) realiza una revisión de lo escrito hasta 1999 sobre el término *accountability* e identifica cuatro tipos de rendición de cuentas, los que se categorizan como tres tipos internos y un tipo externo. Los tres internos los plantea como ‘por arriba’ (Gobiernos), ‘por abajo’ (sociedad) y “por dentro” (burócratas). Además, identifica el externo como ‘actores internacionales’. Este último tiene que ver con una entidad de la sociedad civil (como corporaciones, multinacionales u ONG) o supranacionales (Naciones Unidas, Unión Europea, etc.) que actúan para prevenir, apoyar o sancionar acciones de otros Estados.

El PNUD, en su *Informe sobre la promoción de rendición de cuentas social*, establece que:

“la rendición de cuentas es un elemento central no sólo de la gobernabilidad democrática, sino de todos los aspectos del desarrollo humano, ya que contribuye a garantizar que los intereses de los grupos más pobres y marginados de la sociedad sean tenidos en cuenta” (2010: 6).

La realización de esta práctica debe tener dos componentes claros: “la capacidad de dar respuesta –la obligación de rendir cuentas y el derecho a obtener una respuesta; y la *capacidad de hacer cumplir*– garantizar que se tomen medidas o se provean reparaciones cuando falle la rendición de cuentas” (PNUD, 2010: 9), los cuales son fundamentales para la sociedad ya que articulan una relación entre el Estado y los ciudadanos, contribuyendo a disminuir la exclusión social por medio de la participación.

En síntesis, este apartado muestra que hay distintas formas de realizar el *accountability* dentro de los Gobiernos y que estas deben ser complementarias, a través de los organismos destinados a ello, y con una activa participación de la ciudadanía en tanto ejerce el derecho a voto y movilización social. El aporte realizado también por los organismos supranacionales es relevante a la hora de rendir cuentas y profundizar de esta manera la democracia en los países. En el siguiente apartado se desarrollan las características principales del *accountability*.

### 1.2.2 Características del *accountability*

Es importante explicar que este concepto tiene dos características básicas que deben existir para que tenga validez, las cuales son: *answerability* (responsabilidad), que se define como el deber de los funcionarios de informar sobre las decisiones y, además, de explicar y justificar estas; y *enforcement*, que tiene relación con la posibilidad de que el funcionario esté expuesto a sanciones si no cumple con el deber de informar y realizar actos que estén ligados a la corrupción. Si se profundiza en los términos, se plantea que el *answerability* se explica desde la base en que este agente puede ser político o nombrado, por lo que se obliga a dar cuenta de sus actuaciones ante otro. Esta rendición de cuentas no se trata solo de realizar publicidad política o discursos de gestión, sino que también se deben exponer y responder sobre cuestiones ‘incómodas’ que hasta pudieran ser casos relacionados con su vida privada (si esto afecta al dominio público). Frente a lo anterior, se establecen dos dimensiones, a saber, la dimensión informacional y la dimensión argumentativa.<sup>13</sup>

El *enforcement*, como se dijo anteriormente, tiene que ver con las sanciones, pero también con las recompensas que se den por determinadas conductas. Igualmente, las

---

<sup>13</sup> La dimensión informacional se relaciona con las preguntas realizadas por los agentes de *accountability* sobre hechos fiables. Por su parte, la dimensión argumentativa se relaciona con las preguntas realizadas por los agentes de *accountability* sobre las razones de realizar justificación de conductas.

agencias de *accountability* tienen este aspecto de hacer cumplir las normas, responsabilizando a quien no las cumpla. Asimismo, como plantea Schedler:

“Muchos autores académicos son enfáticos en afirmar que la capacidad para castigar forma una parte integral de la rendición de cuentas. Pero también los protagonistas mismos de la política, desde los ciudadanos hasta los funcionarios de alto nivel, saben muy bien que la disponibilidad de sanciones efectivas es vital para que las agencias de rendición de cuentas puedan actuar de manera firme y efectiva” (2004: 17).

Por lo anterior, es necesario establecer que el *accountability* se enfoca en dos ámbitos del ejercicio del poder: por un lado, se entiende dentro del proceso de elaboración y ejecución de las políticas públicas, además del contenido. Mientras que, por otro lado, se orienta en las cualidades personales y profesionales de los hacedores de políticas públicas.

Efectuando un análisis desde autores y miradas latinoamericanas del concepto, este está ligado a la disminución de desconfianzas hacia los políticos y al realce de las democracias, por lo que está dentro de los requisitos fundamentales que se presentan dentro de la calidad de estas. Así lo sostiene Schmitter (2009) cuando plantea que “los gobernantes están sujetos a rendir cuentas [*held accountable*] a los ciudadanos por sus acciones en la esfera pública” (28). Este último concepto está muy vinculado a los procesos de democratización en América Latina, donde la discusión se centra en mejorar la calidad de la democracia y, por lo tanto, se trabaja para lograr mejores Gobiernos, por lo que sus esfuerzos están ligados a tener herramientas íntegras frente a la corrupción y rendiciones de cuentas.

La existencia del dilema que plantea O’Donnell (2001) sobre la necesidad de contar con funcionarios y políticos con poder para administrar de manera eficiente los asuntos públicos, pero con la posibilidad latente de que aquellos actores terminen abusando del poder concedido, es una de las grandes problemáticas en los países de la región, lo que trae consigo la necesidad de crear una institucionalidad para la rendición de cuentas. Por lo anterior, siguiendo a Ríos, Cortés, Suárez y Fuentes:

“el *accountability* no puede reducirse, por ejemplo, a los meros informes de gestión de las administraciones públicas en lo relacionado con el uso de los presupuestos. En este aspecto se ha abusado, y por lo mismo, se ha banalizado el significado profundamente político y democrático que entraña el *accountability*” (2014: 283).

Por lo tanto, en este punto destacan tres conceptos centrales que conforman el *accountability*, el *answerability* entendido como responsabilidad, el *enforcement* relacionado a las sanciones a las que están expuestos quienes están en los cargos públicos y, finalmente, el concepto de *held-accountable*, el cual se encuentra

vinculado a las democracias latinoamericanas. La relación del *accountability* con otros conceptos relacionados se presenta en el siguiente apartado.

### **1.3 *Accountability*, transparencia y desconfianza**

Es importante establecer que los tres conceptos señalados en el apartado anterior son dependientes unos de otros, por lo que identifica al *accountability* como una herramienta o metodología para que exista una transparencia que influya en los niveles de confianza en los ciudadanos. Del Tronco se pregunta:

“¿Cuáles son las causas por las que los ciudadanos latinoamericanos desconfían de las instituciones representativas, si su apoyo a la democracia es sólido y estable? A diferencia de la tesis culturalista tradicional –que explica las actitudes políticas de los ciudadanos como resultado de los valores de largo plazo incorporados por los individuos durante el proceso de socialización (...) si bien sobre un fondo normativo– responden a estímulos de corto plazo vinculados al cumplimiento de los mandatos y a la existencia de mecanismos de rendición de cuentas que informan a los gobernados de las acciones de sus mandatarios” (2013: 58-59).

Estos conceptos se pueden evidenciar en las teorías de la administración pública relacionadas con la modernización del Estado y su gestión, particularmente, en lo que se describe como el concepto de ‘Gobierno abierto’ (*open government*) donde confluyen estas concepciones. Este nuevo enfoque tiene que ver con el mejoramiento de los niveles de transparencia y acceso a la información, facilitar la participación ciudadana en las políticas públicas y fortalecer las relaciones entre espacio público, sociedad civil y espacio privado (Ramírez-Alujas y Güemes, 2012).

Por consiguiente, se ha hecho necesario crear una nueva cultura más abierta para ajustar los paradigmas que consideraban los asuntos públicos como algo ajeno al ciudadano, de ahí la necesidad de establecer nuevos espacios para una adecuada rendición de cuentas, transparencia y control de las acciones del Gobierno. Estas características deben formar parte de un servicio civil y de una alta dirección pública profesionalizada y moderna, en donde el funcionariado cumpla con estas condiciones en el ejercicio de su función y ejecución de las políticas públicas. Es por ello que, tomando en consideración lo planteado por Ramírez-Alujas y Güemes:

“la promoción de leyes sobre el derecho de acceso a la información pública y la implementación de diversos dispositivos institucionales para potenciar los niveles de transparencia, probidad y participación ciudadana en los asuntos públicos han ido ganando terreno en la agenda política en todo el mundo. A la fecha, se cuenta con más de noventa países con este tipo de normativas, toda vez que organismos internacionales han contribuido a este proceso reiterando que el acceso a la

información constituye un derecho humano y que debe ser promovido, protegido y garantizado por los Gobiernos, por su contribución al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de una ciudadanía informada y responsable, e indispensable para el control ciudadano de los actos públicos, la rendición de cuentas y el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales” (2012: 371).

Por lo tanto, un Gobierno abierto tiene que ver con algunas aproximaciones teóricas respecto al cambio tecnológico y las nuevas tecnologías de información, los nuevos valores del servicio público y cada una de las organizaciones y la nueva aproximación del concepto de datos abiertos que da una nueva orientación a la transparencia y, con ello, se transforma en una arista medular de la democracia.

En base a lo anterior es que, en el año 2011, a través de la creación de la red Open Government Partnership, se releva el objetivo de implementar nuevas tecnologías en diversos sectores (organizaciones no gubernamentales, empresas y Gobiernos) y para ello acentúan en lo siguiente:

“Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; apoyar la participación ciudadana; aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos los Gobiernos y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas” (Martínez, 2013: 306-307).

En síntesis, para realizar un adecuado *accountability*, la idea de Gobierno abierto es fundamental en pos de aumentar los niveles de transparencia institucional y de información a la ciudadanía. Así, tanto a través de la creación de leyes y la innovación tecnológica es posible mejorar la calidad de la rendición de cuentas y profundizar la democracia. La manera de desarrollar el *accountability* en las últimas décadas se presenta a continuación.

#### **1.4 El *accountability* en el siglo XXI**

Como se ha señalado, se distinguen variados tipos de *accountability*, pero hoy se ve desarrollado especialmente la llamada rendición de cuentas ‘social’, que se define, según Goetz y Gaventa en PNUD como:

“una forma de rendición de cuentas que se desprende de las acciones de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), orientadas a hacer responsable al Estado de sus acciones, así como a los esfuerzos realizados por el gobierno y otros actores (como los medios de comunicación, el sector privado y los donantes) para apoyar esas acciones” (2010: 11).

Esta última definición está asociada al real actuar en casos de negligencia, revelación de casos de corrupción o tráfico de influencias y por último al equilibrio del interés público sobre el Estado, ya que estos no son abordados por formas de rendición de cuentas horizontal. Otra característica importante es que esta rendición de cuentas se puede realizar constantemente a través de los medios de comunicación, poder judicial, campañas, manifestaciones, entre otras acciones, lo que es reforzado a través del empoderamiento ciudadano manifestado durante los últimos años.

Si bien lo anterior es muy importante, es necesario establecer que el *accountability* horizontal, que O'Donnell teoriza como la rendición de cuentas por parte de instituciones y agencias supervisoras en el actuar de las organizaciones públicas, pueda tener un rol cada vez más fuerte, generando la creación de una red de agencias (fiscalías, ombudsman, contralorías, etcétera) que vigilen al Gobierno para prevenir que este sobrepase sus atribuciones o actúe por fuera del marco de la ley y castigar, en caso de hacerlo, estos actos ilícitos. Por esto, debe ser responsabilidad del poder judicial, con la ayuda del poder legislativo, monitorear al ejecutivo.

Es necesario que todos los tipos de rendiciones de cuentas puedan ser cooperativos y complementarios, ya que son medidas necesarias para que el ejercicio de las funciones gubernamentales se ciña a un estándar de rendición de cuentas de carácter permanente. Como lo señala el CLAD:

“*accountability* forma parte de un sistema más amplio, el régimen democrático, cuyo objetivo supremo es el de garantizar la soberanía popular (el poder emana del pueblo) y que se estructura, básicamente, a través de las elecciones, el control vertical de la población sobre los gobernantes, que ocurre de tiempo en tiempo. Por su parte, en los últimos siglos se han ido creando instrumentos para controlar y fiscalizar a los Gobiernos en el intervalo entre las elecciones, que permiten aplicarles sanciones cuando incumplen las leyes, incurren en actos de corrupción e, incluso, en el caso en que se desentiendan de las promesas emitidas en la circunstancia electoral. Estos mecanismos constituyen las formas de garantizar la responsabilización ininterrumpida de los Gobiernos” (2000: 2).

Siguiendo con el concepto de *accountability*, Oszlak (2013) advierte que la ‘responsabilización’ podría ser una de las traducciones más apropiadas de acuerdo al sentido de responsabilidad u obligatoriedad de rendir cuentas, planteando que:

“con el término ‘responsabilización’ se alude a una relación donde un sujeto es sometido por otro (u otros) a un proceso o exigencia puntual de rendición de cuentas, en función de compromisos u obligaciones que el mismo adquiriera al hacerse cargo de alguna gestión. En cambio, *accountability* connota la obligación misma de rendir cuentas, voluntariamente asumida por el sujeto, sin necesidad de que medie la intervención de un tercero para exigirla (...). En tal sentido, propongo la expresión *responsabilidad* por considerar que podría reflejar mejor el sentido del original, en

tanto denota acción y objeto de responder, y no exigencia de que el sujeto lo haga, por más que el obligante pueda ejercer coerción para ello” (2013: 1-2).

La idea rectora de este concepto es el control del poder para que todos los medios de rendición de cuentas encaucen al poder en las vías del bien común, por lo que se trataría de limitarlo, restringirlo y disciplinarlo, pero en ninguna instancia se habla de la eliminación de este. Es por lo anterior que se puede explicar que su gran tarea sería la reducción de la incertidumbre, eliminar actos abusivos y arbitrarios que pueden generar su ejercicio, pues como señala Schedler:

“Sin el poder y los poderosos, sin la capacidad de tomar decisiones y la correspondiente capacidad de atribuir responsabilidades, no tiene sentido hablar de la rendición de cuentas. Nadie puede pedir cuentas a alguien por asuntos que están fuera de su control” (2004: 24).

De acuerdo a lo anterior, se puede establecer que el adecuado control y evaluación al interior de las organizaciones públicas permiten reforzar los sistemas de *accountability* ya que legitiman las acciones que imparten los Gobiernos frente a las exigencias y necesidades que los ciudadanos tienen respecto a sus expectativas y el buen uso de los recursos públicos para una buena gestión pública (Forlón, Camilletti y Fernández, 2017). Más aún, la presencia de *accountability* vertical es una condición necesaria para que un país sea reconocido como un Estado democrático de derecho. No obstante, Przeworski, Stokes y Manin (1999) establecen una interrogante y problemática que se debe enfrentar respecto a ¿por qué habrían los gobernantes, equipados con tales poderes, de actuar en el mejor interés de otros, los ciudadanos, o al menos de alguna mayoría de ellos? ¿Por qué los políticos, sujetos a sanción electoral, facilitarían a los votantes el conocimiento de su conducta?

De esta forma, resulta interesante mencionar el ranking realizado por Barreda (2011), el cual mide *accountability* a partir de siete indicadores. Este autor realiza una medición del *accountability* vertical y horizontal en 18 países de América Latina a partir de un análisis factorial que contempla siete indicadores: constricciones políticas, constricciones al ejecutivo, Estado de derecho, elecciones limpias, estabilidad electoral, libertad de prensa y participación social. A partir de este estudio se puede observar que los países que se pueden diferenciar con altos niveles de *accountability* democrática son Chile, Costa Rica, Uruguay, Argentina y Brasil. En contraposición a esto se distingue que los países con bajos niveles son Guatemala, Colombia, Paraguay y Venezuela.

En respuesta a lo anterior, solo un Estado que cuente con un servicio civil profesionalizado basado en los principios analizados y con una institucionalidad sólida favorecerá prácticas basadas en la responsabilización por los actos administrativos desarrollados y, con ello, una orientación al bien común. Es necesario

establecer que el *accountability* debe generarse desde la institucionalidad e integrarse dentro de los valores cívicos de la política a todos los niveles de Gobiernos y espacios políticos, para luego realizar espacios de los distintos tipos de *accountability* efectivos para generar democracias fuertes, lo que ha sido un gran desafío para los países de la región.

Teniendo en claro los aspectos más relevantes del concepto de *accountability*, a continuación, se presenta el concepto de evaluación de desempeño en el marco del servicio civil.

## 1.5 Sistemas de evaluación y servicio civil

Con el advenimiento de la racionalidad moderna y el consecuente desarrollo de los Estados modernos, la idea de profesionalizar la gestión y administración de lo público resulta un pensamiento central que tiene un fuerte debate desde finales del siglo XIX y durante el siglo XX hasta la actualidad. En este sentido, el proyecto por tal profesionalización puede encontrar sus orígenes en la obra *Economía y sociedad* de Weber (2002), destacando los elementos y características que singularizan la organización estatal y de profesionalización de los funcionarios, continuada por autores contemporáneos como Echebarría (2006), Gaudemet (2001), Grindle (2010), Longo (2003b), Oszlak (2002), entre muchos otros.

Por consiguiente, es necesario abordar los tópicos que caracterizan a un Estado moderno para entender la imperiosa necesidad de una gestión cada vez más profesionalizada. Dentro de este marco hay que apuntar que la época moderna se caracteriza por la primacía de la razón en sus procesos políticos, sociales, económicos y culturales. De ahí que el poder (elemento central del Estado) deba ser gestionado, administrado y, por ende, racionalizado, es decir, organizado de tal forma que permita dar cumplimiento a los objetivos planteados.

De esta manera, los servicios civiles modernos resaltan que el proceso de selección de los funcionarios públicos debiese estar inspirado en principios de provisión de vacantes alejadas de las influencias de los partidos, con el designio de asegurar la neutralidad política de la Administración, y la selección de funcionarios debe ser efectuada en base a sus capacidades técnicas. Es por ello que Weber denota que:

“En el Estado moderno, el verdadero dominio, no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas, sino en el manejo diario de la administración, que se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil” (2002: 1060).

Por lo tanto, para entender la burocracia es menester concebirla desde la administración pública, siendo ella una forma de organización compuesta por funcionarios asalariados, que conforman y comprenden un Gobierno de funcionarios. También es importante destacar que es un sistema organizativo que tiene como pretensión y objetivo maximizar la eficacia, en tanto que se propone realizar un seguimiento y evaluación de los fines que persigue, y maximizar la eficiencia en el manejo de los recursos. Olsen respecto a esto, plantea que la burocracia implica:

“un personal administrativo profesional a dedicación exclusiva que tiene un empleo de por vida, con una carrera bien diseñada, sus correspondientes remuneraciones y pensiones, asignado a una determinada oficina y recompensado en función de su educación formal, el mérito y el ejercicio de un cargo” (2005: 3).

Lo anterior debe ser complementado en escenarios actuales con reformas que fortalezcan la función pública en un contexto posburocrático, otorgando una mayor racionalidad en los escalafones o regímenes de recursos humanos, mecanismos competitivos y transparentes referentes a concursos y promociones, e implementando sistemas de evaluación de desempeño que permitan evidenciar resultados a nivel de la gestión y las políticas públicas. Con ello, de Weber se pueden desprender algunas hipótesis que serán medulares para comprender la actividad burocrática. Primero, se puede establecer que en lo formal una burocracia siempre está subordinada a una autoridad no burocrática, existiendo separación entre la política y la administración. Olsen (2005) frente a esto plantea que existe una ambigüedad en la concepción weberiana, ya que, por un lado, la burocracia se describe como un modo de legitimación de la dominación, pero, por otro, se describe como un arreglo administrativo y estructurador del entramado social. En la segunda hipótesis es un hecho que la burocracia es necesaria para la vida moderna, pero esto no es suficiente para afirmar que posee poder autónomo (siempre se encuentra subordinada a algo, especialmente a la dimensión política) y, finalmente, la existencia de una relación imprecisa y contradictoria entre democracia y burocracia.

Es así como en los Estados modernos la burocracia avanza mostrando un incremento de su poder, el cual, de alguna manera, colisiona con el poder democrático que descansa en los representantes electos; aun cuando estos últimos pueden decidir el diseño de las políticas a implementar, son los burócratas a “nivel de calle” quienes, en el ejercicio de sus funciones, dan forma a la política pública (Lipsky, 1980). También la burocracia se localiza en una situación de ventaja frente a los poseedores del poder político autónomo, ya que, al ser un poder burocrático subordinado, este es más estable, mientras que el poder político se torna inestable debido a que se renueva periódicamente; y, por último, la superioridad del poder burocrático está basada en el convencimiento técnico del campo de la administración que se reafirma por los procesos de toma de decisiones que se encuentran rodeados por el secreto profesional,

siendo sus funcionarios quienes debiesen ser los más aptos para ocupar cargos en la administración pública. Por ello, estos nuevos sistemas surgen para asegurar competencia técnica y prevenir los abusos de los estamentos políticos, garantizando así la seguridad jurídica (Prats i Catalá, 2017).

Lo anterior abre el debate en torno a las capacidades técnicas de los funcionarios que trabajan al interior de la gestión y organización del Estado y de la alta dirección pública, para ejercer los cargos. Por lo tanto, es imprescindible destacar que, en el contexto de la modernización estatal, los administradores de los asuntos públicos seleccionados bajo criterios meritocráticos deben estar sujetos a permanentes procedimientos de evaluación de su desempeño para el perfeccionamiento de estos y de las organizaciones gubernamentales. Estos distintos sistemas de evaluación se verán en el siguiente apartado.

### **1.5.1 Evaluación de desempeño**

De acuerdo a Barbosa el concepto de evaluación, es decir, lo que se denomina como la política de evaluar a las personas y sus respectivas producciones como un procedimiento administrativo regular en el interior de las organizaciones, se inicia, desde el punto de vista histórico, en torno a la revolución de las relaciones de trabajo promovida por Frederick Taylor en las primeras décadas del siglo XX (Barbosa, 1999).

La OCDE establece que la evaluación del sector público es una “medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución” (Bonney y Armijo, 2005: 13). Desde allí es importante comprender los orígenes de la relevancia de establecer criterios de evaluación de desempeño de la gestión pública, ya que esto se contextualiza de manera significativa en los procesos de modernización estatal, siendo los sistemas de evaluación uno de sus componentes críticos (Ospina, 2001).

En cuanto al desempeño, de acuerdo con Guzmán, puede entenderse como:

“el logro o resultado de actividades o acciones realizadas (...) en el contexto de políticas públicas que se refiere tanto al logro o resultado de las actividades o acciones relacionados con bienes y servicios dirigidos a la población, como respecto a acciones vinculadas a la función de administración interna del Gobierno” (2007: 9).

Por lo tanto, la evaluación de desempeño, a grandes rasgos, puede dividirse en dos tipos. En primer lugar, se encuentra la evaluación de políticas, planes y programas, la cual obedece a metas institucionales tales como gestión y provisión de servicios, análisis financiero, impacto de políticas, entre otros componentes. Para poder evaluar

los programas y políticas se utilizan los indicadores de desempeño, los cuales, según Guzmán (2001), en la dimensión son: eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio. El segundo tipo de evaluación es la de desempeño de funcionarios, la cual hace alusión a las personas y los requerimientos para usar determinados cargos públicos. Este último tipo de evaluación es la abordada en esta investigación.

La evaluación de desempeño de los funcionarios puede ser concebida como un proceso dinámico, que tiene por objeto analizar conductas, actitudes, rendimientos y logros relacionados con una serie de objetivos planteados *a priori*. Figueroa (1998) plantea que “cuando hablamos de evaluación del desempeño nos referimos al conjunto de mecanismos o elementos que permiten definir el grado en que las personas contribuyen al logro de los estándares u objetivos de una institución” (209). Ospina (2001) propone que de esta manera la idea de implementar la medición de la gestión en la administración pública es uno de los elementos centrales de la modernización del Estado, para que, de esta manera, este posea mayores competencias para los cambios, transformaciones y exigencias externas e internas.

Rodríguez (2012) plantea que la evaluación de desempeño de funcionarios es un asunto político técnico en que “del buen trabajo del cuerpo laboral dependen, entre otras cuestiones la eficacia de una organización en proveer bienes y servicios públicos, el fortalecimiento de las actividades de la organización, el empleo eficiente de los recursos públicos, etc.” (151), lo que da cuenta de una relación entre los dos tipos de evaluación de desempeño. Si la evaluación de desempeño a funcionarios es negativa, esto repercutirá en la gestión global en una política, programa o servicio determinado.

Como prosigue Rodríguez (2012), si bien hay innumerables bondades relacionadas con la evaluación del personal, la experiencia en América Latina dista mucho de contar con un buen sistema de evaluación. Para la autora, estas experiencias “son ceremoniales, hay reversión del sentido, desplazamiento o bien resultan sumamente conflictivas” (2012: 152). Como ceremonial, la autora entiende la adopción de un sistema de evaluación que se cumple formalmente, pero se sabe que sus resultados no están reflejando información del desempeño de las personas. La reversión del sentido se produce cuando se realiza una evaluación de desempeño, pero con otros fines, por ejemplo, el compensar económicamente a funcionarios bajo la tergiversación de los resultados de la evaluación. El desplazamiento es una desviación de la evaluación desde los mandos medios a los cuerpos institucionales como tribunales y/o comités debido a la resistencia de utilización del sistema.

A partir de lo planteado por Rodríguez (2012), se da cuenta que la evaluación de desempeño en América Latina contiene elementos burocráticos y de discrecionalidad política. Asimismo, los procedimientos no se han instalado de forma eficaz y efectiva.

En el caso de la evaluación de desempeño de altos directivos públicos, esta puede entenderse, como lo plantea Peftuoglou, como:

“el proceso que permite realizar una medición sistemática del desempeño de un directivo en un periodo de tiempo determinado, identificando las deficiencias, fortalezas y debilidades en el cumplimiento de sus funciones. Constituye la base para conformar el plan de desarrollo, teniendo en cuenta las necesidades individuales de desarrollo y aprendizaje” (2016: 2).

Además, Peftouloglou (2016) agrega que existen múltiples ventajas relacionadas con la evaluación de los altos directivos públicos, las cuales son: 1) evaluar y definir la contribución individual del ADP en el corto, mediano y largo plazo; 2) identificar fortalezas y debilidades en tanto conocimientos, así como las áreas en las cuales se necesita mejorar; 3) desarrollar una comunicación activa y conocimiento de las acciones concretas que realizarán los directivos para mejorar su desempeño; 4) la entrega al directivo la posibilidad de proyectarse a futuro en la organización, incluyendo acciones y capacitaciones para sus propias metas personales, y 5) la participación activa del directivo en el proceso genera un estímulo para brindar a la organización sus mejores esfuerzos. A partir de la importancia de la evaluación de desempeño de los ADP existe una relación con la profesionalización de la función pública. De acuerdo a la *Carta iberoamericana de la función pública*, la profesionalización implica:

“la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia” (2016: 3).

Por lo tanto, en un contexto de profesionalización del Estado, la evaluación de desempeño (y los otros tipos de evaluación) cobra gran importancia, debido que, para enfrentar los desafíos de la gestión pública es necesario monitorear la gestión de los recursos humanos con que cuenta el Estado. Esta evaluación debe distinguir el desempeño del funcionario público, generalmente contenido y formalizado en estatutos administrativos, de la evaluación de desempeño de los altos directivos públicos, quienes comprometen metas y programas por cumplir.

Los tres conceptos analizados son claves en la conformación de los servicios civiles y sistemas de alta dirección pública pues contribuyen a la eficacia y efectividad de ellos. La importancia de la institucionalidad pública que los aborda se analiza a continuación.

### **1.5.2 Relevancia del servicio civil**

La administración del Estado es central para articular las relaciones que el aparato estatal posea con las esferas sociales y económicas, siendo relevante la triangulación

de la correlación entre Estado, mercado y sociedad. Por lo tanto, una eficiente gestión del servicio civil es primordial para asegurar el vínculo entre sus ciudadanos y el Estado. Es por ello que, como plantea Echebarría:

“El aparato administrativo de un país ocupa un lugar central en la elaboración y la implementación de las políticas públicas y en la relación que se establece entre el Estado y los ciudadanos. De ahí que su buen funcionamiento y eficiencias sean un punto clave en el éxito o fracaso de todo proyecto de modernización del Estado, reforma institucional y lucha contra las desigualdades y la pobreza. Estrategias políticas bien diseñadas pueden ver anulados sus resultados potenciales a causa de una deficiente organización y estructuración del servicio civil. Una inadecuada gestión y regulación de los recursos humanos dentro de la Administración puede dar lugar a prácticas de clientelismo, corrupción o amiguismo, o bien suponer un peso excesivo en términos de recursos sobre la economía de un país” (2006: 7).

Al respecto, la importancia del servicio civil es primordial para estructurar el vínculo que tenga el Estado con sus ciudadanos, ya que un buen funcionamiento de este permitiría un impacto en la economía, política y componente social de un país (Echebarría, 2006).

El Banco Interamericano de Desarrollo, en su *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, señala que el servicio civil es:

“el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran (...). Dichos arreglos comprenden normas escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos (RR.HH.), en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general” (2006: 2).

En la misma línea Oszlak advierte que la administración del servicio civil, como elemento fundamental para la organización del Estado, se mezcla con el ideario democrático y la gobernabilidad del mismo régimen, aludiendo que:

“Un sistema de servicio civil es un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad. Se agregan a esta definición algunos matices y su alcance se restringe a la Administración Central y los organismos descentralizados del nivel nacional de Gobierno, excluyendo así a las empresas públicas y a las jurisdicciones subnacionales” (2001: 2-3).

Por lo que un sistema de servicio civil responsable y profesionalizado, se encuadraría con el imaginario y matriz simbólica de la democracia, especialmente con la idea de

igualdad a partir del contexto histórico, político y social moderno, que se reflejaría en lo que anteriormente se había denominado como Estado moderno, pues, como plantea Longo:

“En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión y del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos” (2002a: 7).

En efecto, para comprender el servicio civil y tener una aproximación a este, es primordial entender la arquitectura institucional de un Estado, es decir, aquellos procesos que se transforman en pautas de acción que se van sociabilizando durante el tiempo, por eso que cuando se habla del servicio civil, “hablan de sistemas de empleo público y administración de recursos humanos en instituciones públicas de un país, de conjunto de arreglos institucionales, de normas, principios, valores, reglas que interactúan constituyendo un sistema de empleo público profesional” (Ramió y Salvador, 2005; Longo, 2001; *Carta iberoamericana de función pública*, 2003 citado por Siklodi, 2014: 13).

Otros enfoques, como el de Arellano, pone el acento en el componente político, ya que un servicio civil:

“Es una institución creada para separar la política de la administración, para asegurar que los políticos electos no puedan manipular arbitrariamente la función pública del Gobierno, sino que ésta esté encargada a profesionales, a gente que no debe sus puestos al partido o al patronazgo de un actor, sino a su mérito, a su desempeño y a sus capacidades. Esto no significa que la política no influya en la administración, todo lo contrario. Un servicio civil requiere apoyo político y legitimidad si quiere sobrevivir” (2008: 158).

De ahí que Longo, en concordancia con la *Carta iberoamericana de la función pública* comprenda que los elementos que definen y constituyen un servicio civil serían aquellos:

“Arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran este. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general” (2008: 46).

Por último, en la lógica expuesta en los párrafos anteriores, se pueden encontrar algunos aspectos que se repiten en los elementos que componen un sistema de

servicio civil durante el proceso modernizador del Estado. Dichos elementos son imprescindibles trabajarlos y desarrollarlos, a saber, la organización, los recursos humanos y el aspecto salarial, pues, como destaca Oszlak:

“Un sistema de servicio civil surge de vincular tres estructuras: la *organizativa*, que fija la distribución de responsabilidades en el conjunto de unidades y puestos de trabajo requeridos para la gestión pública; la de *recursos humanos* empleados por el Estado; que indica las reglas para la administración de una carrera profesional en la función pública; y la *salarial*, que establece los incentivos materiales que compensan el trabajo y dedicación del personal al servicio del Estado” (2001: 4).

De la revisión anterior se rescata la importancia del desarrollo institucional de los sistemas de servicio civil en la modernización del Estado, y sus sistemas de evaluación de desempeño, en tanto se relacionan con estructuras de incentivos y carrera profesional en el sector público. Ahora bien, también es necesario dar cuenta de las diferencias y similitudes entre distintos sistemas de servicio civil, lo cual se presenta en el siguiente apartado.

### **1.5.3 Comparaciones de sistemas de servicio civil**

Los sistemas de servicio civil en occidente pueden encontrar dos vertientes importantes para comprender su funcionamiento. Por un lado, se encuentra el modelo angloamericano en los que se inscriben países como Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Canadá y Nueva Zelanda, mientras que en la segunda vertiente se encuentra la corriente europea continental.

Tal como destaca Arámbula (2016), ambos se diferencian en torno al funcionamiento y rol que posee el Estado y la manera de cómo operan las leyes, pues como característica estructural que contrasta a ambos modelos, es necesario señalar que el primero obedece a un derecho consuetudinario basado en la costumbre, mientras que el servicio civil europeo continental se destaca por la prominencia e importancia que posee el Estado, generando leyes que prescriban el accionar administrativo de la gestión estatal, puesto que se caracterizan por tener una influencia directa del derecho romano y napoleónico.

En este sentido, es preciso relevar que los servicios civiles anglófonos y europeos continentales, diferencian sus administraciones públicas en torno a los marcos legales que los regulan, de ahí que sea importante comprender las estructuras institucionales que singularizan a cada modelo, pues, por un lado, se encuentra un sistema de derecho consuetudinario y, en otro, de derecho civil. A la postre, el primero se caracteriza por una variedad de fuentes de ley, mientras que el segundo atiende a un derecho codificado o determinado. De ahí que se le otorgue mayor importancia a la ley propiamente tal. En el primer enfoque, basado en el derecho consuetudinario, son las

decisiones judiciales las que prevalecen (Horton, 2011). Por lo tanto, son los jueces quienes poseen mayores atributos frente a un determinado momento que exige la decisión de estos, ya que los jueces no sólo interpretan o aplican la ley, sino que la hacen en el instante de la decisión, creando con ello, ciertos precedentes que servirán para casos posteriores.

Por el contrario, en el enfoque europeo continental, como plantea Horton:

“contrasta con el derecho civil o los sistemas de derecho romano, donde la ley está codificada, especificada y detallada. Los jueces aplican la ley, pero no hacen la ley, pues acá los jueces no generan precedente, ya que como se ha señalado, la ley prescribe, ordena y dispone. De esta forma, la gestación de sistemas de servicio civil basado en un derecho civil, se deben a la influencia napoleónica, quien “se propuso reformar el ordenamiento jurídico francés a principios del siglo XIX para hacer leyes claras, pero también para prohibir a los jueces hacer la ley” (2011: 43).

Sin embargo, lo anterior contribuye de alguna manera a establecer algunos modelos en donde se tiende a pensar al Estado como un lugar estático y rígido, en donde no se debe mezclar con la dimensión política, económica y social, ya que, en términos weberianos, este sería el centro de la racionalidad pura, atendiendo a un enfoque institucionalista tradicional (Marsh y Stoker, 1998).

Por el contrario, hay otros modelos que piensan al Estado como un lugar dinámico y cambiante, en donde este es receptivo de las transformaciones externas a él, siendo necesario un sistema de gestión y administración que permita adaptarse a los vertiginosos cambios de la actualidad. Por lo tanto, se podría observar siguiendo a Arámbula que:

“A partir de las diferencias que guardan dentro de sus sistemas más amplios de servicio civil o de administración burocrática del Estado. (...) Han colocado énfasis entre los sistemas con una fuerte tradición del Estado relativamente más cerrados y escépticos frente a los cambios mayores, y frente a los sistemas más proclives a la introducción de fórmulas de gestión del cambio y desarrollo del liderazgo, que gradualmente se han vuelto abierto a la atracción y competencias del talento humano existente en el mercado, y a esquemas de responsabilización gerencial basados en la evaluación contractual del desempeño” (2016: 4).

En esta perspectiva es que se pueden destacar dos características del servicio civil, las que van a ser relevantes para distinguir la institucionalidad de los dos modelos; por un lado, uno basado en un ‘sistema de empleo’ y otro de ‘carrera’ (Arámbula, 2016; Dussauge, 2005). A pesar de las diferencias entre ambos modelos, cabe señalar que ellos se pueden complementar entre sí, y que cada uno no es excluyente del otro. Sus características específicas se presentan en los siguientes puntos.

### *1.5.3.1 Servicios civiles de carrera*

Los servicios civiles ‘de carrera’ poseen una estrecha relación con la gestión profesionalizante de los funcionarios, además de entender que estos sistemas son rígidos ya que pretenden que el funcionario tenga una carrera profesional larga y estable en el aparato público. En consecuencia, entre sus características se pueden señalar algunos aspectos que desarrolla Dussauge (2005). Él plantea que este tipo de servicios civiles suelen encontrarse en países en los que las actividades públicas/estatales se tienen en mayor estima y se consideran de mayor importancia que las actividades realizadas por el sector privado.

Se trata de países en los cuales los funcionarios públicos de carrera son vistos como funcionarios de Estado, y en donde tiende a suponerse que las personas que ingresan a la función pública tienen como objetivo trabajar en ella de por vida. Se asume, por lo tanto, que los funcionarios están interesados en desarrollar una carrera profesional (ascendente) en el marco del servicio civil.

De acuerdo con el autor, los servicios civiles de carrera suelen ser también conocidos como ‘sistemas cerrados’. Esto se debe a que el ingreso de nuevos funcionarios públicos generalmente se realiza sólo a los niveles iniciales de la estructura organizacional. Así, las personas que desean incorporarse al servicio civil para hacer una carrera deben hacerlo en su base, pues los puestos intermedios o superiores únicamente están abiertos a quienes ya forman parte del servicio.

En los servicios civiles de carrera (y en especial de los europeos), los procesos de reclutamiento y selección suelen basarse en los siguientes elementos: i) quienes desean ingresar a la función pública deben contar con un nivel educativo predeterminado por la ley; ii) la vía privilegiada de ingreso al servicio civil de carrera es el concurso público; y, iii) la experiencia laboral previa en el sector privado de los candidatos no suele considerarse como un factor relevante para la selección definitiva.

Bajo este modelo, de acuerdo con Dussauge (2005) los aspirantes no compiten por un puesto específico, sino por un puesto (así, en abstracto) que existe dentro de alguno de los cuerpos, clases o grupos de funcionarios de carrera que integran cada organización pública, y en donde los sistemas de promoción están específicamente diseñados para que los ascensos de los funcionarios se realicen sobre la base de ‘carreras’ predeterminadas dentro de la misma estructura, cuerpo o grupo profesional. (...) Por ello, los sistemas de promoción de los servicios civiles de carrera (como se deriva de los puntos antes mencionados) establecen que la carrera profesional de los funcionarios comienza en la base de la ‘pirámide’.

De esta forma, se puede señalar que este modelo se aproxima de mayor manera a un modelo burocrático clásico, tendiente a generar un sistema mayormente cerrado y altamente jerarquizado dentro de las funciones y competencias que posea el

funcionario público, en donde la misión y visión de la organización sean parte de la identidad del empleado público, es decir, es un modelo en donde los funcionarios poseen un alto grado de internalización de los valores de la organización.

### ***1.5.3.2 Servicios civiles de empleo***

Los servicios civiles de empleo se caracterizan por contextualizarse de mejor manera en aquellos países que han realizado reformas estatales orientadas a una modernización del Estado basada en la nueva gestión pública (lo que no significa que los países que poseen un modelo de servicio civil de carrera no incorporen elementos de la nueva gestión pública). En este sentido, cabe señalar que poseen un carácter de mayor dinamismo en la gestión, ya que comienzan a incorporar elementos del mundo privado en la gestión pública, siendo estos un modelo altamente flexible y abierto.

En este sentido, lo señalado por Dussauge (2005) es relevante para comprender este modelo de servicio civil, por cuanto son sistemas de profesionalización que regularmente existen en países en donde históricamente las actividades del sector público no han sido consideradas más importantes que las realizadas por las organizaciones del sector privado. En consecuencia, si bien en estos países permanece vigente la idea de que las estructuras burocráticas, deben contar con servidores públicos imparciales y profesionales, difícilmente se puede encontrar el concepto del ‘funcionario de Estado’ que sí prevalece en los países que siguen el modelo de carrera.

Caracteriza, además, a estos servicios civiles de empleo el hecho de que estén diseñados sobre la premisa de que quienes ingresan a la función pública eventualmente pueden trabajar también dentro del sector privado. Por ello, en este modelo de profesionalización no se asume que todos los funcionarios desean realizar una carrera permanente dentro del servicio civil; de forma distinta, el modelo supone que los servidores públicos (o, por lo menos, algunos de ellos) buscarán una carrera profesional alternando entre el sector público y el sector privado.

En relación con el ingreso en este tipo de servicios civiles (como su nombre lo indica) se realiza a través de empleos o puestos organizacionales específicos y no a grupos o cuerpos de funcionarios, pudiendo acceder los funcionarios a puestos en, prácticamente, cualquier nivel de la estructura jerárquica, de ahí que, continuando con Dussauge:

“los procesos de reclutamiento y selección en este modelo suelen enfocarse en los conocimientos y habilidades específicos de los candidatos, más que en la posesión de niveles o grados educativos, (...) en los servicios civiles de empleo el ingreso no suele traducirse automáticamente en el punto de inicio para realizar una carrera jerárquica ascendente dentro de la organización” (2005: 9-10).

Sin embargo, para poder aunar algunos criterios, se puede observar en el siguiente cuadro 1.1 *infra* las características de ambos sistemas; el basado en posiciones/puestos y los orientados a la carrera.

No obstante lo anterior, además de reconocer las diferencias estructurales y operativas entre los modelos de servicio civil basados en un sistema de carrera y aquellos sustentados en un sistema de empleo, así como la influencia de sus respectivos orígenes —el europeo continental, con su énfasis en la estabilidad y profesionalización, y el anglosajón, más flexible y orientado a resultados—, resulta fundamental subrayar que en la práctica comparada muchos Estados han optado por fórmulas intermedias que combinan rasgos de ambas tipologías. Estos esquemas, comúnmente denominados modelos “híbridos”, buscan integrar las ventajas de cada enfoque, mitigando a su vez sus limitaciones.

En estos sistemas, se procura consolidar un núcleo estable de funcionarios de carrera, particularmente en áreas técnicas y operativas, donde la acumulación de experiencia institucional y el conocimiento especializado constituyen un capital estratégico para el Estado. Al mismo tiempo, en los niveles más altos de conducción política y administrativa —como la alta dirección pública— se incorporan mecanismos flexibles y discrecionales que permiten al gobierno de turno designar o remover autoridades de confianza, adaptando el liderazgo institucional a las prioridades y estrategias de cada administración. Al respecto, Arámbula establece que:

“como su nombre lo indica, han tomado elementos de los otros dos, han hecho algunos ajustes, y lo han terminado contextualizando a sus propias realidades, para lograr sistemas que, de un lado, pueden estar más orientados a construir una base permanente de funcionarios de carrera, pero del otro, en ciertos segmentos de la alta dirección han apostado por esquemas flexibles, discrecionales, para el nombramiento y despedida de servidores públicos” (2016: 4).

Como indica el autor, este equilibrio responde a la necesidad de contextualizar los modelos importados a realidades administrativas, políticas y culturales específicas, evitando el trasplante mecánico de sistemas foráneos. Así, los modelos híbridos no son meras fórmulas teóricas, sino construcciones institucionales que reflejan compromisos políticos, capacidades administrativas y niveles de madurez democrática, en un campo donde la tensión entre estabilidad y flexibilidad, profesionalización y discrecionalidad, sigue siendo uno de los ejes centrales del diseño del servicio civil contemporáneo.

**Cuadro 1.1**  
**Características de los sistemas de servicio civil: empleo frente a carrera**

<b>Criterio</b>	<b>Basado en posiciones/puestos</b>	<b>Orientados a la 'carrera'</b>
<b>Reclutamiento</b>	Procedimientos abiertos, solicitudes de candidatos que provienen de diversos sectores y antecedentes curriculares diferentes. Concursan para un puesto o empleo.	Reclutamiento basado en antecedentes escolarizados, por examen. Diseño jerarquizado de los cargos públicos.
<b>Gestión de los servicios civiles superiores</b>	Gestión descentralizada.	Gestión con carreras o caminos preestablecidos para el desarrollo futuro de los directivos.
<b>Propósito/objetivo</b>	Lograr y atraer a un abanico amplio de candidatos, donde se promueva la competencia, la innovación y la capacidad de adaptación.	Lograr un Servicio Civil coherente, de una sola cultura, y con fácil comunicación y alta movilidad interna.
<b>Nombramiento (duración)</b>	En los contratos se especifica el nombramiento para un determinado periodo, algunas veces ligado a los objetivos organizacionales.	Los nombramientos para el Servicio Civil son permanentes.
<b>Desventajas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necesidad de procedimientos complejos de nombramiento.</li> <li>- Ausencia de una cultura común entre los altos directivos.</li> <li>- Débil movilidad entre las organizaciones.</li> <li>- Abanicos (<i>pool</i>) reducidos de buenos candidatos en otras posiciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia de competencia externa (especialmente para altas posiciones).</li> <li>- Sesgo hacia habilidades muy generales.</li> <li>- Alineación de la sociedad con la planta laboral.</li> <li>- Endogamia (actitudes autorreferenciadas).</li> <li>- Rigidez, que afecta la capacidad de reacción del político (<i>responsiveness</i>).</li> </ul>
<b>Países</b>	Bélgica, Finlandia, Países Bajos, Suecia, entre otros.	Alemania, Francia, Italia, España, Reino Unido, Japón, entre otros.

**Fuente:** Arámbula (2016: 5).

Dentro de las vertientes más dinámicas del servicio civil se encuentran los servicios de carrera y los de empleo. Los primeros están orientados a una carrera al interior del Estado, mientras que los segundos están orientados a ejercer funciones que pueden ser permanentes o transitorias. Si bien ambos no son excluyentes e incluso pueden ser complementarios, existen algunas diferencias respecto a su forma de reclutamiento y ascenso, el tipo de gestión de servicios civiles superiores, el propósito u objetivo, la duración en los cargos y las desventajas de ambos sistemas.

Hay países que han optado por sistemas mixtos, como es el caso de Estados Unidos,<sup>14</sup> incorporando elementos de ambos modelos en fases como lo son la selección, estructura de incentivos y permanencia de los funcionarios en los cargos públicos.

En síntesis, la articulación entre los conceptos de mérito, *accountability* y evaluación de desempeño constituye una tríada analítica fundamental para comprender la profesionalización del Estado. El mérito configura las bases para una selección técnica y legítima de funcionarios que habilita condiciones para una rendición de cuentas más efectiva. A su vez, el *accountability* requiere sistemas institucionales que aseguren que los directivos respondan por sus actos, lo que solo puede consolidarse mediante mecanismos estables de evaluación de desempeño. Así, el fortalecimiento de uno de estos pilares potencia a los otros, generando un círculo virtuoso en la gestión pública orientada al valor público, y que se puede expresar a través de un servicio civil profesionalizado.

Teniendo claras las principales discusiones teóricas en torno al servicio civil y su relación con el mérito, la rendición de cuentas y la evaluación de desempeño, el capítulo siguiente explora los orígenes y antecedentes históricos involucrados en el proceso de formación y desarrollo del servicio civil en Chile.

---

<sup>14</sup> Según Arámbula (2016), el modelo estadounidense contempla en los niveles inferiores una base estable de funcionarios públicos que pasa gran parte de su vida en el sistema federal, y altos directivos públicos que responden a designaciones políticas o partidarias.

## **Capítulo 2**

### **La profesionalización del Estado en Chile: contexto histórico, desarrollo y características**

El desarrollo de este capítulo posee un componente histórico. Se dan a conocer los orígenes y las bases del actual Estado de Chile en relación con su estructura de organización y tecnocracia en la función pública. Ya desde su propia conformación, se caracterizó por contar con cuerpos de funcionarios capacitados, en un inicio miembros de las élites, y luego, como parte de una clase media que veía en esta estructura una posibilidad de ascenso económico y social. Esta estructura de competencias en los funcionarios permitió al Estado de Chile diferenciarse de otros países de la región de América Latina y el Caribe en cuanto a su institucionalidad y desarrollo de políticas de largo plazo. El devenir de esta estructura estatal, desde la oligarquía hasta el modelo de Estado neoliberal-subsidiario será abordado a continuación.

#### **2.1 Del Estado oligárquico al Estado neoliberal**

El propósito de este capítulo es sistematizar el proceso histórico que ha tenido Chile con relación con el proceso de burocratización y profesionalización en el Estado desde los inicios del siglo XX hasta el año 1990. Para ello se considerará la matriz de fases modernizadoras en América Latina de Domingues (2009), la cual contempla tres etapas: Estado aristocrático y oligárquico, el periodo de modernidad trunca correspondiente al modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) y la matriz neoliberal, etapa que se inicia en el periodo autoritario.

En primer lugar, se abordarán los orígenes de las ideas de profesionalización del Estado por parte de intelectuales chilenos de fines del siglo XIX y principios del siglo XX. En segundo lugar, se revisarán las primeras leyes que regulaban a los funcionarios públicos en la década de 1930, así como el proyecto de un Estado regulador y productor. Finalmente, se presentará la transformación introducida durante el régimen militar y el rol que jugaron los Chicago Boys en la construcción de una tecnocracia estatal.

### **2.1.1 Los procesos de modernización en América Latina durante las primeras décadas del siglo XX**

Los procesos de profesionalización que enfrentó el Estado de Chile durante el siglo XX han transitado por diversos cambios y complejidades que deben ser necesariamente abordados a partir de sus contextos políticos, sociales, culturales y económicos. En este sentido, las transformaciones de las cuales ha sido parte el Estado, desde una perspectiva de su administración y gestión, se expresan en la manera en cómo este ha ido desarrollando su proceso de profesionalización, respondiendo con ello a las exigencias y desafíos planteados por los distintos y cambiantes procesos políticos, sociales y económicos del siglo pasado. Por consiguiente, para comprender de mejor manera los procesos y cambios que se dieron en el siglo XX, estos se pueden entender bajo una matriz que permite definir y situar los procesos modernizadores que se dieron en América Latina en general, pero que sirven de igual carácter, para contextualizar la situación del Estado chileno en relación con los cambios que ocurrieron en su administración.

De esta forma, según las matrices construidas por Domingues (2009), América Latina ha atravesado tres fases modernizadoras que pueden ser pensadas y analizadas a raíz de sus imaginarios políticos, es decir, a través de la manera en cómo una sociedad se representa a sí misma bajo algunos presupuestos comunes y compartidos socialmente dentro de un mismo horizonte político y cultural (Wagner, 2001). En otros términos, estos imaginarios políticos que se verán en cada una de las fases construidas por Domingues aportan mayor aceptación social o legitimidad a cada uno de estos procesos.

En concreto, las fases concernientes a la modernidad de América Latina se encontrarían compuestas en primer lugar bajo un modelo aristocrático y oligárquico que se comenzaría a gestar desde mediados del siglo XIX hasta la crisis económica de 1929, la cual afectó duramente a América Latina y en particular a Chile. La profesionalización de la administración pública chilena durante el primer tercio del siglo XX se vio también influida por las discusiones sobre el 'Estado administrativo' que se consolidaban en Europa. Peters (2001) señala que la burocracia moderna emergió como respuesta a la necesidad de administrar sociedades cada vez más complejas y diversificadas, incorporando mecanismos impersonales de reclutamiento y promoción.

Este ideal de un cuerpo de funcionarios especializados y políticamente neutrales contrastaba con las prácticas patrimonialistas que seguían predominando en América Latina en la época (Oszlak, 1972). En Chile, los debates sobre la creación de una carrera funcionaria estable y meritocrática reflejaron la tensión entre estas aspiraciones modernas y las inercias oligárquicas que persistían en la administración pública.

Por otro lado, cabe destacar que al final de este periodo comenzó a surgir una incipiente clase media que ocupó algunos cargos públicos; sin embargo, aun así, la mayoría de la población seguía viviendo bajo formas sociales feudales y sólo la oligarquía y la élite gozaba de las ideas modernas provenientes del liberalismo europeo. No obstante, es necesario destacar que a finales del siglo XIX y principios de 1900 fueron estas concepciones las que permitieron a través de la idea del mérito que algunas personas pertenecientes a las clases medias llegaron a ocupar cargos importantes al interior de la gestión y decisión estatal, especialmente por el esfuerzo personal e individual.

A pesar de lo descrito, el Estado no jugaba un rol preponderante y, más bien, estaba dedicado a resguardar el orden al interior de su territorio, pues aquel Estado no se entrometía en las nascentes cuestiones sociales de principio del siglo XX, ni tampoco en materias económicas. Esto, debido a que las decisiones de esta dimensión se encontraban en su mayoría en el sector privado, el cual orientaba la economía hacia la exportación. Por lo tanto, se puede argüir que este periodo se basaba en un liberalismo ortodoxo que minimizaba el papel y las atribuciones que podía tener la gestión pública en diversos ámbitos que eran relevantes para la nación.

Domingues (2009) denomina la segunda fase como modernidad trunca, la cual comenzó a partir de la crisis económica de 1929 y culminó con la irrupción de los Gobiernos autoritarios y la implementación de las ideas políticas-económicas neoliberales, es decir, entre la década de 1970 y 1980.

Siguiendo a Da Conceição, las economías en América Latina, entre 1914 y 1945, se vieron afectadas por la Primera Guerra Mundial y la depresión económica, lo que produjo la quiebra del modelo de exportación primaria.

“La violencia baja de los ingresos de exportación produjo enseguida una disminución de cerca de un 50 por ciento en la capacidad de importación de la mayor parte de los países de América Latina, la cual, incluso después de su recuperación no volvió en general a los niveles de antes de la crisis” (1969: 5).

En este ciclo fueron las ideas de John Keynes las que tendrían una influencia directa en la planificación, gestión y dirección política y económica de la construcción de los Estados de bienestar en la región latinoamericana. El economista realizaba una crítica al capitalismo tradicional, puesto que él planteaba que:

“mientras que la escuela tradicional sostenía que la política económica y el Estado, no deberían tener rol alguno en la actividad económica, excepto para regular la oferta monetaria de acuerdo al crecimiento “natural” del producto; Keynes enfatizaba su importancia, principalmente en el papel de la política fiscal en cuanto manejo de la demanda efectiva para poder alcanzar el pleno empleo de los recursos. El Estado,

pues debería adoptar una participación más activa en la economía para su necesaria regulación” (Rivera, 1986: 157).

Durante esta segunda fase el Estado participó activamente de las decisiones económicas y la cuestión social, lo que se correlacionó directamente con el fortalecimiento de su administración pública por medio de un enfoque burocrático tradicional. De esta manera se comenzaron a desarrollar algunos procesos sociales importantes que afectarían la gestión pública, pues fue en este periodo cuando hubo un gran crecimiento de las clases medias, las cuales rápidamente comenzaron a tener un rol político activo y, por tanto, mayor interés en la forma en cómo se organizaba el Estado, de tal manera que muchos de los discursos políticos tendrían un carácter mesocrático y populista (Collier y Collier, 1991: 167-8).

Este modelo exigía una política fiscal robusta que pudiese intervenir activamente en la dimensión económica, especialmente en el control y regulación del déficit; sin embargo, muchos países de la región no implementaron una planificación económica que permitiera su regulación, lo que llevó a un fracaso del modelo ISI, además del endeudamiento. A pesar de lo señalado, paralelamente al fracaso del modelo en cuestión, fue en esta fase en la que el Estado comenzó un proceso de fortalecimiento de sus burocracias, ya que este se posicionaba como un actor principal.

Por lo anterior Domingues denomina esta fase como ‘modernidad trunca’ debido a que, en América Latina, a diferencia de Europa, no se lograron implementar de manera sólida las ideas vinculadas a la cuestión social en la forma de Estados de bienestar; no obstante, el rol del Estado se fortaleció y amplió con la implementación de los planes económicos nacionales desarrollistas y con el aumento de técnicos en puestos de planificación. En palabras de Da Conceição:

“el proceso de sustitución de las importaciones puede entenderse como un proceso de desarrollo parcial y cerrado que, respondiendo a las restricciones del comercio exterior, procuró repetir aceleradamente, en condiciones históricamente distintas, la experiencia de industrialización de los países desarrollados” (1969: 9).

A la postre, la tercera fase del proceso modernizador que caracterizó a la región durante el siglo XX siguió, según Domingues (2009), la denomina matriz neoliberal. Esta fase comenzó con la crisis del modelo ISI y la decadencia de los Estados de bienestar, la penetración de los Gobiernos autoritarios y los posteriores procesos de democratización. Esta fase neoliberal tendría vigencia hasta la actualidad. En América Latina el Estado experimentó una serie de reformas y cambios que traerían consecuencias en la manera de cómo se comienza a observar la gestión del Estado y su respectiva profesionalización. Con el declive de las ideas que sostenían una intervención vigorosa del Estado en las dimensiones sociales y económicas, es que a partir de esta fase –especialmente con las reformas de primera generación promovidas

por organismos internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial– es que el énfasis se ha centrado en dar mayor gobernabilidad y estabilidad económica a los países de la región.

Subsiguientemente, fueron las reformas de segunda generación las que se comprometieron con el contexto político democrático y se concentraron en generar una modernización estatal profundamente profesional, basada en lo que se conoce como la nueva gestión pública, la cual tiene entre otros objetivos entregar competencias para un mejor desempeño en los funcionarios públicos. Consecuentemente, es en este periodo en que la modernización del Estado se transforma en un desafío político y democrático, en donde la exigencia por cumplir estándares de calidad resulta imprescindible, de ahí que exista una conexión entre los presupuestos gerenciales del mundo privado hacia la administración pública. Las distintas fases de los procesos descritos se analizan a continuación.

### **2.1.2 Hacia un modelo burocrático**

En el contexto histórico descrito, es importante considerar que las ideas sobre burocracia profesional ya habían sido abordadas en la tradición europea y norteamericana. Max Weber (1922) conceptualizó la burocracia como la forma organizativa racional-legal por excelencia, caracterizada por la especialización funcional, la selección basada en méritos y la profesionalización del funcionario como un “experto imparcial”.

Esta visión influyó indirectamente en las élites reformistas chilenas, que valoraron la idea de construir una administración impersonal y técnica como base del progreso estatal. De forma paralela, Woodrow Wilson en su famoso ensayo *The Study of Administration* (1887), había defendido la separación entre política y administración, enfatizando que la eficiencia y el mérito debían guiar el reclutamiento y desempeño de los servidores públicos.

En el caso chileno, estas ideas fueron acogidas por intelectuales y políticos como José Victorino Lastarria y Valentín Letelier, quienes impulsaron reformas orientadas a profesionalizar el aparato público, promover la educación cívica y moral del funcionario y consolidar una administración basada en la ciencia y el saber ilustrado. Estas propuestas buscaban contrarrestar las prácticas patrimonialistas y clientelares propias del Estado oligárquico de la época, anticipando algunos de los elementos que luego caracterizarían la idea de un ‘Estado administrador’ moderno. Así, las influencias europeas y norteamericanas sobre la burocracia racional y el mérito se entrelazaron tempranamente con los esfuerzos locales por construir una función pública estable, competente y al servicio del interés general.

La idea de la meritocracia en Chile comenzó a tener un primitivo pero importante arraigo a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, especialmente por la influencia del positivismo, la que fue representada en los proyectos políticos y reflexiones de José Victorino Lastarria y Valentín Letelier (Silva, 2010), ya que ambos planteaban en su ideario “la necesidad de adoptar una ‘política científica’” en Chile. Lastarria y Letelier, según plantea Silva:

“partían de la idea de que los conocimientos científicos sobre la naturaleza y funcionamiento de la sociedad (basada en lecturas de Comte y Spencer) deberían constituir la base del proceso de toma de decisiones a nivel político-administrativo de la nación” (2010: 42).

Y, en seguida, precisa:

“Este ideario tenía como objetivo expandir las libertades individuales y colectivas de la ciudadanía, fomentar la modernización de las estructuras políticas y administrativas y poner término a un régimen político y social que era considerado como la continuación de un retrógrado sistema de origen colonial” (2010: 42).

Lo anterior se encuentra en la base de los intentos por implementar las ideas liberales y progresistas que venían poniendo en tela de juicio la Constitución de 1833 y el intervencionismo moral de la Iglesia Católica sobre el Estado y la vida de los individuos, ya que estos políticos e intelectuales positivistas y liberales veían en ellas un obstáculo para el progreso y modernización del Estado.

En esta dirección se pueden observar algunos ensayos en donde se pretende profesionalizar y descentralizar la función administrativa del Estado, especialmente realizando una separación entre el aspecto político y administrativo, siendo esto relevante para comprender el protagonismo que tendrán los tecnócratas dentro de la segunda fase modernizadora.

No obstante, retomando la idea de generar una gestión pública con un mejor nivel de calificación de los funcionarios, José Domingo Amunátegui proponía poner énfasis en la selección del personal que se ocuparía de algunos cargos públicos, realizando una crítica a las prácticas de selección que se centraban especialmente en lazos políticos o familiares. Ante esto, Amunátegui “llamaba a que se estableciera una ley, de alcance general, que fijara las condiciones de admisión y provisión de empleos. Ello era necesario, en su opinión, si se consideraba que, desde 1879, el país vivía un incremento burocrático” (Barría, 2009: 155).

Amunátegui planteaba que la carrera administrativa requería de conocimientos especiales. Se lamentaba de que, a pesar de que algunas agencias solicitaban ciertos requisitos para optar a sus empleos, los puestos públicos estuviesen ocupados por

lisiados de las profesiones, del negocio agrícola o del comercio. El autor creía que quienes eran premiados con puestos administrativos no tenían las aptitudes para desempeñarse. La presencia de estas personas, decía, se había originado por la falta de requisitos para ingresar a la administración.

Lo anterior refuerza la mirada de Oszlak (1972) sobre la modernización administrativa en América Latina, la cual habría estado marcada por el dilema entre la retórica de la meritocracia y las prácticas patrimonialistas persistentes. En el caso chileno, aunque se promovieron mecanismos de selección basados en calificaciones y exámenes, la influencia de las relaciones políticas y el clientelismo continuó presente en la designación de cargos en este período. Esto refleja que el tránsito hacia una burocracia moderna no fue lineal, sino que combinó avances normativos con inercias culturales que dificultaron el pleno establecimiento de un servicio civil profesional.

Por ende, el camino hacia el crecimiento y ampliación del sistema burocrático, demandó exigencias que comenzaban a ser mayores para quienes ostentaban cargos públicos, de esta manera, la selección de los funcionarios públicos debía apuntar a un proceso en donde quedaran los más aptos, es decir, quienes tuviesen mejor rendimiento en la evaluación de su postulación, así el profesional o administrativo que ejercería sería el más apto y con mayor mérito.

En este contexto, lo señalado por Amunátegui corresponde a una visión generalizada por parte de los liberales que habían realizado algunas reformas administrativas desde 1880 en adelante (Barría, 2009), y que se corresponden con la concepción política-filosófica vinculada a la idea del progreso y la ilustración, teniendo como eje central la razón como fundamento clarificador para entablar un proceso modernizador.

Al respecto, la pretensión de generar profesionales aptos y habilitados para ejercer cargos públicos se asienta en la propuesta de algunos que intentaban regularizar una carrera administrativa para los funcionarios públicos. De esta forma la educación se torna un tópico central para permitir el desarrollo de un proyecto modernizador importante bajo el presupuesto de que la razón científica produce progreso.

En este punto es necesario relevar la figura de Valentín Letelier, quien según Barr-Melej “confiaba en que la expansión de la educación en Chile generaría una amplia movilidad social ascendente, basada en los méritos y esfuerzos individuales” (Silva, 2010: 60), por lo tanto, los logros obtenidos por cada sujeto estarían vinculados al esfuerzo personal de cada individuo, siendo él, el responsable de sí mismo de cumplir o no con los méritos y requisitos necesarios para ser apto de la posición o cargo que ocupa.

Asimismo, se debe señalar que muchos de los intelectuales y políticos que poseen reflexiones e ideas similares a las de Letelier provienen de las emergentes clases medias, por lo tanto, entendían que muchos de sus logros obtenidos individualmente

se generaban en gran parte debido a sus esfuerzos y méritos personales. De ahí que varios articulaban la idea de la meritocracia y el cientificismo (además de la vertiente ideológica liberal) como una manera justa y racional de abordar la carrera administrativa para los funcionarios públicos, basándose en el desempeño y esfuerzo individual.

Justamente, la educación se comenzaba a transformar en un sostén fundamental que aportaría a concretar los imaginarios modernos que perseguía el desarrollo del Estado, pues tanto la educación primaria como secundaria serían un asunto importante que el Estado debía abordar. Sin embargo, para los efectos de la modernización estatal y la progresiva expansión de la burocracia y el Estado era necesario dirigir la atención a la educación superior para que la universidad se encargara de entregar las herramientas necesarias para formar profesionales aptos para la gestión pública. En este sentido Letelier se encontraba:

“consciente de que la universidad constituía la cuna de las élites políticas y administrativas del país, (...) veía en la modernización de los programas de docencia de la universidad una condición necesaria para mejorar y aumentar las capacidades técnicas de la élite que estaba a cargo del Estado” (Silva, 2010: 62).

Lo anterior quedaba de manifiesto en la convicción de que el desarrollo de un programa docente universitario iba a fortalecer a los profesionales que se dedicarían a los asuntos públicos y con ello a mejorar el proceso de profesionalización del Estado. En esta línea, de manera implícita y paralela se realza la figura platónica del filósofo rey, en tanto que la finalidad y pretensión del fortalecimiento de los programas docentes universitarios conviertan a los ciudadanos en profesionales virtuosos y aptos para la ocupación de los cargos públicos.

Sin embargo, un aspecto relevante que se comienza a instalar al interior de la naciente burocracia tradicional del Estado de Chile es un discurso que abre el debate en torno a la separación de funcionarios públicos de carrera en contraposición de los funcionarios que ocupan cargos por su condición de ser actores políticos o por pertenecer a la élite. Este debate, que será bastante álgido en el siglo XX, entiende la política y la administración como elementos dicotómicos y excluyentes.

El discurso sobre la separación de los funcionarios se comenzó a expresar a principios del siglo pasado, para luego tener una fuerte repercusión en la década del veinte. Por ejemplo, esto se puede observar en lo que señala Manuel Ossa Figueroa, memorista de la Facultad de Leyes y Ciencia Política de la Universidad de Chile, al señalar que:

“Para el funcionamiento de un sistema de preparación previa, era necesario que, con anterioridad, estuviesen separadas política y administración, además de contar con mecanismos para dar preparación especial a los empleados de diversos servicios.

Para Ossa era necesario afirmar “el carácter técnico y jurídico de los servicios del Estado”, junto con dar el empleo “el conveniente aprendizaje en la técnica administrativa” (Barría, 2009: 157).

El punto anterior reflejaba de alguna manera lo que más adelante iba a dar pie para exacerbar la dicotomía entre política y administración. En tanto que la primera representaba los intereses proselitistas e ideológicos de acuerdo al sector político al que pertenecían, los segundos debían poseer un saber técnico y científico que les permitiese orientar los asuntos del Estado desde una perspectiva neutra y objetiva, ya que sus decisiones se basaban en conocimientos estrictamente científicos, lo cual se debe contextualizar y articular con el ferviente positivismo ortodoxo que imperaba en la época por parte de los liberales. De esta manera, siguiendo a Barría esto mostraba:

“El rechazo existente, en diversos sectores políticos hacia la empleomanía que creó las condiciones para que comenzara una discusión en torno a la instalación de un sistema de carrera para los empleados de la administración pública. Esta misma situación se extendió durante la década de 1920, en la que la aparición de un sentimiento antipolítico y antioligárquico volvió a generar un ambiente favorable para la separación de la administración pública de la política, y para que elementos tecnocráticos se hicieran cargo del Estado” (2009: 158-159).

Sin embargo, a pesar de que la discusión entre separar administración y política en la actualidad ha tenido algunos cambios, y desde bastantes perspectivas pretende ser superada, esta idea sentó las bases para pensar en una carrera administrativa en donde los funcionarios públicos superasen pruebas de selección que estuviesen a la altura de los desafíos que enfrentaba el desarrollo y expansión burocrático del Estado.

En este sentido, el ideario general de quienes pretendían reformar el Estado para profesionalizarlo y con ello crear funcionarios públicos de carrera se enfocaban en dos elementos importantes, según Barría:

“En primer lugar, que se asegurara estabilidad en los empleos públicos y, en segunda instancia, que se realizaran ascensos en base al desempeño, generando así un incentivo para que los empleados se esforzaran en sus actuales puestos. (...) Para Amunátegui Rivera, debían establecerse criterios que crearan una carrera administrativa. La importancia de fijar condiciones de ingreso y ascenso estaba dada porque, en su opinión, el ascenso era un aliciente para el empleado” (2009: 159).

Por lo tanto, es posible proponer que ya a comienzos de siglo se releva y pone en tapete de discusión el problema de evaluar a los empleados públicos en función de sus logros y metas, lo cual tiene una relación específica con el desempeño de estos y

con ello minimizar los riesgos de que los empleados hayan ocupado sus cargos por pertenecer a una facción política.

Desde luego, se puede apuntar que bajo la matriz descrita por Domingues (2009), en la fase de la modernidad oligárquica o aristocrática, el Estado no desarrollaba una burocracia tradicional; sin embargo, desde finales del siglo XIX y hasta comienzo del XX se acentuaron los debates y las inquietudes por posicionar una carrera administrativa que permitiera profesionalizar el Estado y, además, generar una gestión de los recursos estatales de manera eficiente.

De esta forma, se hace necesario pensar que el fin del Estado oligárquico, acompañado de la crisis de 1929, ayudó a configurar nuevas representaciones de cómo pensar el rol del Estado en términos sociales, políticos, económicos y particularmente administrativos, ya que será en la ‘modernidad trunca’, en donde se amplíe e implemente un modelo burocrático con un Estado robusto encargado de gestionar y administrar las esferas económicas y sociales que en el periodo anterior les habían sido ajenas. Por lo tanto, es durante la llamada por Domingues como ‘modernidad trunca’ cuando comenzó un proceso más agudo de profesionalización del Estado en Chile, particularmente con el propósito de elevar los estándares de calificación de los funcionarios públicos.

En síntesis, desde los pensadores de fines del siglo XIX e inicio del XX en Chile ha estado presente la idea de profesionalización del Estado, y la necesidad de generar ciertos mecanismos de evaluación en la gestión. Pensadores como José Victorino Lastarria y Valentín Letelier pueden considerarse como los principales gestores de estas ideas, que se han visto consolidadas en numerosas prácticas en la actualidad. Asimismo, la matriz de Domingues permite entender los distintos periodos de estos procesos modernizadores en la historia del país, que fueron contribuyendo hacia un enfoque más tecnocrático y profesionalizante en los cargos públicos.

La forma que toma el proceso de modernización del Estado entre 1930 y 1973 y su vinculación con la profesionalización de este se desarrolla en el siguiente apartado.

### **2.1.3 Chile, ¿un Estado burocrático?**

A partir de la denominada modernidad trunca se puede apreciar cómo el proceso de profesionalización del Estado se intentó acelerar, puesto que su rol cada vez adquiere mayor protagonismo en el plano económico y social. Lo anterior lleva inevitablemente a que este deba ampliarse y, por tanto, aumente su personal. En consecuencia, el auge por el que atravesaba el Estado como un lugar atractivo para emplearse generaba la necesidad de plantearse algunas reformas importantes.

Estas reformas se comenzaron a dar a raíz del debate iniciado por los liberales que pretendían profesionalizar el Estado a través de un proceso racional que demostrara que los funcionarios y empleados que se ocuparan de su gestión debían ser los más aptos y capacitados en sus cargos. No obstante, para que esto ocurriera,

era imprescindible realizar algunos cambios sustantivos que pudiesen de alguna manera resguardar e impulsar una carrera administrativa hacia los funcionarios públicos.

De esta manera, se pueden observar algunos decretos con fuerza de ley que permitieron darle mayor formalidad al servicio civil de la época, generando con ello un marco normativo importante para los funcionarios públicos:

“En 1930 se dictó el Decreto con Fuerza de Ley N° 3.740 del Ministerio del Interior, que contenía lo que podría identificarse como el primer estatuto orgánico de los funcionarios civiles de la administración pública, ya que regulaba la carrera funcionaria y las remuneraciones de los funcionarios del sector público. Dicha norma rigió hasta 1945, año en que se aprobó la Ley N° 8.282 ya reconocida bajo el nombre de Estatuto Orgánico de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado. Esta reguló la carrera funcionaria, estableció una escala de remuneraciones para los funcionarios públicos y definió normas generales de organización del sistema hasta 1953, año en el que se dictó el Decreto con Fuerza de Ley N° 256 del Ministerio de Hacienda que fijó un nuevo Estatuto Administrativo para los Empleados de la Administración Pública” (Servicio Civil, 2018c: 27).

El decreto con fuerza de ley implementado el año 1930, va a coincidir con que a fines de aquella década la figura de los funcionarios públicos con un saber especializado comenzó a tomar mayor protagonismo al interior de la administración pública, puesto que es él quien se torna en el sujeto indicado y apto para gestionar el Estado, en contraposición a lo que ocurría años anteriores a la firma del decreto, donde el aparato estatal sólo era utilizado como un lugar privilegiado para realizar operaciones políticas con fines electorales.

Ante este clima antipolítico que se generó es que surgieron profesionales considerados como expertos en la gestión, administración y planificación del Estado, los cuales se conocerían como tecnócratas y tendrán una visión particular frente al proceso de profesionalización del Estado. En los inicios de esta segunda fase modernizadora según la matriz de Domingues, comienza a tomar protagonismo la figura de Pablo Ramírez, uno de los ministros centrales del primer gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931), y que iba a tener un discurso centrado en la meritocracia y eficiencia que debían tener los funcionarios públicos. Al respecto, como plantea Silva (2010) “el proyecto de Ibáñez para la modernización institucional del Estado requería la existencia de una burocracia tecno-administrativa que se encargara de dar forma a los planes de expansión del sector público” (88). Por ende, era necesario precisar de expertos que se confiaran la empresa de dar mayor forma a la vertiginosa expansión del Estado.

Como se señaló, el ministro de Ibáñez del Campo pretendía que la profesionalización del Estado estuviese dada a través de los méritos de los empleados,

pues continuando con Silva, “su concepción meritocrática del mundo también se revela claramente en su constante crítica a la mediocridad de la élite política del país, que subraya la necesidad del recambio generacional” (2010: 79), develando así el profundo interés y favoritismo por un Estado en donde se encuentren los funcionarios más capacitados.

Paralelamente a la emergencia de la figura de los técnicos, el rol del Estado en la economía y la sociedad comenzó interviniendo a finales de la década de 1930 y con el ascenso del Frente Popular este incremento en la intervención estatal se consolidó con la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la cual, según Jordana:

“era un organismo público creado en 1938 para definir e implementar la política industrial (el primero de esta naturaleza creado en América Latina), que adquirió rápidamente una gran reputación y promovió una fuerte ideología de la industrialización, con una base muy técnica. Esa agencia fue formada en su mayoría por ingenieros, y su diseño era de carácter tecnocrático, con una estructura autónoma tanto con respecto al Presidente como al Congreso, y sólo quedaba bajo el control de la Contraloría General, lo que podría generar cierta arbitrariedad (...) Además de su carácter autónomo, otro aspecto relevante fue la orientación corporativista de CORFO, ya que su consejo de administración incluyó diversos representantes de organizaciones empresariales, y también de los sindicatos de trabajadores” (2011: 222).

Así el Estado comenzaba a fomentar e incentivar el desarrollo de la industria nacional y con ello daba un gran paso a su modernización y profesionalización. Por otro lado, es este Estado regulador el que comenzó a ocuparse de los problemas sociales; además de ello, es importante destacar que el aumento de profesionales en la nación se debió al incremento de las clases medias, por lo tanto, también comenzaban a surgir organizaciones distintas a las tradicionalmente de izquierda y derecha. Lo anterior se plasmó en algunos aspectos importantes tales como la seguridad social, que incluía la Caja de Seguro Obrero, Caja de Empleado Particulares, Caja de Empleados Públicos y Periodistas, generando de esta forma, como señala Larrañaga:

“la inclusión de nuevos grupos y mejoras de los beneficios existentes. También se observan los avances en salud, especialmente relacionado con los temas que se vinculan con la disminución de la mortalidad. Por otra parte, también se encuentra la enseñanza primaria, pues acá el número de estudiantes comienza a duplicarse, haciéndose necesario la incorporación y aumento del cuerpo docente, y, por último, uno de los asuntos relevantes en torno a la intervención del Estado en la denominada cuestión social, son las políticas de vivienda, ya que debido a la migración del campo a la ciudad debido al desarrollo industrial de la ciudad” (2010: 19).

Destaca también en este periodo el surgimiento de carreras universitarias con fuerte orientación para el trabajo y desarrollo profesional en las instituciones públicas. Tal es el caso de la carrera de Administración Pública que nació en la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Chile, antecesora de la actual Escuela de Gobierno y Gestión Pública. Esta carrera fue creada por Decreto Supremo del Ministerio de Educación N° 6.388 de 12 de agosto de 1954, dependiente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, e inició sus actividades el 15 de marzo de 1955.

Sin embargo, entre los gobiernos de Jorge Alessandri y Salvador Allende el Estado regulador y productor comenzó a experimentar un declive importante, el cual generó una oposición importante a este modelo estatal intervencionista, apuntando que de igual forma generaba una crisis de inflación debido a que amplificaba de manera significativa el gasto público. La inflación que provocaba este modelo fue medular para que cada vez en las clases medias comenzara una división profunda entre quienes afirmaban al Estado como el regulador y productor de las esferas económicas y sociales y quienes abogaban por el libre mercado, lo cual trajo consigo profundas consecuencias políticas, económicas, sociales e institucionales.

En síntesis, entre la década de los años treinta e inicio de los años setenta del siglo XX en Chile se fueron gestando una mayor cantidad de prácticas orientadas a profesionalizar el Estado, ideas influenciadas también por importantes intelectuales de la época, un modelo de desarrollo basado en un Estado empresario y/o interventor y una creciente consolidación de los grupos medios. Esto pudo verse reflejado en la generación de los primeros decretos leyes que fueron regulando la función pública, los cuales derivaron en el Estatuto Administrativo de la época.

Esto, como parte del desarrollo del proyecto de Estado regulador y productor, el cual fue implementado por los distintos presidentes en aquel periodo y que, si bien tuvo resultados positivos durante algunos años, también evidenció las fallas del Estado y las crisis fiscales, que contribuyeron al declive del modelo y al surgimiento de Gobiernos autoritarios. No obstante, se destaca del periodo de ‘modernidad trunca’ la incorporación de ideas de un mayor mérito y profesionalización en la gestión pública, así como la generación de incipientes instrumentos de evaluación de desempeño, reforzando la necesidad de separar lo político de lo burocrático.

Con la llegada de los Gobiernos autoritarios en la región en la década de 1970 se produjo un importante cambio en la idea de profesionalización del Estado, lo que Domingues (2009) llama matriz neoliberal, etapa que será analizada en el siguiente apartado.

#### 2.1.4 El proceso de profesionalización desde las reformas implementadas en el periodo 1973-1990

La revisión del proceso de las principales reformas implementadas en el periodo de 1973 hasta el año 1990 se realiza mediante el examen de la información dispuesta en diferentes artículos relacionados con la figura del tecnócrata y el rol que este tuvo.

En este contexto, es preciso destacar que, según Silva (2006), la “existencia de una tecnocracia estatal ha jugado en diversas ocasiones un rol moderador entre las fuerzas políticas y sociales que se enfrentan abiertamente en la lucha o el poder” (175). Finalmente, el poder de aquel grupo denominado tecnocrático, representado por los Chicago Boys,<sup>15</sup> muestran, siguiendo a Montecinos:

“cómo una visión tecnocrática puede trascender el grupo que la originó y alcanzar un estatus hegemónico en la sociedad”. Pues estos actores, según el mismo autor, expertos en economía, “llegaron a dominar varias áreas de la política, desplazando a abogados y a otros profesionales” (1997a: 109).

Durante el periodo del gobierno de Augusto Pinochet, en efecto, se enfatizó en la necesidad de ‘tecnificar’ toda la sociedad, en un intento por convencer a la población de la incompetencia de la política para resolver los problemas del país, reavivando y radicalizando aún el devenido debate entre la separación de la política y la administración del Estado, posicionándose desde un plano que demoniza cualquier forma política al interior del Estado y la sociedad. La influencia que tendrá el tecnócrata está dada por su experticia (Fischer, 1989). Es en este periodo que se revitalizó el posicionamiento práctico y discursivo en torno a la antipolítica, ya que la técnica es aquella que puede resolver los problemas de la política.

El predominio tecnocrático en el régimen militar chileno también puede entenderse como un fenómeno más amplio de legitimación autoritaria mediante el saber experto. O’Donnell (1998) sostiene que las dictaduras del Cono Sur desplegaron un modelo de “*accountability* vertical limitado” mientras potenciaban la autoridad tecnocrática como sustituto de la deliberación democrática.

La tecnocracia durante este periodo no sólo implicó una reorganización de los aparatos económicos, sino una transformación profunda en la lógica de legitimación política. Grindle (2012) sostiene que los regímenes autoritarios en América Latina tendieron a desplazar los mecanismos de *accountability* democrático hacia una legitimidad basada en el desempeño económico y la experticia técnica.

---

<sup>15</sup> Chicago Boys fue la denominación que se les dio a un grupo de economistas chilenos, en su gran mayoría provenientes de la Universidad Católica y formados a nivel de postgrado en el Departamento de Economía de la Universidad de Chicago, siguiendo las ideas ultraliberales de Milton Friedman y Arnold Harberger. A su regreso a Chile, adoptaron posiciones en diversos Gobiernos de América del Sur, siendo claves en la implementación del modelo económico neoliberal.

Por su parte, O'Donnell (1998) advierte que el reemplazo de la legitimidad democrática por la legitimidad tecnocrática en regímenes autoritarios llevó a una severa erosión del *accountability* horizontal y social. La concentración de poder decisional en equipos económicos redujo los contrapesos internos y debilitó la capacidad de la ciudadanía para supervisar y evaluar la acción del Estado. En el caso chileno, esta dinámica se manifestó en la supremacía de organismos planificadores y de control presupuestario que respondían directamente al poder ejecutivo, consolidando una forma de gobierno caracterizada por el predominio de criterios técnicos sobre el debate democrático.

#### ***2.1.4.1 Un guiño histórico como antesala del régimen autoritario***

El movimiento que surge en la Escuela de Economía de Chicago liderada por Milton Friedman fue parte de un contexto en el cual las ideas políticas, económicas y sociales se encontraban altamente polarizadas. En dicho contexto, el director de economía de esta escuela visitó la Universidad Católica de Chile en 1955 con el afán de firmar un acuerdo de cooperación académica, el que finalmente se suscribió.

De acuerdo con lo planteado por Silva (2010), los frutos del acuerdo signado en pos del intercambio que se dio entre ambas universidades desembocaron en la creación del Centro de Investigaciones Económicas, además de becas para estudiar en Estados Unidos. Tras completar su formación académica, varios de los estudiantes chilenos becados en Chicago regresaron a puestos académicos en la Universidad Católica, desde donde difundieron las prescripciones monetaristas a una nueva generación de estudiantes (De Castro en CEP, 1992). Entre 1969 y 1970, al alero del Centro de Estudios Socio-Económicos (CESEC), *think tank* fundado en 1968 por miembros del grupo de Chicago, se desarrolló un documento de política económica que llegaría a ser conocido como *El ladrillo*. Este documento, originalmente elaborado para nutrir el programa económico de la candidatura presidencial de Jorge Alessandri, fue presentado por partes entre abril y junio de 1970 (De Castro en CEP, 1992: 8).

En cuanto al contenido, el documento reflejaba de manera clara el impulso monetarista tras su construcción. En éste se promovía, entre otras, la liberalización de los mercados, el fomento a la iniciativa privada, el retiro del Estado de las actividades económicas, la reducción de la burocracia, la venta de empresas públicas y la apertura de la economía a la competencia internacional.

Luego del triunfo de Salvador Allende, el documento cayó en un cierto olvido. Tras el golpe de Estado, el documento sería presentado a las principales autoridades del régimen militar “en los días inmediatamente posteriores al 11 de septiembre” (De Castro en CEP, 1992:11-12). Una vez conseguida la adhesión al documento, su implementación estaría a cargo de la Oficina de Planificación Nacional

(ODEPLAN).<sup>16</sup> Con todo lo anterior, y a partir de ese momento, existió de acuerdo a lo señalado por Fontaine una nueva base que dominará el discurso político del régimen militar, a saber, que:

“las decisiones del Gobierno estarían inspiradas por principios ‘técnicos y científicos’, las cuales se basarían en una ‘visión fresca’, de un nuevo modelo que criticaba al modelo tradicional que se había venido ejecutando en Gobiernos anteriores, abogando estos expertos, por las ideas del libre mercado, ya que ellos tenían una visión verdaderamente revolucionaria. Pretendían derribar el sistema económico imperante y construir uno totalmente nuevo. Y no le temían a un grupo de interés opuesto a las reformas. El valeroso intento de comenzar una nueva etapa en la historia del país se ganó la simpatía de algunos militares, especialmente del general Pinochet” (1993: 246).

Con ello, la implementación de este nuevo modelo económico llevó al país a mantener una alta tasa de inflación<sup>17</sup> (343% en 1975). Sin embargo, con los años, la situación comenzó a mejorar hasta dar con resultados positivos con una acelerada disminución de esta (199% en 1976), lo que terminó por llamar la atención entre los economistas extranjeros, donde, como prosigue Silva, “el mayor defensor de los planes neoliberales dentro de la junta militar fue el propio general Pinochet. Él estaba muy consciente de que necesitaba de continuos éxitos en el ‘frente económico’ para consolidar su gobierno personal” (2010: 171). En efecto, los Chicago Boys también desempeñaron un papel clave en institucionalizar la dictadura civil-militar y las ideas en torno a la tecnocracia al interior de la gestión estatal.

En base a la última idea señalada, y con el objetivo de abordar la problemática desde una arista más teórica, es menester abordar el concepto de tecnocracia. Meynaud (1968), en su clásico estudio sobre este concepto, otorga una definición mínima que la presenta como “una situación política en la que el poder efectivo de la toma de decisiones está en manos de un grupo de técnicos a los que se denomina tecnócratas” (Rumié, 2018: 141).

De esta manera, es posible señalar que un tecnócrata no estaría vinculado a una concepción de poder en sí misma, sino a aquellos que, como propone Gregoire (1963) “asimilan la decisión política al resultado de un análisis científico y, por consiguiente, tiende a excluir los factores ideológicos, afectivos o morales” (141). Por lo tanto, la idea central que concibe a los tecnócratas se articula con su orientación técnico-científica que, a saber, se traspaasa como un elemento fundamental a la administración y gestión de los asuntos públicos y de Estado.

---

<sup>16</sup> La Oficina de Planificación (ODEPLAN) fue creada durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva. En 1967 adquirió la calidad de servicio público descentralizado y patrimonio propio. En 1990 se transformó en el Ministerio de Planificación y Cooperación (hoy Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020).

<sup>17</sup> Para 1973 la inflación era de 606%, mientras que en 1974 fue de 369% (Morandé, 2001).

La tecnocracia posee un alto grado de poder ya que es capaz de incidir en las políticas públicas a las que se somete un Gobierno. A su vez, es necesario apuntar la idea de Collier sobre los tecnócratas, definiéndolos como:

“individuos con un alto nivel de entrenamiento académico especializado, lo cual constituye el principal criterio sobre el cual ellos son elegidos para ocupar posiciones clave en el proceso de toma de decisiones o de consejería en grandes y complejas organizaciones, tanto públicas como privadas” (1979: 403).

De esta forma, el conocimiento tecnocientífico de los tecnócratas los posiciona y releva como actores primordiales, ya que el saber especializado que ellos tienen sobre una materia se extiende también al campo sociopolítico, transformándose en actores indispensables al momento de decidir las políticas que debe afrontar el país (Centeno y Wolfson, 1997).

A la postre, la tecnocracia ha sido un mecanismo ligado a las dictaduras acontecidas en América Latina, lo cual no es accidental. Pues, como prosigue Silva (2006), “paradigmático es el caso de los famosos Chicago Boys chilenos bajo el régimen de Pinochet, a partir de mediados de los setenta, lo que crearía conciencia de la existencia de una alianza entre tecnócratas y militares en América Latina” (186). Menciona, además, una especie de vínculo entre la tecnocracia y una tendencia antidemocrática, ya que los primeros sostendrían la necesidad de soluciones técnicas en respuesta a su rol frente a los problemas que aquejan a la sociedad. Sobre el vínculo y articulación que se establece entre los regímenes autoritarios y los tecnócratas Rumie señala que:

“ambos sectores manifiestan un claro desdén hacia la política y la negociación, y ambos también consideran que las decisiones deben ser tomadas por la autoridad más competente. (...) Los dos valoran la jerarquía, de acuerdo con la cual el rango más alto, el que tiene mayores honores, el que posee una mayor especialización (...) es el que debe dirigir tanto a la tropa como a la nación” (2018: 145).

Fischer (1989) agrega que, bajo el concepto de la primacía de la tecnocracia, son los expertos y no los movimientos sociales quienes definen los problemas del sistema político, dejando fuera la participación ciudadana, cuestión que es propia de los Gobiernos autoritarios.

Desde una perspectiva crítica, Subirats (2001) plantea que el exceso de confianza en el saber experto puede derivar en una “tecnocracia excluyente”, que margina a actores sociales y limita la deliberación democrática. En el caso chileno, este sesgo tecnocrático se tradujo en políticas públicas diseñadas por círculos reducidos de expertos, con nulo debate parlamentario y nula o escasa participación ciudadana, lo

que refuerza la tesis de que la profesionalización del Estado estuvo imbricada en un proyecto político concentrado en grupos reducidos.

Por ende, es a partir de esta visión que los tecnócratas logran obtener una importante legitimidad al interior de las dictaduras militares, pues estos son considerados como los ‘mejores’ para generar un desarrollo económico próspero en la nación. Asimismo, de forma correlativa, los nuevos modelos implementados por este grupo especializado habrían permitido al régimen militar comenzar a instituirse como legítimo al generar políticas que habrían sido formuladas por los ‘más capacitados’ y que llevarían al desarrollo económico del país (Stepan, 1998). El concepto de tecnocracia en tanto un cargo público que no es desempeñado por políticos, sino por especialistas se refleja con mucha fuerza en este periodo, constituyéndose en una base para la administración del Estado y el desarrollo de políticas.

Ahora bien, ¿cuáles fueron los principales cambios realizados en este periodo? Para responder esta pregunta se parte de las evidencias reconocidas en el primer artículo referenciado, que concierne al “papel desempeñado por el equipo económico, conocido como los ‘Chicago Boys’ y los ‘gremialistas’ bajo el régimen autoritario de Augusto Pinochet” (Huneus, 1998: 125).

Uno de los hitos más importantes que se remarcan es el nuevo rol preponderante que adquirió la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), creada en 1967 durante el gobierno de Frei Montalva (1964-1970), y que comenzó a contraer nuevas funciones políticas. Al respecto Huneus (1998) señala tres principales, a saber: “una función de reclutamiento del personal profesional destinado a ocupar cargos de gobierno” que consistía en la capacitación relacionada con tareas burocráticas y formación política a favor del régimen. Segundo, “constituir el lugar en el que se prepararon algunas de las principales reformas económicas” –una de las más importante fue la privatización del sistema de pensiones–, y tercero, “colaborar a servir al rol de ‘conciencia social’ del modelo neoliberal” como las políticas en contra de la pobreza que le brindaban un carácter más ‘popular’ al régimen (128).

A partir del golpe militar ODEPLAN comenzó a tener un nuevo rol ligado a las leyes que se habían dictado. En ese sentido, fue de gran ayuda para el ‘gremialismo’, puesto que, desde ese momento comenzó a facilitarse el cumplimiento de funciones relacionadas con su objetivo político de servir eficazmente al Gobierno para convertirse en un influyente movimiento político a mediano y largo plazo (Huneus, 1998). De acuerdo al autor, dicha oficina se encontraba así mismo trabajando en la preparación de mecanismos que ayudaran a la instalación del modelo neoliberal, en el desarrollo de un equipo de trabajo que contaba con profesionales mayoritariamente del área de la economía y las ingenierías, perfiles profesionales que se mantendrá a lo largo de los años (Huneus, 1998: 147).

En relación con lo anterior, Huneus (1998) menciona la creación de un departamento de estudios e investigación dentro de ODEPLAN que estaba dirigido a preparar el cambio político del régimen. Así, se buscaban “nuevas alternativas para el mercado de capitales, la reforma previsional y la propuesta para una reforma tributaria en conjunto con el Ministerio de Hacienda” (Huneus, 1998: 146). De esta forma, los recursos y las tecnologías de la época se orientaron al funcionamiento de ODEPLAN, convirtiéndola en un elemento clave que vincularía al Gobierno con ministerios y oficinas, incluso a nivel regional.

La implementación activa del modelo de desarrollo neoliberal siguió de cerca la orientación y contenidos plasmados en *El ladrillo* por los Chicago Boys. Es relevante notar que las funciones tecnocráticas que adoptaron durante el régimen autoritario y, en particular, la implementación de sus reformas económicas se presentó como una cuestión técnica, no necesariamente vinculada al régimen militar.

Al respecto Huneus (1998) sostiene que, si bien los Chicago Boys fueron un grupo que se creía asociado a la Universidad Católica, esto no era exclusivamente así. Sin embargo, la ideología que fomentaban respondía y estaba ligada a ‘gremialistas’, quienes eran precisamente un grupo político cuya ideología primaba en dicha casa de estudios y que, de algún modo, mantenían contacto estrecho con tecnócratas que posteriormente formarían parte del grupo de la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago.

Sin embargo, para ser un profesional del régimen militar era más importante poseer una profesión afín. Según Rumié, dentro de las características de los Chicago Boys se encuentra su cercanía con el poder, ya que varios de ellos “ya eran asesores de los uniformados antes que desempeñaran un papel importante en los ministerios” (2018: 149-150).

Un aspecto interesante y que no respondía solamente al ámbito económico de la implementación de nuevas políticas y reformas fue la conciencia que existía en ese momento de que el régimen no podría ocupar un periodo infinito en la historia del país. Una de las cabezas más importantes detrás de esta idea fue Jaime Guzmán junto con su equipo, quienes creían que Pinochet no debía ser un presidente solo para ese periodo, “sino también para la etapa posterior a la convocatoria a las primeras elecciones generales. Esa era una condición indispensable para consolidar la transformación del país” (Huneus, 1998: 142). Según Cristi (2011), durante el régimen militar “el pensamiento político (de Guzmán) se vierte principalmente en la realización de la proyectada ‘nueva institucionalidad’. Esto conduce a la destrucción de la Constitución de 1925 y la creación de una nueva que será promulgada en 1980” (21). En relación con ello, el hecho de que Guzmán fuera abogado y conociera los mecanismos legales para enfrentarse a los cambios no fue accidental. En efecto, Pinochet debía conducir la transición hasta llegar a la plena consolidación de la denominada democracia protegida y lo logró.

Existió a ese respecto una labor de ‘reclutamiento de profesionales’ a saber, tecnócratas por parte de Miguel Kast, que cumplirían la labor en el Gobierno en principio orientada a tareas burocráticas, pero que poseyeran contenido político. Siguiendo a Silva, “los llamados Chicago Boys serían los principales ingenieros de la política económica e ideológica neoliberal” (2006: 177). De esta manera, ODEPLAN se convirtió en la principal agencia que cooperó con los Ministerios de Hacienda y Economía y, sin embargo, parecía –en palabras de Huneus– “un gigante con pies de barro” (1998: 146), debiendo gestionar la dirección de grandes empresas creadas por el Estado en sectores como la energía o las comunicaciones, además de administrar todas aquellas que habían sido estatizadas y que ahora debían volver a manos de los privados.

Ya en 1974 se hacía un estudio en el que se evaluaba la ejecución de la reforma previsional posteriormente implementada en 1980, donde se planteaba, según Huneus (1998), “la capitalización individual y se establecía el marco institucional a través de las Asociaciones de Ahorro Previsional” (147). Hubo en este proceso, además, una insistencia en la participación de profesionales que trabajaran en ODEPLAN. Un ejemplo de ello fue que en 1983 todos los secretarios regionales eran profesionales, dejando entrever un rol activo de estos en la gestión que se estaba llevando a cabo.

En 1981 el Estado se convirtió en un proveedor de becas con el objetivo de capacitar a los funcionarios, llegando a otorgar 479 becas entre los años 1981 y 1990. Continuando con lo señalado por Huneus (1998), quienes podían acceder a esas becas debían estar a favor del régimen. Además, los países de destinos a los cuales mayoritariamente se otorgaron becas fueron Estados Unidos, Inglaterra, y, en muy bajo porcentaje, otros países de Europa, dejando en evidencia las afinidades y los tipos de conocimientos a los cuales se aspiraba, puesto que en esos años los gobernantes eran Ronald Reagan (1981-1989) y Margaret Thatcher (1979-1990), respectivamente. Además, como señala Olguín (2018), los becados “tras finalizar sus estudios postgraduales debían obligatoriamente regresar al país y aportar con su nuevo conocimiento neoliberal en la creación de políticas públicas al interior del Estado chileno” (210).

Por tanto, los cambios que pueden constatarse dentro de ese periodo son bastantes y guardan relación con el giro institucional, económico, político y social que vivió el país durante los años de régimen autoritario en el marco de reformas estructurales también conocidas como de primera generación. Ello se tradujo en la privatización de empresas públicas y un crecimiento en la cantidad de concesiones a privados en todas las dimensiones de la administración del Estado. Por otra parte, una creciente privatización de la educación y municipalización de escuelas, y un cambio en el sistema previsional.

También fueron introducidas algunas nuevas prácticas gerenciales llevadas a la gestión del aparato público, lo que posteriormente la teoría de la administración pública denominará como ‘nueva gestión pública’.

De acuerdo con Silva (2006), pese a los cambios instruidos en el transcurso de esos años, la tecnocracia no logró conservar o no logró generar una respuesta contundente al problema de la legitimidad política, debido a la existencia de una sensación de descontento en torno al discurso científico, tecnócrata y a la falta de democracia.

En este sentido, se puede señalar que el rol de los Chicago Boys fue crucial en la implementación y reformulación del modelo económico y social del país, pues, como señala Montecinos:

“los logros (...) fueron aclamados en círculos internacionales como si se trataran de un milagro económico. El triunfo del paradigma neoliberal fue presentado a través de los medios de comunicación como una revolución cultural que resolvería los obstáculos a la modernización económica y política” (1997: 368).

Lo anterior se vincula con lo que Moulian (1997) destaca al apuntar que la revolución y los cambios estructurales no lo realizaron los sectores de izquierda asociados a un discurso político revolucionario, sino que estos fueron llevados a cabo por el sector político más conservador de Chile. Dentro de este contexto, Gárata (2012) plantea que es de suma relevancia señalar que el papel de los Chicago Boys representó la supremacía de la acción económica acompañada de las ideas políticas del propio régimen.

En base a lo expuesto, el carácter recalcado de tecnocracia en la figura de los Chicago Boys no estaba ajeno a la variante política, de la cual se suponía una separación. Los tecnócratas de la época comulgaban con la ideología neoliberal y la reducción del rol del Estado como agente económico. Eran los más ‘capacitados’, para la implementación del modelo y de las políticas públicas atingentes a este y al Gobierno de la época. La mirada de procesos meritocráticos para la selección de directivos públicos tampoco estaba presente en aquel periodo, pues no solo bastaban las competencias técnicas, sino la afinidad con el régimen autoritario. Además, al centrarse los cambios en un régimen autoritario el espacio para el *accountability* era reducido o inexistente, erosionándose un elemento fundamental para la democracia. Esta ausencia de *accountability* perjudicó la legitimidad del discurso de la meritocracia y de los cambios en la época.

Estudios más recientes subrayan que los procesos de profesionalización estatal no sólo dependen de reformas normativas, sino de transformaciones culturales y políticas sostenidas. Grindle (2012) advierte que en América Latina muchas reformas gerenciales quedaron “incompletas” por la ausencia de un compromiso político real con el mérito y la transparencia. En Chile, el giro neoliberal consolidó nuevas

capacidades técnicas, pero también debilitó mecanismos de *accountability* social, afectando la legitimidad del servicio civil ante la ciudadanía (Mendoza y Lafuente, 2018).

La evaluación del desempeño tampoco se observó como un elemento acabado en el giro neoliberal, ya que las prácticas se orientaron al establecimiento de un nuevo modelo económico y tipo de Estado, dejando las prácticas gerenciales en un segundo orden. Los procesos de selección, permanencia y calificación funcionaria eran guiados por el Estatuto Administrativo de la época, promulgado por el Decreto con Fuerza de Ley 338 de 1960. Este decreto contenía un sistema básico de calificación de funcionarios, a través de una junta calificadora. Este sistema operó hasta 1989, año en que se promulgó la Ley 18.834, que es el Estatuto Administrativo vigente.

En síntesis, durante el régimen militar la profesionalización del Estado se concentró en la implementación y consolidación del modelo económico neoliberal. En este contexto la figura de los Chicagos Boys como los profesionales tecnócratas encargados de llevar a cabo las modificaciones dentro de la gestión pública fue trascendental para los cambios dentro del propio régimen como en las décadas siguientes. No obstante lo anterior, dicha consolidación de tecnocracias autoritarias en América Latina implicó una erosión del *accountability* democrático y el desplazamiento de la deliberación pública por la legitimidad técnica. La profesionalización tecnocrática no fue acompañada de mecanismos robustos de control ciudadano, lo que limitó la rendición de cuentas efectiva y la transparencia. Esto explica la tensión entre capacidad técnica y legitimidad política que persistió en la transición democrática chilena.

Los avances logrados en este periodo no fueron acompañados de un fortalecimiento del *accountability* político y social, ni de un compromiso efectivo con la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas. Esta situación evidencia que la modernización administrativa, aunque exitosa en la mejora de ciertas capacidades estatales, no logró por sí sola subsanar el déficit histórico de confianza y control ciudadano sobre la burocracia.

La transición democrática heredó un aparato burocrático con capacidades técnicas desarrolladas, pero escasos mecanismos de control ciudadano y participación.

El efecto de todo lo mencionado en el rol y gestión del Estado y las políticas orientadas a la profesionalización de este durante los Gobiernos democráticos de los años noventa serán los objetivos a tratar en el capítulo siguiente.

## **Capítulo 3**

### **Restauración democrática y profesionalización del Estado en Chile (1990-2003)**

El retorno a la democracia en 1990 dio lugar a un conjunto de discusiones acerca de los aspectos institucionales del nascente régimen democrático. Entre estas discusiones, durante la década de 1990 fue ganando prominencia la idea de la necesidad de llevar a cabo un proceso de reforma y modernización del Estado en el ámbito del servicio civil chileno. Esta se materializaría el año 2003 con la promulgación de la Ley 19.882, más conocida como ‘ley del nuevo trato’.<sup>18</sup>

La ley del nuevo trato modificó de manera sustancial los términos de la relación entre el Estado y sus funcionarios, modificando regulaciones y estableciendo nuevas instituciones y mecanismos de selección de los altos directivos de la administración del Estado. En este capítulo se presenta el proceso que condujo a este nuevo marco jurídico y se describen y analizan las políticas e instituciones que de éste se derivan, a partir de los principios de meritocracia, *accountability* y evaluación de desempeño.

Para abordar el objetivo del capítulo es necesario revisar los acontecimientos que fueron estructurando el modelo de gestión pública actual, tanto en el contexto latinoamericano como en Chile. Específicamente se presentarán los hechos que gatillaron la creación del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública. Asimismo, se describirá esta institucionalidad al alero de las leyes que la rigen.

#### **3.1 Mirada general al proceso de reforma y modernización del Estado en Chile y en América Latina**

Los procesos de reforma y modernización del Estado suponen una modificación de las estructuras y funciones antiguas por nuevos modelos de gestión. A menudo, tales cambios sólo son posibles en el marco de procesos más amplios de adaptación a nuevos requerimientos. Refiriéndose a los grandes procesos de reforma del Estado, García muestra cómo este tipo de cambio institucional ha sido orientado en la práctica por intentos de satisfacer necesidades emergentes de la época. Así, este autor puntualiza que:

“... las desigualdades de la renta en la sociedad del siglo XIX, y el incumplimiento de la eficiencia de los mercados favorecieron que el Estado asumiese un papel más

---

<sup>18</sup> Esta ley regula una nueva política laboral para los funcionarios públicos. En esta ley se crea el Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública. Véase <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=211480>.

activo, intentando con su intervención enmendar los «fallos del mercado». Posteriormente, en la década de los 70 del siglo XX, comienza la preocupación por las ineficacias detectadas en la ejecución de los programas públicos, surgiendo el planteamiento de «los fallos de la intervención del Estado» en la economía, asociados a la burocracia, la competencia política o derivados de la propia naturaleza de los bienes públicos” (2007: 38).

Existieron diversas experiencias de reforma a lo largo del último siglo, reflejadas en la adopción de distintos roles por parte del Estado, como el de Estado liberal, productor y subsidiario-regulador. A fines del siglo pasado se inició, principalmente desde los países europeos y, en particular, desde el mundo anglosajón, el discurso basado en el lema *rolling back the State* (CLAD, 2003), el cual apuntaba a promover reformas orientadas a la modernización de la estructura gubernamental y el papel que había tenido el Estado hasta ese momento.

En América Latina también se fueron desarrollando distintas reformas. La reducción del Estado desarrollista (presente entre las décadas de 1930 y 1970) con la aplicación de las reformas de mercado introducidas en los años ochenta de acuerdo con los lineamientos sintetizados por el llamado ‘Consenso de Washington’,<sup>19</sup> y con la ayuda de los tecnócratas de los Chicagos Boys, enfatizó el rol subsidiario del Estado, que dejó en evidencia la necesidad de redefinir sus funciones. La exageración de dicho énfasis creó vacíos que obligaron a los propios autores de la estrategia mencionada a plantear la necesidad de ir más allá de aquel programa. Esto derivó en que, a partir de la década de 1990, nuevamente se introdujeran reformas con distintos ritmos, enfoques y resultados.

Las reformas de primera generación se sitúan en la década de 1970 y 1980, tras la implementación de *shocks* por decreto, con la intención de cambiar las reglas macroeconómicas y dismantelar agencias estatales (Naím, 1995). El hincapié estaba puesto en el límite y reducción del rol del Estado, debido a que la gestión estatal sería contraproducente con el buen actuar del mercado.

“Las reformas de primera generación tuvieron como objetivo central encoger al Estado, no necesariamente mejorarlo. Menos Estado no significaba comprimir su estructura y dotación por un simple afán racionalizador, sino porque ese aparato desarrollaba funciones y actividades que en el nuevo contexto ideológico pasaron a ser consideradas como ilegítimas” (Oszlak, 1999: 85).

Luego de estas reformas económicas implementadas en la región latinoamericana, se

---

<sup>19</sup> El *Consenso de Washington* fue un programa económico aplicable a países en vías de desarrollo para hacer frente a la crisis de pagos internacionales. El término fue acuñado por el economista John Williamson en 1989 para referirse a diez “componentes básicos de un programa económico” promovido por el gobierno estadounidense y los principales organismos financieros internacionales con sede en Washington D.C. (Morandé, 2016: 33).

inició a comienzos de los años 90 las reformas de segunda generación, las cuales ya no ponían el énfasis en los aspectos macroeconómicos, sino en las instituciones públicas y en su gestión. Se incorporaron una serie de instrumentos al Estado que eran propios del sector privado, con el fin de incorporar en la función pública los principios de eficiencia, eficacia y calidad. Es así como se inició una serie de modificaciones en ámbitos como la profesionalización de la función pública, la responsabilización, la descentralización y la gestión estratégica al interior del Estado.

Las reformas que se hicieron en América Latina no tuvieron la misma profundidad en los países de la región. Fueron muy heterogéneas, teniendo trayectorias diversas en los distintos Estados. Uno de sus elementos a destacar es el nacimiento de los servicios civiles y sistemas de alta dirección pública como componentes de las reformas del Estado, lo cual se verá con mayor profundidad en los siguientes apartados.

### **3.1.1 Proceso de reforma del Estado: descripción de las principales reformas**

A diferencia de los países de Europa occidental, cuyo Estado de bienestar se desarrolló durante la posguerra al alero del Plan Marshall, en América Latina, la existencia de Estados de compromiso comenzó a consolidarse tempranamente, desde la década de 1930 como respuesta frente a los drásticos efectos que la crisis bursátil de 1929 supuso para economías basadas en un modelo de desarrollo centrado en las exportaciones de materias primas.

El Estado de compromiso se desplegó sobre la base de un nuevo modelo de desarrollo, orientado hacia una política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) o de crecimiento hacia adentro. Este modelo, sin embargo, generó un Estado rígido y burocrático en América Latina, con escasa capacidad de reacción frente a las crisis económicas producidas por el deterioro en los términos de intercambio y el escaso incentivo a las exportaciones. Esto condujo a una disminución en el crecimiento de los países y a un altísimo déficit fiscal y endeudamiento para financiar las balanzas de pagos, lo que dio origen al diseño de un conjunto de reformas que se exponen a continuación.

### **3.1.2 Reformas de primera generación**

En la década de 1970, y a consecuencia de la primera crisis del petróleo, comenzó a generarse el agotamiento de este tipo de Estado proveedor de bienes y servicios y a perfilarse un nuevo tipo más reducido a sus labores principales, y en donde el rol del mercado como asignador de recursos se volvería central. Es así como, durante la década de 1980, y como resultado de la crisis de la deuda, muchos países de América Latina iniciaron importantes transformaciones económicas inspiradas en cambios

implementados en el Reino Unido por el gobierno de Margaret Thatcher y en Estados Unidos, con Ronald Reagan.

Como resultado de las crisis económicas de aquella década se produjeron en América Latina graves déficits fiscales y de balanza de pagos. Ante esto, el acceso a la renegociación del endeudamiento externo y financiamiento fresco fue condicionado a la ejecución de un conjunto de medidas de ajuste estructural. Estas medidas estaban orientadas a abandonar el modelo del Estado intervencionista y a ampliar los márgenes de libertad de los mercados. Este tipo de reformas, conocidas como ‘reformas de primera generación’, fueron impulsadas con gran apoyo por el conjunto de agencias financieras y de asistencia al desarrollo y por importantes organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Morandé (2016) sintetiza las reformas de primera generación en los siguientes diez aspectos:

“1. Disciplina fiscal, en cuanto a reducir y evitar grandes déficits en las cuentas públicas. 2. Focalización del gasto público en subsidios dirigidos a los más pobres (...) 3. Ampliación de la base tributaria, aplicación de un impuesto al valor agregado y reducción de las tasas marginales del impuesto a la renta. 4. Tipos de cambio competitivos 5. Apertura al comercio internacional, con particular énfasis en la eliminación de las restricciones no arancelarias a las importaciones (...). 6. Apertura a la inversión extranjera directa. 7. Privatización de empresas públicas. 8. Desregulación de mercados, fomentando la libre competencia con especial cuidado en no desechar regulaciones prudenciales a los mercados financieros y otras a favor de la protección del medio ambiente. 9. Liberalización de las tasas de interés. 10. Fortalecimiento de los derechos de propiedad (certeza jurídica)” (34).

Como consecuencia de las reformas implementadas, América Latina alcanzó una relativa estabilidad de los precios y comenzó a mostrar señales de crecimiento económico. Se reanudaron los flujos de financiamiento externo y se dinamizó el comercio exterior. Los procesos de privatización generaron amplias transferencias de activos desde el Estado hacia inversores privados y se disminuyó considerablemente el déficit fiscal, producto de la reducción del empleo público.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Estas reformas, sin embargo, produjeron alteraciones significativas en las condiciones de vida de porciones importantes de la población, lo que se tradujo en ciclos de política contenciosa en varios países de la región. En América Latina, Silva (2009) ha argumentado, siguiendo el trabajo de Polanyi, que las masivas movilizaciones que tuvieron lugar en Argentina en 2001, Bolivia en 2003, Ecuador en 2000 y Venezuela entre 1989 y 1992 constituyeron reacciones colectivas defensivas frente al impacto de las reformas estructurales. Por otra parte, si bien Chile no experimentó este tipo de fenómeno durante la década de 1990, la aplicación de las reformas estructurales desde mediados de la década de 1970 produjo altas tasas de desempleo y subempleo. De acuerdo con French-Davis (2003), en 1975 el desempleo alcanzó el 15,7% y el 19% en 1983. Si se tiene en cuenta a la población ocupada en programas de emergencia, esta cifra se eleva a 31,3% (316). Es posible explicar parcialmente la estabilidad social que acompañó la década de 1990 en Chile a partir de un

El *Informe de progreso económico y social en América Latina* del Banco Interamericano de Desarrollo (1997) señalaba que, gracias a la implementación de las reformas, se recobró la estabilidad macroeconómica en la región, de forma tal que no solo fueron cada vez menos los países con alta inflación o con severos desequilibrios fiscales, sino que, más importante aún, se dio un giro significativo a la orientación de las políticas estructurales mediante reformas específicas de variada intensidad en las áreas de comercio exterior, tributación, actividades financieras, privatización, legislación laboral y sistemas pensionales.

Según el mismo informe, mediante la implementación de las políticas de profunda liberalización se buscó facilitar el comercio exterior y las actividades financieras. Las transacciones de compra y venta de bienes y servicios ascendieron en 1996 a una cuarta parte de toda la producción de bienes y servicios de la región, sustancialmente por encima del 15% promedio que se tuvo en los años setenta y la primera mitad de los años ochenta. De la misma forma, los saldos en efectivo y los depósitos que los individuos y las empresas de la región estaban dispuestos a mantener en las instituciones financieras de sus países representaba en el año 1996 el 38% de los ingresos nacionales en promedio, ocho puntos porcentuales más que en 1985 (BID, 1997).

Con alcances que han variado de país en país, los programas de privatización impulsados en la década de 1980 abrieron importantes espacios de acción a los inversionistas locales y extranjeros. Destacaron también las reformas que buscaron simplificar los sistemas impositivos y hacer más transparente las relaciones entre el fisco y los contribuyentes. Se avanzó en la inclusión de los sistemas de pensiones a diversas formas de iniciativa privada y en reformas de incentivo a la inversión.

Sin embargo, a pesar de que internacionalmente se reconoce que el éxito de esta ola de reformas económicas se manifestó en la búsqueda de la estabilización de la economía ante el peligro hiperinflacionario (Banco Mundial, 1997), estas no lograron convertirse en una oportunidad de incremento del desempeño económico global, pues se priorizó la dimensión financiera de la crisis, dejando de lado el desempeño interno del Estado y sus necesidades de cambio.

Asimismo, el informe del BID planteaba que el crecimiento promedio de América Latina entre 1990 y 1996 (aproximadamente diez años después del inicio de las reformas económicas) fue cercano al 3%. Este desempeño superaba al de los años ochenta, cuando el crecimiento promedio apenas sobrepasó el 1%. El crecimiento mejoró, pero estuvo lejos de ser satisfactorio para una región, con un ingreso per cápita promedio que era apenas un sexto del correspondiente a los países desarrollados y que se ha quedado muy atrasado frente a países que hace tres décadas tenían niveles de ingresos similares o aún inferiores. Aunque en los años 90 la

---

giro “hacia los temas de equidad y pobreza” (318) que en palabras de Ffrench-Davis comprendió que “para conseguir equilibrios macroeconómicos reales, era necesario perseguir equilibrios macrosociales” (330).

economía se recuperó, en parte gracias a las reformas implementadas, el crecimiento de América Latina fue inferior a las tasas del orden del 5% que eran comunes en la región en las décadas de 1960 y 1970.

Al iniciarse la década de 1990 se reconoce que la introducción de estas reformas macroeconómicas no mejoraría por sí mismas el desempeño económico en la economía global, sin un determinado ejercicio de las capacidades estatales que contribuyesen a mejorar su funcionamiento. Los fracasos y las distorsiones del ajuste y las rigideces y sesgos del mercado fueron imputados al mal manejo de las políticas públicas o a la falta de una autoridad efectivamente desvinculada a los intereses particularistas. Según Bresser:

“en los años ochenta, la preocupación fundamental de la *primera ola* de reformas fue la de promover el ajuste estructural de las economías en crisis, particularmente de aquellas altamente endeudadas y en desarrollo, como el Brasil. Ya en los años noventa, cuando se percibe que ese ajuste no podría, en términos realistas, llevar al Estado mínimo, se produce la *segunda ola* de reformas. En tanto que en la primera ola la supremacía de la perspectiva económica lleva, en relación con el Estado, esencialmente a una política de *downsizing*,<sup>21</sup> en la segunda ola las reformas tienen un carácter institucional” (1999: 24).

En 1992 el Banco Mundial publicó su informe *Governance and Development*, en el que destacaba la relevancia estratégica de la calidad de la gestión pública para el éxito de las reformas neoliberales. Sin embargo, el hecho que determinó la nueva reorientación que debería tener el Estado fue el informe sobre el desarrollo mundial de 1997, denominado *El Estado en un mundo en transformación*, y en el cual se reconoció la legitimación de la acción estatal por su capacidad para ampliar los espacios de libertad de los mercados. De acuerdo con citas del documento, en este se planteó que:

“el desarrollo requiere un Estado efectivo, que desempeñe un papel catalítico y facilitador, estimulando y complementando las actividades de la empresa privada y de los individuos”; [...] “el desarrollo dominado por el Estado ha fracasado, pero también ha fracasado el desarrollo sin Estado”; [...] “sin un Estado efectivo, el desarrollo sustentable, tanto económico como social, es imposible” [...]; y, “el Estado es central en el desarrollo económico y social en la medida que su papel sea de facilitador, socio y catalizador de la iniciativa privada, no de proveedor. La reforma del Estado debe mejorar la capacidad de este para atender los aspectos esenciales para el crecimiento económico: comercio libre, mercado de capitales libres y desregulación de las inversiones. (...) El Estado debe convertirse en socio y facilitador, orientando a los mercados, asegurando el cumplimiento de los contratos,

---

<sup>21</sup> Concepto que hace relación con la reducción de tamaño (*downsizing*) en las grandes empresas.

garantizando la observancia de los principios de una economía sana y promoviendo el mayor desarrollo de los mercados” (Vilas, 2000: 6-7).

Debido a estas orientaciones recibidas de las instituciones financieras internacionales (IFIs), muchos países de la región comenzaron durante la década de 1990 a introducir una serie de reformas orientadas a mejorar la gestión estatal, con el objetivo de aumentar la eficacia de los programas de ajuste estructural y dinamizar los procesos de desarrollo.

La orientación al desarrollo del mercado requirió mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas y la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales, elevar la calidad y la eficacia de la gestión estatal, así como reducir los controles políticos o fiscales y ampliar los márgenes de acción de los mercados. El ajuste económico planteado a través del *Consenso de Washington* demandaba a su vez reformas profundas en el diseño y funcionamiento del aparato estatal y no sólo la reducción de este. El tema planteado era avanzar hacia la eficiencia y eficacia del Estado, una vez que este hubiese alcanzado su tamaño óptimo; surgieron así las reformas de segunda generación.

### 3.1.3 Reformas de segunda generación

El cuestionamiento del *Consenso de Washington* dio paso a que, durante la década de 1990, varios países latinoamericanos comenzaran con la aplicación de un conjunto de reformas de ‘segunda generación’. Estas reformas enfatizaban el componente de reformas de carácter institucional y no económicas. Se enfatizaron los siguientes aspectos, conocidos en la literatura como ‘las cuatro e’, que fueron:

“*efectividad* de la intervención del sector público en términos de cobertura y calidad de servicios; *eficiencia* económica en la provisión de servicios; mejora de la *equidad* en la provisión de servicios a través de un enfoque más dirigido al gasto corriente y de capital en los sectores sociales (especialmente en salud y educación) y; creación de un *entorno* propicio para el desarrollo del sector privado” (Nickson, 2002: 2-3).

Estas reformas deben ser vistas como propuestas complementarias a las medidas impulsadas tras el *Consenso de Washington* en tanto no buscaban revertir la orientación sus antecesoras, sino más bien constituir una suerte de segundo piso que permitiera subsanar algunas de las externalidades negativas de las reformas de primera generación, así como mejorar la implementación de las políticas, de allí la necesidad de reformas de carácter institucional.<sup>22</sup> Estas reformas se centraron en

---

<sup>22</sup> En el caso de Chile, este debate tomó el nombre de “reforma a las reformas” e incluyó además de los elementos institucionales otras propuestas en materia fiscal y laboral. De acuerdo con Ffrench-Davis, entre estas medidas se cuenta “una reestructuración del gasto público para destinar más recursos al área social (...) mediante una reforma tributaria que elevó la tasa del IVA y la tributación progresiva” (318), así como un

cuatro sectores claves: finanzas, educación, justicia y administración pública. En el sector financiero se insistió en la necesidad de establecer redes de protección financiera frente a las recurrentes crisis, mejorando la información a la que tenían acceso los depositantes respecto de la calidad de las operaciones y la cartera de los bancos.

En materia educativa, los neoliberales consideraban que el Estado era incapaz como administrador de políticas sociales. Desde la óptica del pensamiento neoliberal “la crisis de productividad de la escuela no sintetiza otra cosa que la crisis del centralismo y la burocratización propias de todo Estado interventor” (Gentili 1998: 106). Por lo tanto, se recomendó avanzar en la reforma del sector, otorgando mayor impulso a esquemas de descentralización, privatización de las prestaciones y del financiamiento, introducción de mecanismos de competencia entre prestadores y vinculación de la remuneración del personal docente a su desempeño.

En el área de la administración de justicia, se insistió en modificar la política salarial e introducir esquemas de remuneración de los jueces de acuerdo a su desempeño. Finalmente, en el área de la administración pública, se enfatizó fuertemente el modelo de la *nueva gestión pública*, dentro del cual se le dio mayor impulso a la descentralización, transparencia y al desarrollo de modelos alternativos de gestión que mejoraran la calidad de las respuestas a las demandas del mercado y la sociedad. El concepto de nueva gestión pública o *New Public Management*, surgió durante el transcurso de las tres últimas décadas en varios países de la OCDE, principalmente en el Reino Unido, con el propósito de mejorar el desempeño de las ‘cuatro e’ señaladas. Su descripción en detalle se analiza en el apartado que se presenta a continuación.

### **3.1.4 La nueva gestión pública**

La *nueva gestión pública* (NGP) o *New Public Management* abordó todas aquellas transformaciones que se llevaron a cabo al interior de las instituciones públicas con el fin de mejorar su desempeño, eficiencia y eficacia en el diseño e implementación de las políticas y programas. Como señala García (2007), “el objetivo de esta nueva forma de actuar es la consecución de un sector público que opere exclusivamente en aquellas áreas donde no existía un proveedor más adecuado y lo realice de forma eficiente y eficaz” (38). Según la autora, la nueva gestión pública nace a partir de ideas del nuevo institucionalismo y la gerencia profesional.

---

aumento considerable del salario mínimo y “reformas tendientes a reducir el desequilibrio entre el poder de los trabajadores y los empresarios” (2003: 318).

**Cuadro 3.1**  
**Pilares de la nueva gestión pública**

	Base teórica	Principales ideas	Principales características	Ámbitos de acción en la nueva gestión pública
<b>Nueva gestión pública</b>	Neoinstitucionalismo	<i>Public choice</i>	Introducción del sector privado en la producción pública. Introducción de mecanismos de competencia.	Reformas en la estructura organizativa.
		Costes de transacción	Reestructuración organizativa en relación con la función de coste óptima.	Reformas en la estructura organizativa.
		Teoría de la agencia	Implantación de herramientas de control vinculadas al ejercicio de responsabilidades. Implantación de procesos de rendición de cuentas.	Transparencia de la Administración.
	Gerencia profesional	Neotaylorismo	Reducción de la burocracia y sus normas de actuación. Simplificación de la estructura jerárquica. Perfeccionamiento de los mecanismos de motivación, vinculados a sistemas de control.	Reformas en la estructura organizativa.  Racionalización normativa y cultural.

**Fuente:** Elaboración propia en base a García (2007: 43-45).

Las ideas que recoge el *nuevo institucionalismo* se basan en las teorías de la elección pública, la teoría de los costes de transacción y la teoría de la agencia. Por su parte, de la gerencia profesional toma ideas neotayloristas, centrándose en los estudios de la organización burocrática interna de la administración. Como lo señala García (2007), hay que considerar que la *nueva gestión pública* tiene una amplitud teórica importante, por lo que entrega distintas alternativas posibles de actuación para conseguir la intervención más adecuada al bienestar de la sociedad en general.

En el cuadro 3.1 *supra*, basado en el trabajo de García (2007), se muestran los pilares de la nueva gestión pública. Con las bases teóricas señaladas, la *nueva gestión pública* buscó adoptar modelos organizativos flexibles, descentralizar las actividades e introducir mecanismos de mercado. El énfasis estuvo puesto en las herramientas de gestión empresarial, y su justificación principal fue la recreación en el ámbito público de condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados, con el fin de incorporar aspectos como la competitividad y adaptabilidad.

Dentro de estos elementos, en la nueva gestión pública podemos encontrar otra

clasificación relevante, como la planteada por Nickson (2002), quien clasifica las ramas de la nueva gestión pública a partir de la actuación intraorganizacional o interorganizacional, la cual es posible observar en el cuadro 3.2 *infra*.

**Cuadro 3.2**  
**Ramas de la nueva gestión pública según Nickson**

Gerencialismo y teoría del agente-principal (intraorganizacional)	Nueva economía institucional (interorganizacional)
Romper con las grandes burocracias al desagregar las funciones en agencias separadas.	Introducción de mecanismos de mercado y cuasi-mercado para estimular la competencia entre proveedores de servicios, con la creencia de que esto promoverá ahorro en los costos y responsabilidad en el cliente. Los instrumentos más comunes son la contratación externa, las franquicias, los mercados internos, y cuotas a los usuarios.
Reemplazar las tradicionales altas jerarquías, con estructuras organizacionales más planas, más responsables y flexibles.	Énfasis en la calidad, en un esfuerzo por hacer que los servicios públicos estén más dirigidos hacia la 'demanda' que a la 'oferta'. Esta nueva orientación hacia el cliente se expresa en iniciativas como las 'cartas de ciudadanos'.
Establecer una separación entre las fuentes de financiamiento, el consumidor o usuario y la provisión de servicios.	Cambio en las relaciones laborales, al pasar de una carrera tradicional a una preferencia por contratos de tiempo limitado para personal directivo, pagos determinados por cada situación, más que salarios uniformes fijos, uso de amplios incentivos monetarios, y fijación de remuneraciones relacionadas con el desempeño.
Descentralizar la autoridad gerencial hacia las organizaciones del sector público.	
Entregar el control financiero y presupuestario a las unidades descentralizadas a través de la creación de centros presupuestarios.	
Cambiar desde una orientación centrada en los insumos y en los procesos hacia otra orientada a los resultados, en lo que se refiere a los mecanismos de control y rendición de cuentas.	

**Fuente:** Nickson (2002: 3-4).

En la nueva gestión pública se encuentran algunos criterios que dan luces de la nueva forma que adoptan algunos países en torno a la administración y del Estado, proponiendo un modelo más dinámico y flexible en contraposición al enfoque burocrático tradicional de cómo se venía ejerciendo la administración pública, siendo un punto relevante la descentralización y desconcentración del poder.

Retomando a García (2007: 54), las reformas basadas en la nueva gestión pública pueden ser de tres tipos: *reforma radical*, la cual “asume que las técnicas de dirección privadas son superiores a las públicas, y por supuesto, pueden importarse a la gestión pública”; *reforma incremental*,

“basada en una exigua modificación de la gestión pública tradicional. Introducción

de pequeños cambios como sería la autogestión administrativa, una clara delimitación de los políticos en la administración, alta estabilidad en la función pública, y sistemas de promoción basados en méritos. Los modelos públicos de administración y gestión privada son todavía significativamente diferentes” (2007: 54).

Y, *gerencialismo moderado*, el cual es “una reforma situada en una posición entre los dos extremos anteriores”.

Si bien el trabajo de García (2007) fue realizado para entender la *nueva gestión pública* en Europa, donde analiza específicamente el caso español, lo relevante es que este tipo de reformas tiene una amplia gama de posibilidades y niveles de implementación. En el caso de América Latina, las reformas alineadas con la necesidad de mayores cambios a nivel gerencial fueron muy relevantes y su desarrollo es abordado en el siguiente apartado.

### **3.1.5 Características y objetivos de la corriente gerencial**

Retomando los aspectos conceptuales, según García (2007), la corriente gerencial en la nueva gestión pública se basa en el nuevo taylorismo, teoría que propone algunas técnicas de reinención del Gobierno, estas son: separación entre política y gestión, reducción de las normas de actuación, incremento de los controles económicos y financieros e introducción de mecanismos incentivadores para premiar logros y sancionar fallos. Las reformas a partir de la corriente gerencial se iniciaron en la década de 1980 en un conjunto de países desarrollados con una tradición administrativa anglosajona (Gran Bretaña, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá).

El CLAD reconoce la necesidad de encaminar una reforma de tipo gerencial en América Latina debido a que:

“para alcanzar una sólida capacidad de gestión de gobierno es preciso contar con un Estado saneado en los planos fiscal y financiero, y competente con el ámbito administrativo. Esta competencia administrativa resultará de la buena implementación del modelo gerencial, sustentado por un núcleo estratégico formado por una élite burocrática técnicamente capaz y motivada. Sólo adquiriendo mayor capacidad de gobierno es que los aparatos estatales podrán ayudar a ecuacionar las tres principales preocupaciones latinoamericanas: la consolidación de la democracia, el desarrollo económico, y el mejoramiento de la distribución de riqueza” (1998: 12).

De acuerdo al CLAD, la reforma gerencial al interior del Estado debe incorporar aspectos tales como: la profesionalización de la alta burocracia, para lo cual debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por un conjunto de actores

técnicamente preparados y motivados; y una administración pública transparente y responsabilización de los gerentes públicos, para lo cual se debe avanzar en la disminución de la politización al interior de los cargos técnicos en el Estado, haciendo más transparentes las decisiones públicas.

Desde el punto de vista de la gestión, el CLAD (1998) propone la descentralización de la ejecución de los servicios públicos, mediante la ejecución de funciones antes centralizadas, a los Gobiernos subnacionales o locales; desconcentración organizacional en donde los organismos centrales deleguen la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas; orientación hacia el control de los resultados, guiándose principalmente por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano; en la implementación de nuevas formas de control, en donde el control pasa de preocuparse por el cumplimiento de las normas, al cumplimiento en la ganancia de eficiencia y efectividad de las políticas.

En este sentido, por medio de la reforma gerencial del Estado la toma de decisiones y el control se ejerce a través de sus funcionarios, es decir, mediante los administradores y estructuras de control externas e internas; sin embargo, esta reforma recoge el propósito de articular y combinar cuatro formas y tipos de control (resultados, costos, competencia administrada y social).

Finalmente, la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano- usuario, el cual trata de un cambio en la administración pública, ya que según el citado informe del CLAD (1998) “el antiguo modelo burocrático weberiano era autorreferenciado, es decir, dirigido más hacia la afirmación del poder del Estado y de la burocracia estatal, que a responder a las demandas de los ciudadanos” (17).

El cambio de orientación de las reformas gerenciales no quiere decir que sea una alternativa radicalmente opuesta al modelo weberiano ni que termine con la administración burocrática. Como plantea Bresser-Pereira (2001) “la administración pública gerencial crece en países democráticos, donde las reglas de la ley están bien establecidas y en la cual el desafío es hacer la administración más eficiente y más *accountable* para la sociedad” (3).

En este contexto, la *nueva gestión pública* otorga un valor muy importante a los procesos de profesionalización de los Estados, mediante el diseño de servicios civiles y de alta dirección pública y de la meritocracia como mecanismo de selección, promoción y evaluación de los funcionarios. Además, incorpora los conceptos de *accountability* (en tanto transparencia y responsabilización) en la función desempeñada al interior de la administración, lo cual como se ha analizado, constituye un componente central de la cultura meritocrática.

En síntesis, la corriente gerencial de la *nueva gestión pública* refuerza los principios rectores de la función pública meritocrática, tales como la profesionalización, transparencia y responsabilización, evaluación de desempeño, así

como la orientación hacia el control de los resultados y sienta las bases de lo que será la política de desarrollo de personas a partir de los años 90 en el país. Una mirada más detallada sobre lo que acontece en relación con estas variables en Chile, muy vinculadas además con los procesos de desarrollo y profesionalización de la función pública, es analizada a continuación.

### **3.2 Política de desarrollo de personas en el Estado de Chile a partir de la década de 1990**

Las reformas de mercado introducidas en muchos países del mundo como consecuencia de la crisis del Estado en las décadas de 1970 y 1980 tuvieron como condición y resultado una drástica reducción del tamaño y de la capacidad de intervención de este. Los Gobiernos latinoamericanos emprendieron también este tipo de reformas, con un ligero desfase, sea antes o después del *Consenso de Washington*. El régimen militar lo hizo en Chile tempranamente desde mediados de la década de 1970 y principios de la de 1980, adoptando las políticas de mercado implementadas por los economistas de la Universidad de Chicago, las que, entre otros aspectos, privatizaron empresas y servicios públicos y se redujo drásticamente las funciones del sector estatal. Los excesos ideológicos con que fueron implementadas estas reformas determinaron que el mercado no sólo fuese colocado como el motor del crecimiento económico, sino también de la sociedad, la educación, la salud, el empleo y la familia.

A partir de la década de 1990, los gobiernos de la Concertación<sup>23</sup> definieron la necesidad de no reducir más el papel del Estado y de redefinir sus funciones para volver a convertirlo en un instrumento estratégico desde el punto de vista del desarrollo, la equidad y la democracia, dentro de las condiciones definidas por las nuevas circunstancias.

El primer proyecto explícito de modernización del Estado se inició durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), bajo el liderazgo de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y con la participación de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), y estuvo centrado fundamentalmente en la modernización de la gestión pública a partir de los diversos elementos, tales como gestión estratégica, tecnologías de información y comunicación, transparencia y probidad de la gestión pública, calidad de servicios y participación ciudadana, recursos humanos, institucionalidad del Estado y comunicaciones. En el marco de este proyecto fueron creados los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMGs),

---

<sup>23</sup> Los gobiernos de la coalición Concertación de Partidos por la Democracia fueron los liderados por Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010).

que asociaban el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de tipo monetario para los funcionarios, buscando así el logro de un mejor desempeño (Guzmán, 2005).

El gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006) abordó un proyecto más ambicioso, que conservó el énfasis en los PMGs –monitoreados por la Dirección de Presupuestos dependiente del Ministerio de Hacienda–, en las áreas de recursos humanos, calidad de atención de usuarios, planificación/control de la gestión, administración financiera y enfoque de género. Esto, a partir de una visión más integral acerca del rol del Estado en el actual escenario, incorporó a dicho proyecto otros objetivos relacionados con su rediseño, la participación ciudadana, la descentralización del Gobierno electrónico, la modernización del régimen de los servidores públicos (especialmente a nivel directivo) y la probidad, auditoría y transparencia en la gestión pública, desarrollando así un fuerte foco en el *accountability*.

A esto se le suma la creación del Servicio Civil, en 2003, mediante un conjunto de proyectos de ley formulados en respuesta a una serie de denuncias sobre casos de corrupción, y sobre las cuales se contó con un excepcional consenso en el que participó tanto el Gobierno como la oposición (con un aporte destacable del Centro de Estudios Públicos, CEP), volcando la atención hacia medidas anticorrupción, sobre concursabilidad de los directivos públicos y sobre financiamiento de las campañas y los partidos políticos.<sup>24</sup>

El proyecto de modernización de Estado del primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) rescató la propuesta del gobierno anterior, manteniendo la continuidad de muchas políticas públicas. Sin embargo, puso más fuerza en los objetivos relacionados con la generación de buenas prácticas de gestión, la jerarquización y competitividad del personal directivo, la transparencia y la descentralización.

Además, fortaleció la participación de la sociedad civil en el diseño de políticas y en la gestión pública. Junto a lo anterior y como parte del mejoramiento del nivel de calificación en la administración pública, el programa de gobierno de Bachelet tuvo dentro de sus objetivos “llegar a contar con un cuerpo central de funcionarios públicos compuesto en un 75% por profesionales y técnicos, cuyas remuneraciones y carrera funcionaria estén gobernadas por la idoneidad, el mérito y la honestidad” (2005: 75-76).

El primer gobierno del presidente Sebastián Piñera (2010-2014) puso un importante énfasis en la modernización de la gestión, bajo cinco ejes derivados de un diagnóstico en el cual el Estado no se había adecuado a los requerimientos del siglo XXI. Estos ejes, que aparecen dentro de su programa de gobierno (2009), se centraron en mejorar la gestión de la administración superior del Estado, contar con mejores

---

<sup>24</sup> Esto se encuentra desarrollado en detalle en el punto 3.4 *infra* de este estudio.

servidores públicos (dentro de lo cual se establecen los temas de carrera funcionaria), mejorar la calidad de los servicios públicos, potenciar el rol de la Contraloría General de la República y modernizar el sistema de empresas públicas. Durante su gobierno, según Irrarrázaval, Guzmán y De los Ríos (2014), los factores de éxito en cuanto al control de gestión y mecanismos de evaluación fueron: consolidación del sistema de monitoreo y evaluación de la DIPRES; la incorporación de nuevos actores al sistema, tales como el Ministerio de Desarrollo Social (creado en 2011), la Secretaría General de la Presidencia y *ChileGestiona*, que reforzó el rol de los ministerios respecto a los servicios públicos, además de un sistema de monitoreo más cercano al Gobierno central.

En el programa del segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) se puso el énfasis en la modernización del Estado para fortalecer la democracia, para que cumpliera su rol como regulador y fiscalizador de la provisión de bienes y servicios y la innovación. Esto, a través de siete ejes de trabajo presentados en su programa de gobierno (2013): una nueva institucionalidad responsable de la evaluación de las políticas públicas a través de la creación de una Dirección Nacional de Evaluación; un nuevo trato con el empleo público; el perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública; agenda digital; probidad y transparencia; perfeccionamiento de los gobiernos corporativos de las empresas públicas, y una institucionalidad de confianza al alto estándar ético para las políticas públicas. Dentro de estas propuestas, la que se llevó a cabo fue la reforma al servicio civil en 2016 a través de la Ley 20.995, que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Durante todos estos años hubo también avances muy importantes en materia de los recursos humanos del Estado de Chile, que se fueron plasmando en diversas políticas generadas por los Gobiernos. El punto alto de ella es la institucionalidad del Servicio Civil y la Alta Dirección Pública instaurada el 2003, la cual fue precedida por modificaciones en materia de gestión del personal del Estado. Estas últimas acciones se profundizan a continuación.

### **3.3 Política de recursos humanos del Estado chileno, 1990-2000**

A inicios de los años noventa la situación de los funcionarios públicos de Chile era poco alentadora. Algunos elementos que daban cuenta de esto, expresados por Molina (2006), eran los siguientes: a) una caída en las remuneraciones reales, donde se estima un deterioro de un 47% entre 1979 y 1990; b) escasas oportunidades de capacitación y desarrollo de los funcionarios; c) carencia de incentivos para mejorar su desempeño; y d) deteriorada capacidad operativa de las instituciones del sector social, en especial en el área de salud. Los elementos anteriores, junto a la

inexistencia de incentivos, desalentaba el interés por trabajar en el sector, además de contribuir a una gestión plana, sin metas ni evaluaciones periódicas.

En ese escenario y con el advenimiento de la democracia la política de recursos humanos del Estado de Chile se implementó con un nuevo estatuto administrativo, concentrado en la Ley 18.834 del Ministerio del Interior. Este estatuto tuvo su antecedente inmediato en la Ley Orgánica Constitucional N° 18.575 de bases generales de la administración del Estado de 1986, la cual, a su vez, fue creada para implementar este aspecto contenido en la Constitución de 1980. La ley del Estatuto Administrativo fue promulgada el 15 de septiembre de 1989 y tuvo varias modificaciones entre 1990 y 2000.

Con esta ley se regulan las relaciones entre el Estado y el personal de los ministerios, intendencias, gobernaciones y de los servicios públicos centralizados y descentralizados creados para el cumplimiento de la función administrativa. Existen dos tipos de funcionarios públicos bajo esta normativa: aquellos de confianza del presidente de la república y aquellos cargos que ingresan a través de un proceso objetivo de contratación, siendo estos puestos de planta o a contrata, los primeros de carácter permanente y estable mientras que los segundos de carácter transitorio, con posible recontractación según evaluación. En este sistema coexisten lo político y lo técnico basado en el mérito. Están presentes las dos formas y no se ven como opuestos sino complementarios. Para aquellos funcionarios que ingresan por mérito sí es relevante la evaluación de desempeño, que está regulada por el Estatuto Administrativo.

Para los cargos que no son de confianza del presidente, una definición importante que contempla la ley es la de *carrera funcionaria*, la cual, según la primera versión (Ley 18.834, de 1989) es:

“un sistema integral de regulación del empleo público, aplicable al personal titular de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos que garantizan la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función pública, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y la antigüedad” (art. 3).

En los artículos 15 al 20 se describe la carrera funcionaria. Bajo este sistema, el ingreso a cargos de carrera en calidad de titular se hace mediante concurso público, donde todas las personas que cumplan con ciertos requisitos se encuentran en igualdad de condiciones para ingresar. El concurso consiste en un procedimiento técnico y objetivo que considera los estudios, cursos de formación educacional y capacitación, la experiencia laboral y las aptitudes específicas para el desempeño de la función. Es decir, en la carrera funcionaria regulada por el Estatuto Administrativo prima el mérito en tanto se reconoce que la persona por tener ciertas credenciales y trayectoria será la óptima para acceder a un determinado cargo. Todo el proceso

desde el llamado a concurso hasta la publicación de los resultados se encuentra amparado en esta parte de la ley.

Un segundo tema relevante para los cargos de planta es el sistema de calificación, el que tiene como objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario, atendidas las exigencias y características de su cargo, lo cual sirve de base para el ascenso, la capacitación, los estímulos o la eliminación del servicio. La calificación evalúa los siguientes factores: conducta, criterio y discreción, rendimiento y capacidad (cumplimiento a tiempo; forma y cantidad de funciones y aptitud para dirigir; y hacerse obedecer en forma consciente y razonada), preparación y eficiencia funcionaria y vocación para el servicio.

En el caso de los cargos de confianza, el artículo 7° de la primera versión del Estatuto Administrativo (Ley 18.834, 1989), indica que los cargos de exclusiva confianza del presidente de la república son los cargos de secretario regional ministerial y jefe de división, en los ministerios; y los cargos de jefe superior en el resto de los servicios públicos. Esto no se aplicaba a los rectores de instituciones estatales de educación superior, ya que estas se rigen por sus propios estatutos.

El 10 de marzo de 1990 el artículo 7° fue modificado por la Ley 18.972, la cual agregó como cargos de confianza del presidente de la república o autoridad facultada los cargos de jefe de división y jefe de departamento o sus equivalentes en el caso de los ministerios, mientras que en los servicios públicos los jefes superiores de los servicios, los subdirectores, los directores regionales y los jefes de departamentos o sus equivalentes.

En 1992 se promulgó la Ley 19.154 que modificó nuevamente el Estatuto Administrativo en su artículo 7° e incorporó como cargos de confianza exclusiva del presidente de la república a los cargos de planta que trabajasen en la Presidencia de la República. Un año más tarde, la Ley 19.269 modificó diversas plantas de personal y estableció otras normas en materia de personal en la administración del Estado (Ley 19.269, 1993). Esta versión de la ley estuvo vigente hasta el año 2006.

Con la amplitud de asignación de cargos de confianza, los máximos ejecutivos del sector público eran prácticamente en su totalidad de exclusiva confianza del presidente, o de los mismos directivos que este nombraba, estando el proceso de reclutamiento, selección y contratación de los directivos públicos marcado esencialmente por un fuerte factor político-partidista. Destacaba también la inexistencia durante el periodo de mecanismos institucionalizados que garantizaran que el proceso de reclutamiento de los nuevos directivos públicos fuese realizado entre el equilibrio técnico y político de los postulantes. No obstante, se establecieron diversas iniciativas piloto en servicios públicos con respecto al reclutamiento de los directivos públicos, manteniendo la variable política como un factor importante al momento de la selección, pero poniéndolo como un factor complementario y de segundo orden en relación con las consideraciones de carácter técnico-profesional.

Con ello, la meritocracia, como instrumento de selección, contratación, permanencia y evaluación de los directivos públicos estaba ajena, quedando a discrecionalidad de las autoridades de turno.

Por otra parte, según el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1998) en cuanto a las disposiciones normativas de los directivos públicos, estas no se encontraban definidas claramente. Al contrario, las disposiciones normativas sobre carrera de los funcionarios públicos se encuentran en el Estatuto Administrativo, donde se describe que los ascensos se dan de manera automática si se encuentra un grado superior disponible. En los casos que exista más de un candidato para el ascenso, el que toma el puesto es el mejor calificado y si los dos tienen la misma calificación, se usa el criterio de antigüedad.

En relación con los directivos públicos, los funcionarios que ocupaban este tipo de cargos poseían, por lo general, grados<sup>25</sup> asignados entre 1 y 4 de las respectivas escalas. Con respecto a los jefes y directores de servicios, estos poseían generalmente los grados 1 o 2, siendo siempre cargos de confianza. Esto último implicaba que para su nombramiento no existiesen normas que establecieran requisitos y que, si bien quienes gozaban de esos cargos formaban parte de la planta, se les podía pedir la renuncia en cualquier momento, sin necesidad de sumario y sin derecho a recibir indemnización alguna, lo que se traducía en una alta inestabilidad laboral. Los directivos de niveles inferiores, que corresponden a los grados 3 y 4, son elegidos por concurso público sobre la base de requisitos que previamente determina el propio servicio, gozando, además, de inamovilidad en el cargo, al igual que el resto de los funcionarios públicos.

Respecto a las remuneraciones de los directivos, el Comité señaló que había escasos incentivos económicos con niveles de renta muy inferiores al sector privado para cargos similares. Además, la actividad privada entregaba estímulos que no existían en el sector público. Por lo tanto, no existían los suficientes atractivos para ocupar cargos directivos en el Estado. Si bien existía una asignación para directivos en el sistema de escala única, esta no era relevante para equilibrar la brecha con el sector privado.

Finalmente, el Comité hizo referencia a la evaluación y administración de desempeño, señalando que en Chile no existía un sistema cuyo objetivo fuese evaluar a los jefes y directores de los servicios públicos. La única evaluación disponible era la efectuada por los ministros y la que podían realizar los mismos directivos a aquellos directivos subordinados en tanto se preocupaban por realizar algún tipo de retroalimentación sobre su desempeño. Al no estar sistematizadas estas evaluaciones

---

<sup>25</sup> De acuerdo con la Ley 18.834, que fija el estatuto administrativo, “todo cargo público necesariamente deberá tener asignado un grado de acuerdo con la importancia de la función que se desempeñe y, en consecuencia, le corresponderá el sueldo de ese grado y las demás remuneraciones a que tenga derecho el funcionario” (artículo 9 del DFL 29 del Ministerio de Hacienda que refunde, coordina y sistematiza la ley 18.834). Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=236392>

se generaba un problema sobre sus criterios, donde la evaluación se basaba en aspectos subjetivos de los responsables de llevarla a cabo.

Waissbluth, por su parte, planteaba la necesidad de una flexibilización mayor del Estatuto Administrativo debido a que:

“la realidad laboral del sector público chileno ha llevado a que en la práctica sea casi imposible despedir a un funcionario, aún con pésimo desempeño y actitudes poco éticas. Asimismo, la práctica rutinaria consiste en que la evaluación de desempeño sea un rito inútil, ya que todos obtienen prácticamente la máxima calificación. En caso contrario hay quejas sindicales y reclamos diversos. Así, los directivos se evitan conflictos, el sindicato aparece defendiendo triunfalmente a sus integrantes, y el círculo vicioso se cierra: es difícil gestionar adecuadamente una organización si los directivos no tienen las herramientas como para señalar las conductas y prácticas adecuadas, premiar las más destacadas, y sancionar las violaciones flagrantes” (2006: 66).

Lo que observaba Waissbluth es que, por una parte, los cargos de confianza tenían intereses políticos y su estadía podía ser corta dentro de los servicios, mientras que, por otra, los cargos de planta, al ser tan estables, generaban pocos incentivos a los funcionarios para mejorar su desempeño. En ese sentido, si bien la ley permitía hacer cambios, los cargos directivos se enfrentaban a problemas políticos si quisieran aplicarlos cabalmente en los casos que fuera justificado.

Desde la mirada de los funcionarios, si bien durante los años 1990 y 2000 hubo avances, como un aumento real de remuneraciones, la visión fue mayormente de insatisfacción, quedando demostrado en el estudio *Clima organizacional en la administración pública chilena*, realizado por la Pontificia Universidad Católica en 1997:

**Tabla 3.1**  
**Estudio de clima organizacional en la administración pública chilena (1997)**

Afirmación	Acuerdo	Indiferente	Desacuerdo
En mi servicio las calificaciones no reflejan el buen o mal desempeño de los funcionarios.	<b>66,6%</b>	18,3%	15,1%
El sueldo no me alcanza para vivir dignamente.	<b>59,3%</b>	20,3%	20,4%
En mi servicio los que se esfuerzan tienen mayores posibilidades de ascender.	11,5%	16,8%	<b>71,0%</b>
En mi servicio hay poco empeño en su trabajo.	<b>45,0%</b>	33,5%	20,7%
En mi servicio la mayoría de los funcionarios tiene puesta la camiseta.	23,4%	41,2%	34,8%

**Fuente:** Mimeo de estudio encargado por el Gobierno a la Escuela de Sociología de la Universidad Católica de Chile, tomado de Waissbluth (2006).

Los datos indican una mala evaluación del sistema de calificaciones de funcionarios, al nivel de remuneraciones, un desincentivo a las posibilidades objetivas de ascenso y poca motivación para realizar las labores.

El Comité interministerial de modernización de la gestión pública en 1998 reconoció los avances en distintos ámbitos, pero también dio cuenta de debilidades y desafíos. Las debilidades eran el insuficiente acompañamiento y coordinación de parte de quienes ejercían responsabilidades en el nivel central; las dificultades para crear alianzas estratégicas con representantes del mundo político; la ansiedad por avanzar rápido, a pesar de la escasez de recursos, y la competencia de otras prioridades políticas, que hizo que la agenda se ampliara mucho, perdiendo foco y efectividad. Sin embargo, la debilidad detectada más importante tenía que ver con la gestión de personas (Servicio Civil, 2018a).

En síntesis, la política de recursos humanos entre los años 1990 y 2000, si bien tuvo un importante avance respecto al periodo del régimen militar con la modificación de elementos del Estatuto Administrativo, el mejoramiento de las condiciones económicas de los funcionarios y la búsqueda de una forma objetiva de realizar carrera funcionaria, en la práctica presentó varias críticas tanto por la existencia de numerosos cargos de confianza como por la real objetividad de los procesos de contratación, permanencia y evaluación en el Estado de los altos directivos públicos. Esta objetividad dependía de una clara definición sobre quién merecía ocupar altos cargos en el Estado. El *accountability* se cuestiona en la medida en que hay muchos cargos de confianza en donde la responsabilización y transparencia queda confinada a unos pocos y en donde la evaluación de desempeño de dichos directivos se ve difusa si no va de la mano de mecanismos claros de ingreso y cumplimiento de metas. Es así como, a partir de 2000, esta política tuvo un importante giro, el cual se describe en el siguiente apartado.

### **3.4 Debate en torno al diseño de la Dirección Nacional del Servicio Civil y Sistema de Alta Dirección Pública en Chile**

Tras diversos casos de corrupción detectados a inicios de la década del 2000, surgió en Chile una nueva institucionalidad pública denominada Dirección Nacional del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública, las cuales buscaron incorporar regulaciones y mayor nivel de transparencia a los procesos vinculados a la gestión de personas y directivos en el Estado. El objetivo de los siguientes puntos fue analizar el debate político, parlamentario y técnico llevado a cabo por los diversos actores involucrados en esta política pública, surgida tras la reacción de diversos sectores políticos por los acontecimientos de corrupción ocurridos en la época, además de describir las principales características del servicio.

### 3.4.1 Antecedentes del surgimiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile

La corrupción en la administración pública de Chile ha sido una preocupación académica y política, con un importante énfasis a partir del retorno a la democracia en 1990. Anteriormente, durante el régimen militar, si bien hubo hechos de corrupción de envergadura, no existía ninguna intención de atenderlos. Al iniciarse el primer gobierno democrático de transición de Patricio Aylwin (1990-1994):

“quienes se incorporaron a las diversas reparticiones del gobierno no tenían la experiencia de trabajar en el sector público y, sobre todo, encontraban que la disciplina y el temor habían ocultado una situación muy precaria en la administración pública. Se podría decir que en la trastienda de las reformas y privatizaciones se ocultaba una administración pública empobrecida y desmoralizada” (Marcel, 2006: 2).

Esta situación, llevó al presidente Aylwin a concentrarse en recuperar la capacidad operativa de los servicios públicos, dando pasos iniciales que muchas veces llevaban a nuevos conflictos y demandas.

El Gobierno de la época debió realizar grandes esfuerzos para recuperar a grupos rezagados del sector público, por ejemplo, en materia de remuneraciones y derechos laborales, como ocurrió en el caso de los profesores y personal de salud.

Según Marcel (2006), los primeros pasos tímidos en reformar el Estado se dieron en 1993 cuando “se les solicitó a los servicios que propusieran a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda indicadores de desempeño” (2). No obstante, existía un cuestionamiento a la idea de reforma del Estado, según el autor, ya que “por aquellos años, algunos ministros no parecían estar interesados en conocer la experiencia que en esta materia tenían otros países, ya que para ellos la reforma del Estado en realidad era un tema de derecha (...). Los referentes eran el gobierno de Thatcher, en el caso particular de las reformas en Gran Bretaña, y también todos los ajustes propuestos al amparo del llamado *Consenso de Washington*” (2).

Adicionalmente, durante el primer gobierno de transición, la administración pública se politizó debido a que los partidos políticos de la coalición Concertación distribuyeron el poder en determinados servicios públicos a través de una repartición de cuotas entre los partidos políticos ante la inexistencia de un sistema basado en el mérito.

Más adelante, durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), se planteó una propuesta de agenda de modernizaciones en distintos ámbitos y se formó el Comité Interministerial para la Modernización del Estado, instancia que lideró la discusión en torno a la gestión pública. Un punto relevante que destaca Marcel respecto a la velocidad de las transformaciones es la introducción de mecanismos de remuneración

ligados al desempeño en el Servicio de Aduanas y en el sector salud en 1996, además de las primeras iniciativas en Gobierno electrónico. Además, en la discusión de la ley de presupuesto para el año 1997 surgió la idea de los protocolos presupuestarios, donde “ese primer protocolo presupuestario incluyó la puesta en marcha del sistema de evaluaciones de programas gubernamentales y los balances de gestión integral” (2006: 3).

Otro hito relevante del periodo fue la promulgación de la Ley 19.653 sobre probidad administrativa en 1999, la cual tiene sus antecedentes en la Comisión Nacional de Ética Pública de 1994. En el título III de la ley se define el principio de probidad administrativa como “una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”. Sin embargo, a pesar de estos avances no había en este periodo un consenso sobre qué era una reforma del Estado entre los distintos actores del debate político.

A principios de los años 2000 durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se pudo observar que la ley de probidad del año 1999, si bien fue un avance en varios aspectos, también tuvo retrocesos, ya que permitía que funcionarios públicos pudiesen recibir regalos, lo cual estaba prohibido en la ley anterior (Rebollo, 2014), abriendo con ello un espacio para la corrupción. Asimismo, Marcel (2006) plantea que “el gobierno del presidente Lagos partió en cierta medida desde un punto similar al gobierno anterior, donde la reforma del Estado era percibida como algo importante, pero no necesariamente urgente” (4). Según Marcel (2006), el vuelco clave respecto a la reforma del Estado se dio entre fines de 2002 y comienzos de 2003 con casos importantes de corrupción en el país. Dentro de los casos que impactaron a la opinión pública a principios de la década del 2000 se encontraron el caso coimas, el caso MOP GATE y el caso Inverlink.

El caso Coimas (2002) fue una red de corrupción en la que participaron empresarios, funcionarios públicos, políticos y diputados. En octubre de 2002 el empresario Carlos Filippi denunció haber pagado \$15.000.000 de pesos chilenos (€ 20.593<sup>26</sup>) para que se le autorizara operar una planta de revisión técnica de automóviles en la ciudad de Rancagua. El dinero habría sido solicitado por el subsecretario de Transportes, Patricio Tombolini del Partido Radical y fue gestionado por el entonces diputado y exministro Víctor Manuel Rebolledo del Partido por la Democracia (PPD) (Córdova, 2004). La reacción del expresidente Ricardo Lagos fue de condena del caso. En una entrevista a la radio nacional *Cooperativa* declaró:

“Chile tiene que ser un país transparente, tenemos que combatir cualquier intento de corrupción, sea quien sea, porque ese es uno de los activos de este país” [...]; “aquí

---

<sup>26</sup> Calculado en base al promedio de las cotizaciones del euro en el mes octubre de 2002 (1 € = \$728,40). Datos obtenidos de los indicadores diarios del Banco Central de Chile (s.f.).

no hay que tener ningún tipo de contemplaciones por quienes puedan ser los personeros de cualquier jerarquía que tengan” (*Cooperativa*, 20 de octubre de 2002).

El caso Coimas terminó con nueve condenados por cohecho en junio de 2004, siendo la más alta contra Patricio Tombolini, quien fue condenado a cumplir tres años y un día de prisión efectiva, pagar una multa de \$36.000.000 de pesos chilenos (€ 46.101<sup>27</sup>) y una inhabilidad perpetua de ejercer cargos públicos. No obstante, en 2007 la Corte Suprema lo absolvió de todos los cargos (*Cooperativa*, 2007), ya que no hubo forma de demostrar que era responsable de los delitos de cohecho. En el mismo fallo se ratificó la condena a los entonces diputados Jaime Jiménez, Cristián Pareto y Víctor Manuel Rebolledo por delito de soborno, además del exasesor Alejandro Chaparro y los empresarios Carlos Filippi e Iván Sánchez (*El Mostrador*, 2007).

El caso MOP GATE que irrumpió en 2002 se originó en una empresa (GATE) creada en 1997 para asesorar a instituciones del Ministerio de Obras Públicas (MOP). Se considera como el escándalo de corrupción más importante del gobierno de Lagos. Esta empresa recibía fondos de empresas privadas del ámbito de la construcción, los cuales eran traspasados como sobresueldos u honorarios a directivos políticos del ministerio, principalmente vinculados a temas de concesiones de obra pública, con el fin de que las empresas privadas se adjudicaran licitaciones.

Este caso salió a la luz pública cuando Sara Oliva, secretaria de la compañía, acusó un autorrobo, y tras ser descubierta confesó que Héctor Peña, el dueño de GATE, obtenía licitaciones para financiar campañas políticas. La Contraloría General de la República revisó dos contratos adjudicados a GATE por el MOP que sumaban \$1.440.000.000 de pesos chilenos (€ 2.207.776),<sup>28</sup> con los que se pagaron sobresueldos a alrededor de 79 funcionarios del Estado (*Radio Biobío*, 2015).

Este caso fue cerrado definitivamente en junio de 2016 cuando la Corte Suprema dictó la sentencia definitiva en la investigación. Fueron condenados 13 funcionarios públicos (entre ellos Carlos Cruz Lorenze, exministro de Obras Públicas) por fraude al fisco. Además, se condenó a los acusados a pagar una suma total de \$799.142.217 pesos chilenos (€ 1.042.627)<sup>29</sup> (*Cooperativa*, 2016). En 2016, Ricardo Lagos declaró en una entrevista a un programa de televisión que el caso MOP GATE fue una de las peores cosas de su gobierno:

“Lo peor yo diría que es las acusaciones de corrupción que se generan con el denominado MOP-GATE y las características que tuvo. Claro, sirvió para dar un

---

<sup>27</sup> Calculado en base al promedio de las cotizaciones del euro en el mes junio de 2004 (1€ = \$780,88). Datos obtenidos de los indicadores diarios del Banco Central de Chile (s.f.).

<sup>28</sup> Calculado en base al valor promedio anual del dólar en el año 2002 (1€ = \$652,24). Datos obtenidos de los indicadores diarios del Banco Central de Chile (s.f.).

<sup>29</sup> Calculado en base al valor promedio de las cotizaciones del euro en el mes de junio de 2016 (1€ = \$766,47). Datos obtenidos de los indicadores diarios del Banco Central de Chile (s.f.).

paso adelante en cuanto a la relación de dinero y política. Absolutamente insuficiente, como eran las cosas en ese tiempo” (Cooperativa, 2016).

A raíz de los sobresueldos surgió la discusión sobre la remuneración de los directivos públicos, ya que el pago por sus funciones no se equiparaba a cargos similares en el sector privado, existiendo pocos incentivos monetarios para ellos. Las formas de aumentar la remuneración, entregando más dinero mediante la figura de los sobresueldos, eran estrictamente reñidas por la normativa, por lo cual se producían mecanismos irregulares en la búsqueda de este objetivo. Al descubrirse esto se inició la discusión respecto de los altos directivos públicos, sus sueldos, su modalidad de pago y la manera para asegurar su mejor desempeño. A partir de allí se retomaron todos los temas que se estaban trabajando desde el periodo del presidente Frei Ruiz-Tagle para los ejecutivos de estos grupos.

El último gran caso de corrupción, Inverlink ocurrido en 2003, correspondió a una empresa creada en 1998 para movilizar gigantescos recursos mediante arriendo o depósito de títulos de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), organismo estatal encargado de impulsar la actividad productiva nacional.

De acuerdo a *Radio Biobío* (2015), este caso fue descubierto a fines de enero de 2003 cuando Carlos Massad, el entonces presidente del Banco Central de Chile descubrió que desde su correo personal se enviaba información privilegiada a la empresa Inverlink, siendo la responsable de ello su entonces secretaria personal y persona de confianza Pamela Andrade. Ella, mediante coimas enviaba información, logrando que Inverlink se posicionara como una de las corredoras de bolsa más importantes de la época. Larraín (2003) plantea que tras ese descubrimiento inicial se destrabó un fraude de más de 100 millones de dólares realizado por Inverlink al fisco. Las investigaciones del caso duraron doce años, finalizando el 2015 con trece condenados por malversación de caudales públicos, estafa e infracción a la Ley General de Bancos. Este caso dejó tanto un daño a la fe pública como un impacto económico, demostrando las debilidades del Estado en materia de control.

Los tres escándalos generaron una profunda crisis política de probidad en el gobierno de Lagos, la cual solo fue superada con el compromiso de enmendar las faltas. Para ello, en enero de 2003, el entonces presidente de la república y el líder de la coalición opositora, Pablo Longueira del partido Unión Demócrata Independiente, sellaron un acuerdo para trabajar una agenda de modernización del Estado y evitar prácticas nocivas, creándose una comisión con tal fin. En declaraciones de prensa el año 2016 Lagos planteaba:

“esta importante comisión la quiero entender como la convicción de que, llegado el momento, todos nosotros, como país, seamos capaces de una doble tarea: exigir que los tribunales de justicia hagan su tarea, pero también tomar las medidas indispensables para dar un gran salto y convertir esta crisis en una oportunidad sobre

cómo modernizamos el Estado y cómo lo ponemos acorde a las exigencias internacionales” (*El Mostrador*, 2016).

A partir del trabajo de la comisión señalada fueron elaborados acuerdos político-legislativos que abordaron tres grandes temas: la agenda de modernización del Estado, la agenda de transparencia y la agenda de promoción y crecimiento. Se propusieron proyectos de ley al parlamento, siendo uno de los resultados más relevantes la promulgación de la Ley 19.882 del nuevo trato laboral, que entre otros creó por primera vez la Dirección Nacional de Servicio Civil, la cual posee por objetivo “la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado” (art. 1 del artículo vigésimo sexto), mientras que el Sistema de Alta Dirección Pública se aplica a los altos directivos públicos (definidos en la ley), los cuales “responderán por la gestión eficaz y eficiente de sus funciones en el marco de las políticas públicas y planes definidos por la autoridad, las instrucciones impartidas por sus superiores jerárquicos y los términos del convenio de desempeño que suscriban de conformidad con los artículos sexagésimo primero y siguientes, mediante la aplicación de los instrumentos de gestión necesarios y pertinentes” (artículo cuadragésimo). Todos estos procesos fueron acompañados de una gran discusión por diversos actores, cuyos principales fundamentos se analizan en el siguiente apartado.

### **3.4.2 Posicionamiento de los principales actores involucrados en la construcción de la ‘ley del nuevo trato’**

El proceso de profesionalización del Estado surgió como resultado de un debate político de diversos actores, todos los cuales estuvieron de acuerdo con la necesidad de modernizar la política de personal de los funcionarios públicos. Desde el Partido Socialista, de centro izquierda, hasta el Partido Unión Demócrata Independiente, de derecha, colaboraron en el debate y en la propuesta que derivó en el cambio de ley. A continuación, se presentan las principales propuestas por parte del gobierno de Ricardo Lagos, la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y el Centro de Estudios Públicos (CEP), quienes fueron los actores centrales del proceso.

#### ***3.4.2.1 Propuesta del Gobierno***

Rodrigo Egaña (2002) plantea que al asumir el presidente Ricardo Lagos el gobierno en 2000, las orientaciones programáticas en materia de modernización del Estado estaban contenidas en el *Proyecto de reforma y modernización del Estado*, el cual tenía dos grandes líneas de intervención en la administración: la estructura del sector público y la gestión de dicho sector.

En cuanto al objetivo de gestión, en lo relativo a recursos humanos, la propuesta también contenía dos ámbitos. Por un lado, mejorar la calidad de vida de los trabajadores del sector público y, por otro lado, llevar adelante una política dirigida a los directivos públicos. Según el autor (2002), los aspectos para lograr los objetivos ligados a la política de los directivos públicos fueron:

- a. **“Los procesos de selección y contratación de directivos.** Manteniendo el principio de que los cargos directivos son de confianza de sus superiores, se consideró factible introducir criterios de calidad en la selección de las personas que ocuparían dichos cargos, asegurando un mínimo de calidad en los directivos nominados.
- b. **Las remuneraciones competitivas.** Remuneraciones no competitivas generan muchas veces dificultades para contar con directivos del nivel requerido. Al mismo tiempo, incentivan la fuga de profesionales que, tras un periodo de formación, pasan al sector privado.
- c. **La gestión del desempeño.** Junto a los elementos anteriores, era fundamental introducir un sistema de gestión del desempeño, que ha sido considerado como la variable central en la mejora de la calidad de los resultados de la acción de los directivos públicos.
- d. **La formación para la Dirección Pública.** La gestión pública tiene sus especificidades propias, que la hacen diferente a la gestión de instituciones privadas. No es posible traspasar mecánicamente al sector público visiones y propuestas que son efectivas en el mundo privado” (126-127).

Más tarde, en septiembre de 2001, el presidente Ricardo Lagos dio a conocer el proyecto de ley que creaba el Estatuto de Dirección Pública. El documento *Estatuto de la Dirección Pública: Programa de Reforma*, emitido por el proyecto de reforma y modernización del Estado de la Secretaría General de la Presidencia, establecía la postura del Gobierno en relación con el tema de los directivos públicos.

Así, el mensaje presidencial que iniciaba el proyecto de ley que regulaba la nueva política de personal a los funcionarios públicos establecía los siguientes puntos: en primer lugar, el Gobierno proponía que el 100% de los 200 jefes de servicio y división de la época continuarían siendo de exclusiva *confianza* del presidente de la república, generando con ello una articulación entre los conceptos relativos a concurso público versus cargos de confianza.

En segundo lugar, en relación con la selección de candidatos de directivos públicos, se proponía que al interior del Gobierno se formara una comisión imparcial que revisara si los candidatos buscados por el Gobierno cumplían con los niveles mínimos de *exigencia*. El proyecto de ley facultaba a los jefes de servicio realizar la búsqueda de los candidatos más idóneos para los cargos directivos de segundo nivel, permitiendo, además, la definición del perfil de dichos cargos.

Por otro lado, en lo referido al contrato, el proyecto establecía también que los altos directivos de segundo nivel fueran dotados de cierto grado de *inamovilidad*. El proyecto establecía que el jefe del servicio pudiese continuar *evaluándolos*, pero a aquello se agregaba el hecho de que la relación laboral pasaría a regirse por un contrato, dejando de ser de exclusiva confianza del jefe de servicio, terminando con la libertad de despido.

Según la propuesta, el jefe de servicio sólo podía despedir a un directivo subordinado mediante la acumulación de reiteradas evaluaciones negativas de desempeño (mínimo dos), o bien, podría ser despedido por razones expresas y justificadas, pudiendo el directivo de segundo nivel apelar al ministro contra el despido.

Mientras que lo relativo a las remuneraciones el proyecto establecía que la fijación de las remuneraciones base de los jefes de servicio y de los directivos de segundo nivel, debía ser propuesta por un “ente comparador externo”, que se caracterizara por su *transparencia y legitimidad*.

Respecto al control, el proyecto proponía también establecer un conjunto de medidas de *control de gestión* al interior del poder ejecutivo. Adicionalmente, destacaba la propuesta de crear una nueva oficina de recursos humanos del sector público, cuyos funcionarios fueran de exclusiva confianza del presidente de la república.

Esta propuesta contenía elementos de confianza al mantener que los jefes de servicio fuesen de confianza del presidente de la república, pero, al mismo tiempo, esbozaba la necesidad meritatoria en la elección de esos directivos públicos. Dicha meritocracia también estaba tensionada con la discrecionalidad política de los jefes de servicio. Además, la inamovilidad de directivos subordinados y las evaluaciones para justificar su despido daban luces del mejoramiento del sistema de evaluación y la necesidad de permanencia en el Estado de un grupo profesional.

Luego de estas propuestas, los días 4 y 5 de octubre de 2001 se realizó un seminario sobre reforma y modernización del Estado, convocado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y una comisión especial del Senado. De este seminario surgió una nueva propuesta para abordar el tema de los directivos públicos, la cual apuntaba a crear un servicio cuyo objetivo central fuese la gestión estratégica de las personas al interior del Estado, el cual debería definir la modalidad de los contratos, apoyar técnicamente los procesos de selección y establecer las líneas de perfeccionamiento (Servicio Civil, 2018a).

Dicha propuesta se basaba en el documento *Las opciones para la reforma del Estado en Chile*, publicado por Mario Marcel en 2002, donde se exponían algunos criterios necesarios para reformar el Estado en esta materia, los cuales son:

- a) “En primer lugar, se debe apuntar a fortalecer la carrera funcionaria, basándola en el *mérito* y que llegue, al menos, hasta los cargos directivos. Para ello, se debe sustituir la provisión de cargos mediante ascenso automático por el mecanismo de concurso, aunque restringiendo su amplitud. Los concursos debieran ser internos en cada institución para cargos técnicos y profesionales y abiertos a toda la administración pública para cargos directivos. Además, la carrera funcionaria debiera *extenderse*, al menos, en un nivel y abarcar así los cargos de jefe de departamento. Paralelamente, se debe establecer la facultad de declarar la vacancia en el cargo de los funcionarios que cumplen la edad para jubilar.
- b) En segundo lugar, se debe facilitar el movimiento de funcionarios desde áreas cuya actividad se encuentra en declinación a otras en crecimiento, estableciendo un mecanismo permanente de *traspaso de cargos y dotación*.
- c) En tercer lugar, se debe crear una entidad responsable por la *gestión* de la política de personal en el sector público con objetivos y estrategias de largo plazo. Este organismo debe hacerse cargo del cumplimiento de los compromisos que se adopten al definir determinadas políticas, que las normas se apliquen y se realicen seguimientos que permitan identificar fortalezas y debilidades” (Servicio Civil, 2018a: 34-35).

Además de estos puntos, Marcel añadía que:

“Las propuestas anteriores no deben, sin embargo, comprometer *la descentralización en la gestión de recursos humanos*. El mayor campo para ello se da en el ámbito de las remuneraciones, aunque con ciertos grados de centralización. Por ejemplo, se pueden establecer bandas remuneracionales, otorgando a las instituciones y directivos la facultad para fijar las remuneraciones al interior de cada banda. Deben establecerse iniciativas orientadas al fomento de la ética en el sector público y al fortalecimiento de los mecanismos de control. El perfil de los directivos públicos de calidad no es asimilable al de las funciones gerenciales en el sector privado, pues requieren habilidades distintas. El proceso de selección debe considerar estas peculiaridades. Debe considerar no sólo la aptitud para el cargo, sino también las perspectivas en cuanto al desempeño futuro de la función” (Servicio Civil, 2018a: 35).

En resumen, desde el programa de Gobierno hasta los análisis de Mario Marcel en 2002, la propuesta de cómo abordar los recursos humanos en cuanto a directivos públicos fue cambiando, lo cual puede verse en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3.3**  
**Resumen de las propuestas del Gobierno**

Ámbito	Propuestas programáticas (Egaña, 2018)	Estatuto de la Dirección Pública: Programa de Reforma, 2001	Las opciones para la reforma del Estado en Chile 2002 (Servicio Civil 2018a)
Selección	Basada en la confianza, pero con criterios de calidad.	Jefes de servicio continúan siendo de confianza, pero con niveles mínimos de exigencia.	Fortalecimiento de la carrera funcionaria basada en el mérito hasta los cargos directivos. Concursos abiertos a toda la administración pública para cargos directivos.
Remuneración	Competitivas con el sector privado.	Definición de la remuneración a través de un ente comparador externo.	Definición con grados de centralización de una banda de remuneraciones para que instituciones y directivos de manera descentralizada seleccionen la más idónea.
Gestión	Gestión del desempeño para mejorar la calidad de los directivos públicos.	Control de gestión de los directivos.	Control de gestión y fomento de la ética en el sector público.
Institucionalidad	Formación específica para la Dirección Pública.	Creación de Oficina de Recursos Humanos del sector público.	Creación de una entidad responsable de la gestión de la política de personal en el sector público con objetivos y estrategias de largo plazo.

**Fuente:** elaboración propia.

El resumen anterior muestra el camino que generó el Gobierno entre el 2000 y 2002 antes del proyecto de ley que creó el servicio civil. Se observa que en cuanto a la selección fue transitando desde la confianza hacia el mérito; respecto a las remuneraciones fue proponiendo distintas alternativas bajo el mismo diagnóstico de la necesidad de aumentar los ingresos de los altos directivos públicos. En cuanto a la gestión, también se compartió la necesidad de control de los directivos y el establecimiento de ciertas formas de medición de su gestión y desempeño, junto al fomento de mayores criterios de ética y probidad en el ejercicio de sus funciones y, respecto a la institucionalidad, la propuesta fue avanzando desde la necesidad de formación, hasta la creación de una entidad responsable de la gestión de la política de personal en el sector público, lo que posteriormente tomó la forma del servicio civil.

### **3.4.2.2 Posicionamiento de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF)**

La Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF, 2000) estuvo plenamente de acuerdo con la necesidad de las reformas. En términos generales, su propuesta se orientaba principalmente a conseguir un Estado dotado de capacidad reguladora y fiscalizadora, que garantizara el bien común y protegiese los derechos políticos, económicos, sociales, laborales y culturales de todos los trabajadores. Primaba en tanto una idea de *accountability* horizontal, en la cual el Estado fuera capaz de fiscalizarse a sí mismo y generara mecanismos de monitoreo y evaluación consensuados con los funcionarios.

Antes de la promulgación de la ley de nuevo trato, entre el Gobierno y la ANEF se firmaron protocolos y acuerdos. En el tema específico de recursos humanos, la ANEF proponía al Gobierno diseñar una nueva política de desarrollo de personal moderna e integral, basada en una legislación que promoviera el desarrollo de las capacidades de los funcionarios públicos, junto con otorgarles mayores posibilidades para *participar* en la modernización de la gestión pública, generándose además un ambiente laboral de mayor *dignificación*, así como una efectiva articulación y coordinación del proceso de rediseño (ANEF, 2001).

En concreto, la ANEF proponía la continuidad en la estabilidad en el empleo, el respeto a la carrera funcionaria y la protección a los beneficios remuneratorios. Propuso la implementación de una política de personal que incorporase sistemas *objetivos y transparentes* de selección del personal, de inducción de este en los distintos ámbitos del quehacer de los servicios, con carrera funcionaria basada en *el mérito, la experiencia, la formación, capacitación y perfeccionamiento*, aspectos que permitieran efectivamente una movilidad y fluidez al escalafón. Se buscaba perfeccionar la carrera funcionaria con el objetivo de que los funcionarios más destacados pudieran tener la preeminencia para ascender en el escalafón. Asimismo, la ANEF enfatizó que:

“el proceso de reforma y modernización del Estado deberá implementarse con el más pleno respeto a los derechos laborales y funcionarios establecidos en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, vigentes en Chile, que garantizan la libre y organizada participación y negociación bipartita de los trabajadores, los criterios económicos supeditados a la dimensión social y un desarrollo de las personas que promueva su permanente y continua capacitación, formación y perfeccionamiento técnico-profesional, como también en el ámbito de los valores del servicio público como la probidad, la responsabilidad, la transparencia, la no discriminación, con remuneraciones que reconozcan el esfuerzo y el aporte de los trabajadores a la gestión del Estado” (2001: 2).

Tanto el Gobierno como la ANEF coincidían en la necesidad de perfeccionar la Dirección Pública, especialmente en lo referente a la profesionalización de los conocimientos requeridos para los cargos públicos, en las metodologías de gestión, el clima organizacional y el liderazgo. La ANEF resaltaba un enfoque de gestión participativo y en alianza con los funcionarios y sus organizaciones representativas (ANEF, 2000). De acuerdo con esta lógica, se opuso en forma categórica a que el mayor número de directivos públicos fuese nombrado por el presidente de la república, señalando que la selección de ellos debía basarse en el mérito, la experiencia y la carrera realizada en la Administración Pública. Señalaron, además, otros atributos que debía tener un directivo público, tales como: conocimiento cabal de los servicios, ser expertos en calidad, con buen trato con el personal, con liderazgo democrático, que generen confianza, con capacidad para trabajar en equipo, que establezcan tanto al interior de los servicios, así como con los usuarios de los mismos, relaciones de cooperación, integrando tanto a actores internos como externos.

Con respecto a la evaluación de los altos directivos, la ANEF propuso que estos debían ser evaluados en función de *metas integrales*, considerando especialmente los aspectos de relaciones laborales y de políticas de personal. Se citó como ejemplo la metodología de evaluación de la gestión pública a través de resultados que se implementaba para otorgar el *Premio nacional a la calidad de los servicios públicos*, en donde la ANEF participa activamente.

Finalmente, la ANEF se opuso a que fuese el Ministerio de Hacienda el que fijase los procedimientos para nombrar directivos y profesionales encargados de las funciones críticas.<sup>30</sup> Argumentaban que con esto el organismo gubernamental se transformaría en una entidad omnipotente, basada exclusivamente en criterios económicos.

#### ***3.4.2.3 Opinión y propuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP)***

La propuesta del CEP de modernización del Estado en el ámbito de los altos directivos públicos se basó en los fundamentos de un estudio desarrollado por los investigadores de la Universidad de California, Peter Evans y James E. Rauch. Este estudio analiza las características de los principales servicios públicos de 35 países en desarrollo, comparándolos con su crecimiento económico entre 1970 y 1990. Según el Servicio Civil:

“La investigación utiliza una escala de webearianitud –basada en los principios de Weber sobre organización del Estado– para medir el grado en que los servicios

---

<sup>30</sup> La Ley 19.882 en su artículo 73° señala: “Se considerarán funciones críticas aquellas que sean relevantes o estratégicas para la gestión del respectivo ministerio o institución por la responsabilidad que implica su desempeño y por la incidencia en los productos o servicios que éstos deben proporcionar”.

públicos reclutan a su personal sobre la base del mérito y ofrecen carreras gratificantes con proyección en el largo plazo” (2018a: 37).

De este modo, se concluye que es factible la tesis de que las burocracias estatales que tienen directivos seleccionados por méritos y carreras predecibles y gratificantes estén vinculados a países con mayores tasas de crecimiento económico. Extrayendo los datos de dicho informe, los investigadores del CEP concluyeron que si Chile hubiese tenido directivos públicos de la calidad de Hong Kong su tasa de crecimiento hubiese sido 1,5 puntos porcentuales mayor cada año, y si hubiese tenido los de Singapur, hasta 2,1 puntos mayor.

Con estos antecedentes el CEP se preocupó de manera especial por el tema de la Dirección Pública en Chile. Ya desde el gobierno de Eduardo Frei comenzó a trabajar en la elaboración de una propuesta relativa a este tema dentro de propuestas más amplias de modernización del Estado. En agosto de 2001, la Comisión de Reforma del Estado del CEP dio a conocer públicamente su propuesta denominada *Contratos y remuneraciones de altos directivos públicos*, y que versaba sobre lo siguiente: a propósito de la selección de altos directivos, el CEP estableció que una reforma del Estado de Chile, y en particular en el tema de la gestión de la administración pública, debía estar orientada a las siguientes áreas:

a) La primera, establecía que el reclutamiento de los altos directivos del Estado debía basarse en el mérito y las remuneraciones debían ser *adecuadas y predecibles*. Señalaba la propuesta que la gestión pública sólo mejoraría en la medida en que se contara con excelentes directivos, competentes y capaces de manejar adecuadamente las nuevas herramientas de gestión, además del desarrollo de una serie de capacidades y habilidades que son propias a un buen gerente. Esta recomendación también fue formulada por el Banco Mundial (1997), en relación con el papel que debe adoptar el Estado ante un mundo cambiante que exige cada vez contar con funcionarios más capacitados e idóneos para ejercer cargos de alta dirección.

b) La segunda, es que debía diferenciarse entre los directivos técnicos y los directivos políticos. En relación con el reclutamiento de los altos directivos técnicos el CEP propuso que este proceso se ejecutara solo en base al *mérito*, y su remuneración debería tener una relación de equivalencia con respecto a ejecutivos de responsabilidad similar en organizaciones privadas. Respecto a los altos directivos encargados de la formulación de políticas, se propuso que estos continuaran dependiendo de la confianza del presidente de la república, por el tema relativo a la gobernabilidad. El organismo planteó que el Gobierno necesitaba contar con un número determinado de funcionarios de confianza por el compromiso que se posee con respecto al diseño e implementación de políticas. Si se deja todo a la alta directiva tecnócrata se corre el riesgo de la

falta de compromiso con las directrices del Gobierno, pudiendo fracasar los objetivos prometidos en la elección presidencial, expresó el Centro de Estudios Públicos, pudiendo, además, transformarse en un factor que favorezca la corrupción y las malas prácticas al interior del Estado.

c) Tercero, la creación de un servicio civil adaptado a las necesidades de Chile, que considerara políticas de *eficiencia* y partidarias de selección de directivos públicos. Se bosquejó que dicho servicio estuviera encargado de la selección competitiva de los candidatos de las dos capas superiores de puestos directivos técnicos o ejecutores, entre otras materias.

d) Cuarto, respecto al tema de la evaluación de desempeño de los altos directivos, se planteó dos caminos: la creación de una institución central dedicada al *control de desempeño* de este grupo de funcionarios y la responsabilidad de la evaluación de desempeño del alto directivo en el ministro o subsecretario.

e) Quinto, las remuneraciones de los altos puestos directivos debían ser comparables con las de los ejecutivos del sector privado. Además, se propuso crear una ley especial de remuneraciones para los jefes de servicios públicos y las divisiones. Y los altos directivos ejecutores debían tener la opción de desarrollar carreras largas en el Estado, en donde la competencia en la promoción ocurra según el desempeño y el mérito.

f) Sexto, se propuso establecer una *legislación especial* que permitiese reglamentar los asuntos del personal de la alta dirección pública de las organizaciones ejecutoras del Estado central. Esta legislación debía establecer los principios básicos de selección basada en el *mérito y remuneraciones competitivas*, similares a las existentes en el sector privado. Es por eso que se proponía la creación del Consejo de Dirección Pública, como una entidad autónoma de los poderes ejecutivo y legislativo, la cual estaría encargada de la administración de los asuntos laborales de los altos directivos. La función primordial de este consejo sería “garantizar un piso de calidad profesional en los nombramientos de los directivos máximos del Estado central (jefes de servicios públicos y jefes de división en ministerios)” (Valdés, 2001: 12).

En el plano político la propuesta del CEP consideraba importante fortalecer las atribuciones de control del presidente de la república y de los ministros sobre los servicios y divisiones ejecutoras, brindar a los ministros instrumentos adecuados, que le permitan controlar la gestión de los altos directivos como, por ejemplo, la libertad de despido y la existencia de un número adecuado de funcionarios de confianza del presidente para sostener la cohesión interna de la coalición de Gobierno.

En resumen, tomando los elementos claves de los principales actores que formularon propuestas para la reforma del Estado, se pueden observar las similitudes y diferencias en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3.4**  
**Resumen de propuestas reforma del Estado**

Ámbito	Gobierno	ANEF	CEP
Selección	Confianza y mérito.	Mérito, experiencia y carrera.	Separación entre directivos técnicos (mérito) y no técnicos (confianza).
Gestión	Control de la gestión y carrera funcionaria.	Metas integrales considerando aspectos de relaciones laborales.	Evaluación de desempeño a través de una institucionalidad central.
Remuneración	Competitivas con el sector privado definidas a través un ente externo. Centralización de una banda de remuneración.	Sin propuesta.	Equivalentes a ejecutivos de la misma responsabilidad en el sector privado. Creación de una ley especial de remuneraciones.
Institucionalidad	Creación de una entidad responsable de la gestión de la política de personal en el sector público con objetivos y estrategias de largo plazo (última propuesta).	Se esperaba un estado regulador y fiscalizador, respetando los convenios internacionales de la OIT.	Creación de un Servicio Civil adaptado a las necesidades de Chile. Creación de un Consejo de Dirección Pública encargado de la administración de los ámbitos laborales de los Altos Directivos.

**Fuente:** elaboración propia.

Las opiniones y propuestas de los actores políticos analizados influyeron en la discusión que se dio en relación con el tema, pero algunas opiniones pesaron más que otras al momento de concebir la ‘ley de nuevo trato’. Es así como se puede verificar que la elaboración del trabajo realizado por un conjunto interdisciplinario de profesionales del Centro de Estudios Públicos constituyó las bases más sólidas a la hora de la discusión de la Ley 19.882.

No existen diferencias entre los actores en relación con el objetivo de la modernización o en cuanto a la necesidad de legislar sobre el tema. Se observa un gran consenso de que se requiere de un Estado capaz de responder a los cambios cada vez más rápidos del entorno y directivos públicos capaces de encabezar de manera transparente las instituciones públicas, para hacerlas así más eficientes. Las

diferencias de opiniones se identificaron en ciertos tópicos más específicos de forma. El dilema entre confianza y mérito resultó ser el punto más conflictivo, generándose una gran cantidad de opiniones, dando lugar a una especie de equilibrio entre dos opciones: que se conservara el derecho a decidir por parte de la autoridad competente respecto de los cargos que estaban en concurso, así como también se liberara de esta responsabilidad y se establecieran métodos más técnicos. Esto se concretaría en la ley en un proceso de preselección en base al mérito y una selección final en base a la confianza, evidenciándose así dos etapas en los procesos de selección de los directivos: una etapa técnica (preselección constituida en ternas o quinas), y una etapa política (selección en base a la confianza).

Varios actores consideraron la creación de un órgano especializado como un signo positivo, pero hubo divergencias de opinión en la constitución y atribuciones. Aun así, la ley le otorgó una serie de atribuciones, las cuales fueron consideradas excesivas por algunos actores.

La tramitación del proyecto de ley se inició el 25 de septiembre de 2002, cuando Ricardo Lagos realizó el primer trámite constitucional ante la Cámara de Diputados, y tras pasar por los distintos trámites constitucionales y revisiones, se promulgó la Ley 19.882 el 11 de junio de 2003. En síntesis, la ley aprobada por el Parlamento contuvo diversas ideas y opiniones de los diferentes actores consultados, las cuales formaron parte de las interacciones que dieron lugar a la discusión y construcción del proyecto, el cual se describe en el siguiente apartado.

### **3.4.3 Descripción de la institucionalidad del Servicio Civil y Alta Dirección Pública**

Esta sección analiza principalmente la Ley 19.882, por lo que se seleccionaron extractos de esta que describen de mejor manera la institucionalidad y funcionamiento del Servicio Civil y del sistema de Alta Dirección Pública de Chile.

El 23 de junio de 2003 fue publicada en el *Diario Oficial de la República de Chile* la Ley 19.882 que “regula nueva política de personal a funcionarios que indica”. Esta ley se compone de siete títulos, los cuales abarcan los temas de remuneraciones y otros beneficios; bonificación por retiro funcionario; la Dirección Nacional de Servicio Civil; normas sobre carrera funcionaria; normas remuneratorias particulares; el Sistema de Alta Dirección Pública y un título final. Para efectos de esta investigación se presentará el título III de la Dirección Nacional de Servicio Civil y el título VI del Sistema de Alta Dirección Pública.

La ley define la Dirección Nacional del Servicio Civil como “un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el presidente de la república a través del Ministerio de Hacienda y que tendrá por objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal

en los servicios de la administración civil del Estado” (Art. 1 del artículo vigesimosexto).

Según la primera versión de la ley, le corresponden al Servicio Civil 26 funciones específicas, las cuales se presentan de manera resumida a continuación:

- i. Participar en el diseño de las políticas de administración de personal del sector público y colaborar con los servicios públicos en la aplicación descentralizada de las mismas (...);
- ii. Promover reformas y medidas tendientes al mejoramiento de la gestión del personal del sector público;
- iii. Prestar asesoría en materias de personal a las autoridades de gobierno, a los subsecretarios y jefes de los servicios en materias de personal de alto nivel;
- iv. Realizar las acciones necesarias para asegurar el eficiente y eficaz funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública (...);
- v. Constituir y administrar un registro de los cargos de altos directivos públicos que comprenda toda la información relevante de los mismos;
- vi. Constituir y administrar un registro de la información individual y funcionaria, incluidos los perfiles profesionales de las personas que desempeñen los cargos de directivos públicos, como asimismo de los convenios de desempeños suscritos por ellos;
- vii. Realizar estudios sobre remuneraciones en los sectores público y privado (...) para proponer las asignaciones de alta dirección pública y funciones críticas, como asimismo para la determinación de las demás retribuciones económicas en el ámbito del sector público;
- viii. Facilitar y prestar oportunamente el debido e integral apoyo administrativo y técnico al Consejo de Alta Dirección Pública para el cabal cumplimiento de sus funciones;
- ix. Fomentar y apoyar la profesionalización y desarrollo de las unidades de personal o gestión de personas de los ministerios y servicios. (...);
- x. Constituir una instancia de apoyo a la interlocución con las organizaciones de funcionarios de los ministerios y servicios, en cuanto al cumplimiento de normas legales y seguimiento de los acuerdos que se suscriban con los mismos;
- xi. Fomentar el desarrollo de la cultura participativa con el fin de mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos;
- xii. Incorporar en la proposición de políticas de personal, variables que eviten todo tipo de discriminación, tales como, género, tendencias sexuales, religión, étnicas, discapacidades físicas y otras de similar naturaleza;
- xiii. Constituir y administrar un registro de consultores externos especializados en servicios de asesoría para procesos de selección de personal, y de desarrollo y gestión de personas. (...);
- xiv. Realizar diagnósticos y estudios acerca de temas propios de sus funciones;
- xv. Promover la implementación de programas de inducción para los funcionarios que ingresen a la administración;
- xvi. Administrar Fondos creados para ejecutar programas en el área laboral, (...);
- xvii. Realizar las tareas que el ministro de Hacienda le encomiende en el ámbito del personal del sector público;

- xviii. Impartir normas de aplicación general en materias de gestión y desarrollo de personas a los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados a través de ellos, para su implementación descentralizada, tendientes a estandarizar materias relativas a reclutamiento y selección de personas, concursos de ingreso y promoción, programas de inducción, programas de capacitación, sistemas de promoción, sistema de calificaciones y otras materias referidas a buenas prácticas laborales. (...);
- xix. Visar los reglamentos especiales de calificaciones de las instituciones señaladas en la letra anterior;
- xx. Impartir a los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados a través de ellos, normas de aplicación general para la elaboración de códigos de ética sobre conducta funcionaria;
- xxi. Difundir y promover el cumplimiento de las normas de probidad administrativa y transparencia en los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados a través de ellos;
- xxii. Impartir directrices de carácter general para la formulación, seguimiento y evaluación de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos;
- xxiii. Informar, en enero de cada año, al Consejo de Alta Dirección Pública, acerca de la duración de los procesos de selección, los programas de inducción y acompañamiento a altos directivos públicos efectuados, los costos del sistema, evaluación de los consultores externos (...) el desempeño de los profesionales expertos y el estado de cumplimiento de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos que se hubieren registrado en la Dirección Nacional del Servicio Civil, durante los doce meses anteriores a la elaboración de dicho informe;
- xxiv. Requerir, respecto de aquellos candidatos que integran alguna nómina, información para verificar antecedentes referidos al cumplimiento de las exigencias derivadas de la probidad administrativa, inhabilidades e incompatibilidades y prevención de conflictos de intereses. (...);
- xxv. Diseñar e implementar programas de inducción y acompañamiento para los altos directivos públicos, y
- xxvi. Ejecutar las demás funciones que le encomienden las leyes y los reglamentos.

Respecto al Título VI del Sistema de Alta Dirección Pública, el artículo trigésimo quinto establece:

“un Sistema de Alta Dirección Pública, que se regirá por las disposiciones de la presente ley y, supletoriamente, por aquellas que más adelante se indican, al que estarán sujetos los funcionarios de la exclusiva confianza de la autoridad competente que se señalarán, que desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de estos, y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad. Para los efectos de esta ley, estos funcionarios se denominarán ‘altos directivos públicos’”.

Por su parte, el artículo trigésimo séptimo indica que:

“Los cargos cuyo ejercicio se entregue a altos directivos públicos deberán corresponder a jefes superiores de servicio y al segundo nivel jerárquico del respectivo organismo. Para otorgar a un cargo la calidad de segundo nivel jerárquico de un servicio público, sus titulares deberán pertenecer a la planta de directivos y depender en forma inmediata del jefe superior o corresponder a jefaturas de unidades organizativas que respondan directamente ante dicho jefe superior, cualquiera sea el grado o nivel en que se encuentren ubicados en la planta de personal. Los subdirectores de servicio y los directores regionales serán siempre cargos del segundo nivel jerárquico”.

En tanto, con respecto a la formación de los candidatos, el artículo cuadragésimo señala:

“La competencia profesional, la integridad y probidad son criterios básicos que han de prevalecer en el acceso al Sistema de Alta Dirección Pública, así como para la evaluación de los directivos que la integran. (...) Los requisitos para ocupar un cargo de Alta Dirección Pública son: posesión de un título de una carrera de, a lo menos, ocho semestres de duración, otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocidos por este y acreditar una experiencia profesional no inferior a cinco años, sin perjuicio de otros requisitos que pueda exigir la ley para cargos determinados. Para el cómputo de la duración de la carrera que da origen al título profesional de pregrado, podrán sumarse los estudios de postgrado realizados por el mismo candidato.”

Lo anterior se vincula principalmente a la meritocracia vía credenciales educativas, donde el mayor esfuerzo realizado está en los años de estudio, dando igualdad de acceso a participar de un concurso público de manera transparente a aquellos que cumplan con los requisitos.

Dentro de la estructura de la Dirección Nacional del Servicio Civil se establece un Consejo de Alta Dirección Pública, el cual responde a las siguientes funciones que se presentan de manera resumida:

- i. Regular los procesos de selección de candidatos a cargos del Sistema de Alta Dirección Pública, (...).
- ii. Resolver la contratación de empresas especializadas en selección de personal para asesorar o realizar todo o parte de las labores involucradas en los procesos de selección, (...).
- iii. Revisar y aprobar los perfiles profesionales de los candidatos propuestos por el ministro o el subsecretario del ramo, actuando este último por delegación del primero, o por el jefe de servicio respectivo, según corresponda, para proveer cargos del Sistema de Alta

- Dirección Pública, pudiendo para este efecto proponer criterios generales a la Dirección Nacional del Servicio Civil. (...).
- iv. Proponer al presidente de la República una nómina de 3 o 4 candidatos seleccionados en el proceso de selección efectuado para la provisión de un cargo de jefe de servicio.
  - v. Participar en el Comité de Selección de directivos del segundo nivel jerárquico, mediante la designación de uno de sus integrantes de la letra b) del artículo siguiente o de un profesional experto de la nómina que al efecto deberá elaborar. (...).
  - vi. Conocer de los reclamos interpuestos por los participantes en los procesos de selección del Sistema de Alta Dirección Pública.
  - vii. Proponer al ministro de Hacienda los porcentajes de la Asignación de Alta Dirección Pública para los jefes superiores de servicio del Sistema, (...).
  - viii. Proponer a la Dirección Nacional del Servicio Civil las medidas y normas generales que juzgue necesarias para el mejor funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública (...).
  - ix. Conocer y aprobar directrices para el diseño e implementación de los planes y programas de inducción, acompañamiento, formación y desarrollo de altos directivos públicos, elaborados por la Dirección Nacional del Servicio Civil.
  - x. Aprobar, con el acuerdo de cuatro de sus miembros y por razones fundadas, la utilización del mecanismo de gestión de candidatos establecido en el inciso tercero del artículo quincuagésimo cuarto, para cada concurso que lo requiera.
  - xi. Informar, en el mes de mayo de cada año, a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados sobre el funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública y especialmente, acerca de la duración de los procesos de selección, los costos del sistema, evaluación de los consultores externos a que se refiere la letra m) del artículo 2 de la ley orgánica de la Dirección Nacional del Servicio Civil, contenida en el artículo vigésimo sexto de esta ley, y el desempeño de los profesionales expertos, así como también, los programas de inducción y acompañamiento efectuados a altos directivos públicos e información estadística referida al cumplimiento de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos. El Consejo remitirá, previamente, copia de este informe al ministro de Hacienda.

Este consejo es un cuerpo colegiado, de carácter autónomo, que cumple el rol de garante del buen funcionamiento de la Alta Dirección Pública. Junto con el Servicio Civil, integra la institucionalidad del sistema. Se compone de cinco integrantes: el director o directora nacional del Servicio Civil, quien ocupa la presidencia, y cuatro consejeros de reconocido prestigio por su experiencia y conocimientos en administración de personal y/o políticas públicas, quienes son designados por el presidente de la república, con acuerdo de los 4/7 de los senadores en ejercicio. Sus nombramientos son por un periodo de seis años, nominados por pares alternadamente cada tres años y tienen carácter inamovible.

Un aspecto importante a considerar es parte del artículo 48, el cual prohíbe:

“todo acto de discriminación que se traduzca en exclusiones o preferencias basadas en motivos diferentes de los méritos, calificaciones, competencias y aptitudes exigidas para el desempeño del respectivo cargo. Todos los postulantes a un cargo participarán en el proceso de selección conforme a procedimientos uniformes y en igualdad de condiciones”.

Aquí se da cuenta de la preeminencia de un proceso transparente y de una evaluación acorde a estándares profesionalizantes y no respecto a otros atributos de los candidatos.

El artículo 61 describe los convenios de desempeño como mecanismo de evaluación, los cuales:

“se incluirán las metas anuales estratégicas de desempeño del cargo durante el periodo y los objetivos de resultados a alcanzar en el área de responsabilidad del directivo en cada año, con los correspondientes indicadores, medios de verificación y supuestos básicos en que se basa el cumplimiento de los mismos. Dichas metas y objetivos deberán ser coherentes con los determinados para el servicio de conformidad con sus sistemas de planificación, presupuestos y programas de mejoramiento de la gestión”.

La Ley N.º 19.882 no ha permanecido estática desde su entrada en vigencia. Por el contrario, ha sido objeto de múltiples modificaciones y ajustes normativos que reflejan tanto la evolución de las prioridades gubernamentales como la necesidad de adecuar su marco regulatorio a nuevas demandas sociales y administrativas. Estas reformas han abarcado ámbitos diversos: desde reajustes presupuestarios para adecuar remuneraciones y escalas salariales, hasta la incorporación de incentivos al desempeño con el fin de estimular la eficiencia, la calidad del servicio y la orientación a resultados por parte de los funcionarios públicos.

Asimismo, la ley ha sido utilizada como vehículo para la creación, reorganización o modificación de instituciones públicas, respondiendo a procesos de reestructuración sectorial y a la necesidad de fortalecer áreas estratégicas del aparato estatal. Paralelamente, se han introducido mecanismos para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, reforzando el acceso ciudadano a la información y el control sobre la gestión de los altos cargos. En conjunto, estas modificaciones no solo han ajustado elementos técnicos de la ley, sino que han contribuido a consolidar un servicio civil más profesional, transparente y alineado con los principios de gobernanza moderna.

En el siguiente cuadro se sintetizan las principales reformas introducidas a la Ley N.º 19.882, destacando sus objetivos, el contexto en que se implementaron y sus efectos más relevantes sobre la estructura y funcionamiento del sistema.

**Cuadro 3.5**  
**Historial de las principales modificaciones de la Ley 19.882**

<b>Año de modificación</b>	<b>Leyes modificatorias de la ley 19.882</b>	<b>Ministerio</b>	<b>Tema central de modificación</b>
2007	20.212	Hacienda	Modifica las leyes N° 19.553, N° 19.882, y otros cuerpos legales, con el objeto de incentivar el desempeño de funcionarios públicos.
2007	19.882	Hacienda	Regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica.
2008	19.882	Hacienda	Regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica.
2016	20.900	Secretaría General de la Presidencia	Para el fortalecimiento de la transparencia y la democracia.
2016	19.882	Hacienda	Regula nueva política de personal a los funcionarios que indica.
2016	20.955	Hacienda	Perfecciona el sistema de alta dirección pública y fortalece la dirección nacional del Servicio Civil.
2018	19.882	Hacienda	Regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica.

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Biblioteca del Congreso Nacional (2020).

De las reformas realizadas, la de mayor envergadura se produjo en 2016 durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet. Para esto se promulgó la Ley 20.955 que perfeccionó el sistema de Alta Dirección Pública y fortaleció la Dirección Nacional del Servicio Civil. Esta nueva ley incorporó nuevos servicios públicos afectos al sistema de jefe superior de servicio y cargos de segundo nivel de jerarquía. Por otra parte, también fortaleció la Dirección Nacional del Servicio Civil, a través de nuevas funciones y atribuciones por medio de las cuales se le permite impartir directrices y ejercer tareas de coordinación y supervisión en materias de gestión y desarrollo de personas a los ministerios y sus servicios. En materia de mayor legitimidad hacia el sistema se incorporaron un conjunto de modificaciones, entre ellas:

- Eliminación de la figura de lo transitorio y provisional (TyP)<sup>31</sup> y se reemplaza por los subrogantes legales como regla general.
- Se desincentiva el cese de las altas direcciones públicas de segundo nivel jerárquico en los primeros seis meses de un nuevo gobierno, exigiendo comunicación previa y fundada al Consejo de Alta Dirección Pública.
- Limitación de concursar cargos vacantes en los últimos ocho meses de Gobierno. Se requerirá la autorización del Consejo de Alta Dirección Pública para convocar a los procesos de selección de altos directivos públicos durante ese periodo.
- Limitación de la facultad de declarar desierto los concursos correspondientes al segundo nivel jerárquico por una única vez y establecimiento de un plazo legal de veinte días hábiles para pronunciarse una vez recibida la nómina.
- La ley establece al presidente de la república un plazo máximo de 90 días para tomar la decisión de nombramiento o declaración de desierto en cargos de primer nivel jerárquico.

Actualmente, los servicios adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública son aquellos que considera la Ley Orgánica Constitucional N° 18.575, a excepción de la Presidencia de la República, subsecretarías, Consejo de Defensa del Estado, Agencia Nacional de Inteligencia, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Corporación de Fomento de la Producción, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Dirección de Presupuestos, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y las instituciones de educación superior de carácter estatal.<sup>32</sup>

El proceso de selección de un alto directivo público está disponible en el Servicio Civil (2022). Este se inicia cuando hay una vacante disponible en un determinado servicio público y culmina con el nombramiento del alto directivo público. Todo concurso de ADP tiene un perfil que rige el proceso de selección, el cual contempla requisitos legales, experiencia y conocimientos, competencias para el ejercicio del cargo y la definición de una misión y funciones.

---

<sup>31</sup> Hasta la promulgación de la Ley 20.955 en octubre de 2016, el cargo era temporalmente ocupado por un profesional 'transitorio y provisional' (TyP), el cual era nombrado directamente por la autoridad y tenía una duración máxima de un año en el puesto. El uso abusivo de la figura de transitorio y provisional incidió en que el SADP perdiera legitimidad ante la opinión pública.

<sup>32</sup> Tampoco se aplica el Sistema de Alta Dirección Pública a los siguientes servicios, con excepción de los cargos que se señalan a continuación: en la Dirección Nacional del Servicio Civil, a los cargos de subdirectores; en la Dirección General de Obras Públicas y en la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, a los cargos del segundo nivel jerárquico; en Gendarmería de Chile, a los subdirectores técnico y de administración y finanzas; y, en el Servicio de Impuestos Internos, al cargo de Director Nacional. Adicionalmente, además de las excepciones mencionadas, según la Ley 19.882, el presidente de la república puede eximir de la aplicación del mecanismo de selección de los ADPs hasta doce cargos de jefes superiores de servicio que se encuentren afectos al SADP.

Los requisitos legales consideran los años de experiencia profesional del postulante desde la obtención de un título profesional, así como el número de semestres cursados para la obtención de dicho título. El cumplimiento de los requisitos legales es el primer filtro del proceso de selección.

La segunda etapa del proceso es el análisis curricular realizado por una empresa consultora asignada para el proceso. Considera como única información válida para el análisis aquella informada por el postulante en su *curriculum vitae*. Para esto se utiliza una metodología de evaluación curricular diseñada por el Servicio Civil, cuyo propósito es identificar a aquellos candidatos que cumplan con la experiencia y el conocimiento señalados en el perfil de cargo del concurso. Esta metodología permite generar un *ranking* de los candidatos. La empresa consultora envía una propuesta al Consejo de Alta Dirección Pública, Comité de Selección o Comisión Calificadora (dependiendo del concurso), quienes definirán a los candidatos que pasen a la siguiente etapa.

La tercera parte del proceso es la entrevista gerencial realizada por la consultora. En dicha entrevista se evalúa la trayectoria laboral, los valores y principios para el ejercicio de la dirección pública, el conocimiento del cargo y el desempeño del candidato durante la entrevista. Quienes pasen la entrevista gerencial son citados a la entrevista exhaustiva de competencias señaladas en el perfil del cargo, siendo esta la cuarta fase del proceso de selección. Una vez realizada la entrevista por competencias, el Consejo de Alta Dirección Pública, el comité de selección o comisión calificadora definen los candidatos mejor evaluados que pasan a la entrevista final.

Una vez realizada la entrevista final, se define la nómina de candidatos elegibles para el cargo por la autoridad respectiva. De esta nómina, se decide si uno de los candidatos será nombrado o si el concurso se declara desierto. Si uno de los candidatos es nombrado para el cargo, existe un periodo de reclamación de quienes no fueron elegidos.

Estas etapas se cubren en un promedio menor a 70 días corridos y la documentación del proceso es respaldada a través de una plataforma informática de gestión e información. El nombramiento tiene una duración de tres años, renovables por la autoridad competente hasta dos veces por el mismo plazo (considerando evaluaciones disponibles y el convenio de desempeño suscrito). Al ser cargos de confianza exclusiva, pueden ser removidos por la autoridad facultada para el nombramiento en cualquier momento que estime necesario. La excepción ocurre durante los seis primeros meses del inicio del respectivo período presidencial, en que para solicitar la renuncia la autoridad competente deberá comunicarse previamente y por escrito con el Consejo de Alta Dirección Pública, fundando su solicitud por mérito o pérdida de confianza. Todo el proceso de concurso público se realiza de manera pública, desde la convocatoria hasta el resultado del mismo.

En la actualidad, la misión del Servicio Civil es fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos (Servicio Civil, 2020). La estructura orgánica se compone de un director nacional del Servicio Civil que a la vez es el presidente del Consejo de Alta Dirección Pública y dos subdirectores; el subdirector de Alta Dirección Pública y el subdirector de Gestión y Desarrollo de Personas.

La subdirección de Alta Dirección Pública es la que tiene la función de desarrollar e implementar acciones para el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública y la selección y reclutamiento, mediante concursos públicos y transparentes, de directivos de excelencia e idóneos para ejercer los más altos cargos del Estado e implementar-con eficiencia y eficacia-las políticas públicas definidas por la autoridad. Asimismo, esta subdirección promueve el desarrollo y acompañamiento de los altos directivos y facilita y presta apoyo administrativo y técnico al Consejo de Alta Dirección Pública para que este pueda dar cabal cumplimiento de sus funciones.

El sistema, liderado desde esta Subdirección, gestiona y administra los procesos de selección de primer (I) y segundo (II) nivel jerárquico para servicios públicos adscritos y no adscritos al sistema.<sup>33</sup> El proceso completo varía según las características del cargo: en cargos adscritos y de primer nivel jerárquico, el proceso es dirigido por el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), siendo nombrados por el/la presidente/a de la República. En cargos de II Nivel, los procesos se rigen por un Comité de Selección, siendo nombrados por el/a jefe/a de Servicio.

Dado lo anterior, se consideran actores relevantes del sistema los siguientes:

#### Postulantes

- Consultor/a sectorial ADP: Profesional del área de Reclutamiento y Selección de la Subdirección de Alta Dirección Pública. Son responsables de la gestión administrativa del proceso.
- Consultora externa: Empresa externa especializada en reclutamiento y selección, que forman parte como parte de un convenio marco, encargada de la evaluación y eventualmente la búsqueda de los postulantes en los procesos de selección del Sistema. Son evaluadas por el CADP, los comités de selección y los consultores sectoriales ADP.
- Profesionales expertos: Son representantes del Consejo de Alta Dirección Pública en los Comités de Selección. Aseguran el adecuado funcionamiento

---

<sup>33</sup> Correspondientes a cargos que pertenecen a servicios públicos de la Administración Central del Estado que, de acuerdo a la ley, utilizan el SADP y cumplen con todas las condiciones de desempeño establecidas en él. Los cargos no adscritos, por su parte, son aquellos provistos mediante la aplicación de las normas contenidas en la Ley 19.882 y sus modificaciones, o con la participación de la DNSC o el Consejo de Alta Dirección Pública y sus representantes (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2017).

de los Comités de Selección en los que participan, resguardando los principios del Sistema.

- Comité de selección: Encargado de conducir los procesos de selección de altos directivos públicos de segundo nivel jerárquico. Está compuesto por un/a representante del jefe superior del Servicio, designado/a por éste, un/a Representante Ministerial y un miembro del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) o un representante de éste (profesional experto). Este/a último/a es quien preside el comité.
- Consejo de Alta Dirección Pública: Cuerpo colegiado, autónomo, creado por ley que junto con la Dirección Nacional del Servicio Civil integra la institucionalidad del Sistema de Alta Dirección Pública. Se compone de cinco miembros, incluyendo al director/a Nacional (quien lo preside) y cuatro consejeros/as que son designados por períodos de seis años.

Responsable de los concursos de I nivel jerárquico.

- Autoridad gubernamental: Propone el perfil de selección y participa de la determinación de renta, el nombramiento (y/o rechazo a la nómina) y la remoción de los Altos directivos públicos que son de exclusiva confianza. (Servicio Civil, CSP/Universidad de Chile, 2021).

Por su parte, la Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas es la encargada de supervisar, coordinar y perfeccionar la gestión de personas en la Administración Civil del Estado, mediante el diseño de políticas en este ámbito, la promoción de reformas para el mejoramiento de la gestión, la administración y provisión de información para la función pública, la promoción de buenas prácticas y climas laborales gratos y estimulantes, y el desarrollo de asesorías a autoridades de Gobierno y jefes de servicio, siguiendo los principios de mérito, equidad, participación y productividad, en el marco de una implementación descentralizada.

Además, existen dentro del Servicio Civil áreas de apoyo: División de Gestión y Desarrollo Institucional, División Jurídica y de Asuntos Institucionales, Área de Comunicaciones y Participación Ciudadana, Secretaría Técnica del Consejo de Alta Dirección Pública, Unidad de Auditoría Interna y Gabinete de Dirección (Servicio Civil, 2020).

En el plan estratégico 2018-2022, los objetivos del Servicio Civil fueron: 1) consolidar el mérito y las oportunidades como motores de la calidad de las instituciones públicas y la confianza de la ciudadanía; 2) atraer el talento al Estado, especialmente promoviendo nuevas vocaciones de servicio público y el liderazgo femenino; 3) mejorar la agilidad y productividad de los servicios públicos; 4) pensar y activar el Estado del futuro, con iniciativas y reformas que modernicen el empleo y la gestión pública, y 5) construir puentes entre los servicios públicos y la sociedad

civil, generando instancias de colaboración e innovación para el buen gobierno (Servicio Civil, 2018b).

En síntesis, el Servicio Civil de Chile dentro de sus veintidós años de implementación ha tenido distintos desafíos en cuanto a instalar el mérito, el *accountability* y la evaluación del desempeño en los distintos servicios públicos del país.

Es en el Servicio Civil donde se separa lo político de lo técnico, y se define el equilibrio entre el mérito (espacio técnico) con la confianza (espacio político) para la designación de un alto directivo público; el *accountability* vertical en la probidad, transparencia y rendición de cuentas al Consejo de Alta Dirección Pública. Asimismo, se observa *accountability* social en la relación con las organizaciones de funcionarios. Finalmente, la evaluación de desempeño está presente en los convenios de desempeño que son suscritos por los directivos, y que permiten evaluar de manera objetiva su gestión, a través del cumplimiento de metas que han sido previamente establecidas, entre dichos directivos y la autoridad del servicio.

En comparación con los servicios civiles de América Latina, Chile ha tenido una evaluación positiva. No obstante, su implementación en un inicio podría haber sido más radical. Engel y Navia (2006) plantean que no se entendía la paulatina incorporación de algunos servicios y no todos. Esto refleja que, a pesar del consenso de implementar el servicio civil, en la práctica se manifiestan tensiones en su expansión hacia la totalidad de servicios públicos. Pueden existir motivaciones políticas importantes que ralentizan un proceso que debiese haber sido más determinante en la incorporación de un mayor número de instituciones adscritas a la Alta Dirección Pública. Si bien, se ha avanzado, respecto del número original de servicios públicos que formaban parte de aquello, estos aún son insuficientes, considerando el universo de instituciones públicas.

Además, en la búsqueda de los ‘mejores’, tal como lo plantea el Plan Estratégico 2018-2022, no basta con identificar a quienes poseen las competencias técnicas más sobresalientes o las credenciales académicas más destacadas. Existe una necesidad igualmente relevante: que estas personas deseen incorporarse y permanecer en el servicio público. En este sentido, los incentivos no pueden reducirse a una remuneración competitiva, sino que deben incluir elementos que apelen a la vocación de servicio, a la posibilidad de incidir en el desarrollo del país y a la construcción de un entorno laboral inclusivo. La incorporación activa de mujeres y de otros grupos históricamente subrepresentados no solo responde a principios de equidad, sino que también enriquece la toma de decisiones y fortalece la legitimidad social de la gestión pública.

Es en este contexto que los convenios de desempeño adquieren un rol central. Estos instrumentos, al definir indicadores claros, medibles y vinculados a objetivos estratégicos, permiten evaluar el trabajo de un directivo público de forma objetiva y

transparente. La evaluación con base en estos indicadores debería ser un criterio determinante al momento de ratificar o remover autoridades, especialmente durante los cambios de Gobierno, evitando así que las decisiones se sustenten únicamente en criterios políticos o discrecionales.

Asimismo, se plantea con fuerza la necesidad de construir verdaderos ‘puentes’ con la sociedad civil, como respuesta al aún insuficiente *accountability* social en el servicio público. Ello implica que la institucionalidad no solo debe tener mayor presencia, sino también generar espacios reales de interacción, consulta y retroalimentación con organizaciones ciudadanas, gremios y comunidades. Transparentar al máximo los procesos de selección de altos directivos y las causas de su remoción —sobre todo en períodos de alternancia política— contribuirá a fortalecer la credibilidad del sistema. Una institucionalidad que comunica y rinde cuentas de manera abierta frente a la sociedad no solo mejora su imagen, sino que consolida su legitimidad y resiliencia frente a cambios políticos, convirtiéndose en un pilar más sólido del Estado democrático.

Sin duda, aún existen obstáculos para el organismo en estos temas y deberá asumir desafíos relevantes en el mediano plazo en un contexto de crisis política y económica del país. Estos y otros puntos vinculados serán abordados en el siguiente capítulo.

## **Capítulo 4**

### **Análisis del Sistema de Alta Dirección Pública: Institucionalidad y resultados**

El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) no solo constituye un mecanismo técnico de selección de funcionarios, sino también un dispositivo político-institucional que reconfigura las relaciones entre burocracia y política. Su análisis permite observar hasta qué punto es posible institucionalizar el mérito dentro de un contexto históricamente permeado por prácticas de clientelismo y patrimonialismo. En este sentido, el SADP ofrece un campo fértil para examinar cómo se construye legitimidad en el Estado moderno y cómo las lógicas de gobernanza profesionalizada pueden convivir, en tensión o en equilibrio, con el ejercicio del poder político.

El presente capítulo tiene por objetivo describir los principales resultados de la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. Para ello, se presentan tres subsecciones referidas a los indicadores del SADP, las evaluaciones internas y externas y un análisis crítico del mérito, el *accountability* y la evaluación de desempeño en el sistema.

En la primera subsección, referida a los indicadores, se presenta la manera en que el Servicio Civil ha medido cuantitativamente la gestión del SADP, realizando un análisis comparado del periodo 2004-2021. Luego, en una segunda subsección se presentan las principales evaluaciones al sistema, tanto las realizadas por el Servicio Civil como los análisis desarrollados por actores externos a este. Finalmente, en la tercera subsección, se realiza un análisis del SADP a partir de la visión de los actores implicados en el mismo. Esta última parte es fundamental para entender la situación actual del SADP y su proyección a futuro. Para ello, se utilizó un enfoque cualitativo, basado en entrevistas semiestructuradas a directivos de ADP, expertos en la materia e investigadores en áreas de políticas públicas. Los participantes fueron seleccionados en virtud de su *expertise* y experiencia en el SADP.

#### **4.1 Principales indicadores del Sistema de Alta Dirección Pública**

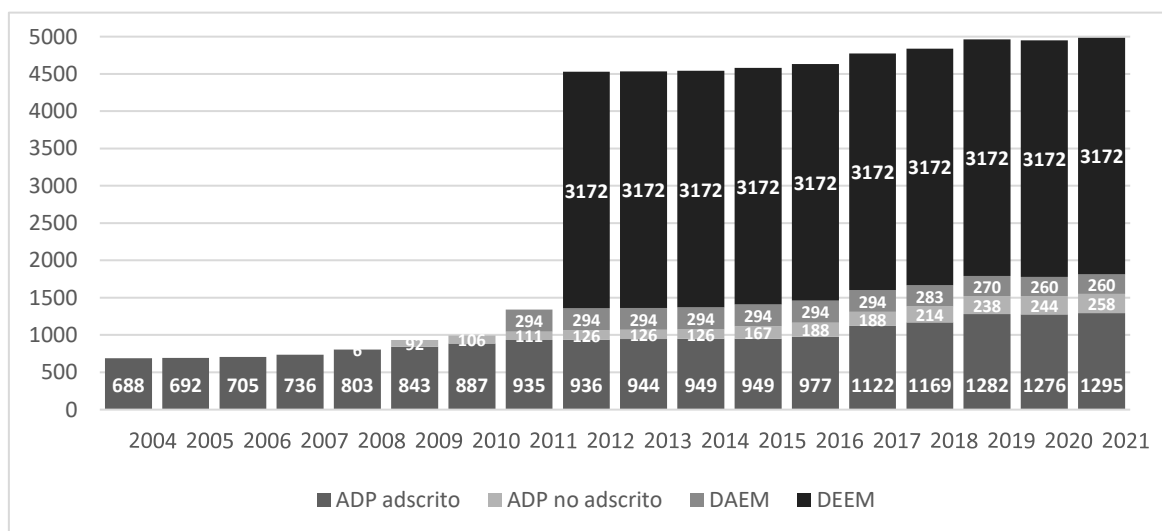
El Servicio Civil entrega a la ciudadanía una serie de indicadores que permiten observar la evolución del servicio entre 2004 y 2021. En esta trayectoria es necesario considerar dos hitos importantes para el análisis. El primero es la implementación de la Ley 20.501 sobre Calidad y equidad en la educación, la cual tiene un impacto relevante en el trabajo que desarrolla el Servicio Civil. Bajo esta ley “se estableció un nuevo sistema de selección, nuevas responsabilidades, atribuciones y mejores rentas,

tanto para los jefes de Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) como para los directores de escuelas y liceos municipales” (Servicio Civil, 2014: 8). Esto trajo una implicancia considerable en la cantidad de nuevos cargos adscritos al sistema y en la legitimidad del mismo.

El segundo hito es la implementación de la Ley 20.955 del año 2016 de fortalecimiento del Servicio Civil. Esta ley amplía la cobertura del servicio a 124 servicios públicos con 154 nuevos cargos, amplía la cobertura progresivamente incorporando los dos primeros niveles jerárquicos en algunos servicios y refuerza el valor del mérito y la necesidad de contar con personas idóneas en el ejercicio de la función pública. Además, conlleva una serie de medidas que refuerzan la legitimidad, transparencia, efectividad del Servicio Civil y refuerzan el Sistema de Alta Dirección Pública (Servicio Civil, 2016; Llanos, 2014; Espinoza, 2017).

El primer indicador que presenta el Servicio Civil es el número de cargos en el SADP. Acá se encuentran los cargos adscritos, entendiendo estos como “aquellos pertenecientes a servicios públicos de la Administración Central del Estado que, de acuerdo a la ley, utilizan el SADP, cumpliendo todos los requisitos y condiciones establecidas por el Sistema de Alta Dirección Pública” (Servicio Civil, 2021c: 4). Por su parte, los cargos no adscritos se entienden como “aquellos cargos que son provistos mediante la aplicación de las normas contenidas en la Ley 19.882 y sus modificaciones o con la participación de la Dirección Nacional del Servicio Civil o el Consejo de Alta Dirección Pública o sus representantes” (Servicio Civil, 2021c: 4). Asimismo, contempla el número de jefes de Departamento de Administración Municipal (DAEM) y los directores de establecimientos educacionales municipalizados (DEEM). La evolución del número de cargos se presenta a continuación:

**Gráfico 4.1**  
**Evolución de cargos bajo el Sistema de Alta Dirección Pública**



Fuente: Servicio Civil (2022).

Como se observa en la gráfica, entre 2004 y 2021 se han duplicado los cargos ADP adscritos en el SADP con 607 cargos nuevos. Este incremento fue lento durante los primeros años, pero tuvo su mayor aumento el año 2017 cuando se incorporaron 145 cargos nuevos a partir de la Ley 20.955. Asimismo, de los 607 cargos nuevos adscritos en los 17 años de funcionamiento analizados del SADP, el 52% se ha incorporado al sistema durante los últimos cinco años.

Otro punto relevante de estos datos es el aumento de la cobertura del SADP en general a partir de la ley de mejoramiento de la calidad de educación. A diferencia de la lenta implementación del SADP durante los primeros años, donde se fueron incorporando paulatinamente determinados servicios, en el caso de la incorporación de cargos DEEM y DAEM esto se hizo a partir del primer año de la ley, triplicando la cobertura y la labor del SADP.

En cuanto a la distribución por ministerio y nivel de cargos, para el año 2021 la distribución era la siguiente:

**Tabla 4.1**  
**Ministerios y servicios con cargos de nivel I y II adscritos**

Ministerio	Nivel I adscrito	Nivel II adscrito
Agricultura	4	50
Ciencia y tecnología	1	5
Cultura	1	18
Defensa	1	22
Deporte	1	19
Desarrollo social	6	72
Economía	8	105
Educación	26	159
Energía	3	27
Hacienda	6	55
Interior y seguridad pública	3	30
Justicia y derechos humanos	4	64
Medio ambiente	2	23
Minería	2	26
Mujer y equidad de género	1	18
Obras públicas	11	51
Relaciones exteriores	4	15
Salud	35	320
Trabajo	7	94
Transporte y telecomunicaciones	1	1
Vivienda	17	9
<b>Total de cargos adscritos</b>	<b>144</b>	<b>1163</b>

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2021).

Como se puede observar en la tabla 4.1, del total de 1.307 cargos, la mayor cantidad se encuentra en el Ministerio de Salud, mientras que el Ministerio de Transportes y

Telecomunicaciones sólo contaba con 2 cargos adscritos. Según el nivel, un 11% son cargos de primer nivel, mientras que el 89% corresponde a cargos de segundo nivel.

Los siguientes indicadores relevantes que dan cuenta del SADP son: el número de concursos publicados<sup>34</sup> y el número de postulaciones entre los años 2004 y 2021, los cuales se presentan a continuación:

**Tabla 4.2**  
**Concursos publicados y postulaciones SADP 2004-2021**

<b>Año</b>	<b>Concursos Publicados</b>	<b>Número de postulaciones</b>	<b>Promedio de postulaciones por concurso</b>
2004	16	2.175	136
2005	86	5.886	68
2006	142	16.371	115
2007	177	24.466	138
2008	233	25.043	107
2009	297	24.742	83
2010	283	36.954	131
2011	440	47.457	108
2012	283	40.828	144
2013	291	42.605	146
2014	401	40.836	102
2015	445	42.491	95
2016	266	25.162	95
2017	219	35.941	164
2018	553	83.117	150
2019	481	80.684	168
2020	304	48.718	160
2021	152	24.673	162

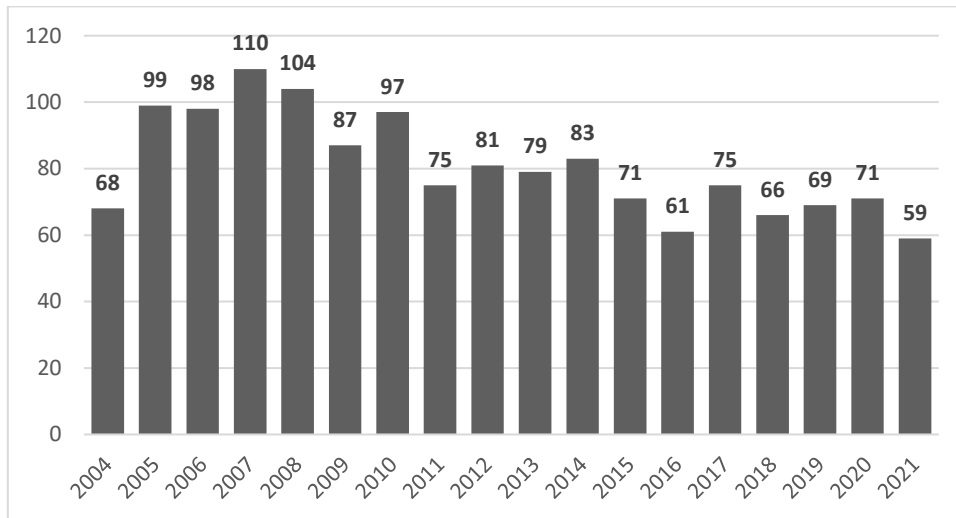
Fuente: elaboración propia en base a datos de Servicio Civil (2022).

En los años de implementación analizados en la Tabla 4.2 se han publicado un total de 5.060 cargos para nivel jerárquico I y II y recibido 648.149 postulaciones a dichos concursos. El promedio de postulaciones total es de 128 por concurso publicado. Los años 2005, 2009, 2015 y 2016 presentan el menor promedio de postulación a concursos, mientras que a partir del año 2017 aumentó el promedio de postulaciones a 161 en el periodo 2017-2020. Lo anterior se puede relacionar con el cambio de ley del año 2016 y el fortalecimiento del SADP.

Respecto a la duración de estos concursos, el promedio en los años de implementación es de 80 días, teniendo las siguientes variaciones:

<sup>34</sup> Solo considera los niveles jerárquicos I y II.

**Gráfico 4.2**  
**Promedio de duración de concursos de primer y segundo nivel jerárquico SADP 2004-2021**

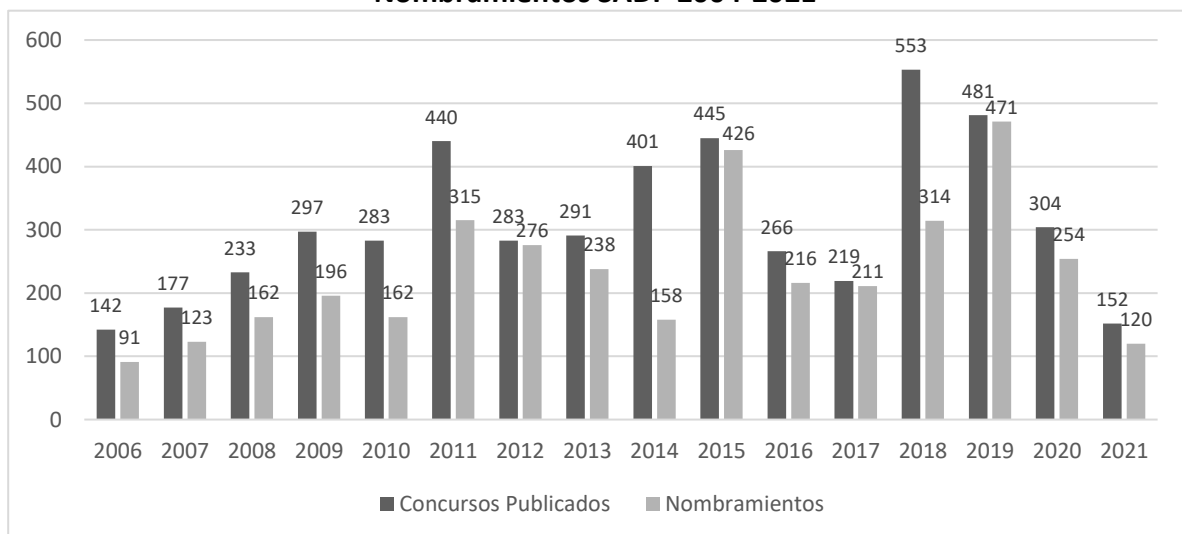


Fuente: Servicio Civil (2021b).

Se observa a partir del gráfico anterior que hasta 2010 el tiempo promedio en que se resolvía un concurso de ADP era de 95 días, mientras que en el periodo 2016-2020, el promedio es de 68 días. Esto refleja una disminución en los tiempos dedicados al desarrollo de concursos públicos, reflejando una mayor agilidad en los procesos y por ello también mayores criterios de confianza en ellos.

En cuanto a los nombramientos, es decir, el número de personas que son nombradas como alto directivo público, los datos que entrega el Servicio Civil son los siguientes:

**Gráfico 4.3**  
**Nombramientos SADP 2004-2021**



Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por el Servicio Civil (2022).

Al comparar los datos de los concursos publicados y los nombramientos se observa que en algunos años hubo gran diferencia entre ambos números (2009, 2010, 2011, 2014 y 2018), mientras que en otros hubo una mínima diferencia entre uno y otro indicador (2012, 2017, 2019). Estas diferencias pueden deberse a distintas situaciones, tales como tiempo de demora en los concursos, el declarar concursos desiertos y el pasar de un año a otro desde la convocatoria hasta el nombramiento de un alto directivo público.

Sobre el porcentaje de concursos desiertos, el Servicio Civil entrega los datos según el concurso haya sido de primer o segundo nivel jerárquico, los cuales son:

**Tabla 4.3**  
**Porcentaje de concursos desiertos I y II nivel jerárquico SADP 2004-2021**

Año	I nivel	II nivel
2004	0,0%	16,7%
2005	0,0%	13,8%
2006	5,9%	40,4%
2007	23,8%	38,2%
2008	21,7%	26,0%
2009	10,3%	36,4%
2010	15,6%	23,9%
2011	14,1%	28,8%
2012	5,7%	21,1%
2013	23,9%	27,2%
2014	15,4%	30,4%
2015	21,4%	24,5%
2016	7,9%	27,0%
2017	17,6%	22,5%
2018	10,3%	21,5%
2019	5,7%	17,0%
2020	11,3%	21,1%
2021	33,3%	15,9%

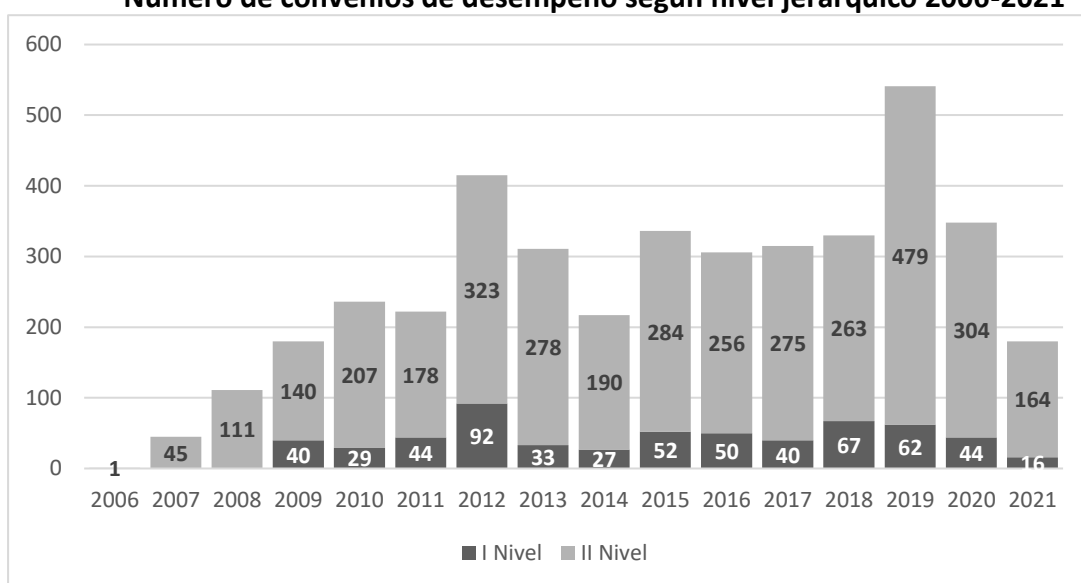
Fuente: elaboración propia en base a datos del Servicio Civil (2022).

La tabla anterior muestra que existen variaciones en cuanto al porcentaje de concursos declarados desiertos. El promedio para el I Nivel es de 13,6%, mientras que para el II Nivel es de 18%. Durante los primeros tres años, se observa un bajo porcentaje de concursos desiertos en el I Nivel Jerárquico, en contraposición con lo presentado en

el II Nivel, el cual presenta porcentajes más altos en estos años. Solo el año 2021 (hasta el 31 de julio) presenta un porcentaje mayor de concursos desiertos en el I Nivel (33,3%) frente a lo que presenta el II Nivel (15,9%).

Por su parte, los convenios de desempeño, instrumento central para la evaluación de desempeño, se inician el año 2006, es decir, tras dos años de implementación del sistema. La evolución desde el primer convenio celebrado ese año hasta el año 2021 es la siguiente:

**Gráfico 4.4**  
**Número de convenios de desempeño según nivel jerárquico 2006-2021**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Servicio Civil (2022).

Estos datos entregados describen los principales indicadores considerados como relevantes por el propio Servicio Civil, donde el principal punto de comparación es la situación entre un año y otro, así como el impacto de la ley de calidad en la educación y la ley de fortalecimiento del servicio civil.

Los números de por sí dan cuenta de la frecuencia de ciertos acontecimientos, pero no necesariamente del contenido o la calidad del SADP. Para esto es necesario profundizar los resultados del sistema a través de las distintas evaluaciones que se han realizado al mismo, lo cual se verá en el siguiente apartado.

## 4.2 Evaluaciones al Sistema de Alta Dirección Pública

Desde la creación del Servicio Civil en 2003 se han desarrollado una serie de estudios, análisis, propuestas de mejoramiento y evaluaciones al SADP. El propio Servicio Civil, a través de organismos externos de consultoría, así como otras instituciones y personas naturales, han manifestado interés en la generación de conocimiento sobre

el sistema, evaluar sus resultados e identificar los aspectos a mejorar del mismo. A esto se suma la evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo a través del Índice de Desarrollo del Servicio Civil, la cual permite comparar los servicios civiles de países de América Latina. Esta evaluación se ha desarrollado en tres momentos, 2004, 2013 y 2024, dependiendo del país.

El presente apartado se divide en dos subsecciones. En la primera se analizarán los primeros resultados de la evaluación BID a través del Índice de Desarrollo de Servicio Civil. Luego, se presentarán las evaluaciones al Sistema de Alta Dirección Pública, rescatando aquellos aspectos positivos, así como los ámbitos críticos de desarrollo del sistema.

#### **4.2.1 Índice de Desarrollo del Servicio Civil**

Para una mirada comparativa con los países de América Latina se considera el Índice de Desarrollo de Servicio Civil. Esta medición se construyó el año 2002 y se compone de cinco indicadores: eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora (Longo, 2002a).

La eficiencia, plantea Longo, está asociada a un índice que:

“evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema [de servicio civil], así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se relaciona con 13 puntos críticos” (2002a: 84).

En tanto, el mérito se asocia a un índice cuyo propósito es conmensurar:

“el grado en que el sistema de [servicio civil] incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se relaciona con diez puntos críticos” (2002a: 84).

La consistencia estructural mide “la solidez e integración sistémica del [servicio civil], prestando atención al grado en que se constatan en el mismo todos aquellos elementos estructurales básicos que un sistema de gestión pública del empleo y los recursos humanos debe acreditar” (Longo, 2002a: 85). Este índice se desagrega en tres subíndices: coherencia estratégica, consistencia directiva y consistencia de los procesos.

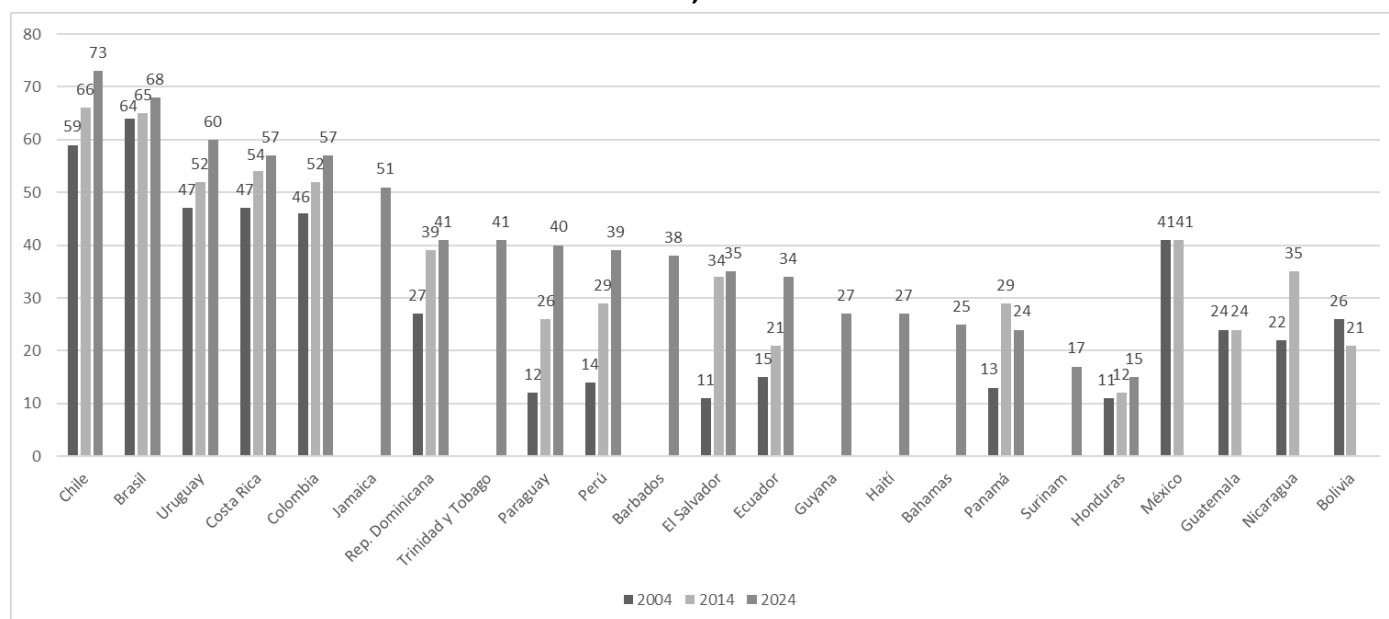
El cuarto índice es la capacidad funcional. Esta mide “la capacidad del sistema de [servicio civil] para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos” (Longo, 2002a: 85).

Este índice se compone de tres subíndices: competencia, eficacia incentivadora y flexibilidad.

El último índice, capacidad integradora, da cuenta de “la eficacia con que el sistema de servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores, incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con 19 puntos críticos” (Longo, 2002a: 86).

Para América Latina, la evaluación de estos cinco índices y los subíndices correspondientes fue realizada en 2004, luego en 2013 y finalmente en 2024 (ver gráfico 4.5 *infra*) e indica que para la primera medición Chile tuvo 59 puntos en una escala de 1 a 100, superando la media de los 16 países analizados, la cual era de 30 puntos y se posicionaba en segundo lugar tras Brasil (64 puntos). Esta evaluación fue muy relevante, ya que en el caso de Chile la evaluación se desarrolló el mismo año en que comenzó la implementación del sistema, dando un buen punto de referencia de la situación comparada frente a los demás países de la región.

**Gráfico 4.5**  
**Índice de desarrollo del servicio civil en países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2004-2024**



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2024)

Nota: Alto (60 a 100 puntos), Medio (40 a 59 puntos) y Bajo (0 a 39 puntos)

En 2013 y con una segunda medición hubo avances en tres aspectos abordados por algunas reformas, las cuales llevaron a: 1) que la Dirección Nacional del Servicio Civil se había afianzado en sus funciones y progresivamente había instalado capacidad de gestión de los distintos actores involucrados en las políticas de recursos humanos; 2) que el Sistema de Alta Dirección Pública manifestaba un nivel de cobertura y una legitimidad cada vez mayores; y 3) que el potencial profesionalizador

de una estrategia centrada en el segmento gerencial comenzaba a dar sus primeros frutos en segmentos no directivos. La medición realizada este año indicaba que Chile lograba 67 puntos en el Índice de Desarrollo de Servicio Civil (Llanos, 2014).

Todos los subíndices tuvieron una evolución positiva, aumentando su puntaje: eficiencia (de 65 a 85 puntos); mérito (de 60 a 67 puntos); capacidad integradora (de 45 a 50 puntos); consistencia estructural (de 63 a 68 puntos) y capacidad funcional (de 61 a 64 puntos) (Llanos, 2014).

Los subsistemas cuyas evaluaciones mejoraron fueron: planificación (de 73 a 80 puntos); organización del trabajo (de 47 a 60 puntos); gestión del empleo (de 53 a 63 puntos); gestión de relaciones humanas y sociales (de 45 a 50 puntos); gestión del desarrollo (de 60 a 64 puntos); y organización de la función de recursos humanos (de 50 a 60 puntos). Por su parte, la gestión de rendimiento y la gestión de compensación no tuvo variación entre ambas mediciones (Llanos, 2014).

Los elementos para mejorar según esta evaluación se relacionan con la credibilidad del sistema frente a cambios de Gobierno y cambios de coalición gobernante. Además, se necesitaba un rediseño institucional del Servicio Civil para evitar los ocasionales temores que generaba el funcionamiento del actual esquema de distribución de funciones.

En relación con el mérito, el índice evalúa el grado en que el sistema incorpora en sus distintas políticas y prácticas, garantías del uso de criterios de profesionalización que protegen de aquellos criterios de arbitrariedad, politización y la búsqueda de renta. Para la evaluación de 2013, el aumento del índice de mérito se debió a la legitimidad y la consecuente extensión del Sistema de Alta Dirección Pública hacia otros poderes y niveles de Gobierno, además de la utilización de mecanismos de selección competitivos para los cargos a contrata.

Dentro de las recomendaciones, se daba cuenta que el SADP se encuentra en un proceso de maduración, en el que “la transición de un sistema basado en la asignación de cargos según confianza política u otro sustentado en principios meritocráticos no es automático, sino que implica la modificación de prácticas que están hondamente arraigadas en el ámbito político” (Llanos, 2014: 46). Además, se necesitaba mantener balanceadas las acciones dirigidas tanto a profundizar la concursabilidad como a consolidar el resto de los subsistemas que integran el SADP, ante el posicionamiento del sistema principal, como medio de acceso competitivo e imparcial. Asimismo, se consideraba necesario desarrollar habilidades blandas en los gerentes seleccionados. En este aspecto se identificaba un déficit en el desarrollo directivo, ya que el SADP chileno carecía de una política consolidada (Servicio Civil, 2018).

Sobre la institucionalidad del Servicio Civil, se planteaba que “las decisiones en materia de extensión del SADP requieren profundos procesos de reflexión en lo que además de evaluarse su impacto en términos de conflicto de poder, se indague acerca de la incidencia que las eventuales adaptaciones del sistema pudieran tener sobre la

calidad” (Llanos, 2014: 47). Además, en este punto se recomendaba observar la ampliación del sistema a contrata, en detrimento del sistema de carrera funcionaria como una práctica implícita del sistema.

La evaluación del año 2024 da cuenta de que Chile ocupa nuevamente el primer lugar en América Latina y el Caribe en el índice de Desarrollo del Servicio Civil, con 73 puntos. Este resultado materializa los cambios de los cuales ha sido objeto el sistema, reflejados en la priorización de la selección basada en el mérito, el otorgamiento del rol rector a la Dirección Nacional del Servicio Civil, la expansión del Sistema de Alta Dirección Pública a otros sectores y el aumento de la concursabilidad en el empleo público en general.

Finalmente, la medición a través de este índice, si bien contempla el sistema en general, es un buen punto de referencia para dar cuenta de la situación de Chile frente a los indicadores mencionados. Para una profundización del SADP en particular, se revisarán las evaluaciones realizadas en Chile, lo cual es materia de la siguiente subsección.

#### **4.2.2 Evaluaciones al Sistema de Alta Dirección Pública**

El Servicio Civil y actores externos han elaborado una serie de diagnósticos, análisis y propuestas de mejoramiento sobre el Sistema de Alta Dirección Pública. A partir de una búsqueda que consideró fuentes académicas, sitios web de centros de estudio y pensamiento, entre otros, se seleccionaron algunos estudios y análisis representativos de los temas que ha abordado la generación de conocimiento sobre el Consejo de Alta Dirección Pública. Se destaca dentro de esto la permanente discusión que genera el Centro de Estudios Públicos, institución que tuvo un rol central en la creación formal del Servicio Civil en 2003. Asimismo, la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile ha generado importantes estudios por parte de estudiantes en proceso de obtención de un título profesional, así como la realización de consultorías para el Servicio Civil.

En cuanto a los temas que ha trabajado el Servicio Civil y que presentan en su Banco de Estudios,<sup>35</sup> se destacan los siguientes:

- 2006: Estudio de remuneraciones de directivos del I y II nivel jerárquico del sector privado asimilado a cargos ADP.
- 2008: Modelo de desarrollo de altos directivos públicos.
- 2008: Diseño y planificación de un sistema de monitoreo y evaluación del SADP.
- 2010: Brechas de compensaciones entre ADP y cargos equivalentes en el sector privado.

---

<sup>35</sup> Para mayor detalle de los estudios véase: <https://www.serviciocivil.cl/banco-de-estudios/>

- 2010: Diagnóstico y propuesta de mejora del modelo ADP en el sector salud.
- 2010: Evaluación del programa de mentorías de ADP.
- 2012: Programa de desvinculaciones de ADP.
- 2013: Estudio sobre uso del tiempo ADP.
- 2013: Estudio sobre convenios de desempeño.
- 2015: Acompañamiento de directivos ADP.
- 2015: Diagnóstico de percepciones de los ADP en el sector salud.
- 2017: Estado del SADP 2016. Rendición del CADP al Congreso.
- 2018: Estado del SADP 2017. Rendición al CADP.
- 2018: Alta Dirección Pública. Camino a la profesionalización del Estado.
- 2019: Evaluación de diferencias en el perfil curricular de altos directivos antes y después de la creación del sistema ADP.
- 2020: Evaluación del nombramiento de directores mediante la Ley 20.501 en resultados educacionales.
- 2021: Evaluación de impacto de la Ley 20.955 en la cantidad y calidad de postulantes al Sistema de Alta Dirección Pública.

A partir de estos estudios se puede observar que durante los primeros años de implementación del SADP (2003-2010) la generación de conocimiento se concentró en la figura del alto directivo público, su remuneración en comparación con cargos similares en el sector privado, su formación, monitoreo y evaluación. Tras años de implementación, se generan diagnósticos, evaluaciones y análisis en pos de mejorar el sistema en general. Por lo tanto, en una primera fase, el conocimiento estaba ligado a dar soporte a la implementación del sistema.

Solo en el periodo 2017-2020 se observan rendiciones de cuenta del SADP, las cuales se realizaron con posterioridad a los cambios que conllevó la Ley 20.501. Si bien existe por ley la obligación de rendir cuentas a la Comisión de Hacienda de manera anual (letra k del artículo cuadragésimo segundo de la Ley 19.882), solo están disponibles en el sitio web los informes correspondientes a las últimas rendiciones realizadas.

Asimismo, se destaca en 2018 el documento *Alta Dirección Pública. Camino a la profesionalización del Estado*, el cual relata la historia del Servicio Civil a partir de antecedentes de la década de 1980 hasta las discusiones previas a la creación del Servicio Civil, incluyendo también referencias internacionales de modelos de alta dirección pública.

Los últimos tres documentos que presenta el Servicio Civil corresponden a evaluaciones del sistema, enfocadas en las características de los ADP con un análisis de los postulantes en el periodo previo y posterior a la reforma de 2016, con énfasis en las variables de experiencia laboral, formación, género, sector de origen y edad de postulación (Servicio Civil, 2019). Asimismo, se realizó una evaluación en 2021

sobre el impacto de la ley en la cantidad de postulantes por concurso y en las notas que obtuvieron dichos participantes en las postulaciones (Fernández, Fuenzalida y Castro, 2021). Finalmente, en el ámbito de la educación, en 2020 se realizó una evaluación inicial sobre el impacto en establecimientos educacionales que forman parte del sistema ADP, tanto en los resultados de gestión educativa como en la legitimidad del sistema de selección por concurso a directores de establecimientos educacionales (Servicio Civil, 2020).

Por su parte, los actores externos que han analizado el SADP, han incluido otros temas de análisis y evaluación. En la siguiente tabla se presenta un resumen de las principales evaluaciones externas realizadas al Sistema de Alta Dirección Pública.

**Cuadro 4.1**  
**Principales evaluaciones externas al Sistema de Alta Dirección Pública (2010-2021)**

<b>Año</b>	<b>Institución</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Líneas de análisis</b>	<b>Líneas de propuestas de mejoramiento</b>
2010	Consortio para la reforma del Estado	Balance de los primeros años de implementación del sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Rol del Ministerio de Hacienda</li> <li>● Rol de la DNSC</li> <li>● Rol del CADP</li> <li>● Rol de los ministros que supervisan a altos directivos públicos</li> <li>● Indicadores SADP.</li> <li>● Revisión de informes internos, de Transparencia Internacional, análisis de integrantes del CADP y Análisis propuestas de Costa y Waissbluth</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Institucionalidad del sistema</li> <li>● Ajustes en los procedimientos</li> <li>● Extensión horizontal del SADP</li> <li>● Profundización vertical del SADP</li> <li>● Acompañamiento de los directivos y gestión de personas</li> <li>● Remuneraciones</li> <li>● Convenios de desempeño</li> </ul>
2011	DIPRES	Evaluar el conjunto de procedimientos, programas y políticas o estrategias que se relacionan con la DNSC	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Diseño institucional</li> <li>● Gestión organizacional</li> <li>● Resultados del Servicio Civil</li> <li>● Comparación internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Diseño institucional</li> <li>● Gestión organizacional</li> <li>● Resultados del Servicio Civil</li> </ul>
2013	Loreto Lira, Centro de Estudios Públicos	Evaluar el efecto de la elección de directivos en el sector salud a través del SADP	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Eficiencia</li> <li>● Calidad de la gestión hospitalaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mejorar la agilidad de los procesos de selección</li> <li>● Limitar las atribuciones de los directivos transitorios y provisionales</li> <li>● Mejorar el sistema de orientación y rendición de cuentas</li> </ul>

				de la gestión de los altos directivos
2015	Felipe Vergara, tesista de pregrado, Ingeniería Industria, Universidad de Chile.	Diagnosticar y analizar las actuales evaluaciones que se hacen a los altos directivos y las herramientas de gestión que lo involucran	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Evaluación de la gestión en la gerencia pública</li> <li>● Evaluación de los datos creados para medir una mejor gestión</li> <li>● Análisis de barreras y obstáculos de gestión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Adecuar perfiles en la medida que se generen los convenios de desempeño</li> <li>● Tener fuentes de información externas</li> </ul>
2018	Eduardo Barros, Alejandro Weber y Daniel Díaz, Centro de Estudios Públicos	Evaluar los convenios de desempeño en la Alta Dirección Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Diferencias fundamentales entre los niveles jerárquicos I y II</li> <li>● Normativa legal y responsabilidad administrativa</li> <li>● Demandas políticas y técnicas.</li> <li>● Tensión entre confianza y mérito</li> <li>● Complejidad organizacional de los servicios públicos</li> <li>● Rotación de los cargos de ADP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Modificar los incentivos económicos asociados al cumplimiento de los convenios de desempeño</li> <li>● Reemplazar el actual proceso de 'evaluación del desempeño' por uno de 'gestión del desempeño'</li> <li>● Rediseñar el instrumento, priorizando la evaluación de indicadores institucionales para los jefes de servicio e indicadores individuales y cualitativos para los segundos niveles jerárquicos</li> <li>● Generar un set mínimo de estrategias desde la DNSC para apoyar la gestión directiva y desarrollar talento</li> </ul>
2018	Amaya Fraile, Centro de Estudios Públicos	Evaluar el Sistema de Alta Dirección Pública a 13 años de su implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Adscripción al sistema</li> <li>● Concursos</li> <li>● Cargos ocupados de manera provisional y transitoria</li> <li>● Reformas e intentos de reforma al SADP</li> <li>● Revisión de literatura sobre el sistema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Herramientas de gestión del SADP</li> <li>● Información disponible sobre el sistema</li> </ul>

2020	Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado	Confianza política tras la implementación de la Ley 20.955	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Egresos no voluntarios durante primeros dos años de gobierno</li> <li>● Impacto económico de los egresos no voluntarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sincerar la realidad del I nivel jerárquico</li> <li>● Defender el mérito en el II nivel jerárquico</li> </ul>
2021	Alan Medina, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile	Efectos de la Ley 20.955 en el SADP sobre los servicios de salud del Estado de Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Concursos, rotación y duración de los ADP</li> <li>● Motivo de desvinculaciones</li> <li>● Repostulaciones</li> <li>● Legitimidad y transparencia</li> <li>● Efectividad</li> <li>● Confianza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Elementos políticos en la remoción de cargos</li> <li>● Falta de acompañamiento a ADP</li> <li>● Legitimidad y transparencia</li> <li>● Efectividad del sistema</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

De los ocho documentos identificados como evaluaciones externas, cuatro se elaboraron entre 2010-2015 y los otros cuatro fueron evaluaciones realizadas con posterioridad a la promulgación de la Ley 20.955, siendo las dos últimas evaluaciones centradas en el impacto a partir del cambio de ley.

En cuanto a las fuentes de información de las evaluaciones, existe una primacía de análisis cuantitativo a partir de los indicadores que genera el mismo Servicio Civil, mientras que la información cualitativa aparece en algunos documentos como un complemento a los datos cuantitativos. También se consideran como fuentes de información la revisión de experiencias internacionales sobre la implementación de servicios civiles en otros países, entre otros datos secundarios. Es importante destacar que los indicadores del Servicio Civil han sido utilizados para estas evaluaciones, por lo que la disponibilidad de la información oficial es crucial para las evaluaciones externas.

Respecto a los temas de evaluación, estos van desde el diseño institucional del SADP, los procesos de selección de ADP, los actores involucrados, la eficiencia en el uso de recursos y la eficacia en el cumplimiento de objetivos institucionales, entre otros aspectos relevantes. Asimismo, existen dos evaluaciones específicas en el área de salud, lo cual está justificado debido a la gran cantidad de altos directivos públicos que forman parte del sistema (Lira, 2013). De los 4.985 cargos vigentes, 356 pertenecen al Ministerio de Salud, lo cual corresponde al 7% del total, considerando que el Ministerio de Educación contempla el 68% de los cargos, y que el resto de los ministerios, en su mayoría, están en torno al 0%-1% (Servicio Civil, 2021a).

### 4.2.3 Logros del Sistema de Alta Dirección Pública

Al igual que los indicadores expuestos, los logros del SADP hay que entenderlos considerando el periodo previo a la Ley 20.955 de 2016 y el periodo posterior a dicha ley. Si bien la creación del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública de por sí puede considerarse un logro que viene a resolver un conflicto político, la implementación misma del sistema ha tenido resultados positivos en algunos ámbitos.

Tomando en consideración el total de tiempo de la implementación del sistema, el propio Servicio Civil (2022) reconoce como logros los siguientes datos:

1. El 30% de los altos directivos nombrados son mujeres, más del doble de la participación femenina en cargos directivos del sector privado. Esto se constituye como un avance importante en materia de equidad de género en la alta administración.
2. El 63% de los altos directivos públicos vigentes con postgrado (magíster o doctorado).
3. Los altos directivos públicos permanecen más tiempo en sus cargos (3,1 años en promedio), lo que entrega mayor continuidad a las políticas públicas.
4. Reducción en los costos de los concursos, reflejando cada vez mayor eficiencia.
5. El 72% de la matrícula municipal del país cuenta con un/a director/a nombrado/a con apoyo de la ADP, contribuyendo a la calidad y equidad de la educación.
6. Expansión progresiva del sistema de un mayor número de cargos adscritos: 1441 cargos adscritos en 2023 frente a 977 en 2016.

Dentro de estos resultados, es interesante profundizar en la mayor participación y selección de mujeres en cargos de alta dirección pública. No obstante, aún la brecha es amplia con respecto a los hombres. En promedio, las mujeres postulan más jóvenes que los hombres (41,8 años frente a 45,1 años), siendo una diferencia constante a lo largo del tiempo. En tanto, la edad promedio de nombramiento ha tendido a la baja en el último tiempo, concentrándose fuertemente en el tramo de 36 y 45 años en el caso de las mujeres (y de forma más equitativa entre los hombres, entre los tramos de 26 a 45 años y de 46 a 55). Por otra parte, postulan a menos concursos que los hombres (4,6 frente a 6,4), que representa un 32% de los postulantes totales y un 25% de las postulaciones realizadas. Las mujeres representan, en promedio, el 29% de los nombramientos totales (25% en el primer nivel jerárquico y 30% en el segundo nivel jerárquico) (Servicio Civil, CSP/Universidad de Chile, 2021).

El programa del Servicio Civil *Más mujeres, liderazgo en el sector público* busca avanzar en la promoción de la participación de mujeres en cargos de responsabilidad y liderazgo, a través de tres esferas:

- Identidad: a través de la generación de vínculos y compartir experiencias entre mujeres, permitiendo distinguir y valorar su aporte en la función pública.
- Liderazgo: potenciando el liderazgo de mujeres en los servicios públicos a través de un programa de mentoría.
- Oportunidades: fortaleciendo las capacidades e incentivando futuras postulaciones de mujeres a cargos de responsabilidad.

Por su parte, para Peftouloglou (2016), los logros del SADP en el periodo anterior a la Ley 20.955 se resumen en los siguientes indicadores:

1. Más de un 90% de los cargos adscritos concursados.
2. Renovación de los cuadros directivos de la administración. El 50% de los nombrados no ocupaban cargos.
3. Promedio de 122 postulaciones por cargo y 350 mil postulaciones en 12 años.
4. Baja sostenida en concursos declarados desierto.
5. El sistema cumple con los requerimientos de la autoridad.
6. El sistema ha facilitado la incorporación del mundo privado. El 19% de los nombrados proviene del sector privado y el 81% del sector público.
7. Hay un incremento de la participación femenina en la administración pública. Un 27% de los cargos recae en mujeres frente a un 15% del mismo cargo en el sector privado.
8. Hay un exitoso modelo de cooperación público-privada con las más prestigiosas empresas de búsqueda y evaluación de directivos de mercado.

Considerando el cambio que tuvo el sistema a partir de la Ley 20.955, el cual busca el perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública, aumentando la legitimidad, la transparencia y la efectividad (Servicio Civil, 2018) (Llanos, 2014) (Espinoza, 2017), se pueden extraer las siguientes medidas de cambio.

En cuanto a la legitimidad, se buscaba: eliminar la cantidad de altos directivos transitorios y provisionales, regular las desvinculaciones durante los seis primeros meses de gobierno, limitar la automaticidad para concursar cargos vacantes en los últimos ocho meses, limitar las declaraciones de concursos desierto de segundo nivel jerárquico y los plazos al presidente de la república.

Sobre la transparencia, los avances se direccionaban con el fortalecimiento del consejo; la precisión de las normas de confidencialidad y la rendición de cuentas, específicamente el mecanismo anual de rendición de cuentas entre el Gobierno y el Congreso en lo relativo al buen funcionamiento del SADP.

La efectividad de los cambios fue relativa a la limitación de doce cargos de designación directa de doce jefes superiores por parte del presidente de la república durante los primeros tres meses de Gobierno, con el fin de disminuir el número de ADP que dejan sus cargos ante un cambio de coalición gobernante. Además, está la

creación de un banco de candidatos, la gestión de candidatos, la ampliación de accesos a funcionarios de planta, el perfeccionamiento del procedimiento y la simplificación de la relación entre el cumplimiento de los convenios de desempeño y remuneración.

Un estudio exploratorio realizado por Cortázar, Fuenzalida y La Fuente (2016) que compara los casos de servicio civil de Perú y Chile, indica que el ingreso de los directivos públicos seleccionados por mérito habría traído una serie de mejoras en la gestión interna de la organización y en sus prácticas de trabajo, pero no en sus resultados. Los sistemas de selección por mérito tienen valores intangibles como la legitimidad y un mayor compromiso y estabilidad.

La legitimidad se encuentra tanto en el proceso de selección como en las capacidades de quienes son seleccionados ya que hay “capacidad del proceso de selección para certificar un determinado nivel técnico en los candidatos, mientras que los mecanismos de designación discrecional conllevan una mayor probabilidad de error en ese sentido” (Cortázar, Fuenzalida y Lafuente, 2016: 32).

Dentro de los aspectos positivos identificados en las evaluaciones externas destaca el buen funcionamiento del proceso de selección de ADP en cuanto al cumplimiento de su objetivo. “El producto final de la DNSC, que es una nómina para la autoridad, se logró en un porcentaje importante de casos del total de concursos concluidos en el periodo 2006-2010: 95% para nivel I y 76% para el nivel II” (DIPRES, 2011: 142). Además, las evaluaciones tras la implementación de la Ley 20.955 muestran que se logra aumentar la confianza en el Servicio Civil en el sector salud (Medina, 2021), así como la inmediata eliminación de los nombramientos de cargos transitorios y provisionales, lo cual era muy mal visto antes de la modificación de la ley (Fernández, Fuenzalida y Castro, 2021).

Otro aspecto positivo presentado a partir de la Ley 20.955 es el rol del Servicio Civil como ente coordinador del sistema (Fernández, Fuenzalida y Castro, 2021) debido a que un análisis del Consorcio para la Reforma del Estado del año 2010 sugería un diseño institucional con mayor autonomía respecto al poder ejecutivo (Lambertini y Silva, 2010).

Estos aspectos positivos son reconocidos transversalmente por los distintos actores que realizaron las evaluaciones. No obstante, hay algunos aspectos que se han identificado como críticos o mejorables del sistema, los cuales se presentan en el siguiente apartado.

#### **4.2.4 Debilidades de la implementación del sistema**

El Servicio Civil y el SADP, dentro de sus evaluaciones, han identificado debilidades en distintos momentos de su implementación. A continuación, se presentan aquellas

debilidades identificadas en las evaluaciones, principalmente externas y las debilidades que el mismo Servicio Civil identifica como propias.

#### ***4.2.4.1 Debilidades identificadas en las evaluaciones***

Desde su inicio, la implementación de la ley que creó el Servicio Civil tuvo algunas dificultades. En 2005 la reforma constitucional liderada por el entonces presidente Ricardo Lagos acortó el periodo presidencial a cuatro años, lo que produjo un desajuste para un sistema que había sido pensado para seis años. “La duración de los cargos de los consejeros ADP y de los propios altos directivos quedó desalineada con los ciclos políticos” (Servicio Civil, 2018: 72), en un contexto de tensión entre la resistencia de ciertos sectores políticos a perder potestad nominativa con otros sectores más proclives a la profesionalización, que tenían suspicacia por la lentitud en la profundización del modelo.

Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet se realizó un primer intento de reforma del Servicio Civil. En 2008, con la agenda de probidad y transparencia, se pretendía incluir a todos los servicios públicos en el sistema. Esta agenda, además de adelantar la adscripción al sistema de todos los servicios pendientes, comprometió la realización de concursos para todos los cargos del primer nivel jerárquico.

En 2010, al asumir el Gobierno Sebastián Piñera, por primera vez desde 1990 una coalición de signo opuesto a la centroizquierda se instalaba en La Moneda, lo que enfrentó al sistema a su primer cambio de coalición gobernante (Espinoza, 2017). “El cambio de Gobierno y de coalición derivó en la remoción de casi todos los miembros del Consejo de Alta Dirección Pública, con la sola excepción del consejero Rafael Blanco” (Servicio Civil, 2018: 72). Esto tuvo un fuerte impacto en la credibilidad y legitimidad del sistema, ya que el factor político se hizo presente por sobre los aspectos meritocráticos del sistema.

La potestad de la autoridad de remover a un determinado funcionario en ejercicio fue explotada de manera importante en los cambios de coaliciones en 2010 y 2014 (Fernández, Fuenzalida y Castro, 2021). Esto, bajo el propio diseño del sistema que plantea que un nombramiento en un cargo de Alta Dirección Pública tiene una duración de tres años y puede ser renovado por la autoridad competente, hasta dos veces, por igual plazo, estipulando que para efectos de remoción los cargos de Alta Dirección Pública se entenderán como cargos de exclusiva confianza, lo que significa que las personas nombradas permanecerán en sus cargos en tanto cuenten con la confianza de la autoridad facultada para decidir el nombramiento.

Asimismo, en esos años se identificaba que el SADP era sólido en cuanto a reclutamiento y selección, pero débil en sus etapas posteriores. El masivo despido durante el inicio del primer gobierno de Sebastián Piñera, y luego, en el segundo gobierno de Michelle Bachelet, puso en duda la estabilidad del modelo. También se

identificó un abuso en cuanto a los nombramientos transitorios y provisionales. El artículo 59° de la Ley 19.882 contemplaba la figura de los nombramientos transitorios y provisionales como una manera de solventar las vacancias mientras se resolvían los concursos de ADP. Según la ley:

“estos nombramientos no podían exceder el periodo de un año salvo el concurso no estuviere resuelto y solo previo informe positivo de la DNSC. La ley también ponía inconvenientes para que las personas designadas provisionalmente pudieran postular al cargo correspondiente, aunque el desempeño provisional no debía considerarse como mérito para la postulación” (Servicio Civil, 2018: 73).

Esto también fue identificado en una evaluación, donde se planteaba que era una forma de distorsionar el sistema. Según Fernández, Fuenzalida y Castro (2021: 8):

“Al nombrar vacante un puesto, la autoridad a cargo podía nombrar un directivo temporal que pudiera ejercer los cargos ADP mientras se llevaba a cabo el concurso que buscaba llenarlo; y quien fuera nombrado TyP no tenía impedimento para participar del mismo concurso, una vez que fuera convocado. El cargo TyP podía ejercer las funciones ADP durante un año, con la posibilidad de ser nombrado por un segundo año, si se argumentaban razones de buen servicio. Este asunto, además, se contraponía a lo establecido en el Estatuto Administrativo, que define claramente que es el subrogante de un cargo quien debe asumir las labores del titular cuando este se encuentre impedido de ejercer sus labores por cualquier causa” (Ley 18.834, Art. 4°).

A diciembre de 2010 el 50% de los titulares de cargos de primer nivel jerárquico y un 41% de los de segundo nivel jerárquico habían ocupado el cargo previamente como transitorios (Servicio Civil, 2018).

Otro elemento ligado al desarrollo de concursos públicos son los costos de los mismos y los problemas que se generan cuando un concurso es declarado desierto. El costo de pérdida en aquellos casos “es considerable si se valoran los 214 casos declarados en el periodo 2006-2010 como desiertos por CADP y Comité, que a un costo promedio de (\$10,8 [millones]<sup>36</sup>) por concurso, da una cifra que asciende a \$462 millones<sup>37</sup> promedio por año” (DIPRES, 2011: 142). El segundo factor negativo relacionado con esto son los riesgos de no contar con un ADP en los servicios que se requieren, ya que el directivo debe cumplir con funciones críticas que no se están desarrollando. Al no existir esto, se pone en riesgo: la gestión y mantenimiento de los objetivos, la asignación de recursos, la alineación estratégica del servicio, la

---

<sup>36</sup> € 15.962, calculado de acuerdo al promedio anual de las cotizaciones del euro en 2010 (1€=\$676,59). Datos obtenidos de los indicadores diarios del Banco Central de Chile (s.f.).

<sup>37</sup> € 682.836 calculado de acuerdo al promedio anual de las cotizaciones del euro en 2010 (1€=\$676,59). Datos obtenidos de los indicadores diarios del Banco Central de Chile (s.f.).

motivación y movilización de los funcionarios, la implementación de políticas públicas y la entrega de productos y servicios a la ciudadanía (DIPRES, 2011).

El SADP consideraba en su diseño la existencia de una brecha de remuneraciones entre los altos directivos políticos y sus homólogos en el sistema privado. Los estudios sobre remuneraciones mostraban que esto estaba lejos de haberse resuelto. Los informes mostraban brechas salariales entre -1 y 300% a favor del sector privado-. Ante esto, la Ley 20.261 de 2007 intentó mitigar los efectos de la dedicación exclusiva y la pérdida de la inamovilidad de funcionarios que pasaban a ser altos directivos públicos (Servicio Civil, 2018). Para Maillet (2015) no solo era necesario reducir la brecha de salarios entre el sector público y sector privado, sino desarrollar aspectos no monetarios en las compensaciones.

Asimismo, respecto al sistema de evaluación, en el modelo ADP los convenios de desempeño cumplen un rol fundamental en cuanto constituyen la más potente herramienta de gestión y de alineación entre el alto directivo y la arbitrariedad política de la que depende. “El año 2010 el diagnóstico de los propios directivos, de sus superiores y del consejo ADP era que en la práctica los convenios de desempeño no estaban respondiendo a su diseño ni cumpliendo su objetivo” (Servicio Civil, 2018: 78).

La ineficacia de los convenios se daba por cuatro razones principales: un elevado número de los elementos de planificación y control; dificultades para desarrollar indicadores que reflejan efectivamente el valor agregado de las funciones directivas; desvinculaciones masivas ante cambios de coaliciones políticas gobernantes, y el instrumento no obedecía a una lógica de incentivos para la obtención de resultados, ya que el cumplimiento o incumplimiento de metas solo implicaba la mantención o la reducción de la renta del directivo, pero no su incremento (Servicio Civil, 2018).

Una evaluación externa también daba cuenta de problemas en tanto indicadores de desempeño de los convenios, elemento clave para medir la gestión de los directivos. El instrumento en sí requiere mejoras importantes, ya que según Vergara, tiene un problema que radica en los indicadores:

“Existen problemas de *owner* en los indicadores, pues en su mayoría, fueron creados para medir a la institución y no al director, por ejemplo, los que están en la base de datos de la DIPRES, operan en un sistema de evaluación y gestión para “contribuir al mejoramiento de la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos a los diferentes programas, proyectos e instituciones, propiciando además una mejor gestión de estas y la transparencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas” (2015: 40).

Lo anterior da cuenta de que, a pesar de la relevancia que ha tenido el SADP desde su creación, ha debido sortear distintos obstáculos para mejorar su funcionamiento. Un aspecto clave a mejorar, fue transversal en varias evaluaciones externas revisadas,

es la información con la que se cuenta. Si bien, en la página web del Servicio Civil existe un Banco de Estudios y una sección de Datos Abiertos, donde se presentan los indicadores mencionados en este capítulo, cabe preguntarse si es necesaria información más profunda o información cualitativa para tener un mejor acercamiento al sistema.

#### ***4.2.4.2 La crítica hacia lo político en el SADP***

Uno de los primeros aspectos criticados en la implementación del SADP ha sido la discrecionalidad del mismo, debido a la idea de que existe una preeminencia de factores políticos por sobre el mérito en el nombramiento de altos directivos públicos.

En las evaluaciones presentadas la crítica se fundamenta en el despido y nombramientos de altos directivos públicos tras cambio en la coalición gobernante, en el abuso que tenían los cargos transitorios y provisionales y en la ineficacia de los convenios de desempeño. Se suponía que tras la Ley 20.955 de-2016 se mejorarían las debilidades señaladas, pero aún permanece esta crítica al sistema. Si bien durante la última década se constata una ampliación relevante en la cobertura del sistema, existe evidencia de elevados niveles de rotación de los altos directivos y una baja permanencia en los servicios más críticos que están mandatados por ley a utilizarlo (González-Bustamante 2020).

Tras el cambio de coalición gobernante en 2018, nuevamente surgieron cuestionamientos por la preeminencia de elementos políticos por sobre el mérito en la Alta Dirección Pública. El 14 de septiembre del 2018 la ANEF, junto a la Federación Nacional de Asociaciones del Ministerio de Obras Públicas (FENAMOP), envió una carta al Consejo de Alta Dirección Pública en la que acusaba al Gobierno del presidente Sebastián Piñera de incorporar la figura de “asesores presidenciales o ministeriales” en varios ministerios, que en los hechos se constituyeron como directivos provisionales y transitorios, figura que se encontraba eliminada con el cambio de ley de 2016. En dicha carta acusaban de ilegal la incorporación de estos cargos y denunciaban que, a la fecha de la carta, dos personas con cargo de asesor habían sido nombradas como ADP, seis de estos asesores se encontraban participando en concursos públicos y que era de público conocimiento que tres asesores serían nombrados como ADP en futuros concursos (ANEF, 2018).

El Consejo de Alta Dirección Pública, en su reunión del 25 de septiembre de 2018, leyó la carta y decidió citar a representantes de la ANEF a la siguiente reunión de fecha 2 de octubre de 2018 para abordar el tema (CADP, 2018a). En la reunión acordada entre el CADP y la ANEF se presentó la inquietud sobre estos cargos y desde el CADP se generó una conversación sobre la idoneidad de los asesores, ante lo que el presidente de la ANEF respondió que:

“sin desmerecer la idoneidad de los nombrados, la percepción es que no postulan todas las personas idóneas para ocupar los cargos vacantes porque consideran que no vale la pena hacerlo, pues entienden que deberán competir con la persona que cuenta con la confianza de la autoridad para ser nombrado en el cargo” (CADP, 2018a: 7).

El encuentro entre la ANEF y el CADP culminó con el agradecimiento del presidente del CADP, quien además manifestó que la información que presentó la ANEF sería de gran importancia al momento de evaluar el impacto de las modificaciones legales incorporadas por la Ley 20.955 y elaborar nuevas propuestas de mejoramiento del Sistema de Alta Dirección Pública (CADP, 2018a).

Después de esta crítica de la ANEF, en mayo de 2019 aparece una nota publicada en el *Diario Financiero* denominada *Alta Dirección Pública: cuando la confianza supera al mérito*. En dicha nota los expertos Eduardo Abarzúa y Manuel Inostroza dan cuenta del número de egresos no voluntarios tras los cambios de Gobierno:

“en cada cambio de coalición, y luego de un año de ejercicio de Gobierno, se desvincula en promedio a casi un 70% de los jefes de servicio. Peor aún, si se miran directivos cesados en el primer año de cada gobierno, la cifra va en aumento: 51 en el primer mandato del presidente Sebastián Piñera, 57 en el segundo gobierno de Michelle Bachelet y 66 en el primer año de la actual administración” (*Diario Financiero*, 2019: s. p.).

Según los expertos, en la medida en que no se limite la total discrecionalidad vigente para desvincular directivos, no se consolidará el sistema.

Un aspecto relevante de destacar en este proceso es que los Gobiernos deben pagar indemnizaciones a los ADP desvinculados por razones políticas. Esto se encuentra regulado en la Ley 19.882 e implica un alto gasto para el servicio. Para disminuir la discrecionalidad del sistema, uno de los caminos es reforzar técnica e institucionalmente los convenios de desempeño, aspecto que también ha aparecido como una debilidad de este. Si el sistema avanza, como debiera hacerlo, hacia un modelo de gestión de desempeño de los directivos que selecciona, se hace necesario revisar también la gobernanza de este y el rol del Consejo de Alta Dirección Pública.

Se hace necesario un consejo autónomo que pueda desarrollar las herramientas y ser un componente independiente en la apreciación del desempeño de directivos cuyos resultados impactan la gestión política, garantizando la calidad de las prestaciones directivas al Gobierno. Estos mismos roles pueden ser extendidos a los diferentes aspectos ligados al servicio civil de carrera y, en general, a la gestión de personas en el Estado, como también, al establecimiento de estándares de integridad y a aspectos de equidad remuneracional, diversidad e inclusión y relaciones laborales basadas en el respeto a los derechos fundamentales en el trabajo.

Tomando en consideración la crítica que han realizado tanto la ANEF como los expertos, la discrecionalidad política se plantea tanto en el nombramiento de ADP como en las desvinculaciones a raíz de cambios de coaliciones gobernantes. Lo político estaría por sobre el mérito, y al tener convenios de desempeños debilitados, no es posible atenerse a criterios claros, transparentes y consensuados sobre las razones de despido de un ADP. Las consecuencias de esto, tal como lo plantea la ANEF pueden ir desde el desincentivo a participar en concursos públicos por profesionales que teniendo el mérito saben que no podrán ser nombrados como ADP, los costos de la generación de concursos públicos y finalmente la transparencia y legitimidad del sistema. Si lo político está por sobre el mérito, quienes tengan mayor mérito no tendrán incentivos para participar si no cuentan con capital político que les permita alcanzar el nombramiento como ADP.

Considerando estas críticas realizadas, se analizará la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública en relación con los conceptos de mérito, *accountability* y evaluación de desempeño.

#### **4.3 Mérito, *accountability* y evaluación de desempeño: análisis del SADP**

A diferencia de las secciones anteriores, el presente apartado se construye a partir de información primaria proveniente de las entrevistas realizadas en el marco de este estudio. La estrategia de producción de datos fue desplegada principalmente a través de la técnica de entrevista semiestructurada, la cual obedece una técnica conversacional propia de las metodologías cualitativas. Esta técnica considera una pauta de preguntas que puede ser modificada a lo largo de la entrevista, lo que permite profundizar en aspectos emergentes que puedan surgir en función de los temas tratados en la conversación (Guion, Diehl y McDonald, 2011), favoreciendo una mayor capacidad de entendimiento y proliferación de datos. En concreto, se realizaron 15 entrevistas a académicos, expertos en la materia y miembros de la Alta Dirección Pública.

Estas entrevistas se enfocaron en profundizar desde las voces de distintos actores la manera en que se presenta el mérito, el *accountability* y la evaluación de desempeño en el SADP. Además de estos temas, se abordaron cuestiones relativas al futuro del SADP respecto a su mejoramiento y posibilidades de cambio a raíz de propuestas de modernización del Estado.

A cada entrevistado se le aplicó una pauta distinta de entrevista debido a la especificidad de cada perfil. No obstante, en términos generales, la pauta de entrevistas consideró como dimensiones fundamentales: su relación con el SADP, su opinión sobre el mérito, *accountability* y evaluación, y las expectativas de futuro y

mejoramiento del sistema. Estas entrevistas reflejan las diversas aristas desde las cuales puede ser abordado el tema, considerando a expertos, académicos, la propia institucionalidad del SNSC, directores de servicios públicos designados por ADP y empleados fiscales.

La selección de participantes se realizó a través de un muestreo intencionado de caso típico orientado a captar distintos perfiles según su rol en el SADP: expertos, altos directivos públicos (ADP), representantes funcionarios públicos y funcionarios SADP. El muestreo intencionado de caso típico corresponde a una técnica de muestreo no probabilístico que busca seleccionar participantes que, por sus características consideradas estándares o representativas, permiten describir fenómenos relevantes de manera generalizable dentro del marco cualitativo (Etikan, Musa y Alkassim, 2016). En el presente estudio, esta estrategia fue empleada para captar visiones fundadas y contextualizadas sobre el funcionamiento de la Alta Dirección Pública (ADP), seleccionando informantes clave —tales como directivos actuales y pasados, académicos especialistas en gestión pública y funcionarios del Servicio Civil— que representan perfiles informados y activos dentro del sistema. El objetivo del levantamiento cualitativo fue capturar una diversidad de perspectivas sobre el proceso de profesionalización del Estado chileno, en particular en lo referido a los mecanismos de selección, evaluación y legitimidad de los cargos de ADP.

El proceso de entrevistas se realizó de forma sistemática hasta alcanzar el punto de saturación teórica, es decir, el momento en que nuevas entrevistas no aportaban información sustantivamente novedosa con respecto a las categorías en análisis. Este criterio, propio de la investigación cualitativa, justifica el número final de entrevistas realizadas, priorizando la profundidad analítica por sobre la representatividad estadística. La decisión de no continuar con el proceso de muestreo se basó en la reiteración de contenidos clave en los discursos de los entrevistados y la evidencia acumulada sobre el funcionamiento, fortalezas y desafíos del sistema de ADP. De este modo, el diseño metodológico permitió generar un conocimiento situado y matizado sobre los logros y tensiones del sistema, desde la perspectiva de quienes lo habitan o analizan críticamente.

La tabla en el Anexo 1 presenta los perfiles y referencia utilizada para cada uno de los entrevistados. El proceso de aplicación de las entrevistas se sostuvo entre 2021 y 2023 con el objetivo de conseguir la saturación de información en torno a las dimensiones recién planteadas.

Se debe considerar que resguardar el anonimato de los entrevistados del estudio es fundamental por varias razones. En primer lugar, garantiza la confidencialidad y seguridad de los participantes, permitiéndoles compartir información sensible sin temor a represalias que puedan afectar su carrera o reputación. Según Kaiser (2009), la confidencialidad permite que los participantes compartan información libremente, sin miedo a consecuencias negativas, promoviendo mayor honestidad y apertura.

Crow y Wiles (2008) destacan que el anonimato puede alentar a los participantes a ser más veraces y detallados en sus respuestas.

En segundo lugar, la protección del anonimato fomenta la participación, incrementando la disposición de los individuos a contribuir en el estudio. Esto asegura la neutralidad y objetividad de los resultados, evitando sesgos que puedan surgir de la posible identificación de los participantes. Bryman (2016) señala que el anonimato es crucial para obtener datos precisos y no sesgados. Por estas razones todas las referencias a las entrevistas se presentarán de forma anonimizada.

Para el análisis de la información las entrevistas fueron revisadas en profundidad y se sistematizó a través de una codificación emergente.

Como se mencionó anteriormente, el SADP nació en 2003 en Chile a raíz de una crisis de corrupción. Se instaló desde ese entonces la idea de que, para ser un ADP, se debía pasar por un proceso en el cual primase el mérito en desmedro de otras características de los postulantes, como la afiliación política. Este mérito es entendido como credenciales académicas, trayectoria laboral previa y otras características que estimen los perfiles de cargo creados para iniciar un proceso de búsqueda y selección de la persona más adecuada para liderar los servicios públicos.

Una de las expertas entrevistadas participó en las discusiones iniciales del sistema. Señala que el sistema no nació desde cero, sino que algunas de sus funciones ya existían en el servicio público, solo que fueron reorganizadas en función del Servicio Civil:

“Muchas de las funciones de la DNSC se desarrollaban en la Dirección de Presupuestos desde muchos años atrás, en la subdirección de racionalización y función pública (...). Todos los temas de recursos humanos se trataban ahí. Por lo tanto, no es que la función no existiera en el Estado, sino que estaba radicada en el Ministerio de Hacienda y lo que se hizo cuando se creó la Dirección del Servicio Civil fue agregar funciones y trasladar funciones a un organismo público, que de igual manera es dependiente del Ministerio de Hacienda” (experto ADP 1, entrevista con el autor, julio 2022).

Lo que sí fue nuevo, señala esta experta, es el Sistema de Alta Dirección Pública, ya que antes los cargos que hoy ocupan los ADP sólo correspondían a asignaciones políticas, sin considerar otras características técnicas de quienes ingresaban a los servicios. Y este elemento se constituye como uno de los grandes aportes del sistema, pues incorpora una institucionalidad que reduce la discrecionalidad en el nombramiento de directivos que tienen por función la implementación de políticas públicas y acciones estratégicas dentro del Estado.

No obstante este avance, el modelo nació bajo una concepción de modelo híbrido, distinto a los modelos europeos, ya que en el sistema chileno existe un equilibrio entre el mérito y la confianza política que se mantiene hasta hoy.

En cuanto al rol de cada actor en la discusión del sistema, un representante de los funcionarios públicos reconoce que su asociación de funcionarios tuvo un rol trascendental para la creación del SADP:

“El 5 de octubre del 2000 firmamos como un protocolo, un acuerdo político-legislativo para modernizar el Estado desde el punto de vista de la transparencia, el funcionamiento y también promover el desarrollo y la moral de quienes abrazamos la labor pública. Tenemos esa historia. Surge desde la negociación” (participante ANEF 1, entrevista con el autor, abril 2022).

En cuanto al desarrollo del SADP, hay un reconocimiento que tiene una buena imagen internacional. Una funcionaria del SADP señala que contar con este sistema es un mínimo civilizatorio:

“Hay ciertos mínimos civilizatorios que son bien vistos por la comunidad internacional. Nuestro país tomando la calidad de nuestro Estado y la calidad de nuestra gestión también es uno de los elementos que hemos observado por los inversionistas internacionales para considerar que este es un país en el cual es seguro invertir, en el cual hay condiciones razonables como para poder hacer negocios con tranquilidad” (funcionario ADP 3, entrevista con el autor, agosto 2022).

Otro aspecto que destaca otro funcionario es la importancia de la Ley 20.955 para la consolidación del sistema. Esta reforma, buscaba evitar el impacto de la alternancia en el poder ejecutivo para el SADP. Para él, el hecho de que, al llegar un nuevo Gobierno, se removiera un importante número de ADP manifestaba una desconfianza, ya que el criterio político estaba ocupando un lugar más relevante que el mérito en la selección:

“Existía una figura del ocupante del cargo transitorio y provisional (TyP) del SADP. Se permitía que mientras había un cargo vacante y se realizaba el concurso, la autoridad podría nombrar a una persona que cumpliera con el perfil. Lo que empezó a pasar es que los TyP conocían el servicio, aprendían el teje y manejo del cargo, venía el concurso, postulaban, por lo general llegaban a la nómina y llegando a la nómina eran nombrados. Se empezó a producir una pérdida de fe pública en el sistema y una pérdida de confianza en las instituciones” (funcionario ADP 1, entrevista con el autor, julio 2022).

Por lo tanto, a partir de las entrevistas se da cuenta de que el SADP tiene un origen técnico (funciones que estaban en la Dirección de Presupuestos), y un origen político, el cual es destacado por el representante de los funcionarios públicos. Esto significa que la base para crear el sistema ya se encontraba en los ordenamientos jurídicos del Estado, que la crisis que generó el acuerdo de modernización del Estado sólo propició

el ordenamiento de funciones y creación de nuevas tareas y relevó la importancia que tiene el mérito por sobre las características políticas de los potenciales ocupantes de cargos de alta dirección pública.

Lo anterior, sin duda, fue positivo como salida de la crisis y legitimidad del sistema, pero el diseño inicial no fue suficiente para sobreponer el mérito a la confianza. Pasaron trece años para buscar un nuevo equilibrio más sólido entre el mérito y la confianza política, que derivó en la reforma de 2016. Esta reforma, según la funcionaria del SADP, vino a subsanar una debilidad del sistema, la cual se veía reflejada en los cambios de coalición gobernante.

#### **4.3.1 El mérito en el SADP**

En el diseño del SADP se instaló el mérito como base para seleccionar un ADP. Según un funcionario del SADP, el mérito es definido por el perfil del cargo en un concurso público, por lo que cada concurso tiene sus propias necesidades:

“Se hizo este diseño se dijo que queríamos conciliar mérito, que lo íbamos a conseguir a través de estos concursos que se realizan en torno a un perfil de selección, en el cual definimos qué es lo que se requiere, requisitos, competencias, conocimientos, experiencia, tiene que tener una persona para ejercer adecuadamente un determinado cargo. El concurso se hace siguiendo, el perfil es nuestro mapa, una ruta a seguir para llegar a las personas que más se parecen al perfil que fue propuesto por la autoridad y que fue aprobado por el Consejo (CADP)” (funcionario ADP 2, entrevista con el autor, julio 2022).

Tanto un experto que participó en la creación del sistema como un ADP entrevistado coinciden en que el sistema se basa en el mérito. El ADP señala que, para ingresar a la Alta Dirección Pública, tuvo que pasar por un proceso muy exhaustivo de selección, donde estuvo varios meses pasando distintas pruebas. Señala:

“Fue un proceso largo, bien intenso, un poco sorprendente. Duró aproximadamente 4-5 meses y en él existía la primera etapa de admisibilidad, de requisitos legales, ciertos requisitos legales como lo es hoy en día. Luego venía un análisis curricular bastante intenso respecto a la historia laboral del postulante, exámenes psicolaborales típicos, entrevista gerencial y en mi caso una entrevista con la comisión de selección (...). Finalmente, en esa oportunidad se dio una entrevista con el director nacional del Servicio Civil. Fue un proceso bien intenso, bien largo, más exigente de lo que pude haber imaginado” (funcionario ADP 1, entrevista con el autor, julio 2022).

Una funcionaria del Servicio Civil también da cuenta de que cada vez el mérito está por sobre la confianza política, lo cual se ve reflejado en el respeto a los primeros lugares de la terna en el proceso de selección final de un ADP:

“Hemos podido constatar que el 80% de los nombramientos de la autoridad recae en el primero o en el segundo de la nómina. La última vez que lo medimos estaba ahí. Hay una cierta tendencia a creerle a la evaluación que hace el sistema” (funcionario SC 1, entrevista con el autor, abril 2022).

De las entrevistas se concluye que efectivamente es el mérito el que prima en el proceso de selección de los ADP. Sin embargo, al preguntar por el rol de la política en esto, existen distintos puntos de vista.

Para un académico, la política sí debe ser parte de un SADP, pero siempre y cuando esté después del mérito. La política es importante, porque los funcionarios del SADP forman parte de un Gobierno:

“Los Gobiernos son políticos, tienen una opción, un proyecto que es político. Por lo tanto, necesitan gestionarse con gente de confianza política. El punto es que esa gente debe ser la mejor posible. Antes se seleccionaba directamente por criterio político, pero no había ningún criterio técnico. Yo obviamente eso no lo comparto” (Académico 1, entrevista con el autor, enero 2023).

Un ADP entrevistado relata desde su propia experiencia personal el cómo la política puede obstaculizar los objetivos de un SADP. Él, siendo una persona que no milita en un partido político, fue elegido en un servicio a partir del mérito, y llevó en ese servicio a tener las mejores evaluaciones según el *ranking* institucional. En un cambio de Gobierno le anunciaron que debía dejar el cargo e instalaron en su lugar a una persona que fue puesta solo por un tema de confianza política, sin mérito que le justificara. Esta situación la relata de la siguiente manera:

“No voy a dar el nombre ni el partido, pero fue un caso nefasto. En el tiempo que yo dejé el servicio existía un sistema de control de todas las direcciones regionales a través de un *ranking* de gestión. Nosotros permanecimos, desde que yo entré como director, siempre en los tres primeros lugares, y muchas veces como primer lugar. Ganamos muchos premios, qué sé yo. Durante los 15 meses que estuve fuera, recibí el servicio en un grupo de 23 equipos, el lugar 23, o sea, completamente incumplido, un desastre” (funcionario ADP 2, entrevista con el autor, julio 2022).

Tras la salida del ADP, el servicio en el cual trabajaba bajó la calidad de su gestión, por lo que el ADP integrado por criterio político dejó su cargo y el ADP entrevistado postuló nuevamente a un concurso vacante y volvió a retomar su puesto de trabajo.

Este caso ejemplifica que, cuando la política está por sobre el mérito, el sistema no cumple su objetivo. Según el ADP, “convive en un delicado equilibrio que siempre se rompe por el lado del ADP y como ente fracturante, el interés político”, es decir,

es la política la que corrompe el sistema si no ocupa un lugar secundario en la definición de mérito que tiene el SADP.

La complejidad de la relación entre mérito y política no se agota en cómo establecer el límite entre ambas. Lejos de concebir la política como un mero obstáculo para el predominio del mérito, la problemática real consiste en cómo balancear aspectos valiosos de la convivencia democrática. A este respecto, una de las expertas entrevistadas ilustra de qué manera, en situaciones específicas, la aplicación de las lógicas de selección de ADP podrían afectar negativamente la gestión política:

“(…) se dejó de libre disponibilidad del presidente ganador de una elección que inicia un gobierno un número de servicios públicos a elección para que él pueda designar a sus ADP, sin pasar por el proceso de ADP, porque el sistema necesita flexibilidad, y cada presidente elige a los servicios que le parecen más importantes para tener confianza y rapidez. (...) Es un tema de rapidez, también para empezar a hacer su gobierno. Porque los procesos de selección implican tiempo. Tampoco se puede dejar que un gobierno deba partir en espera de concursos públicos que toman una cantidad de meses no menor” (experto gestión pública 2, entrevista con el autor, marzo 2022).

La respuesta que ofrece el proceso de ADP, consiste en establecer que las lógicas técnicas y políticas deben aplicar de manera exclusiva, pero a momentos diferentes del proceso de selección. Esto, es descrito por una entrevistada en los siguientes términos:

“Todo el proceso de selección tiene una primera etapa que es técnica, que es la selección de los mejores para construir un puzzle de alternativas, terna o quina de seleccionados, que han sido seleccionados por antecedentes técnicos como de reclutamiento de personal, tanto técnicos como psicosociales. Esas quinas y esas ternas son sometidas a la decisión política, por lo tanto, se elige políticamente, pero de una preselección que ha sido realizada de acuerdo a criterios de meritocracia” (académico 2, entrevista con el autor, marzo 2023).

Otro de los entrevistados sintetiza esta relación manifestando que en Chile se optó por: “(...) un modelo híbrido. Se dice: *‘vamos a tener un sistema que va a equilibrar mérito y confianza’*. El mérito va a estar en la selección por el Servicio Civil, y el consejo de alta dirección pública” (experto gestión pública 1, entrevista con el autor, noviembre 2021).

Los altos directivos públicos lideran servicios públicos responsables de ejecutar las políticas públicas definidas por la autoridad gubernamental y para hacerlo no requieren ser militantes ni adherentes al Gobierno en ejercicio, sino que deben ser técnicamente competentes y ejercer su rol con neutralidad y prescindencia política, al mismo tiempo que con lealtad al Gobierno democráticamente elegido.

Otro aspecto relacionado con el mérito es el que señala una representante de los funcionarios públicos. Es relevante para ellos que la persona que lidera una alta dirección pública sea cercana y humanice el trabajo. En su relato señala que los procesos de selección tienen inversión de recursos y tiempo, pero no considera aspectos de trato hacia los funcionarios. Entrega un ejemplo concreto de esta situación:

“Un ejemplo, [en un Servicio Nacional]: ocho directoras regionales (...) tuvimos que empujar para que salieran del Estado, por maltrato, por violencia, por persecución laboral, por prácticas antisindicales. Ahí hay un déficit, ocho en un servicio cualquiera. La o el seleccionado final tiene este sesgo de fricción política” (participante ANEF 3, entrevista con el autor, mayo 2022).

Si una persona seleccionada a través del SADP termina saliendo por su forma de ejercer el liderazgo, claramente hay una falencia en la forma en que se construyen los perfiles de cargo. Otro representante de los funcionarios públicos plantea que es necesario incorporar competencias blandas entre los requisitos de selección. Asimismo, señala que el contexto en el que se encuentra el servicio que abre un concurso público es esencial en la construcción de este perfil del cargo:

“La mirada apunta a cómo más allá de alguna autoridad, puede aportar en el liderazgo de esas competencias blandas, que esta es la situación del servicio ‘x’, que están entre la frustración de no tener carrera, la frustración de tener malos líderes y lideresas, la persona que llegue también tiene que ocupar un tiempo importante no solo para preocuparse de la gestión pública, que es esencial, también mirar el frente interno pero no desde la mirada asistencial, sino desde la mirada de acompañamiento al proceso de trabajo tanto hacia afuera como al exterior del servicio” (participante ANEF 2, entrevista con el autor, mayo 2022).

Ellos, como asociación de funcionarios, son quienes ponen las alertas si es que saben de alguna persona que tiene malos antecedentes laborales está postulando a algún cargo:

“Cuando sabemos que hay una persona acosadora, maltratadora, nosotros ponemos la alerta de que hay una persona postulando, se llame como se llame y que no es un ataque personal, sino que es de su trayectoria anterior en otros Gobiernos, de similitud ideológica, pero su huella en ese servicio dejó dañado al equipo humano” (participante ANEF 1, entrevista con el autor, abril 2022).

Otro aspecto que destaca el mismo representante de los funcionarios es lo que ocurre con el ‘cuoteo’ político<sup>38</sup> en el SADP. Para él, la selección de personas militantes en

---

<sup>38</sup> Cuoteo político: repartición de cuotas entre los partidos políticos.

partidos afines al Gobierno no es sano para el sistema, ya que debería primar lo técnico por sobre lo político:

“Eso es muy subjetivo como para todo el proceso, que una sola persona puede tener una visión más amplia, porque si no, esa persona que es circunstancial, que está por una cosa muy circunstancial denominada, se puede llegar a equivocar, como lo hemos constatado. Eso desnaturaliza a los altos directivos de la gestión pública... Es como raro, hacer todo el proceso para decir ‘yo voto por el B’. Ahí yo creo que podría ampliarse esa mirada” (participante ANEF 1, entrevista con el autor, abril 2022).

En este sentido, también se confirma en las entrevistas que este criterio sigue teniendo una posición muy relevante en la selección de ADP.

“Si tengo las tres carpetas y, después de todo este recorrido, me dicen que el candidato A, o la candidata A es la nueva directora de ADP, bueno yo desde el punto de vista circunstancial (...) tengo que mantener la ratificación de ese mérito, que es lo que se ha hecho durante toda esa trayectoria. Si esa autoridad dice ‘la carpeta A es la que debiera ratificar esta autoridad circunstancial’ y te dicen ‘no, yo prefiero la B’, entonces desmerecer todo el esfuerzo de haber calificado al candidato o candidata A [...]. La tendencia que hemos constatado es quien es más cercano o más lejano al Gobierno [es electo] (...) Este recorrido para nosotros es más importante que la definición al final de la terna” (participante ANEF 2, entrevista con el autor, mayo 2022).

De las posturas de los entrevistados, si bien hay una concordancia en que el SADP se basa en el mérito, hay discordancia sobre el rol de lo político en el sistema. La experta entrevistada señala que con una base de mérito es posible que se pueda integrar lo político de buena forma, ya que la actividad misma del ADP es una actividad política, porque se responde a un programa de gobierno.

Por su parte, un ADP relata a partir de su experiencia lo negativo que fue anteponer lo político por sobre el mérito, y el daño que se puede hacer al sistema al nombrar una persona que no cumple los requisitos para ocupar un determinado cargo.

Algo parecido a lo que plantea el ADP surge desde el representante de los funcionarios públicos, quien señala que cuando se selecciona a alguien en una terna por un factor político y no se guía la decisión por la sugerencia que hace la empresa de selección, lo que termina sucediendo es que se desmerece el proceso en su conjunto. Esta visión es compartida por una de las funcionarias del SADP, quien señala que, si el criterio es netamente político, genera un desincentivo para los posibles postulantes y daña el sistema:

“Se gastaron recursos públicos, se pone en peligro la fe pública, gente que postuló puede pensarlo 2 veces antes de volver a embarcarse nuevamente después de haber

dejado un trabajo, etc. Sabemos todas las implicancias que puede tener” (funcionario SC 2, entrevista con el autor, mayo 2022).

Por lo tanto, a partir de las entrevistas todos los actores destacan que el SADP tiene un componente de mérito y otro de confianza política, respondiendo por ello hasta en la actualidad a su naturaleza híbrida. Si bien en el discurso se destaca que el mérito es el componente principal, pareciera no ser suficiente para definir a un ADP, ni para mantenerlo en el cargo. Reflejo de ello son las desvinculaciones que se generan de altos directivos públicos con los cambios de Gobierno.

El SADP ha alcanzado un nivel de desarrollo y madurez que hace necesario abordar este aspecto, a fin de asegurar que las desvinculaciones de directivos que han accedido a sus cargos sobre la base de sus méritos se funden en un desempeño deficiente de su rol y no en consideraciones políticas ajenas al mismo. Para este propósito será necesario dar mayor preponderancia a los convenios de desempeño como instrumento de evaluación, retención y/o egreso de directivos públicos, haciendo consistente los criterios de selección y de egreso.

#### **4.3.2 *Accountability* en el SADP**

Como se planteó en el marco conceptual, el concepto de *accountability* puede entenderse de distintas maneras. A diferencia de los términos de mérito y evaluación de desempeño, no se evidencia una forma precisa y medible de cómo es el *accountability* en el SADP.

Tanto el mérito en el proceso de selección de un ADP, como la evaluación de desempeño tienen mediciones asociadas. En cambio, el *accountability*, si bien se hace, no se identifica un objetivo institucional claro al respecto.

Según una funcionaria del SADP, el *accountability* se da en distintos niveles. Un primer tipo es el que se da al interior del CADP, ya que este consejo se encuentra conformado por consejeros de oposición y oficialistas, generando un equilibrio en la toma de decisiones. Ella señala que existe un cambio en el quehacer de estos consejeros cuando hay cambio de coalición gobernante:

“Cuando cambia el gobierno, los consejeros de oposición pasan a ser consejeros oficialistas. Hay un cambio en su actitud, en la mirada y en el quehacer. Son personas que tienen distintas visiones políticas, distintas miradas” (funcionario SC 2, entrevista con el autor, mayo 2022).

Un segundo tipo de *accountability* es el que se encuentra en todos los mecanismos de control y transparencia que existen en la administración pública. El CADP está

adscrito a las normas del derecho de acceso a la información pública, transparencia y probidad.<sup>39</sup>

En cuanto a un experto en ADP entrevistado, señala que “depende” de lo que se entienda por *accountability*. Para él, si lo que se busca es la rendición de cuentas, esto es algo que se hacía desde antes del SADP, como un eje transversal que está normado en distintos instrumentos públicos.<sup>40</sup>

En el caso de un ADP entrevistado, este señala que el *accountability* se puede entender como transparencia y que este si es necesario y mejorable en el SADP. Para él es necesario incorporar más información sobre los mismos ADP para que cualquier persona pueda entender los procesos de selección, incorporación y cumplimiento de las tareas de los ADP.

“Creo que es importante disponibilizar [*sic*] más y mejor información pública sobre los procesos de selección, del diagnóstico de las necesidades hasta el acompañamiento de salida y reinserción de un ADP. El ciudadano de a pie pueda tener acceso a la información que le permita saber qué pasó con una persona, de dónde venía, porqué entró, cómo se le acompañó, cómo se le formó, cuál fue su desempeño y cuál fue el tratamiento que se le dio cuando salió del servicio, cómo ingresó después a la Tesorería, etc.” (funcionario ADP 2, entrevista con el autor, julio 2022).

Además de tener un sistema más transparente, el entrevistado señala que esta transparencia debe realizarse con un lenguaje no técnico para que cualquier persona pueda entender el SADP.

Una funcionaria del SADP plantea una postura distinta sobre la entrega de información de las trayectorias de los ADP en el sistema, las cuales están dentro de las excepciones que tiene el servicio respecto de la ley de transparencia. Señala que la identidad de los candidatos, la identidad de los nominados y el proceso de selección no es de público conocimiento. Para ella está bien que así sea, y que los informes de evaluación no deben ser de conocimiento público.

A lo anterior también se refiere un experto entrevistado, ya que, según él, las personas no entienden bien cómo funciona el sistema. Él hace referencia específicamente al desconocimiento de la importancia de los elementos políticos para los procesos de selección. Muchas veces se critica o señala como opuesto lo político con lo técnico:

---

<sup>39</sup> La entrevistada se refiere a la Ley 20.385 que regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

<sup>40</sup> Alguno de los instrumentos de rendición de cuentas institucional del SADP es la información que entregan a través de su sitio web, la cuenta pública anual que realizan como servicio y el informe anual que presentan en el Congreso Nacional.

“Yo soy partidaria de ese criterio [político]. Yo siento que mucha gente lo critica, pero, humildemente, sin entender de qué se trata, porque la selección política es para un Gobierno” (experto ADP 2, entrevista con el autor, septiembre 2022).

El *accountability* aparece en esta crítica. Si no hay claridad de los elementos ‘político’ y ‘técnico’, y la importancia que tienen dentro del SADP, es porque falta *accountability* en tanto transparencia de información. El criterio político al estar instalado en el sistema debería ser absolutamente claro.

En cuanto a los funcionarios públicos y el *accountability*, un representante señala que ellos están invitados a la rendición de cuentas que realiza el SADP, pero que sería positivo tener una instancia de mayor regularidad. Además, sugiere que los funcionarios públicos debiesen tener mayor injerencia en el SADP como, por ejemplo, formar parte del Consejo de Alta Dirección Pública. Los funcionarios, desde su experiencia, pueden aportar desde la crítica constructiva para el mejoramiento del sistema en general.

Además, el mismo entrevistado releva la necesidad de ir más allá en el sistema de rendición de cuentas buscando medidas para que no se someta exclusivamente a una normativa o declaración, sino que tenga mecanismo de *enforcement* o de aplicabilidad de la norma, antes de que se viole dicha normativa.

“El Servicio Civil tiene que hacer un diseño donde está esa bajada [orientada a mayor rendición de cuentas], porque hoy día está esa declaración, uno encuentra textos, documentos, declaraciones del servicio civil y uno [no] encuentra el seguimiento. (...) El *accountability* ayuda a que los servicios públicos tengan un estándar de imparcialidad, pero también de mucha transparencia, pero que no solo sea declarativa. No llegar a hechos consumados” (participante ANEF 1, entrevista con el autor, abril 2022).

Una funcionaria del SADP está en contra de aquello. A su juicio, los funcionarios públicos no debieran estar en el CADP. Señala que ya tienen representantes en el Consejo Consultivo del Servicio Civil, ya que en la ley se establece la presencia de dos miembros de asociaciones de funcionarios. A juicio de la entrevistada, los funcionarios públicos podrían actuar como *incumbentes* en la medida en que las decisiones que se toman en el Consejo afectan directamente a los funcionarios. Adicionalmente, señala que el perfil de los funcionarios del CADP, no es el mismo que los funcionarios públicos que no forman parte del SADP, por lo que se requiere:

“(…) cuidar mucho la composición del consejo, la composición tiene que ser gente que... la ANEF claramente es un grupo de interés que les afectan las decisiones que toma este consejo. Es un grupo de interés que tiene que actuar desde afuera con este consejo. El CADP debería ser gente notable, personas que tengan experiencia en gestión pública y experiencia en gestión de personas y que pasan la prueba de la

blancura. [En] el momento en que el CADP pierde eso, empieza la decadencia de la política. (...) A mi juicio la ANEF no debería estar dentro del CADP” (funcionario SC 1, entrevista con el autor, abril 2022).

Un último aspecto del *accountability* es el que refiere la funcionaria del SADP en su labor de difusión y reflexión con actores estratégicos de universidades para difundir el sistema. Asimismo, ha colaborado en investigación comparada y participado de seminarios internacionales relacionados con la Alta Dirección Pública.

A partir del relato de los entrevistados se da cuenta de que el concepto de *accountability* es amplio. Este concepto puede tomar diversas formas y existen en el SADP varios niveles de *accountability*, tanto a nivel de control interno como en relación con la ciudadanía.

No existe consenso sobre dos puntos relevantes. El primero es la información sobre los ADP que debiese ser pública. Si bien hoy se limita dicha información a lo que indica la ley, también hay quienes sugieren aumentar la información disponible sobre los ADP.

El segundo punto de disenso es el rol de los funcionarios públicos en el *accountability*. El representante entrevistado plantea que podrían involucrarse con mayor profundidad en el CADP, mientras que la funcionaria del SADP está en contra de eso. Para ella los funcionarios son un grupo de interés, por lo que no debieran participar de la instancia.

Esta discusión respecto al *accountability* da cuenta que, tal como el concepto no tiene una definición precisa, en el SADP tampoco está tan claro lo que se debería incluir en la rendición de cuentas, específicamente en cuanto a la información que debiese ser pública, así como los actores implicados en los procesos de *accountability*. Lo que sí es claro, es que en cuanto al *accountability* existe una oportunidad de reflexión mayor, para evaluar en qué medida puede mejorar el SADP respecto a esto.

### **4.3.3 Evaluación de desempeño**

La evaluación de desempeño es un componente central del SADP. Desde que se formó este sistema en 2003, la evaluación se ha realizado y se ha trabajado en su perfeccionamiento.

Un académico señala que la evaluación existe desde antes del SADP, ya que es parte del Estatuto Administrativo, no siendo algo nuevo en la administración pública chilena. Para él:

“La evaluación funcionaria existe en el estatuto administrativo. Es una evaluación de mérito. Otra cosa es cómo funciona, pero su función de diseño es una evaluación de mérito. Lo mismo que los concursos públicos para que ingresen los funcionarios

públicos a la administración, también es por mérito” (académico 3, entrevista con el autor, marzo 2023).

En cuanto al instrumento de evaluación en el SADP, el *Convenio de desempeño*, el académico indica que es un instrumento perfectible, no en la ley que lo regula, sino en la práctica misma de la evaluación. Según él, el ministro o ministra de la cartera a la que pertenece el servicio debe involucrarse más con el ADP que es evaluado, porque finalmente el ministro (designado políticamente) es el encargado de la gestión de los servicios.

La misma opinión es presentada por la funcionaria del SADP, quien señala que existe poca valoración del instrumento:

“Entonces el principal de los directores de servicio son los ministros, ellos son las agencias. Por lo tanto, ellos [los ADP] comprometen un convenio de desempeño con el ministro que es el principal. Pero si el principal se involucra poco, o los procesos para revisar esos convenios, para evaluar esos convenios, para hacer monitoreo a los convenios es débil, entonces el convenio se transforma en una herramienta débil. Sobre eso se ha hecho mucha evaluación y hay mucha evidencia de las limitaciones y se han ido incorporando cambios significativos” (académico 3, entrevista con el autor, marzo 2023).

“El CDD es estructurado entre el directivo y su jefe (...) en la primera fase de los CDD la autoridad no los valora como la herramienta de gestión que son. Un buen CDD es una buena herramienta de gestión. Te permite alinear la gestión del directivo con la gestión del servicio, que tus metas sean del servicio, y que vas a cumplir tus metas en la medida que en tu servicio se haga lo que se tiene que hacer y que tu equipo directivo tenga metas semejantes a las que tú tienes. Antes era un CDD poco estratégico y autocumplido” (funcionario SC 1, entrevista con el autor, abril 2022).

Por su parte, una ADP entrevistada, desde una visión práctica del instrumento, relata que a partir de los tres meses en el servicio suscribió un convenio de desempeño, el cual, según ella, cubre gran parte de los ámbitos de acción como director. Para ella hay una línea conductora, en donde los objetivos estratégicos del servicio coinciden con los objetivos que se le solicita cumplir al ADP:

“Por lo tanto, los objetivos que se les impone a un director regional son todos coherentes y contributivos al logro de los objetivos del convenio de desempeño colectivo que aportan al cumplimiento de objetivos estratégicos, misión y visión, que viene siendo el sueño de toda organización. Ocurre que hay métricas concretas. El objetivo tiene una definición, tiene un indicador, tiene una fórmula de cálculo y tiene una métrica que tiene que cumplir, hay algunos supuestos que se establecen también” (funcionario ADP 3, entrevista con el autor, agosto 2022).

Respecto al impacto del CDD, si bien este instrumento de evaluación es vinculante, no es el único instrumento que determina la permanencia de un ADP en el cargo. Según una funcionaria del SADP, el CDD no evalúa todo lo necesario para que una persona se mantenga o sea despedida de un servicio:

“Cuando el ADP sale por desempeño, no sale porque no aprueba el convenio. Puedes muchas veces tener el convenio cumplido en un 100%, pero la gente sale porque ‘mete la pata’ y eso no corresponde a los temas que son evaluados por el convenio. El CDD no evalúa todo, tiene focos que tienes que cumplir. Eso va a repercutir en tu remuneración. (...) Pretender que el CDD sea la medida del ADP y que sirva para juzgar si está bien desvinculado o no, es darle un rol que el CDD queda corto. Tú puedes hacerlo estupendo, cumplir todas tus metas, pero cometiste un desaguado y los desaguados de los ADP salen en el diario” (funcionaria SC 2, entrevista con el autor, mayo 2022).

En cuanto al mejoramiento de los sistemas de evaluación, una experta señala que la evaluación tiene que ser un proceso permanente. Por su parte, un ADP sugiere incorporar herramientas para que la evaluación sea más integral y permanente, como el evaluar otros aspectos del directivo no tan centrados en las métricas definidas, incorporando aspectos más cualitativos y haciendo un seguimiento permanente a los indicadores.

“Falta generar herramientas para una evaluación más integral y permanente de los ADP. Tenemos los convenios de ADP, tenemos las metas y todo lo que dije, cubre bastante del ámbito y quehacer del ADP. Pero creo que falta una evaluación más integral, en el sentido de valorar otros aspectos del directivo (...) Además del seguimiento de cumplir tu convenio, debiese haber una especie de sistema que esté evaluando permanentemente tus competencias, que te obligue a irse perfeccionando para poder mantenerse dentro del sistema (funcionario ADP 1, entrevista con el autor, julio 2022).

Sobre este tema, un representante de los funcionarios públicos señala que ellos están de acuerdo con que se realice la evaluación de desempeño, pero que esta debe ser modificada, tanto en la forma en cómo se realiza y en las consecuencias de tener una mala o buena evaluación:

“Nosotros no tenemos resistencia a la evaluación de desempeño, pero sí creemos que es importante que esto sea moderno, porque el día de mañana tendría que ser hacia arriba, hacia abajo, hacia los lados. Que también uno pueda calificar a sus jefaturas, en el sentido que sea interactivo, que ayude a tener esta capacidad de realmente rectificar esta orientación de lo que se está haciendo mal o regular. Pero también creo que el diseño no puede ser punitivo en estos tiempos. Todavía se ocupa esto de la amenaza o dicen antes ‘si lo califico mal va a venir la asociación, y van a salvar a esa

persona'. No, al revés, si me califican mal objetivamente, y yo no estoy rindiendo conforme a lo que me contrataron, a lo que me pagan, eso es el nivel de madurez que tenemos atesorado" (participante ANEF 1, entrevista con el autor, abril 2022).

Por lo tanto, tomando en cuenta la diferencia de opiniones respecto del CDD, es sugerente plantear que, si bien este instrumento cumple un rol relevante en el sistema, tiene desafíos tanto en el contenido del mismo como en su aplicación.

Respecto al contenido, se sugiere que este sea más integral y que incluya otras dimensiones de análisis para evaluar a un ADP, mientras que, en la aplicación del convenio, los relatos apuntan a un mayor involucramiento de las jefaturas en la aplicación del mismo.

#### **4.3.4 Desafíos del SADP**

En cuanto al futuro del SADP, los entrevistados sugieren cambios en los aspectos analizados, pero también proyectan cambios a partir de la situación política del país y de un eventual cambio constitucional a futuro.

En primer lugar, respecto al mérito, hay consenso en que el sistema es perfectible. Se reconoce que es un sistema basado en el mérito, pero que el componente político lo puede fracturar. La política quiebra el sistema si se asigna un cargo sin concurso público, como en la terna cuando se escoge por afinidad política entre tres preseleccionados.

El *accountability* también tiene posibilidades de cambio. Es posible realizar rendiciones de cuentas que involucren más a la ciudadanía en general, lo cual puede ayudar a legitimar el sistema. Asimismo, las rendiciones de cuenta pueden hacerse a distintos niveles, incluyendo la participación de los propios funcionarios de los servicios en este proceso.

Por su parte, la evaluación de desempeño, a pesar de estar en permanente revisión, también tiene espacio para el cambio. Uno de los aspectos más relevantes que surgieron en las entrevistas es el considerar aspectos 'blandos' o de mayor integralidad para evaluar a los ADP. Asimismo, no basar la evaluación en una lógica de castigo, sino que traducirla en una oportunidad para la mejora de los servicios públicos.

Desde otro ámbito, y a raíz de discusiones de modificaciones constitucionales, también surgen posibilidades de cambio. La ley de la ADP se enmarca dentro de una ley superior que es la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Una funcionaria del Servicio Civil ha seguido la discusión, debido a que, de existir modificaciones constitucionales a futuro (después de dos procesos fallidos), el sistema tendría que ampliar su capacidad para seleccionar ADP en Chile:

“Llega a ser un poco asustante [*sic*] la responsabilidad gigantesca que se está poniendo sobre el CADP, al hacerlo participar de la selección de una serie de organismos autónomos, algunos ya existentes y otros creados por el nuevo texto constitucional. No sabemos si algunas de esas normas finalmente van a fructificar o van a quedar en propuestas. Al menos lo que tiene que ver con el Consejo de la Justicia, que ya fue aprobado viene a ser este organismo que va a regir el sistema de justicia que reemplaza al poder judicial. Nosotros tendríamos que participar de la selección de tres de los doce integrantes. Y así una serie de organismos más” (funcionario SC 2, entrevista con el autor, mayo 2022).

En cuanto a aspiraciones de cambio, un ADP entrevistado señala que se podría aspirar a un sistema que sea realmente independiente en su gestión y donde no prime el interés político:

“Me gustaría que la Convención aspire a esa independencia de gestión, que de alguna manera el conjunto de personas que lideren este sistema sean, igual puedes tener tu mirada de la sociedad o cómo comprender en el fondo el fenómeno político de nuestro país, pero de que alguna manera prime por sobre eso el bien del ciudadano, porque no siempre es así, y por eso pasa lo que pasa en los ministerios. Por eso pasa lo que pasó en el caso MOP-Gate y del caso MOP-Gate viene el 2003 todo el SADP y ¿viene de qué? de una negociación política. Chile no tiene un SADP porque dijo ‘creo que necesitamos profesionalizar el Estado’. Esto viene de una conversa, no sé en qué café ni en qué restaurante, todas esas cosas que se dan en esos ambientes” (funcionario ADP 1, entrevista con el autor, julio 2022).

Por su parte, una representante de los funcionarios también considera que posibles futuras modificaciones a normativas superiores es una oportunidad para fortalecer el sistema e incorporar la voz de los trabajadores y trabajadoras:

“Debería fortalecerse. Tener una dotación más contundente, representación territorial, abocarse a estos aspectos que hoy se gestionan con pocos profesionales. Lo otro, incorporar sin temor la voz de los funcionarios y funcionarias sindicalizados. No hay que tener temor, vamos a construir desde la experiencia. Vamos a construir un modelo de Estado” (participante ANEF 3, entrevista con el autor, mayo 2022).

En los cuatro aspectos analizados -mérito, *accountability*, evaluación de desempeño y futuro del SADP-, los actores entrevistados presentan similitudes y algunos puntos importantes de divergencia.

En cuanto al *mérito*, hay un consenso en que el sistema incluye este componente fundamentalmente en el proceso de selección, pero aún existe un componente de confianza política importante, que se expresa al momento de elegir al directivo desde la terna propuesta; en la total discrecionalidad que existe aún en el nombramiento de cargos públicos por parte del ejecutivo, y en la desvinculación de ADP al llegar un

nuevo Gobierno. El lugar de la política tensiona el sistema y existen opiniones desde que esta confianza no debiese existir, hasta que es fundamental incorporar la confianza porque el SADP es para seleccionar ADP que trabajarán en un Gobierno. Cada actor tiene una postura en la que incluye estos dos elementos, pero con distintos niveles de importancia.

Respecto al *accountability*, este concepto está incorporado en menor medida en el SADP. Para los entrevistados existe la rendición de cuentas, en distintos niveles y con distintos objetivos. Sin embargo, esta rendición es débil en tanto su relación con la ciudadanía. Es la ciudadanía quien tiene menor conocimiento del funcionamiento del sistema, y ello debe ser trabajado, a objeto de aumentar la confianza y credibilidad en este. Con todo, se hace necesario, como un pilar fundamental, una mayor acción vigilante de la ciudadanía organizada para ampliar y profundizar la rendición de cuentas más allá de los controles estatales tradicionales, lo que redundaría en una democracia de mayor calidad y en gobiernos más abiertos y receptivos a la sociedad.

Sobre el convenio de desempeño, las entrevistas dan cuenta de que este es un instrumento útil y utilizado, pero que requiere de constante perfeccionamiento. Por una parte, necesita mayor legitimidad de parte de los responsables de aplicar el convenio con sus subalternos, mientras que, por otra parte, es necesario revisar las dimensiones e indicadores que contemplan los convenios. Para este propósito será necesario dar mayor preponderancia a los convenios de desempeño como instrumento de evaluación, retención y/o egreso de directivos públicos, haciendo consistente los criterios de selección y los de egreso.

Finalmente, respecto a los cambios que puede tener el SADP a partir de modificaciones legislativas sobre leyes superiores, hay consenso de que existen algunas dimensiones que podrían optimizar el funcionamiento del sistema. La independencia del sistema, el aumento del mérito en la selección, la inclusión de la voz de los trabajadores son algunas de las posibles modificaciones que podrían perfeccionar sus mecanismos de selección y su funcionamiento en su conjunto.

Sin embargo, no todos los cambios al SADP pasan por modificaciones legislativas. El modo en que este opera en la práctica depende en buena medida de decisiones de otro nivel. Aquí juega un rol especialmente importante la existencia de capacidad instalada de los equipos de nivel regional y las prácticas que configuran el uso real de las evaluaciones de desempeño. Estas áreas, vinculadas a la gestión, distribución de recursos y cultura organizacional son tan vitales como las modificaciones de carácter institucional en el robustecimiento de una administración pública profesional y basada en el mérito. En esta línea, uno de los académicos entrevistados argumentó:

“Existe un consenso que esta es una política pública incremental, que ha vivido modificaciones importantes en contextos de crisis políticas y cuyos cambios siempre han ido en la línea de disminución de la discrecionalidad y el robustecimiento en los

criterios meritocráticos y técnicos en la selección y nombramiento de los altos directivos públicos. Aun así, las evaluaciones de desempeño debiesen recibir mayor escrutinio para evaluar en qué medida ellas podrían tener un uso político en desmedro de criterios técnicos” (académico 3, entrevista con el autor, marzo 2023).

Un hallazgo importante derivado de las entrevistas es el reconocimiento transversal de la legitimidad política del SADP, incluso entre actores que expresan críticas al sistema. Esta legitimidad no solo se vincula al diseño técnico de los concursos, sino también a su capacidad de sobrevivir a distintos gobiernos y proyectarse como una institucionalidad orientada al mérito y la eficiencia. Sin embargo, en contextos de baja confianza institucional, como el que atraviesa Chile desde 2019, resulta clave que esta legitimidad no sea solo una cualidad técnica o política, sino que se refuerce mediante una mayor sintonía con las expectativas y demandas ciudadanas de transparencia, equidad y rendición de cuentas. Para sostener su valor como activo institucional, el SADP debe avanzar hacia una mayor apertura, participación y control público, consolidándose no solo como un sistema eficaz, sino también como un instrumento que responda al interés general.

En definitiva, para avanzar en la mejora de la gestión pública y, por tanto, en el fortalecimiento de los estándares democráticos del país, es fundamental consolidar un Servicio Civil y una Alta Dirección Pública que se sustenten en criterios meritocráticos y técnicos sólidos. Esto implica robustecer la institucionalidad al interior del sistema, y sus principales instrumentos de acción, como lo son el aumento del número de instituciones adscritas, el perfeccionamiento de las evaluaciones a través de los convenios de desempeño y la limitación de las remociones que no respondan a fundamentos técnicos, otorgando así al Servicio Civil la responsabilidad de evaluar y validar los instrumentos evaluativos, como también liderar los procesos de movilidad de directivos dentro del Estado.

## Conclusión

Este estudio tuvo como propósito analizar el proceso de profesionalización del Estado en Chile, con énfasis en las políticas aplicadas en la materia desde la restauración democrática en 1990. Este análisis de la profesionalización se realizó a partir de los conceptos de mérito, *accountability* y evaluación de desempeño, entendiendo estos como elementos claves en favor de un Estado con mayor profesionalización en un contexto democrático. Los conceptos de mérito, *accountability* y evaluación conforman un entramado teórico interdependiente que resulta clave para comprender los procesos contemporáneos de profesionalización y reforma del Estado. El principio del mérito, entendido como base para el acceso y desarrollo en la función pública, se articula directamente con la rendición de cuentas (*accountability*), en la medida en que la legitimidad del aparato estatal depende no solo de la idoneidad técnica de sus funcionarios, sino también de su responsabilidad frente a la ciudadanía y al sistema democrático. Por su parte, la evaluación —tanto del desempeño individual como institucional— constituye el mecanismo operativo que permite vincular mérito y *accountability*, al generar información objetiva sobre resultados y orientar decisiones en torno a la permanencia, promoción o corrección de políticas.

Esta tríada conceptual adquiere particular relevancia en el caso chileno, donde el diseño e implementación del Sistema de Alta Dirección Pública ha buscado precisamente equilibrar eficiencia técnica, control democrático y legitimidad institucional a través de mecanismos formales de reclutamiento y evaluación. A partir de este marco, el análisis empírico de esta tesis se propuso examinar hasta qué punto dichos principios se han traducido efectivamente en prácticas coherentes con los ideales de un Estado profesional, transparente y orientado al interés público.

El caso específico de análisis fue el Sistema de Alta Dirección Pública chileno, institución creada en 2003, la cual pertenece al Servicio Civil. Se creó con el propósito de contribuir a la modernización y profesionalización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, que promuevan el empleo público y un Estado generador de valor público.

En términos de sus contribuciones, esta investigación ofrece una relectura crítica del proceso de profesionalización del Estado en Chile, poniendo énfasis en el Sistema de Alta Dirección Pública no solo como una innovación técnica, sino como un dispositivo institucional atravesado por relaciones de poder, legitimación política y tensiones entre eficiencia y democracia. Al articular teóricamente los conceptos de meritocracia, *accountability* y evaluación de desempeño, y aplicarlos al caso chileno desde una perspectiva histórica y contemporánea, la tesis contribuye a una comprensión más compleja del vínculo entre Estado, legitimidad y gestión pública.

La metodología del estudio fue mixta, considerando el análisis de datos cualitativos y cuantitativos. Se utilizaron principalmente fuentes de información primarias y secundarias. Desde el punto de vista empírico, el trabajo aportó evidencia cualitativa original sobre las percepciones de actores clave respecto al funcionamiento del SADP, visibilizando tensiones internas, resistencias institucionales y contradicciones entre criterios técnicos y lógicas políticas.

En particular, se recurrió a literatura acerca del desarrollo histórico del Estado chileno, así como a literatura sobre el uso y la importancia práctica y normativa de conceptos como mérito, *accountability* y evaluación de desempeño. De la misma manera, se realizó una revisión de documentos institucionales, entre los que se cuentan, leyes y proyectos de ley, documentos de prensa, información oficial del Servicio Civil, evaluaciones institucionales y externas hacia el servicio civil, entre otros recursos. Por último, se realizaron entrevistas en profundidad a actores claves en torno al Sistema de Alta Dirección Pública chileno: expertos, funcionarios y consultores.

El capítulo 1 abordó conceptualmente los términos de mérito, *accountability* y evaluación de desempeño. Cada uno de estos conceptos tiene su propia historia, no siendo términos estáticos ni exactos en su definición. El concepto de mérito tiene sus primeros antecedentes en la descripción que Max Weber realizó sobre la burocracia y especialización a principios del siglo XX, pero en 1958 Young desarrolló el término con una connotación negativa, partiendo de la idea que en una sociedad organizada a partir de clases sociales se concentra el poder en los más capaces, en desmedro de los menos capaces o desfavorecidos. Esto deriva en una nueva ‘aristocracia de talentos’, la cual finalmente no entrega las mismas oportunidades a todos.

Reconociendo la importancia de las definiciones iniciales, este estudio considera los desarrollos posteriores del concepto de mérito para analizar cómo el término ha estado presente en el proceso de la profesionalización del Estado en Chile. Es en este punto donde el aporte que realiza Noya (1999) es fundamental, ya que precisó qué se entiende por meritocracia en un sistema político, económico o social que recompensa a los individuos por su talento y habilidad personal en oposición a características como la clase social, el nepotismo, la categorización racial o la etnicidad. Esta precisión que realiza, además, lleva a la crítica de que la selección del talento también es una selección social, y quienes pertenecen a los sectores más desfavorecidos de la sociedad no tienen la misma posibilidad de movilidad social o de obtener la recompensa individual. Por ello, el dinero, la clase social y otros antecedentes relativos a los orígenes de los candidatos, aparecen como elementos que tensionan la discusión sobre la meritocracia.

En segundo lugar, se abordó el término de *accountability*, que tiene sus bases en la Revolución francesa (Bolaños, 2010), y que no tiene una traducción específica al

español, interpretándose como fiscalización, control, responsabilidad, pero también comúnmente como rendición de cuentas.

En este capítulo se distinguen las distintas formas de *accountability*, desarrolladas principalmente por O'Donnell; el *accountability* vertical (AV) y el *accountability* horizontal (AH), además de un tercer tipo de *accountability* desarrollado por otros autores, el *accountability* social, el cual permite a la ciudadanía movilizarse por actos que realice el Gobierno.

Teniendo claro que existen distintos tipos de *accountability*, se describieron las principales características del concepto: *answerability* (responsabilidad) como el deber de los funcionarios de informar sobre las decisiones, y *enforcement*, que se relaciona con las sanciones en caso de no informar y/o cometer actos de corrupción. A partir de esto se estableció una discusión entre los términos *accountability*, transparencia y desconfianza, para posteriormente dar cuenta de la complementariedad de los distintos tipos de *accountability*. En particular, la combinación de estos distintos tipos de *accountability* ha permitido darle continuidad al proceso de responsabilización.

Finalmente, el estudio destacó la importancia de los factores institucionales en la calidad del *accountability*. Tal como planteaba Schedler “nadie puede pedir cuentas a alguien por asuntos que están fuera de su control” (2004: 24). En ese sentido, mejorar la capacidad de acción del Estado, no sólo demanda sino que permite un mayor *accountability*. Dado que los mecanismos de selección de funcionarios son cruciales para garantizar esa capacidad y, por ende, las expectativas de responsabilización, es que debe concluirse que sólo un Estado que cuente con un servicio civil profesionalizado favorecerá las prácticas orientadas al bien común y al *accountability*.

En cuanto al concepto de evaluación de desempeño, en la discusión se presentó la relación entre los sistemas de evaluación y el servicio civil, retomando debates de fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Se tomaba en consideración los aportes sobre el Estado moderno y las características de los funcionarios públicos. Estos funcionarios debían poseer deberes objetivos, una jerarquía administrativa y competencias fijas. Las concepciones weberianas entraron en discusión con otros autores, abriendo el debate sobre las capacidades técnicas de los funcionarios que trabajan al interior de la gestión y organización del Estado. Es en este punto donde ingresó el concepto de evaluación, el cual se inició como procedimiento durante las primeras décadas del siglo XX (Barbosa, 1999).

Luego, se subrayó la importancia del servicio civil en la administración de los recursos humanos del Estado. Esto es primordial para estructurar el vínculo que tenga el Estado con sus ciudadanos, ya que el buen funcionamiento del servicio civil permite un impacto positivo en la economía, en la política y en la sociedad (Echebarría, 2006), ya sea un servicio civil de carrera o un servicio civil de empleo.

Junto con mostrar que en la práctica la distinción entre sistemas civiles de carrera y de empleo es menos estricta de lo que podría parecer en principio, el análisis de este capítulo reveló la necesidad de prestar atención no sólo a los componentes formales del diseño institucional del servicio civil. En particular, respecto de la evaluación de desempeño, la existencia de instituciones informales incrustadas en el armazón institucional, tales como las prácticas de evaluación ceremonial, reversión del sentido y desplazamiento, pueden tener un impacto significativo en el funcionamiento y la *performance* de los instrumentos de evaluación.

Tomando en cuenta los antecedentes presentados en el primer capítulo de esta tesis, se observa que el mérito, el *accountability* y la evaluación de desempeño tienen orígenes y perspectivas teóricas diferentes, pero convergen en la profesionalización del Estado y en la implementación del servicio civil con características modernas.

Sin duda, existe una imbricación entre los conceptos, resaltando que el más relevante es el de mérito, ya que es el que define las características del sistema. La forma en que se plantee la meritocracia en el servicio civil va a determinar al menos la forma en que debe realizarse el *accountability* y la evaluación de desempeño. Además, se acepta con ello la controversia que puede resultar del término de meritocracia, en tanto idea que ofrece oportunidades y ascenso para todas las personas en base a su talento y esfuerzo, y las dificultades para desarrollar dichas condiciones, producto de las desigualdades presentes al interior de las sociedades. Sin embargo, en este marco del análisis de la profesionalización del Estado hay que entender este concepto como las credenciales necesarias para desempeñarse como un alto directivo público, independiente de las posibilidades que tuvieron los candidatos para obtener estas credenciales. El mérito estará por ello en saber liderar y gestionar los servicios públicos, mediante las competencias necesarias para el ejercicio de esas funciones, y es responsabilidad del sistema seleccionar a los mejores dentro de un cuerpo de postulantes que cumplen requisitos preestablecidos.

A lo largo del Capítulo 2 se efectuó una revisión histórica de la burocratización y profesionalización del Estado desde mediados del siglo XIX hasta el año 1990. La base para entender este periodo fue la matriz creada por Domingues (2009), quien divide este proceso en tres etapas históricas: el Estado aristocrático y oligárquico (entre mediados del siglo XIX hasta la crisis de 1929), la modernidad trunca (periodo de industrialización sustitutiva de importaciones), y la matriz neoliberal, la cual sigue vigente en la actualidad. Se seleccionó esta matriz porque describe el rol que tuvo el Estado y el mercado en tanto modelo de desarrollo del país, teniendo un papel distinto en cada una de las fases, e impactos diferenciados en las decisiones sobre modernización del Estado en cada etapa.

En el Estado aristocrático la función del Estado en materia económica fue limitada. No obstante, en esta fase emergieron discusiones entre los intelectuales de la época en torno a la inquietud de desarrollar una carrera administrativa que

permitiera profesionalizar el Estado y racionalizar la gestión de recursos estatales (Barría, 2009; Silva, 2010). En dicha fase, el concepto de meritocracia y burocracia estaba fuertemente ligado a la modernización del Estado y, si bien de manera incipiente, incorporaba una noción de mérito asociada a cualificaciones en línea con lo planteado con Audi (2015).

Durante el período que Domingues (2009) denomina ‘modernidad trunca’ y que se inició en la década de 1930, el Estado sí tuvo un rol preponderante en la economía y en el fortalecimiento de la administración pública. Este modelo condujo a un mayor crecimiento del Estado, en un contexto de polarización del país y, por ende, a la necesidad de cuadros más profesionalizados en las instituciones públicas. Ejemplo de ello es la creación de la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) en 1939 y los cuerpos técnicos responsables de su administración y empresas creadas bajo su alero. En este periodo el Estado chileno avanzaba hacia la construcción de un modelo semiburocrático en los términos de Weber (2002), lo que se manifestó en el establecimiento de sucesivos decretos y leyes que fueron regulando la función pública al tiempo que construían las bases para el desarrollo de un incipiente servicio civil de carrera, en los términos de Dussauge (2005). Asimismo, en este período la creación, por parte de universidades del Estado, de la carrera de administración pública ofrece evidencia de un intento activo por profesionalizar la gestión del Estado, en el marco de relaciones laborales cerradas, tales como las descritas por Dussauge (2005).

Al entrar en crisis este modelo, hubo un importante cuestionamiento al rol del Estado como ente regulador de la sociedad. Tal como lo plantea Evans, la experiencia de las décadas posteriores “socavó la imagen del Estado como agente preeminente del cambio, generando por contrapartida otra imagen en la que el Estado aparecía como obstáculo fundamental del desarrollo” (Evans, 1996: 529). Por lo tanto, en la fase neoliberal la visión se dirigía hacia un Estado mínimo y a la prevalencia del mercado como regulador de la sociedad. Dicho proceso de crisis supuso la apertura del servicio civil a un esquema más abierto, más asociado a sistemas civiles de empleo. Esto es consistente con el debilitamiento del prestigio social que experimentó la función pública durante el régimen militar.

En este sentido, el desplazamiento institucional experimentado desde los años setenta, hacia modelos de servicio civil más abiertos, corrobora la relación establecida por Dussauge (2005) referida a que los sistemas cerrados, propios de los servicios civiles de carrera suelen asentarse en aquellos países que tienen en gran estima dicha función pública.

A partir del análisis realizado es posible extraer dos conclusiones vinculadas a aspectos diferentes del proceso de modernización y profundización del Estado chileno. Por un lado, es cierto que el fortalecimiento de un modelo semiburocrático de administración pública no se produjo sino hasta 1930. El hecho de que este proceso ocurriera en medio de un cambio importante en el modelo de desarrollo y del carácter

social del Estado es significativo, pues sugiere que las transformaciones de los términos del servicio civil están generalmente asociadas a modificaciones sustanciales de las condiciones ambientales, es decir, a shocks externos o factores exógenos. Este modelo de transformación institucional es refrendado en los procesos de cambio institucional explorados en los siguientes capítulos. La inclusión de elementos de la NGP es parte de un proceso que excede a los mecanismos de retroalimentación interna del aparato burocrático: tiene lugar en medio de una profunda discusión acerca del adecuado rol del Estado. Esto es cierto también respecto del surgimiento del SADP; nuevamente aquí, la reforma que le dio origen vino impulsada por eventos externos a los mecanismos institucionales internos del aparato público.

Nada de lo anterior implica, sin embargo, desconocer que el cambio institucional pueda operar de maneras más sutiles, prolongadas en el tiempo o motivadas por causas endógenas. Sin embargo, como otros arreglos institucionales, los términos en los que se configura el servicio civil son proclives a generar *loops* de retroalimentación positiva (Pierson, 2004), lo que puede volverles especialmente resistentes al cambio, aún en condiciones de ineficiencia.

La segunda conclusión de este capítulo tiene relación directa con la pregunta de investigación y es, en algún sentido, la contracara de la primera. Si bien los eventos exógenos permiten explicar por qué la estructura del servicio civil cambió en el momento en que lo hizo, la dirección de ese cambio está irreductiblemente ligada a procesos de discusión pública que precedían a dichos cambios. En otras palabras, la transformación de los años 30 no puede comprenderse sin las discusiones que desde fines del siglo XIX enfatizaban la necesidad de contar con un sistema de ingreso basado en el mérito y dotado de mayor racionalidad.

Estas conclusiones conducen a comprender la relación entre conceptos como mérito, *accountability* y evaluación de desempeño y el sistema de selección, ingreso y promoción de puestos públicos desde un nuevo ángulo. Los primeros no son exclusivamente criterios que el servicio civil deba satisfacer, sino que poseen fuerza normativa para orientar la dirección del cambio institucional, aún si su desencadenamiento suele recurrir a eventos considerados como factores exógenos.

Una vez descritas las distintas fases históricas en relación con el rol del Estado, el tercer capítulo analizó las políticas de profesionalización, gestión y desarrollo de personas y de los altos directivos públicos entre los años 1990-2003, es decir, bajo la matriz neoliberal. Para comprender este proceso en Chile, se consideró pertinente presentar una mirada general del proceso de reforma y modernización del Estado en Chile y de América Latina.

Posteriormente, se describieron las reformas de primera generación (década de los años setenta y ochenta del siglo XX), que tuvieron como objetivo reducir el tamaño del Estado a través de un cambio de las reglas macroeconómicas y a un mayor

protagonismo del sector privado en el desarrollo y las reformas de segunda generación (década de 1990), las cuales pusieron énfasis en la profesionalización de la función pública, la responsabilización, descentralización y gestión estratégica del Estado. Es a partir de estas reformas donde nacieron como instituciones los servicios civiles y los sistemas de alta dirección pública en América Latina.

En seguida, se presentó el proceso de reforma y modernización del Estado en materia de desarrollo de personas a partir de la década de 1990. Al retorno de la democracia el sector público evidenciaba un complejo panorama para los funcionarios públicos, basado en deterioradas condiciones laborales y escasas políticas de desarrollo. Ante ello los Gobiernos de la Concertación no redujeron el papel del Estado y optaron por redefinir sus funciones y fortalecer la gestión y el empleo público, entre muchas otras medidas.

El primer proyecto de modernización se implementó en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), en el que destacaban los programas de mejoramientos de la gestión (PMG). Sin embargo, no fue hasta el 2003, bajo el gobierno de Ricardo Lagos, y a raíz de una crisis de corrupción política, que se toma la decisión de instalar criterios meritocráticos en la selección de los altos cargos del Estado a través de la creación de una nueva institucionalidad del servicio civil y el establecimiento del sistema de alta dirección pública.

Posterior a la creación del Servicio Civil, en los gobiernos de Michelle Bachelet (2006-2010) y Sebastián Piñera (2010-2014) también se desarrollaron iniciativas orientadas a mejorar la gestión del Estado. En el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018) se perfeccionó el Servicio Civil a través de la Ley 20.995 del año 2016, dentro de un conjunto de reformas más amplias al financiamiento de los partidos y al sistema político, las cuales fueron instaladas a partir de una nueva crisis de financiamiento de la política.

Sin perjuicio de cualesquiera sean sus atractivos normativos, la literatura da cuenta de que el concepto de mérito y su forma institucionalizada, la meritocracia, surge como una respuesta a problemas contingentes. Tal como plantea Noya (1999), la meritocracia en el ámbito de la gestión del Estado debe entenderse en oposición a la clase, el nepotismo, el género, la categorización racial o la etnicidad, en síntesis, a características adscriptivas. El contexto chileno corrobora esta comprensión de la meritocracia en la medida en que las reformas más importantes experimentadas en materia de profesionalización del Estado en este siglo han emergido ambas como una respuesta frente a un uso excesivamente discrecional de los recursos públicos.

En la misma línea, la reforma que creó el servicio civil en Chile puede entenderse como una limitación a la facultad de nominación discrecional del poder ejecutivo. En este contexto, la meritocracia aparece como una forma de solucionar los problemas políticos, pero sin eliminar la política. Ello, en la medida que persiste un rol de los incumbentes en la selección, pero en un marco más delimitado.

En el tercer punto del capítulo se describe en detalle la política de recursos humanos del Estado de Chile entre 1990 y 2000. Aquí la principal conclusión es que luego del periodo del régimen militar, la situación de los funcionarios públicos al interior del Estado era poco alentadora y que el Estatuto Administrativo que se generó a partir de la Constitución de 1980 creaba dos tipos de funcionarios públicos: los que llegaban a sus cargos por confianza política y aquellos que ingresaban a través de un sistema objetivo de contratación. Si bien esto no fue algo nuevo, sí generó una dicotomía entre dos tipos de funcionarios, aun cuando era posible incorporar elementos meritocráticos a los cargos de confianza que, por lo demás, corresponden a altas jefaturas de servicios.

Si bien durante los primeros gobiernos de la Concertación hubo intentos por modernizar el Estado, el punto de inflexión para implementar una reforma más profunda a este fueron los casos de corrupción ocurridos a inicios del presente siglo. El caso coimas, el caso MOP Gate y el caso Inverlink pusieron en tela de juicio la transparencia y la forma en que se gestionaba la función pública hasta entonces. Ello confirma el argumento de Echebarría (2006) en cuanto la inadecuada gestión y regulación de recursos humanos dio lugar a prácticas de corrupción y al mal uso del erario público.

Los casos antes mencionados generaron una profunda crisis de probidad en el gobierno de Ricardo Lagos, la cual solo fue superada a través del compromiso entre el Gobierno y la oposición para perfeccionar la gestión de recursos humanos al interior del Estado.

Este acuerdo derivó en un debate político y académico en que los actores claves fueron el Gobierno, la Asociación Nacional de Empleados Fiscales y el Centro de Estudios Públicos. Cada actor presentó sus propuestas, teniendo similitudes y diferencias entre ellas, pero compartiendo la necesidad del cambio institucional para mejorar la probidad en el Estado. La propuesta del CEP, basada en un estudio empírico sobre los servicios civiles y el crecimiento económico, primó en los cambios legislativos. El fruto del debate fue la Ley 19.882 conocida como ‘ley del nuevo trato’ promulgada el 11 de junio de 2003. Esta ley, compuesta por siete títulos, aborda distintos aspectos de la regulación de funcionarios, mientras que el Título III creó la Dirección Nacional del Servicio Civil y el VI el Sistema de Alta Dirección Pública.

El Sistema de Alta Dirección Pública fue creado buscando perfeccionar la selección de los altos directivos públicos, promoviendo el mérito y valores como la no discriminación, la imparcialidad y la plena transparencia de los procesos para dotar a las instituciones de Gobierno de directivos con probada capacidad de gestión y liderazgo, para ejecutar de forma eficaz y eficiente las políticas públicas definidas por la autoridad. El sistema es liderado desde la Subdirección de Alta Dirección Pública, que gestiona y administra los procesos de selección de primer (I) y segundo (II) nivel jerárquico para servicios públicos adscritos y no adscritos al sistema. El proceso

completo varía según las características del cargo: en cargos adscritos y de primer nivel jerárquico, el proceso es dirigido por el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), siendo nombrados por el/la presidente/a de la república. En cargos de II nivel, los procesos se rigen por un comité de selección, siendo nombrados por el jefe de servicio.

Uno de los aspectos en que la Ley 19.882 resultó fundamental para impulsar la modernización y profesionalización del Estado dice relación con la evaluación de desempeño de los altos directivos. Antes de la promulgación de esta ley la única evaluación disponible para los directivos públicos era la efectuada por los ministros o bien las que pudieran realizar sus directivos superordinados a modo de retroalimentación sobre su desempeño.

Desde este punto de vista hasta 2003 la evaluación de desempeño de altos directivos en Chile no satisfacía la definición mínima ofrecida por Peftouloglou (2016), quien la define como: “el proceso que permite realizar una medición sistemática del desempeño de un directivo en un periodo de tiempo determinado, identificando las deficiencias, fortalezas y debilidades en el cumplimiento de sus funciones” (2).

Para el caso de Chile esto resulta significativo, pues la falta de sistematicidad de las evaluaciones contribuía a la ambigüedad acerca de qué criterios emplear cuando estas se llevaban a cabo. De manera más general, esto complementa el planteamiento de Peftouloglou (2016), según el cual en ausencia de procesos sistemáticos de evaluación resulta complejo conformar planes de desarrollo institucional, toda vez que no es posible obtener la información necesaria para fomentar el aprendizaje y desarrollo profesional de los directivos.

En la misma línea, la falta de evaluación sistemática repercute en la rendición de cuentas. En la práctica, el desempeño funcionario y, en particular, el de los altos directivos públicos es un asunto de interés público, pues como señala Rodríguez (2012), “del buen trabajo del cuerpo laboral dependen, entre otras cuestiones la eficacia de una organización en proveer bienes y servicios públicos” (151). Sin embargo, en ausencia de un sistema de evaluación de desempeño, no se cuenta ni siquiera con la información sobre la cual corresponde en principio rendir cuentas.

La regulación establecida en la Ley 19.882 ha tenido varias modificaciones a lo largo de su historia. Algunas modificaciones corresponden a la ampliación del Servicio Civil hacia otros servicios, mientras que otras corresponden al mejoramiento de la transparencia y la democracia. La modificación más relevante se produjo el año 2016 durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, quien, a partir de la Ley 20.955, planteó la necesidad y el propósito de perfeccionar el Servicio Civil y fortalecer el Sistema de Alta Dirección Pública. Esto a través de la incorporación de nuevos servicios, nuevas atribuciones y nuevas funciones para el servicio civil. De modo positivo, desde su implementación el año 2004, el sistema se ha ido

expandingo cada vez más a un mayor número de cargos adscritos. Al año 2023, los cargos adscritos al I nivel son 128, y al II nivel, 1313, sumando un total de 1441. También se ha expandido a cargos que no son parte de la administración pública central y directorios de empresas públicas y al ámbito de la educación pública.

Lo anterior refuerza la conclusión sugerida por el capítulo anterior respecto a la importancia del contexto político contingente en la dinamización de las reformas a las normas que fijan los términos de la administración del Estado. El hecho de que tanto la Ley 19.882 como la Ley 20.955 estuvieran precedidas por casos de corrupción que amenazaron con un descrédito generalizado a la función del Estado es especialmente significativo. Análogamente, y tal como se señaló a propósito del capítulo 2, el análisis de este capítulo muestra que las reformas adoptadas tomaron en consideración un conjunto de ideas que ya gozaban de un relativo consenso, tales como las provenientes de la NGP.

Por último, del análisis del capítulo 3 se concluye que la reforma de 2003 ha contribuido a la institucionalización de valores meritocráticos en la designación de altos cargos públicos y que han sido las crisis políticas las que han permitido evidenciar la necesidad de incluir mayores requisitos de selectividad meritocrática a cargos de Alta Dirección Pública. El modelo chileno de alta dirección pública se configura como un diseño híbrido que articula procedimientos meritocráticos con márgenes de discrecionalidad política. Este equilibrio ha permitido introducir mayor profesionalismo sin excluir completamente el rol de la autoridad política electa. Si bien esta coexistencia puede ser objeto de tensiones, también constituye una fórmula institucional pragmática para asegurar tanto eficiencia como gobernabilidad. En consecuencia, el SADP puede entenderse como un modelo de meritocracia negociada, en donde la técnica y la política cohabitan bajo reglas legitimadas. En ese sentido, se concluye que la política encontró un nuevo espacio de autorregulación de intereses a través de este sistema, el cual, si bien no es cien por ciento meritocrático, sí exige un alto estándar técnico en el proceso de selección de funcionarios. También es importante rescatar, tal como se recoge en las entrevistas, que este sistema es un proceso incremental que requiere de consolidación de etapas que fortalezcan la institucionalidad y desarrollo democrático del país. Posiblemente, en el futuro, las crisis y problemas por los cuales se transite permitirán que este sistema se perfeccione y reduzca los espacios de discrecionalidad en la selección de altos directivos públicos.

Por su parte, el cuarto y último capítulo analiza los elementos políticos y burocráticos que han obstaculizado o fortalecido el proceso de profesionalización en los ámbitos de meritocracia, *accountability* y evaluación. En este capítulo se recogen los análisis nacionales e internacionales sobre el sistema, además, de las entrevistas realizadas a los actores clave de este.

El análisis de las evaluaciones elaboradas a lo largo de veinte años muestra que el SADP cumple con la mayoría de los requisitos para ser considerado un sistema

meritocrático en el contexto latinoamericano, mostrando una curva de evolución positiva a este respecto. Con todo, aún persisten importantes espacios en los cuales prima la confianza política por sobre los criterios meritocráticos y técnicos que sustentan este modelo, siendo ello confirmado en el análisis de las entrevistas. Concretamente, todos los entrevistados concuerdan en que en el SADP convergen elementos meritocráticos y políticos, mientras que la mayoría de ellos estima que se requiere una mayor primacía de los primeros.

Más aún, de entre las múltiples modalidades en que pueden combinarse elementos políticos y meritocráticos, el caso chileno ilustra para los procesos de selección, promoción y remoción del personal administrativo del Estado una versión particular. El análisis de las entrevistas, así como la revisión de los procedimientos institucionales considerados en el capítulo 3, revelan un diseño en el que, en lugar de fundirse en el proceso, cada criterio se aplica a un ámbito diferente del proceso. Esto permite que tanto los criterios meritocráticos como políticos cuenten con un espacio de aplicación propio, evitando tener que competir o subordinarse el uno al otro.

Concretamente, en el proceso de selección los criterios meritocráticos rigen todo el proceso de conformación de alternativas, lo que restringe el abanico de opciones en la etapa final, la que opera de acuerdo con criterios políticos. Así, mientras la elección del candidato seleccionado de la terna final es discrecional, la composición de la terna garantiza en teoría que todos los candidatos estén técnicamente habilitados para ejercer exitosamente su función.

Esta combinación particular que expresa el caso chileno está alineada con lo señalado por Arellano (2008), para quien el servicio civil “es una institución creada para separar la política de la administración” (158). Esta separación se observa en el caso chileno, pero con una característica particular: la coexistencia independiente de ambas lógicas en un mismo proceso de selección.

En seguida, Arellano (2008) también plantea que uno de los fines que cumple el servicio civil es “asegurar que los políticos electos no puedan manipular arbitrariamente la función pública del Gobierno”. Esta premisa se cumple en el caso chileno, pero no en el sentido de que los actores políticos pierdan incidencia en el nombramiento de los altos directivos, sino más bien en el sentido de permitir que esa incidencia opere en un marco racionalizado en torno a criterios de mérito y no de manera arbitraria.

Es importante subrayar que la configuración institucional del proceso chileno de selección de altos directivos públicos no trastoca el espíritu de una selección meritocrática. Tanto especialistas entrevistados en este estudio como Arellano (2008) coinciden en señalar que un sistema meritocrático “no significa que la política no influya en la administración, todo lo contrario. Un servicio civil requiere apoyo político y legitimidad si quiere sobrevivir” (158). En la medida en que la creación del sistema civil en 2003 y su principal reforma en 2016 contaron con un apoyo político

transversal (fruto de la necesidad de salir de crisis políticas gatilladas por escándalos de corrupción), el sistema chileno se consolida, sin ser perfecto, como un mecanismo políticamente legitimado y como una fuente de legitimidad de los nombramientos realizados, sobre la base del mérito, por las autoridades políticas.

Por otro lado, la aplicación de la causal de exclusiva confianza como herramienta discrecional de cese en el cargo es un aspecto en el que la relación entre criterios meritocráticos y políticos aparece como menos virtuosa. El análisis de entrevistas, así como la revisión documental, dan cuenta de un número importante de desvinculaciones de directivos de alta dirección pública al inicio de cada gobierno, especialmente en situaciones de alternancia. Esto es problemático pues incumple el principio de vincular el ejercicio de las altas direcciones públicas a la calidad del desempeño en el cargo y, por tanto, de sustraer dicho ejercicio de las veleidades políticas.

En este punto, es posible establecer una vinculación entre las causales de remoción de altos directivos públicos que exhibe el caso chileno y el planteamiento de O'Donnell (2007), para quien la existencia de una rendición de cuentas efectiva requiere que “las autoridades públicas elegidas (y otras designadas, como los jueces de los tribunales superiores) no [sean] arbitrariamente depuestas antes que concluyan sus mandatos constitucionales” (85).

Si bien el argumento de O'Donnell se aplica en particular a las autoridades políticas y a los puestos directivos de los órganos que garantizan el equilibrio de poderes, la conexión entre mecanismos arbitrarios de desvinculación y *accountability* puede ampliarse sin problemas a los altos directivos públicos si se asume que el planteamiento de O'Donnell se enmarca en las teorías de agente-principal.

En esta interpretación, la razón por la que la desvinculación arbitraria afecta la rendición de cuentas es porque induce al actor (el alto directivo público) que debe ser sometido a rendir cuentas [*held accountable*], a introducir consideraciones distintas a las de su principal (el interés institucional, como representación particular del interés público) y a desviarse hacia la satisfacción de los intereses eventualmente rivales de quien tiene la posibilidad de desvincularlo discrecionalmente.

En este sentido, limitar la desvinculación a la calidad de desempeño, expresada en indicadores transparentes, conocidos y medibles es un modo de fortalecer y alinear el desempeño del alto directivo con los requerimientos de la institución y contribuye a la rendición de cuentas, en el sentido de que vuelve explicables y transparentes los fundamentos de las decisiones adoptadas por el agente.

En Chile, los datos más actuales publicados por agencias del Estado dan cuenta de una tendencia creciente en los despidos de altos directivos públicos basados en consideraciones distintas al mérito. Si se considera el primer año de gestión, el segundo gobierno de Michelle Bachelet despidió a un 45% de funcionarios electos por ADP, mientras que el segundo gobierno de Sebastián Piñera removió de sus

cargos a un 40,9% de los ADP, y la actual administración de Gabriel Boric ha cesado de sus funciones a un 52,7% de los directivos (el porcentaje más alto de las últimas cuatro administraciones para ese período de tiempo).

En este escenario y en línea con la necesidad de establecer condiciones que hagan posible el *accountability* (O'Donnell 2008), el sistema de ADP debe crear mecanismos que garanticen la permanencia de cargos que han demostrado buenos resultados en su gestión, limitando el efecto de los procesos de alternancia política. Estos mecanismos son claves para el fortalecimiento de los criterios meritocráticos, de transparencia y de evaluación de desempeño que han sido mencionados.

En su conjunto, los distintos análisis realizados a lo largo de este trabajo permiten extraer las siguientes conclusiones:

1. La instalación de una institucionalidad fundada en la meritocracia constituyó el mecanismo de salida frente a crisis políticas suscitadas a partir de escándalos de corrupción (años 2003 y 2016). El caso chileno da cuenta de que los avances en la profesionalización del Estado en la materia tratada sólo han sido posibles cuando los déficits propios de la ausencia de profesionalización y meritocracia han afectado la legitimidad política de actores en posición de intervenir. Es importante reconocer estas 'ventanas de oportunidad', pues permiten avanzar en el fortalecimiento de estos sistemas a partir de modificaciones incrementales a la política pública. En este sentido, el análisis da cuenta de la necesidad de fortalecer el sistema, estableciendo mecanismos preventivos que permitan evitar el costo en legitimidad social de las respuestas reactivas frente a crisis político-institucionales.
2. En el ámbito de la selección y contratación de altos directivos, las reformas han contribuido a la formación de un sistema meritocrático, con espacios de decisión política. En las más de dos décadas transcurridas desde la creación del SADP ambas lógicas han debido coexistir. En lo concerniente a selección y contratación, esto se ha logrado a través de una separación en las etapas en las que interviene cada lógica, permitiendo que cada una de ellas pueda operar en sus propios términos, sin invadir ni ser invadida por su contraparte en su espacio de aplicación.
3. En el ámbito de la progresión y desvinculación de altos directivos la reforma no ha tenido los mismos efectos. En este campo, la coexistencia de las dinámicas políticas y meritocráticas no ha respondido satisfactoriamente al desafío de profesionalizar la gestión del Estado. La evidencia presentada en este estudio da cuenta de un alto número de despidos asociados al proceso de alternancia política, los que afectan tanto a los consejeros que integran el Consejo de Alta Dirección Pública como a los altos funcionarios por razones de confianza. En este aspecto el componente meritocrático se ve fuertemente

subordinado al componente político. En este sentido, los despidos asociados a la alternancia de Gobierno perjudican al sistema en su conjunto y desincentivan las postulaciones de aquellos candidatos que cumplen con las credenciales necesarias para liderar servicios públicos. Por estas razones se verifica la necesidad de transformar la evaluación de desempeño en un elemento vinculante tanto para el mantenimiento de los funcionarios en sus cargos, como para el despido por causal de confianza.

4. La participación ciudadana es nula o mínima en el sistema. Esto es relevante porque la participación ciudadana es una vía para legitimar las decisiones públicas. En el caso chileno, la sociedad civil no ha sido parte sustantiva de los debates del SADP, de sus logros ni de la definición de sus necesidades de cambio. Esta situación posee implicancias de primer orden en relación con el ejercicio del *accountability* social discutido en el capítulo 1. Tal como plantean Peruzzotti y Smulovitz (2002), en tanto “mecanismo de control vertical no electoral” (10) éste requiere “de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos” (10). En este sentido, la ausencia de voces provenientes de sectores organizados de la sociedad en la discusión sobre profesionalización del Estado dificulta el ejercicio de *accountability* social, pues supone la exclusión de un espacio que es no sólo técnico sino también formativo desde el punto de vista de las competencias ciudadanas necesarias para poder hacer valer la responsabilización de quienes detentan el poder público.
5. La falta de *accountability* social puede alterar negativamente el propósito y función de esta práctica, poniendo en juego el sentido profundo que el *accountability* social posee en las sociedades democráticas. En este contexto, es posible extender el uso de los conceptos de ‘experiencia ceremonial’ y ‘reversión del sentido’ acuñados por Rodríguez (2012) desde su ámbito de aplicación original hacia el campo del *accountability* social. En este sentido, la preocupación de Rodríguez en torno a la adopción de un sistema de evaluación en el que se cumple formalmente, pero cuyos resultados no reflejan el tipo de información para el que fueron construidos, es aplicable a situaciones en las que –como en el caso chileno– el agente rinde cuentas en los términos de su preferencia, sin que existan actores sociales que puedan fiscalizar los términos de dicha rendición.
6. A pesar de que el SADP no es completamente meritocrático, sí cuenta con una evaluación positiva en comparación con el resto de los países de América Latina. Esto fue observado en la primera evaluación a los Servicios Civiles realizada en 2004 (un año después de la implementación de la reforma), en la cual el país alcanzó el segundo lugar en el Índice de Desarrollo de Servicio Civil entre los países de la región, confirmando lo que plantea una de las

expertas entrevistadas al señalar que el sistema en Chile no partió desde cero, sino que fue una adecuación de servicios, por lo que es posible hablar de un Servicio Civil *de facto* en el país. En tanto en la medición del Índice del año 2024 el país se situó en el primer lugar en la región.

7. Toda esta información permite corroborar lo planteado al inicio de este estudio: si bien son destacables las políticas públicas diseñadas por el Estado de Chile desde 1900 para avanzar en los procesos meritocráticos y de profesionalización de la función pública, estas aún son insuficientes para la consolidación de un sistema meritocrático de características y efectos tales en la administración, que se traduzcan en mayor confianza y credibilidad en las instituciones del Estado y en una mayor contribución al desarrollo, bienestar y cohesión social.

Aún son numerosos los elementos que faltan para consolidar la institucionalidad del Servicio Civil y la Alta Dirección Pública, entre ellos, disminuir el factor político en la selección final de los candidatos, aumentar el número de instituciones públicas y cargos adscritos al sistema, restringir la exclusiva confianza presidencial de todos los cargos adscritos a él y mejorar los mecanismos de evaluación de desempeño en los altos directivos, entre otros. Si bien esta investigación se centró en el análisis del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile como un caso representativo de profesionalización estatal en América Latina, sus hallazgos abren nuevas interrogantes sobre los límites de las reformas tecnocráticas en contextos democráticos tensionados por la desafección ciudadana y la crisis de legitimidad institucional.

El sistema debe ampliar los cargos adscritos, disminuir los costos de los concursos y los plazos de nombramiento que promedian los cuatro meses. De igual manera, la incorporación de mecanismos de movilidad ayudaría a posicionar talentos que dejan los cargos por razones de exclusiva confianza.

Conviene, asimismo, reducir al máximo la discrecionalidad en los procesos de ingreso de personal a través de más regulación en el plano de las garantías de probidad, transparencia y mérito en el sector público. Los modelos de mérito requieren desarrollar sistemas de garantías que reduzcan los riesgos de politización. El mérito debe estar presente en los procesos de provisión de empleo y promoción de personal en el sector, más aún considerando el personal de la alta dirección pública, reduciendo los sesgos, las influencias y uso de poder en el desarrollo de dichos procesos. El sistema se consolidará limitando la discrecionalidad vigente para desvincular directivos.

Lo anterior sólo se alcanzará reforzando técnica e institucionalmente el convenio de desempeño y dificultando las remociones ajenas a criterios técnicos. Es el Servicio

Civil el que debe entonces analizar y validar dicho instrumento y sus resultados, junto con ser el organismo referente para fundar la movilidad de directivos.

En este contexto, si bien el Sistema de Alta Dirección Pública ha contribuido a fortalecer la transparencia y a reducir la discrecionalidad política en los nombramientos, persiste el desafío de evitar que la meritocracia se reduzca a un esquema credencialista que privilegie de manera desproporcionada la posesión de títulos y trayectorias asociadas a universidades de élite. Tal como lo advierte la literatura, la concentración de credenciales en determinados segmentos socioeconómicos limita la diversidad de experiencias y perspectivas en la alta dirección del Estado, reproduciendo, de manera implícita, círculos tecnocráticos cerrados. Avanzar hacia una meritocracia sustantiva requiere no solo procesos de selección objetivos, sino también políticas activas para ampliar la base de reclutamiento y desarrollar el talento proveniente de contextos diversos, garantizando así que el mérito sea expresión real de capacidades y no únicamente de privilegios acumulados.

Para avanzar hacia una consolidación efectiva y sostenible del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), resulta imprescindible fortalecer no solo sus aspectos normativos y procedimentales, sino también su anclaje político y social. Un sistema meritocrático no puede sostenerse únicamente sobre reglas formales: requiere, además, respaldo transversal de los actores políticos, legitimidad ciudadana y una cultura administrativa que internalice el mérito, la transparencia y la responsabilidad como principios rectores del servicio público. La consolidación de este tipo de instituciones no puede estar sujeta exclusivamente a momentos de crisis institucional —como los que originaron su creación en 2003—, sino que debe construirse desde procesos deliberativos estables, acuerdos interpartidarios duraderos y una vigilancia activa de la sociedad civil.

En este sentido, la legitimidad social del SADP se vuelve un componente estratégico, en tanto permite que la ciudadanía reconozca el sistema no solo como un mecanismo técnico de selección, sino como una herramienta efectiva para asegurar un Estado más justo, eficiente y confiable. Para ello, es necesario que la ciudadanía no sea solo receptora de los resultados del sistema, sino también actora en su monitoreo, a través de mecanismos de transparencia activa, rendición de cuentas pública y, eventualmente, espacios consultivos donde puedan canalizarse demandas o evaluaciones sociales sobre el desempeño de la alta función pública. Como plantea Grindle (2012), la sostenibilidad de reformas institucionales depende tanto de su desempeño técnico como de su capacidad para construir legitimidad a través de una relación fluida y confiable con la ciudadanía. Por tanto, fortalecer el SADP implica avanzar no solo hacia una arquitectura normativa robusta, sino hacia una gobernanza meritocrática conectada con las expectativas sociales y sostenida por una ciudadanía informada y comprometida con la calidad del servicio público.

El desafío es, entonces, que el país avance hacia la consolidación de un Servicio Civil y una Alta Dirección Pública que cumplan con estas características, fortaleciendo tanto sus capacidades técnicas como su legitimidad social. Esto implica no solo perfeccionar los procesos de selección, evaluación y desarrollo de directivos públicos, sino también asegurar su independencia frente a presiones políticas coyunturales y fomentar una cultura institucional basada en el mérito, la transparencia y la rendición de cuentas.

La construcción de un sistema robusto en estos términos permitirá no solo mejorar la gestión y los resultados de las políticas públicas, sino también profundizar los estándares democráticos, generando un Estado más confiable, eficiente y orientado a la creación de valor público para toda la ciudadanía.

## Bibliografía

- Abramovich, V. (2004). *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo de América Latina*. Documento preparado para “Derechos y Desarrollo en América Latina: una reunión de trabajo. Santiago.
- AECA (2000). *Indicadores de gestión para las entidades públicas*. Madrid: Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas AECA.
- Agencia de Calidad de la Educación (2020). *Agencia de Calidad de la Educación*, <https://www.agenciaeducacion.cl/simce/>
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Airola, G. (septiembre de 2010). *Inducción al sistema de alta dirección pública. Servicio Civil*, <https://www.slideserve.com/gavan/inducci-n-al-sistema-de-alta-direcci-n-publica>
- Albornoz, O. (2002). Los vértices de la meritocracia. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 7(17), 121-124.
- Álvarez, A. (2009). *La historia del sistema de mérito y la aplicación de la carrera*. Bogotá: ESAP.
- ANEF (2018). La ANEF expone ante CADP y DNSC. Santiago: Comunicado dirigido al director del Servicio Civil.
- ANEF (2000). *Protocolo de acuerdos Gobierno-ANEF sobre Reforma y Modernización del Estado*. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile.
- ANEF (2001). *La ANEF y la propuesta del gobierno de modernización y rediseño del Estado*. Santiago: Asamblea Nacional Ordinaria ANEF.
- Arámbula, H. (2016). *La profesionalización y el desarrollo de la alta dirección en el Sector Público. Un estudio de caso: La experiencia del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile*. Barcelona: Universitat Ramon Llull.
- Araujo, K. y Martuccelli, D. (2015). La escuela y la cuestión del mérito: reflexiones desde la experiencia chilena. *Educação e Pesquisa*, 41, 1503-1518.
- Araya, E. y Cerpa, A. (2008). La nueva gestión pública y las reformas en la administración pública chilena. *Tékhne-Revista de Estudos Politécnicos*, VII(11), 19-47.
- Arellano, D. (2008). La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México. En: F. Longo y C. Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina* (pp. 143-169). Ciudad de México: CIBOD.
- Armijo, M. (2002). Modernización administrativa y de la gestión pública en Chile. En: L. Tomassini y M. Armijo (eds.), *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafíos*. Santiago: LOM/Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile.
- Arnaiz, C. (2004). *Confucianismo, budismo y la conformación de valores en China y Corea*. Buenos Aires: Instituto Gino Germani.
- Arriagada, E. (2013). Clientelismo político y participación local. El rol de los dirigentes sociales en la articulación entre autoridades y ciudadanos en Santiago de Chile. *Polis, Revista Latinoamericana*, 12(36), 15-38.

- Arriaza, A. y Salinas, S. (2012). *Tesis para optar al grado de Magister en Alta Gerencia Pública: perfiles para selección de directivos a través del Sistema de Alta Dirección Pública*. Santiago: Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Audi, R. (2015). *Cambridge Dictionary of Philosophy*. Cambridge University Press.
- Bachelet, M. (2005). *Programa de Gobierno 2006-2010*. Santiago.
- Bachelet, M. (2013). *Chile de Todos. Programa de Gobierno 2014-2018*. Santiago.
- Banco Central de Chile (s.f.) Indicadores Diarios. <https://si3.bcentral.cl/IndicadoresSiete/secure/IndicadoresDiarios.aspx>
- Banco Mundial (1997). *Informe sobre Desarrollo Mundial: El Estado en un Mundo en Transformación*.
- Barbosa, L. (1999). Meritocracia a la brasileña - ¿Qué es el desempeño en Brasil? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (14), 1-27.
- Barreda, M. (2011). La calidad de la accountability de las democracias latinoamericanas. *Politai*, 2(2), 15-26.
- Barría, D. (2009). En busca del mérito: La discusión académica en torno a los empleados públicos en Chile, 1884-1920. *Estudios Ibero-Americanos*, 35(2), 148-165.
- Barría, D. (2018). Carreras administrativas en Chile, 1884-1920 ¿Patronazgo o carreras burocráticas? *Historia*, 51(2), 317-338.
- Bauer, A.J. (1975). *Chilean rura* Washington, D.C.: *l society from the Spanish conquest to 1930*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Benedetti, P. (1999). *Aspectos institucionales de la administración pública. Implicancias para la Argentina*. Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2020). *Biblioteca del Congreso Nacional*, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=211480&idVersion=2003-06-23>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2021). Sistema de Alta Dirección Pública. Servicios regidos por el sistema y número de cargos.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2021). *Asesoría Técnica Parlamentaria: Sistema de Alta Dirección Pública*.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *América Latina tras una Década de Reformas. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile*. Washington D.C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2024). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile*. Washington, D.C.: BID.
- Boeninger, E. (2008). *Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Santiago: CIEPLAN.
- Bolaños, J. (2010). Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior. *Revista Nacional de Administración*, 1(1), 109-138.
- Bonifacio, J. (1995). La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (4), 1-13.

- Bonifacio, J.A. (2003). Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición. *Revista de Administración Pública* (110).
- Bonifacio, J.A. (2005). Desafíos y oportunidades en la institucionalización de una función pública profesional. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (pp. 1-22). Santiago: CLAD.
- Bonnefoy, J. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago: CEPAL.
- Boyne, G. (1996). Scale, performance and the New Public Management: An empirical analysis of local authority services. *Journal of Management Studies*, XXXIII(6), 809-826.
- Bresser, L. (1999). *Reformas del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial en América Latina en la perspectiva internacional*. Buenos Aires: CLAD/Eudeba.
- Bresser-Pereira, L. (septiembre de 2001). Reforma en la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, Río de Janeiro: *International Journal of Political Studies*.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Candia, V. (12 de abril de 2014). Despidos en Alta Dirección Pública: Vulnerabilidades de un sistema que no está preparado para el vaivén político. *La Segunda online*. <http://www.lasegunda.com/Noticias/Impreso/2014/04/927915/despidos-en-alta-direccion-publica-vulnerabilidades-de-un-sistema-que-no-esta-preparado-para-el-vaiven-politico>
- Carlson, I. y Payne, J. (2002). Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe. *Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, "La Reforma del Servicio Civil"*. Washington D.C.: BID.
- Carmagnani, M. (1984). *Estado y sociedad en América Latina 1850-1930*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Carrillo, C. (2016). La reproducción de las desigualdades en el mundo del trabajo y en la escuela. El caso de los hijos(as) de inmigrantes. En: M.E. Tijoux (ed.), *Racismo en Chile. La piel como marca de inmigración* (pp. 173-186). Santiago: Editorial Universitaria.
- Castañeda, L. (26 de mayo de 2014). *Alta Dirección Pública evalúa perfeccionar el sistema y establecer límites a desvinculaciones*. *El Mercurio blogs*, <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/05/26/22173/Consejo-de-Alta-Direccion-Publica-evalua-perfeccionar-el-sistema-y-establecer-limites-a-desvinculaciones.aspx>
- Catalá, R. (2005). Directivos públicos. *Presupuesto y Gasto Público* (41), 211-225.
- CDD (2012). *Valor público: una reflexión institucional*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
- Centeno, M. y Wolfson, L. (1997). Redefiniendo la tecnocracia. *Desarrollo Económico*, 37(146), 215-240.
- Centro de Estudios Públicos (1992). *El ladrillo: bases de la política económica del gobierno militar chileno. Prólogo por Sergio de Castro*. Santiago: CEP.
- Centro de Estudios Públicos (2014). *Estudio nacional de opinión pública, julio 2014*, N° 71. Santiago: CEP.
- Centro de Políticas Públicas UC (2013). *Informe Final. Convenios de Desempeño. Rediseño*

- de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.
- CLAD (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- CLAD (2000). *La Responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD.
- CLAD (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- CLAD (2009). *Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana*. Lisboa: CLAD.
- CLAD (2010). *Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI*. Santo Domingo: CLAD.
- Cociña, M. (2013). Cinco argumentos contra la meritocracia. *CIPER Chile*, <https://ciperchile.cl/2013/06/07/cinco-argumentos-contrala-meritocracia>
- Collier, D. (ed.) (1979). *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Collier, R.B. y Collier, D. (1991). *Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Cooperativa (20 de octubre de 2002). Presidente Lagos promete combate a la corrupción “caiga quien caiga”. <https://cooperativa.cl/noticias/pais/presidente-lagos-promete-combate-a-la-corrupcion-caiga-quien-caiga/2002-10-20/111400.html>
- Cooperativa (10 de mayo de 2007). Tombolini fue absuelto por la Corte Suprema en el caso Coimas. *Cooperativa*, <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/judicial/caso-coimas/tombolini-fue-absuelto-por-la-corte-suprema-en-el-caso-coimas/2007-05-10/125813.html>
- Cooperativa (29 de junio de 2016). Corte Suprema dictó sentencia definitiva del caso MOP-GATE. *Cooperativa*, <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/judicial/mop-sobre-sueldos/corte-suprema-dicto-sentencia-definitiva-del-caso-mop-gate/2016-06-29/105411.html>
- Corbo, B. y Lira, L. (2014 de marzo de 2014). *Reformar la Alta Dirección Pública*. *El Mercurio*, <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={29a623f1-ac52-4cbf-a2a1-54c10fb71cc0}>
- Corcuera, J. (2001). *Naturaleza del trabajo directivo (una visión moderna de los temas clásicos) y su repercusión en los programas de formación en dirección de empresas*. Pamplona: Universidad de Navarra.
- Cordero, R. y Marín, C. (2006). Los medios masivos y las transformaciones de la esfera pública en Chile. *Documentos de trabajo ICSO* (7), 1-43.
- Córdova, A. (2004). La sentencia en el caso Coimas. *Punto Final*, <http://www.puntofinal.cl/572/coimas.htm>
- Cortázar, J.C. (2011). Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (49), 99-122.
- Cortázar, J.C., Lafuente, M., Sanginés, M., Schuster, C., Echebarría, K., Longo, F., Strazza, L. y Iacoviello, M. (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del*

- Servicio Civil en América Latina (2004-13)*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cortázar, J.C., Fuenzalida, J. y Lafuente, M. (2016). *Sistema de mérito para la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del Estado?* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cortés, A. (2014). El concepto de accountability: una mirada desde la Ciencia Política. *Cuadernos de Ciencias Políticas*, 6.
- Creswell, J.W., y Plano Clark, V.L. (2017). *Designing and Conducting Mixed Methods Research* (3.<sup>a</sup> ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Cristi, R. (2011). *El pensamiento político de Jaime Guzmán*. Santiago. LOM Ediciones.
- Crow, G. y Wiles, R. (2008). *Managing anonymity and confidentiality in social research: The case of visual data in community research*. NCRM Working Paper, <http://eprints.ncrm.ac.uk/459/>
- Cunill, N. (2002). Nudos críticos de la accountability social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina. En: C. Smulovitz y E. Peruzzotti (eds.), *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 193-217). Buenos Aires: Editorial Temas.
- Da Conceição, M. (1969). *El proceso de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo reciente en América Latina*. Santiago: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.
- Dahl, R. (1999). *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus.
- Del Tronco, J. (2013). Desconfianza y accountability ¿Las causas del populismo en América Latina? *Latin American Research Review*, 48(2), 55-78.
- Diario Financiero (13 de mayo de 2019). Alta Dirección Pública: cuando la confianza supera al mérito. *Diario Financiero*, <https://www.df.cl/noticias/brandcorner/universidad-alberto-hurtado/alta-direccion-publica-go-la-confianza-supera-al-merito/2019-05-13/173738.html>
- Díaz, A. (2011). Excelencia y creación de valor para una gestión pública inteligente. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (1), 35-52.
- Domingues, J.M. (2009). *La modernidad contemporánea en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Durán, O. (18 de marzo de 2014). *La Alta Dirección Pública y el doble estándar del “Chile de todos” de Bachelet*. *Elmostrador.blogs&opinión*, <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/03/18/la-alta-direccion-publica-y-el-doble-estandar-del-chile-de-todos-de-bachelet/>
- Dussauge, M. (2005). ¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual. *Revista Servicio Profesional de Carrera* (3), 1-21.
- Echebarría, K. (2000). Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (18).
- Echebarría, K. (2005). Analizando la burocracia: una mirada desde el BID. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (pp. 18-21). Santiago: CLAD.

- Echebarría, K. (2006). Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (34), 1-11.
- Echebarría, K. y Cortázar, J.C. (2007). Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina. En: E. Lora (ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 139-173). Washington, D.C.: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Ediciones.
- Echebarría, K. y Mendoza, X. (1999). La especificidad de la gestión pública: El concepto de management público. En: C. Losada (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado* (pp. 15-46). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Echenique, J. y Urzúa, S. (2013). Desigualdad, Segregación y Resultados Educativos. Evidencia desde el Metro de Santiago. *Revista Puntos de Referencia*, (359), 1-13.
- Egaña, R. (2002). La formación para la dirección pública. *Calidad en la Educación*, (16), 123-132.
- Egaña, R. (8 de abril de 2011). *¿Tapados en la Alta Dirección Pública? Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile*, <http://www.inap.uchile.cl/columna-de-opinion/769-itapados-en-la-alta-direccion-publica.html>
- El Mercurio (25 de junio de 2014). 10 años de la Alta Dirección Pública: mejorar las prácticas del Estado. *El Mercurio*, <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={0d5111c7-10da-4346-9043-9dca59528a9f}>
- El Mostrador (10 de mayo de 2007). Corte Suprema condena a tres exdiputados y absuelve a Patricio Tombolini. *El Mostrador*, <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2007/05/10/corte-suprema-condena-a-tres-ex-diputados-y-absuelve-a-patricio-tombolini/>
- El Mostrador (16 de marzo de 2016). Por qué no se entiende la figura de Longueira sin la de Lagos. *El Mostrador*, <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/03/16/porque-no-se-entende-la-figura-de-longueira-sin-la-de-lagos/>
- Engel, E. y Navia, P. (2006). *Que gane “el más mejor”. Mérito y competencia en el Chile de hoy*. Santiago: Debolsillo.
- Espinoza, V. (14-17 de noviembre de 2017). Sistema de Alta Dirección Pública Chileno: Evolución de un sistema que se consolida como un referente de acceso meritocrático a la dirección pública. *XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid.
- Etikan, I., Musa, S.A., & Alkassim, R.S. (2016). Comparison of Convenience Sampling and Purposive Sampling. *American Journal of Theoretical and Applied Statistics*, 5(1), 1-4.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y solución. *Desarrollo Económico*, (35), 529-562.
- Evans, P. y Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*. 64(5), 748-765.
- Fayol, H. (1949). *General and industrial administration*. Londres: Pitman.

- Fernández, Y., Fernández, J. y Rodríguez, A. (2008). *Modernización de la gestión pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas*. León: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de León.
- Fernández, A., Fuenzalida, J. y Castro, C. (2021). *Evaluación del impacto de la Ley 20.955 en la cantidad y calidad de postulantes al Sistema de Alta Dirección Pública (ADP)*. Santiago: Serie Sistemas Públicos, Facultad de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Figuroa, R. (1998). Evaluación del Desempeño en Chile. En *Gestión para el Cambio* (pp. 209-212). CIMGP, Dolmen Ediciones.
- Fischer, F. (1989). *Technocracy and the politics of expertise*. Newbury Park, CA: SAGE.
- Flores, G. (2020). *El accountability judicial como control externo de las decisiones de la Corte Suprema en la cultura legal chilena*. Tesis doctoral. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Fontaine, J. (1993). Transición económica y política en Chile: 1970-1990. *Estudios Públicos* (50), 229-279.
- Forlón, J.I., Camilletti, G. y Fernández, C. (2017). El control de políticas públicas a nivel nacional. En: C. Ruiz (ed.), *Control de Políticas Públicas. La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión* (pp. 53-78). Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Franetovic, G. (2017). Concepciones de mérito y meritocracia. *Proyecto FONDECYT #1160921 "Economía moral de la meritocracia y preferencias distributivas"*, Working paper 2. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Frei, R. (2016). *La economía moral de la desigualdad en Chile: un modelo para armar*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Freidenberg, F. (2014). *La conquista del territorio. Vínculos clientelares y simbólicos entre caciques, brokers y clientes a nivel local en México*. Salamanca: Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.
- Ffrench-Davis, R. (2003). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*. Santiago: JC Sáez Editor.
- Fukushi, K. (2010). El nuevo alumno y el desafío de la meritocracia: análisis del cambio cultural en la educación superior chilena. *Calidad en la educación* (3), 303-316.
- Gárate, M. (2012). *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- García, J. (2006). *La tensión entre mérito e igualdad: el mérito como factor de exclusión*. Valencia: Universidad de Valencia.
- García, I.M. (2007). La nueva gestión pública: Evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público* (47), 37-64.
- Garretón, M.A. y Cáceres, G. (2003). From the disarticulation of the State to the modernization of public management in Chile: Administrative reform without a State project. En: B. R. Schneider y B. Heredia (eds.), *Reinventing leviathan, the politics of administrative reform in developing countries* (pp. 113 - 150). Miami: University of Miami, North South Center Press.
- Gaviria, A. (2016). Meritocracia. *Revista Universidad de Antioquia* (325), 4-5.

- Gentili, P. (1998). El consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina. En: F. Álvarez-Uría, *Neoliberalismo versus democracia* (pp. 102-129). La Piqueta.
- George, A. y Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good For. *The American Political Science Review*, 98(2), 341-354.
- Gobierno de Chile, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1998). *Gerencia Pública: elementos para un debate*. Santiago: Documentos de trabajo Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda (2003). *Ley N° 19.882*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- Gobierno de Chile, MINSEGPRES (2006). *Reforma del Estado en Chile, 1990-2006*. Santiago: MINSEGPRES.
- Gobierno de Chile, DIPRES (2011). *Evaluación Comprehensiva del Gasto Dirección Nacional del Servicio Civil 2006-2010*. Santiago: División de Control de Gestión. Dirección de Presupuesto. Ministerio de Hacienda.
- Gobierno de Chile, CADP (2013). *Memoria 2011-2012. Consejo de Alta Dirección Pública*. Consejo de Alta Dirección Pública. Santiago.
- Gobierno de Chile, MINSEGPRES (2014). *Rindiendo cuenta: Balance de cuatro años de Gobierno del presidente Sebastián Piñera. Informe de avance de los siete ejes prioritarios del Gobierno y de la reconstrucción*. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Gobierno de Chile, CADP (2018). *Acta SO N° 1.227, 27 de septiembre de 2018*. Consejo de Alta Dirección Pública. Santiago.
- Gobierno de Chile, CADP (2018a). *Acta SO N° 1.228, 02 de octubre de 2018*. Consejo de Alta Dirección Pública. Santiago.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2020). *Ministerio de Desarrollo Social y Familia*, <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/historia>
- Gobierno de Chile, Servicio Civil (2014). *Alta dirección pública y educación municipal: Ley de calidad y equidad de la educación*. Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile, <http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/776>
- Gobierno de Chile, Servicio Civil (2016). *Dirección Nacional del Servicio Civil*. <https://www.serviciocivil.cl/nuestra-institucion/nuevas-atribuciones-ley-n20-955/>
- Gobierno de Chile, Servicio Civil (2018). *Alta Dirección Pública. Camino a la profesionalización del Estado (2003-2017)*. Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.
- Gobierno de Chile, Servicio Civil (2018a). *Alta Dirección Pública camino a la profesionalización del Estado (2003-2017)*. Santiago: Servicio Civil de Chile.
- Gobierno de Chile, Servicio Civil (2018b). *Proyectos Estratégicos 2018-2022*. Santiago: Dirección Nacional de Servicio Civil.
- Gobierno de Chile, Servicio Civil (2018c). *Empleo público en Chile. Nudos críticos, desafíos y líneas de desarrollo para una agenda 2030*. Santiago: Servicio Civil.
- Gobierno de Chile, Servicio Civil (2019). *Evaluación de Diferencias en el Perfil Curricular de Altos Directivos*. Santiago: Servicio Civil.

- Gobierno de Chile, Servicio Civil (2019). *Estudio de participación de las mujeres en el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)*. Santiago. Santiago: Ingeniería Industrial. Centro de Sistemas Públicos.
- Gobierno de Chile, Servicio Civil (30 de 09 de 2020). <https://www.serviciocivil.cl/>
- Gobierno de Chile, Servicio Civil (2020). *Evaluación del nombramiento de directores mediante la Ley N° 20.501 en resultados educacionales*. Santiago: Ingeniería Industrial. Centro de Sistemas Públicos.
- Gobierno de Chile, Servicio Civil (30 de julio de 2021a). *Resumen de Cargos ADP*, <https://e.infogram.com/d8923836-7f66-4140-92b9-f65a52999f01?src=embed>
- Gobierno de Chile, Servicio Civil (2021b). *Dirección Nacional del Servicio Civil*, <https://datastudio.google.com/embed/u/0/reporting/1Ed4u3tUROW50Kk1uLWBGnovjHjvqIBXl/page/ML5n>
- Gobierno de Chile, Servicio Civil (2021c). *Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). Servicios regidos por el sistema y número de cargos*. Biblioteca del Congreso Nacional, [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32355/1/BCN\\_Chile\\_SADP\\_Antecedentes\\_generales\\_def.docx.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32355/1/BCN_Chile_SADP_Antecedentes_generales_def.docx.pdf)
- Gobierno de Chile, Servicio Civil (2022). Dirección Nacional de Servicio Civil. Ministerio de Hacienda. Recuperado de “Descarga de Datos”, [https://reporte.serviciocivil.cl/descarga-datos/?\\_ga=2.195133804.1901883641.1679192849-1185798952.1679086046](https://reporte.serviciocivil.cl/descarga-datos/?_ga=2.195133804.1901883641.1679192849-1185798952.1679086046)
- Góngora, M. (1986). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: Editorial Universitaria.
- González, T. (13 de marzo de 2014). *Críticas al Gobierno por despidos que incluyen cargos de Alta Dirección Pública*. *Diario Uchile*, <http://radio.uchile.cl/2014/03/13/criticas-al-gobierno-por-despidos-que-incluyen-cargos-de-alta-direccion-publica>.
- González-Bustamante B., Astete M. y Orvenes B. (2020). Altos directivos públicos: Un nuevo conjunto de datos de miembros del servicio civil chileno. *Revista de Gestión Pública IX* (2): 151-169.
- Gregoire, R. (1963). Los problemas de la tecnocracia y el papel de los expertos. *Revista de Estudios Políticos*, (131), 139-172.
- Grindle, M. (2010). Constructing, deconstructing, and reconstructing career civil service systems in Latin America. *Faculty Research Working Paper Series, Harvard Kennedy School*.
- Grindle, M.S. (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Guion, L.A., Diehl, D.C. y McDonald, D. (2011). Conducting an In-depth Interview: FCS6012/FY393, rev. 8/2011. *Edis*, 2011(8).
- Guzmán, M. (2001). *Evaluación de Programas e Indicadores de Desempeño*. Santiago: Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.
- Guzmán, M. (2005). *Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados. La experiencia chilena*. Santiago: Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.
- Guzmán, M. (2007). *Evaluación de Programas. Notas Técnicas*. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

- Guzmán, M. y Menz, E. (2020). *Post-burocracia weberiana o post-nueva gestión pública: principales elementos*. Serie de Documentos Electrónicos. Programa Economía y Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago.
- Hernández, C. (2008). Reflexiones en torno al proceso de modernización en el Estado chileno. *Prospectando Horizontes*, (2), 1-22.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2008). *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: Mc Graw Hill.
- Hintze, J. (2011). El servicio civil como sistema político. *XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Asunción: CLAD.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, LXIX (1), 3-19.
- Horton, S. (2011). “Contrasting Anglo-American and Continental European civil service systems”. En: A. Massey (ed.), *International Handbook on Civil Service Systems* (pp. 31-53). Cheltenham, UK; Northampton, MA, Edward Elgar-
- Huerta, O. (2011). “Experiencias comparadas en Alta Dirección Pública. Modelo de gestión de desempeño, rentas e incentivos”. En: Casa Central de Pontificia Universidad Católica de Chile y DNSC (ed.), *Seminario Internacional sobre Alta Dirección Pública 2011* (pp. 46-52). Santiago: Servicio Civil Chile.
- Huneus, C. (1998). Tecnócratas y políticos en un régimen autoritario. Los “ODEPLAN Boys” y los “Gremialistas” en el Chile de Pinochet. *Revista de Ciencia Política*, 19(2), 125-178.
- Iacoviello, M. (2010). La calidad institucional del servicio civil chileno: evolución, avances y desafíos pendientes. *XV Congreso del CLAD sobre Administración Pública y Reforma del Estado*. Santo Domingo: CLAD.
- Iacoviello, M. y Essayag, S. (2011). El desafío de profesionalizar la función pública en América Latina. San José: PNUD.
- Iacoviello, M. y Pulido, N. (2011). *Una función pública profesional para América Latina*. Asunción: CLAD.
- Iacoviello, M., Llano, M. y Strazza, L. (2011). Profesionalización de la alta dirección pública en América Latina: Algunas experiencias comparadas. *Sexto Congreso Argentino de Administración Pública*. Resistencia: Asociación de Administradores Gubernamentales y Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Iacoviello, M., Zuvanic, L. y Gustá, A. (2010). The weakest link: The bureaucracy and civil service systems in Latin America. En: C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (eds.), *How democracy works: Political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking* (pp. 147-175). Washington, D.C.: Inter-American Development Bank/David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Inostroza, J., Morales, M. y Fuenzalida, J. (2011). Modernización del sistema de elección de directivos del Estado: Un proceso inconcluso. *Serie Sistemas Públicos*, (7).
- Irrázaval, I., Guzmán, M. y de los Ríos, B. (2014). *Monitoring and Evaluation System: The Case of Chile 1990-2014*. Washington D.C.: World Bank. Independent Evaluation Group.

- Jiménez, M.C. (2012). La importancia del accountability social para la consolidación de la democracia en América Latina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7(2), 97-130.
- Jiménez, W. (2020). El papel de la meritocracia en la administración pública contemporánea. En: VV.AA., *Vanedémecum de la Administración Pública. Debates y Perspectivas* (pp. 295-307). Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Jordana, J. (2011). El desarrollo del Estado regulador en Chile. *Pompeo Fabra*, 2013-235, [https://www.researchgate.net/publication/324684734\\_El\\_desarrollo\\_del\\_estado\\_regulador\\_en\\_Chile](https://www.researchgate.net/publication/324684734_El_desarrollo_del_estado_regulador_en_Chile)
- Juárez, G., Romeu, J. y Pineda, C. (2016). La accountability pública: un concepto abierto. *Praxis Sociológica* (21), 95-119.
- Kaiser, K. (2009). Protecting Respondent Confidentiality in Qualitative Research. *Qualitative Health Research*, 19(11), 1632-1641.
- Kelly, G. y Muers, S. (2003). *Creando valor público: Un marco analítico para la reforma del servicio público*. Londres: Cabinet Office.
- Kettl, D. (1997). The global revolution in public management: Living themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management* (16), 446-462.
- Klingner, D. E. (1996). Public personnel management and democratization: A view from three Central American. *Public Administration Review*, 56(4), 390-399.
- Kovacz, M. (21 de enero de 2013). *Cuestionan la larga lista de casos de corrupción y conflictos de interés que tiene el Gobierno. Acusan de "incoherencia" el discurso de la derecha*. *Cambio21*, <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20130118/pags/20130118154826.html>
- Kuperus, H., y Rode, A. (2008). *Top public managers in Europe. Management and working conditions of the senior civil servants in the European Union member states*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Lafuente, M. (2011). Experiencias comparadas en Alta Dirección Pública. Modelo de gestión de desempeño, rentas e incentivos. En C. d. Chile, *Seminario Internacional sobre Alta Dirección Pública 2011* (pp. 36-40). Santiago: DNSC.
- Lafuente, M., Schuster, C. y Rojas-Wettig, M. (2013). Dinámicas, condicionantes políticas y enfoques viables de reformas del servicio civil: Lecciones de América Latina. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (pp. 1-20). Montevideo: CLAD.
- Lagos, R. (20 de octubre de 2002). Presidente Lagos promete combate a la corrupción "caiga quien caiga". (*Cooperativa*), <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/presidente-lagos-promete-combate-a-la-corrupcion-caiga-quien-caiga/2002-10-20/111400.html>
- Lagos, R. (06 de diciembre de 2016). Mentiras Verdaderas. (I. Franzani, Entrevistador) *La Red*, <https://www.youtube.com/watch?v=1Qf4-PP-gsU>
- Lambertini, G. y Silva, E. (2009). Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. En *Consorcio para la Reforma del Estado, Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*. Santiago: Andros Impresores.
- Lambertini, G. y Silva, E. (2010). Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. En: C. p. Estado, *Un Mejor Estado para Chile* (pp. 315-351). Santiago.

- Landerretche, O. y Lillo, N. (2011). *Percepciones sobre movilidad social y meritocracia: un estudio para Chile usando la encuesta Trabajo y Equidad*. Santiago: Departamento de Economía, Facultad de Economía y Negocios Universidad de Chile.
- Larraín, C. (2003). *Supervisión financiera: lecciones del caso Inverlink*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Larraín, L. (30 de abril de 2011). *El caso Kodama y el MOP-Gate*. *El Mercurio blogs*, [http://www.elmercurio.com/blogs/2011/04/30/830/el\\_caso\\_kodama\\_y\\_el\\_mopgate.aspx](http://www.elmercurio.com/blogs/2011/04/30/830/el_caso_kodama_y_el_mopgate.aspx)
- Larrañaga, O. (2010). *El Estado de Bienestar en Chile: 1910-2010*. Santiago: PNUD-Chile.
- Levitt, B. y March, J.G. (1988). Chester L. Barnard and the intelligence of learning. En: O. E. Williamson (ed.), *Organization theory: From Chester Barnard to the present and beyond*. New York: Oxford University Press.
- Ley 18.834 (23 de septiembre de 1989). Aprueba Estatuto Administrativo. *Diario Oficial de la República de Chile*.
- Ley 18.972 (10 de marzo de 1990). Modifica Ley 18575 orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado y la Ley 18834 estatuto administrativo. *Diario Oficial de la República de Chile*.
- Ley 19.154 (03 de agosto de 1992). Modifica diversos cuerpos legales relativos a la administración del Estado. *Diario Oficial de la República de Chile*.
- Ley 19.269 (29 de noviembre de 1993). Modifica diversas plantas de personal y establece otras normas en materia de personal en la administración del Estado. *Diario Oficial de la República de Chile*.
- Ley 19.882 (2003). Regula nueva política de personal a funcionarios que indica. *Diario Oficial de la República de Chile*.
- Licha, I. (1999). El enfoque de Gerencia Social. En *Diseño y Gerencia de Políticas y Programas Sociales*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Lira, L. (2013). Impacto del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en la Gestión Hospitalaria. Un Análisis Empírico. *Estudios Públicos* (131), 61-102.
- Llanos, M. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile*. Nota Técnica, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Longo, F. (1999). Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo. En: C. Losada (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (pp. 212-243). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Longo, F. (2001). Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (19), 1-19.
- Longo, F. (2002a). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Longo, F. (2002b). Institucionalizar la gerencia pública: retos y dificultades. *Primer Congrés Català de Gestió Pública*. Barcelona: Congrés Català de Gestió Pública.
- Longo, F. (2003a). La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación. *VIII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá: CLAD.

- Longo, F. (2003b). La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad. En: K. Echebarría (ed.), *Servicio civil: Temas para un diálogo* (pp. 7 - 54). Washington, D.C.: BID.
- Longo, F. (2008). El reto de construir meritocracias flexibles en el empleo público. *Revista de Administración Pública* (3), 136-164.
- Longo, F. (2013). Diez años de la alta dirección pública en Chile. *XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Montevideo: CLAD.
- Longo, F., y Carles, R. (2008). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Longo, F. y Ramió, C. (2008). Introducción. En: F. Longo y R. Carles (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina* (pp. 9-26). Fundación CIDOB.
- López-Calva, L. y Vélez, R. (2003). El concepto de desarrollo humano, su importancia y su aplicación en México. *Estudios sobre Desarrollo Humano PNUD México* N° 2003-1. PNUD.
- Losada, C. (1999). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Losada, C. (1999). La función de dirigir en la administración pública. En: C. Losada (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (pp. 395-432). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lynn, L. (1998). The New Public Management: How to transform a theme into a legacy. *Public Administration Review*, LVIII (3), 231-237.
- Magretta, J. y Stone, N. (2003). *Qué es el management. Cómo funciona y por qué nos afecta a todos*. Barcelona: Empresa Activa.
- Maillet, A. (2015). Fortalecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Una mirada comparada. *Serie de Publicaciones Servicio Civil* (4). Santiago: Servicio Civil.
- Manning, N. y Shepherd, G. (2009). Reforma de la gestión pública: ¿qué debe aprender América Latina de la OCDE? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (44), 5-56.
- Marcel, M. (2006). Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado de Chile y desafíos futuros. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (34), pp. 1-7.
- Mardones, R. (2008). Transantiago recargado. *Revista de Ciencia Política*, 28(1), 103-119.
- Mariñez, F. (2013). ¿Qué transparencia requiere el gobierno abierto? *Revista de Gestión Pública*, 2(2), 303-333.
- Marsh, D. y Stoker, G. (1998). *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*. Alianza Editorial.
- Martínez, R. (2011). *Directivos versus políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*. Ciudad de México: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos.
- Mascott, M. (2003). *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Médard, J.F. (1976). Le rapport de clientèle. *Revue Française de Sciences Politiques*, 26(1), 103-131.

- Medina, A. (2021). *Evaluación de los efectos de la Ley N° 20.955 en el Sistema de Alta Dirección Pública sobre los servicios de salud del estado de Chile*. Santiago: Sociedad Políticas Públicas.
- Meier, P. (2014). *Complejidad y decisión organizacional: El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile*. *Academia.edu*, [https://www.academia.edu/7133409/Complejidad\\_y\\_decision\\_organizacional\\_El\\_sistema\\_de\\_Alta\\_Direccion\\_Publica\\_en\\_Chile](https://www.academia.edu/7133409/Complejidad_y_decision_organizacional_El_sistema_de_Alta_Direccion_Publica_en_Chile)
- Mendoza, X. (1990). Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España. *Documentación Administrativa*, (223), 261-290.
- Mendoza, L., y Lafuente, M. (2018). *El servicio civil en Chile: Avances y desafíos institucionales*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Merrien, F. X. (1998). Misère de la nouvelle gestion publique. En: M. Hufty (ed.), *La pensée comptable. État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique* (pp. 141-152). París: Presses Universitaires de France.
- Metcalf, L. (1990). *Public management: From imitation to innovation*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Meynaud, J. (1968). *La tecnocracia: ¿mito o realidad?* Madrid: Tecnos.
- Mill, John S. (1965) [1861]. *De la libertad, del gobierno representativo, la esclavitud femenina*. Madrid: Tecnos.
- Mintzberg, H. (1983). *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona: Ariel.
- Mitrani, A., Dalziel, M. y Suárez de Puga, I. (1992). *Las competencias: clave para una gestión integrada de los recursos humanos*. Madrid, Barcelona, Bilbao: Universidad de Deusto.
- Molina, K.D. (abril de 2006). Síntesis del proceso de modernización del Estado en Chile (1994-2003). *Documento de Apoyo Docente N° 6 Departamento de Gobierno y Gestión Pública*. Santiago, Chile: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Monsterín, J. (04 de diciembre de 2015). El ejemplo de la meritocracia china. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2015/12/04/actualidad/1449235715\\_017244.html](https://elpais.com/internacional/2015/12/04/actualidad/1449235715_017244.html)
- Montecinos, V. (1997). Los economistas y las élites políticas en América Latina. *Estudios Internacionales*, 30(119-120), 351-375.
- Montecinos, V. (1997a). El valor simbólico de los economistas en la democratización de la política de Chile. *Nueva Sociedad*, (152), 108-126.
- Moore, M. (1984). *Creating value in the public sector*. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Morandé, F. (2001). Una década de metas de inflación en Chile: desarrollos, lecciones y desafíos. *Economía Chilena*, 4(1), 35-62.
- Morandé, F. (2016). A casi tres décadas del Consenso de Washington ¿Cuál es su legado en América Latina? *Estudios Internacionales*, 48(185), 31-58.
- Moriconi, M. (2009). Conformar a todos: el factor pobreza en la construcción discursiva del Estado y la democracia en Chile (1990-2000). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (206), 43-68.

- Moriconi, M. (2011). ¿Ilegalidad justificada?: clientelismo controlado en la administración chilena. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 227-247.
- Moulian, T. (1997). *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago, LOM-Arcis.
- Moyado, F. (2002). Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público. *VII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa: CLAD.
- Muñoz, W. (2007). El Servicio Civil. Una necesidad para una administración posburocrática. *Revista Económica y Administración*, 19(38), (69).
- Muñoz, W. (2008). Cuando el mérito acentúa la desigualdad. *Revista Enfoques*, VI(9), 247-261.
- Naím, M. (1995). Latinoamérica: la segunda fase de la reforma. *Revista Occidental*, 12(2), 213-234.
- Naranjo Bautista, S., Mosqueira, E., y Lafuente, M. (2024). *Better Governments for Better Lives: Strengthening State Capacities for Strategic, Meritocratic, and Inclusive Management of Civil Service in Latin America and the Caribbean: Executive Summary*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Nickson, A. (2002). Transferencia de política y reforma en la gestión del sector público en América Latina. (CLAD, Ed.), *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (24), 113 - 140.
- Noya, J. (1999). La medición de la ambivalencia. Las actitudes ante la meritocracia, la igualdad y el Estado de Bienestar en España en perspectiva comparada. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 86, 185-221.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal en estudios políticos. *Cuarta Época. Universidad Nacional Autónoma de México*, 19, 9-46.
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112–126.
- O'Donnell, G. (2001). Accountability Horizontal. La Institucionalización legal de la desconfianza política”. *POSTData*, (7), 11-34.
- O'Donnell, G. (2007). *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial.
- OCDE (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. París: OCDE.
- OCDE (2005). *Public sector modernization: The way forward. Policy brief*. París: OCDE.
- OCDE (2011). *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf>
- OCDE (2015). *Gobierno Abierto en América Latina. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. Paris: OECD Publishing.
- Olavarría, M., Navarrete, B. y Figueroa, V. (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. *Política y gobierno*, XVIII(1), 109-154.
- Olguín, J. (2018). Razón teológica para la implantación instrumental del neoliberalismo en Chile bajo la dictadura civil militar, 1973-1982. *Cuadernos de Historia*, (49), 195-220.

- Olsen, J. (2005). Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (31), 1-24.
- Orellana, P. (2004). Probidad y corrupción en Chile. El punto de quiebre. *Polis. Revista Latinoamericana*, 3(8), 1-32.
- Ospina, S. (2001). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 1-19.
- Osterwalder, A. y Pigneur, Y. (2009). *Business Model Generation*. Ámsterdam: autoedición
- Oszlak, O. (1972). *Teoría estatal y burocracia pública: Ensayos críticos*. Buenos Aires: Editorial Amorrortu.
- Oszlak, O. (1977). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: CEDES/ Grupo Estudio CLACSO.
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva Sociedad*, 160, 81-100.
- Oszlak, O. (2001) El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Buenos Aires, 5-9 de noviembre de 2001, www.clad.org.ve
- Oszlak, O. (2002). Profesionalización de la función pública en el marco de la Nueva Gestión Pública. *IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado*. Santo Domingo.
- Oszlak, O. (2013). ¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un Estado responsable. En *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Ciudad de Panamá.
- Page, O. (2013). Mérito e igualdad de oportunidades. *Revista de Ciencia Política*, 33, 533-545.
- Parsons, T. (1971). Clases sociales y conflictos entre clases a la luz de la reciente teoría sociológica. En: T. Parsons, *Ensayos de teoría sociológica* (pp. 278-288). Buenos Aires: Paidós.
- Peftouloglou, B. (8-11 de noviembre de 2016). Desafíos de la dirección pública para un Chile desarrollado: modelo de acompañamiento y desarrollo de alta dirección pública. *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago: Servicio Civil.
- Peftouloglou, B. (2016). *La definición de metas y evaluación del desempeño de directivos públicos en Chile*. Santiago: Servicio Civil.
- Peña, C. (2020). *La mentira noble*. Editorial Taurus.
- Peña, M. y Toledo, C. (2017). Discursos sobre clase social y meritocracia de escolares vulnerables en Chile. *Cuadernos de Pesquisa*, 47(164), 496-518.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.
- Peruzzotti, E. (2006). La política de accountability social en América Latina. En: E. Isunza y A. Olvera (eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (pp. 249-271). Ciudad de México: CIESAS/ Universidad Veracruzana.

- Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration* (5.ª ed.). Londres: Routledge.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- PNUD (1990). *Informe Desarrollo Humano*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2010). *Informe sobre la promoción de rendición de cuentas social*.
- PNUD (2010). *Promover la rendición de cuentas social: de la teoría a la práctica*. Oslo: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/dg-ogc-Fostering%20Social%20Accountability-Guidance%20Note-ES.pdf.pdf>
- PNUD (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Pollit, C. y Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Porter, M. (1987). *Ventaja competitiva. Creación y sostenimiento de un desempeño superior*. Ciudad de México: Compañía Editorial Continental S.A.
- Porter, M. (2010). *Ventaja competitiva: Creación y sostenibilidad de un rendimiento superior*. Madrid: Ediciones Pirámide, S.A.
- Prats, J. (1992). La modernización administrativa en las democracias avanzadas. Las políticas de los 80: contenidos, marcos conceptuales y estrategias. *Papers d'ESADE* (82),15-42.
- 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 (ed.), *¿De burócrata a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (pp. 251-289). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Prats, J. (2002). Del clientelismo al mérito en el empleo público. *Documentos y Aportes*, 1(2), 7-28.
- Prats i Catalá, J. (2017). Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional. Biblioteca ideas del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad Oberta de Catalunya, <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/PRATS%20i%20CA>
- Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B. (eds.). (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Puyol, A. (2007). Filosofía del mérito. *Contrastes Revista Internacional de Filosofía*, 12, 169-187.
- Radio Biobío (24 de enero de 2015). Cinco hechos de corrupción que impactaron al país antes del caso Penta en los últimos 15 años. *Biobío*, <https://www.biobiochile.cl/noticias/2015/01/24/cinco-casos-de-corrupcion-que-mancharon-la-politica-antes-de-penta-en-los-ultimos-15-anos.shtml>
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Tecnos.

- Ramió, C. y Salvador, M. (2005). Servicio Civil en América Latina: Reflexiones y Propuestas tentativas. En *Documentos y aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 5(6), 63-90.
- Ramírez, M. F. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, (34), 115-141.
- Ramírez-Alujas, Á. y Güemes, M. C. (2012). Gobierno Abierto: Oportunidades y desafíos. Una reflexión socio-política con la mirada puesta en Latinoamérica. En *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles* (pp. 369-384). Madrid.
- Ramos, C. (2007). *El sinuoso camino hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay*. IPSA-AISP, [http://paperroom.ipsa.org/app/webroot/papers/paper\\_8291.pdf](http://paperroom.ipsa.org/app/webroot/papers/paper_8291.pdf)
- Ramos, C., Scrollini, F. y Solórzano, F. (s.f.). *El sinuoso camino hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República.
- Rebollo, W. (2014). *Tesis para optar al grado de magíster en gestión y políticas públicas. Despolitización de la función pública: análisis de eficacia del sistema de dirección pública en la República de Chile*. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Comercial, Universidad de Chile.
- Rehren, A. (2000). Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile. *Reforma del Estado*, II, 127-164.
- Restrepo, M. (2009). Burocracia, gerencia pública y gobernanza. *Diálogos de Saberes*, (30), 167-185.
- Ríos, A., Cortés, A., Suárez, M.C. y Fuentes, L. (2014). Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política. *Colombia Internacional*, 82(348), 261-288.
- Rivera, R. (1986). "Keynes y la Evolución de la Teoría y Política Económicas". Ponencia presentada en la Mesa Redonda "Keynes y las estrategias económicas actuales" organizada por la Universidad de El Salvador.
- Rodríguez, A. (2012). De Sísifo a Hércules: la construcción de sistemas de evaluación de desempeño en las organizaciones públicas modernas. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 62(63), 151-170.
- Rumié, S. (2018). Chicago Boys en Chile: neoliberalismo, saber experto y el auge de una nueva tecnocracia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(235), 139-164.
- Sandel, M. (2020). *La tiranía del mérito*. Santiago: Penguin Random House Grupo Editorial.
- San Martín, H. (2015). Accountability y transparencia en la gestión pública. Una propuesta. *Horizontes empresariales*, 7(1), 71-82.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Schmitter, P. (2009). Defects and Deficits in the Quality of Neo-Democracy. En: G. Bland, y C.J. Arnson (eds.), *Democratic Deficits. Addressing Challenges to Sustainability and Consolidation around the World* (pp. 19-35). Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

- Schuster, C. (2013). *Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay*, Documento de Trabajo, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Schweinheim, G. (2004). *Patrones de institucionalización de las decisiones públicas y déficit de republicanismo en el caso argentino*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Investigaciones.
- Scott, J. (1969). Corruption, machine politics, and political change. *American Political Science Review*, (43), 1143.
- Sen, A. (1979). "Equality of what?" *The tanner lecture of human values*. Stanford, California: Stanford University.
- Sen, A. (2000). Merit and Justice. En: K.J. Arrow, S. Bowles y S.N. Durlauf (eds.), *Meritocracy and economic inequality*. Princeton, N.J: Princeton University Press, pp. 5-16.
- Shepherd, G. (1999). Administración pública en América Latina y el Caribe: En busca de un paradigma de reforma. En: C. Losada (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (pp. 69-103). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Shepherd, G. (2003). *Civil Service reform in developing countries: Why is it going badly?* Seúl: IACC.
- Sieyès, Emmanuel J. (1973 [1789]). *¿Qué es el tercer Estado?* Madrid: Aguilar.
- Siklodi, I. (2014). *Servicio Civil en América Latina y el Caribe*. CEPAL y Cooperación Alemana. CEPAL.
- Silva, E. (2009). *Challenging Neoliberalism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Silva, P. (2006). Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 175-190.
- Silva, P. (2010). *En el nombre de la razón: Tecnócratas y Política en Chile*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Sotelo, A. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público* (80).
- Sousa, L.d. (2009). *Ética, Estado e economia: atitudes e práticas dos europeos*. Lisboa: ICS.
- Stepan, A.C. (1988). Repensando a los militares en política: Cono Sur: un análisis comparado. *Autopublición*.
- Subirats, J. (2001). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tavares, M.d. (1969). El proceso de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo reciente en América Latina. ILPES, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/34456?locale-attribute=es>
- Tello, F. (2011). La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos. *Revista Universum*, 2(26), 245-265.
- Tomassini, L. (2004). El problema de los consensos en las reformas administrativas en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (28), 1-31.

- Trefogli, G. (2013). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público: Estudio de caso sobre el desarrollo de evaluaciones de conocimientos en el servicio civil peruano (2008-2012)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Valdés, S. (2001). *Contratos y remuneraciones de Altos Directivos Públicos*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Valdés, S. (9 de abril de 2014). *Clientelismo en la Alta Dirección Pública*. *El Mercurio*, <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={7df8944d-d1e3-4457-9b4d-da901e1a0f36}>
- Valenzuela, A. (1977). Political brokers in Chile: Local government in a centralized polity.
- Vargas, S. (2013). *Meritocracia: ¿fin o medio de la carrera del servicio público? Análisis de la aplicación de la política de meritocracia en la carrera del servicio público: Instituto de Altos Estudios Internacionales*. Quito: Instituto de Altos Estudios Internacionales.
- Vellinga, M. (1997). *El cambio del papel del Estado en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Vergara, F. (2015). *Diagnóstico, análisis y propuestas de mejora en la evaluación de la gestión realizada por los altos directivos públicos*. Memoria para optar al título de ingeniero civil industrial. Santiago: Universidad de Chile.
- Vilas, C. (2000). ¿Más Allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma Institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (18).
- Villoria, M. (1997). Modernización administrativa y gobierno postburocrático. En: R. Bañón y E. Carrillo (eds.), *La nueva administración pública* (pp. 77-103). Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Wagner, P. (2001). Modernity, capitalism and critique. *Thesis Eleven*, (66), 1- 31.
- Waissbluth, M. (2006). *La reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso*. Santiago: Universidad de Chile.
- Waissbluth, M. (2008). Sistemas complejos y gestión pública. *Documentos de Trabajo. Serie Gestión*, (99).
- Waissbluth, M. e Inostroza, J. (2005). La reforma del Estado en Chile 1990-2005. Diagnóstico y propuestas de futuro. *Serie Gestión*, (76), 1-114.
- Waissbluth, M. y Larraín, F. (2009). Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. En: V. Tomicic y C. García (eds.), *Un mejor Estado para Chile. Propuesta de modernización y reforma* (pp. 541-559). Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehender Soziologie*. Primera edición en alemán. I.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. (Segunda reimpression en FCE- España). Madrid. Fondo de Cultura Económica.
- Weiss, C. (1998). *Evaluation: Methods for studying programs and policies* (2nd Edition). New Jersey: Prentice Hall.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.
- Williamson, C. (31 de octubre de 2013). *Modernización del Estado en Chile: Avances y desafíos para una gestión pública de excelencia*, <http://www.serviciocivil.gob.cl/>

- sites/default/files/williamson%20c%20ppt%20clad%20modernizacion%20del%20estado%20en%20chile%20-%20clad%20montevideo%20octubre%202013.pdf
- Williamson, C. (17 de marzo de 2014). *Alta Dirección Pública y confianza política. El Mercurio blogs*, <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/03/17/20293/Alta-Direccion-Publica-y-confianza-politica.aspx>
- Wright, E.O. (2010). *Envisioning Real Utopias*. Nueva York: Verso Books.
- Wright, E.O. (2013). Transforming Capitalism through Real Utopias. *American Sociological Review*, 78(1), 1-25.
- Young, M. (1958). *The Rise of Meritocracy*. Mitcham, Victoria: Pelican.
- Zimmerman, S. (2013). *Making Top Managers: The Role of Elite Universities and Elite Peers*. Yale University.
- Zuckerman, A. (1979). *The politics of faction: Christian democratic rule in Italy*. New Haven: Yale University Press.
- Zuñanic, L. e Iacoviello, M. (2005). *El rol de la burocracia en el proceso de elaboración de políticas en América Latina*. Washington, D.C., BID, Mimeo.

## Anexos

### Anexo 1. Caracterización de entrevistados según perfiles

Nombre de referencia	Sexo	Perfil	Fecha de la entrevista
Experto ADP 1	Mujer	Consultora con experiencia en gestión pública. Parte del proceso de formación ADP.	Julio, 2022
Experto ADP 2	Hombre	Académico y consultor con experiencia en gestión pública. Parte del proceso de formación ADP	Septiembre, 2022
Experto Gestión Pública 1	Hombre	Consultor y académico experto en Desarrollo humano y gestión pública	Noviembre, 2021
Experto Gestión Pública 2	Mujer	Socióloga con experiencia en diseño de políticas públicas	Marzo, 2022
Funcionario SC 1	Mujer	Cargo técnico en SC, parte del diseño e implementación de la política	Abril, 2022
Funcionario SC 2	Mujer	Cargo técnico en SC	Mayo, 2022
Funcionario ADP 1	Hombre	Alto Directivo Público de un servicio regional	Julio, 2022
Funcionario ADP 2	Hombre	Alto Directivo Público de un servicio regional	Julio, 2022
Funcionario ADP 3	Mujer	Alto Directivo Público, jefa de división	Agosto, 2022
Participante ANEF 1	Hombre	Participante ANEF	Abril, 2022
Participante ANEF 2	Hombre	Participante ANEF	Mayo, 2022
Participante ANEF 3	Mujer	Participante ANEF	Mayo, 2022
Académico 1	Hombre	Académico experto en políticas públicas	Enero, 2023
Académico 2	Mujer	Académica experta en políticas públicas	Marzo, 2023
Académico 3	Hombre	Académico experto en políticas públicas	Marzo, 2023

## Samenvatting

Deze studie onderzoekt de professionalisering van de Chileense overheid vanaf het begin van de 20e eeuw tot heden. De focus ligt vooral op de elementen van merite, accountability en prestatiebeoordeling. De afgelopen decennia heeft Chili aanzienlijke vooruitgang geboekt op dit gebied. In het land is een institutioneel raamwerk en overheidsbeleid ontwikkeld dat de meritocratische rol binnen de staatsstructuren heeft bevorderd.

Chili is een goed voorbeeld voor het onderzoeken van de verbinding tussen de politieke en bureaucratische aspecten van de staat. Er wordt rekening gehouden met het feit dat de politiek voornamelijk gericht is op de staat, omdat dit de belangrijkste organisatie is die verantwoordelijk is voor de collectieve acties binnen de maatschappij. Dit legt de nadruk op het belang van een professioneel openbaar bestuur in plaats van een cliëntelistisch systeem. In een cliëntelistisch systeem verwerven de partijen die de macht bezitten de voornaamste functies binnen het bestuur en de staat, die door hun supporters worden gecontroleerd. Hierdoor wordt de kloof tussen vertrouwensposities, zoals die van hoge politieke leiders en hun adviseurs, en technisch-administratieve functies verzwakt, wat de tekortkomingen van de staat verergert.

Deze studie bestudeert de groei en resultaten van het Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) (Senior Publiek Management Systeem) in Chili. Het ADP maakt deel uit van de Dirección Nacional del Servicio Civil (het Nationale Directoraat van de Overheidsdienst), die in 2003 is opgericht. De belangrijkste doelstellingen van het Directoraat zijn het verbeteren van de publieke dienstverlening en het ondersteunen van de modernisering van de staat. Het Directoraat probeert deze doelen te bereiken door management- en ontwikkelingsbeleid in te voeren voor de aanstelling en de carrièreontwikkeling van overheidsfunctionarissen en topmanagers binnen de overheid.

Het onderzoek concentreert zich vooral op het onderzoeken van merite, accountability en prestatiebeoordeling, omdat deze elementen rechtstreeks gerelateerd zijn aan het streven naar professionalisering van de staat en optimalisering van het publieke beleid. De studie richt zich op het publieke beleid voor professionalisering binnen de Chileense staat vanaf het begin van de 20e eeuw tot nu. Er wordt bijzondere nadruk gelegd op het beleid dat op dit terrein is geïmplementeerd sinds het democratisch herstel in 1990. De centrale vraag van dit onderzoek is: op welke wijze zijn de principes van merite, accountability en prestatiebeoordeling opgenomen in het proces van professionalisering van de Chileense staat vanaf het begin van de 20e eeuw tot op heden?

Deze centrale vraag en de bijbehorende specifieke vragen leiden naar een theoretische discussie en een analyse van het proces van modernisering en

professionalisering binnen de Chileense staat. Deze vinden plaats op basis van bestaande literatuur, empirisch bewijsmateriaal en de opinies van de betrokken actoren die vanuit diverse invalshoeken aan het proces hebben bijgedragen. De studie is uitgevoerd met een gemengde methodologische aanpak, waarbij zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens werden verzameld, geanalyseerd en met elkaar in verband gebracht.

In hoofdstuk 1 staan de begrippen *merite*, *accountability* en *prestatiebeoordeling* centraal. De conceptualisering van *merite* start met een overzicht van de voornaamste theoretische bijdragen die gerelateerd zijn aan de selectie van professionals en hun werkzekerheid gedurende hun loopbaan. Later zouden deze en andere elementen een essentieel onderdeel vormen van het meritocratische ethos. Daarnaast wordt ook gekeken naar de kritiek op het toepassen van het meritocratie-principe. Critici beweren dat meritocratie resulteert in de opkomst en concentratie van een 'aristocratie van talenten' binnen samenlevingen, die uiteindelijk niet voor iedereen gelijke kansen creëert en leidt tot sociale instabiliteit en onrust.

In dit hoofdstuk worden ook theoretische bijdragen behandeld over het concept *merite* en zijn relatie met de professionalisering van de staat. Deze studie definieert meritocratie als een politiek, economisch of sociaal systeem dat mensen beloont op basis van hun persoonlijke talenten en vaardigheden, in plaats van op basis van kenmerken zoals sociale klasse, nepotisme of etniciteit. Deze discussie faciliteert de inkadering van het concept *merite* binnen het Chileense Senior Publiek Management Systeem.

Ook het begrip *accountability* wordt in dit hoofdstuk geanalyseerd, dat inhoudt de toezicht en controle op de handelingen van de staat en de overheid. De volgende soorten *accountabilities* komen aan bod: verticale *accountability* (controle van de maatschappij over de staat), horizontale *accountability* (controle tussen overheidsinstanties) en sociale *accountability*, die burgers in staat stelt om zich te mobiliseren als reactie op maatregelen die door de overheid worden genomen.

Dit hoofdstuk bevat eveneens een theoretische discussie over systemen voor prestatiebeoordeling en hun verbinding met de overheidsdienst. In dit verband wordt naar ideeën uit de late 19e eeuw en de bijdragen van verschillende theorieën verwezen. Deze ideeën en theorieën vormen de grondslag van het debat over de technische vaardigheden die ambtenaren in het management en de organisatie van de staat zouden moeten hebben. Deze vaardigheden worden in de praktijk beoordeeld door de evaluatie van de ambtenarij, een procedure die sinds de eerste decennia van de 20e eeuw in gebruik is.

Op basis van de theoretische discussies over deze drie concepten (*merite*, *accountability* en *prestatiebeoordeling*) sluit het hoofdstuk af met een definitie van het concept van overheidsdienst en de verschillende bestaande modellen ervan. De elementen die deel uitmaken van de definitie van ambtenarij zijn de juridische en

instrumentele regels waarmee publieke werkgelegenheid wordt gearticuleerd en beheerd. Een ambtenarij kan gebaseerd zijn op werkposten, carrière of een hybride modaliteit. Elk van deze typen bezit zijn eigen kenmerken.

Hoofdstuk 2 biedt een historisch overzicht van de bureaucrativering en professionalisering van de staat in Latijns-Amerika vanaf halverwege de 19e eeuw tot 1990. Hiertoe wordt dit proces in drie fasen verdeeld: de oligarchische staat, de periode van industrialisatie en de uitvoering van het neoliberale model.

In de eerste fase van de oligarchische staat (vanaf het midden van de negentiende eeuw tot de economische crisis van 1929) speelde de staat geen overheersende rol in economische aangelegenheden, maar was hij toegewijd aan het bewaken van de orde binnen het grondgebied. In deze fase vonden er echter belangrijke discussies plaats tussen de intellectuelen van die tijd, die de zorg uitten over het positioneren van een administratieve carrière die het de staat mogelijk zou maken zich te professionaliseren en een efficiënter beheer van publieke middelen te genereren.

De tweede fase (1930-1970) werd gekenmerkt door een sterke staatsgeleide industrialisatie-inspanning en groei van overheidsinstanties. Tijdens deze fase werd het openbaar bestuur versterkt door een traditionele bureaucratische aanpak. Verschillende landen in de regio, zoals Brazilië, Argentinië en Chili, geven een goed beeld van de toepassing van dit ontwikkelingsmodel in Latijns-Amerika. Deze landen breidden hun overheidsinstanties uit en genereerden productieve structuren, waaronder de productie van industriële goederen die voorheen werden geïmporteerd uit de Verenigde Staten en Europa.

In het geval van Chili was een belangrijke mijlpaal in deze periode de creatie van het eerste administratieve statuut voor overheidsfunctionarissen in 1930. Dit vond plaats in een context van de opkomst van de middenklasse en er was vooruitgang op sociale gebied zoals de oprichting van sociale zekerheid-instellingen via werknemersverzekeringsfondsen, overheidspersoneelsfondsen en andere sociale regelingen. Op het gebied van gezondheid en onderwijs was er belangrijke vooruitgang in de vermindering van kindersterfte en de toename van het aantal kinderen dat naar de school ging.

Ondanks al deze prestaties mislukte dit project van industrialisatie en groei van het staatsapparaat echter in verschillende Latijns-Amerikaanse landen omdat de economische planning er niet in slaagde het begrotingstekort onder controle te krijgen. Dit leidde tot aanzienlijke stijgingen van de staatsschuld. De economische en financiële problemen dwongen de autoriteiten tot structurele aanpassingsprogramma's en een vermindering van de omvang van de staat.

In de neoliberale fase (die begon met de crisis van het industrialisatiemodel in de jaren 80 en die met wijzigingen tot op de dag van vandaag voortduurt) hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan in het bestuur van de staat door de implementatie van economische en sociale structurele hervormingen. In Chili werd

tijdens het militaire regime (1973-1990) een orthodox pakket neoliberale maatregelen geïmplementeerd dat de rol van de staat in de economische ontwikkeling drastisch verminderde en de markt en de privéondernemingen een prominente positie gaf bij het nastreven van economische groei. Met het herstel van de democratie in 1990 en tijdens de 20 jaar van de Concertación-regeringen (1990-2010) werden belangrijke aanpassingen gedaan in termen van herwaardering van de publieke functie en een reorganisatie van de relatie tussen de staat, de markt en de burgermaatschappij.

Hoofdstuk 3 analyseert het beleid van professionalisering, management en ontwikkeling van senior publieke managers tussen 1990 en 2003. Het eerste moderniseringsproject in deze periode werd uitgevoerd door de regering van Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) dat richtte zich op de modernisering van het publieke management. Relevante mijlpalen waren het begin van managementcontrolesystemen en de managementevaluatie van het publieke beleid, die in de loop van de tijd zijn geconsolideerd. Later, tijdens de regering van Ricardo Lagos (2000-2006), werd de nadruk op staatsmanagement in verschillende gebieden gehandhaafd op basis van een meer alomvattende visie op de rol van de staat en het sociale beleid. Doelstellingen voor het herontwerpen van het programma, burgerparticipatie en andere zaken met betrekking tot verantwoording werden opgenomen.

De meest relevante gebeurtenis van Ricardo Lagos' regering op het gebied van professionalisering was de oprichting van de Servicio Civil in 2003. Binnen deze context werd het Senior Publiek Management System gecreëerd als onderdeel van deze instelling. Het doel ervan is om staatsinstellingen, via openbare en transparante aanstellingsprocedures, te voorzien van topfunctionarissen met bewezen management- en leiderschaps capaciteit om het door de autoriteit gedefinieerde publieke beleid effectief en efficiënt uit te kunnen voeren.

De implementatie van deze nieuwe aanstellingsprocedures en een diepgaandere hervorming gericht op de professionalisering van de staat was het gevolg van een reeks gevallen van corruptie die zich aan het begin van deze eeuw voordeden en die de regering Lagos zwaar trof. Deze gevallen trokken de transparantie en de manier waarop de openbare dienst werd beheerd in twijfel, en met name de manier waarop senior publieke managers werden geselecteerd. Deze schandalen veroorzaakten een diepe integriteitscrisis in de regering, die werd overwonnen door de inzet van de uitvoerende macht en de oppositie om de kwaliteit van het overheids personeel te verbeteren.

Om de crisis te boven te komen werd een commissie opgericht die politiek-wetgevende overeenkomsten opstelde die drie belangrijke kwesties aanpakten: een staatsmoderniseringsagenda, een transparantieagenda en een agenda ter bevordering van de economische groei. Een van de meest relevante aspecten bij de oprichting van het Servicio Civil systeem was dat het tot stand kwam op basis van een algemene

consensus tussen alle politieke sectoren. In het politieke en academische debat dat aan de oprichting voorafging, waren de belangrijkste actoren de overheid, de organisatie van ambtenaren (Asociación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF) en de academische think tank Centro de Estudios Públicos (CEP).

Het voorstel van de CEP, gebaseerd op een empirische studie van de civiele diensten en de economische groei van diverse landen, was het meest solide en was bepalend voor de wetwijzigingen die het parlement heeft ingevoerd. Dit resulteerde in wet nr. 19.882, bekend als de 'wet van de Nieuwe Deal', afgekondigd op 11 juni 2003. Deze wet behandelt verschillende aspecten van de regulering van overheidsfunctionarissen en creëert het Nationaal Directoraat van de Civiele Dienst en het Senior Publiek Management System. Een belangrijk aspect van de wet is de definitie van de minimale vereisten waaraan moet worden voldaan om naar een functie als topmanager bij de overheid te solliciteren, het vaststellen van de selectie- en aanstellingprocedure en de mechanismen die het goed functioneren van het senior overheidsmanagement kunnen waarborgen.

Deze wetgeving heeft sindsdien wijzigingen ondergaan om de toepassing van deze kwaliteitscontroles uit te breiden naar andere openbare diensten en om de transparantie van het selectieproces te verbeteren. De meest relevante wijzigingen in deze richting vonden plaats in 2016 tijdens de tweede regering van Michelle Bachelet. Deze wijzigingen werden ook voorafgegaan door een politieke crisis na onthullingen van gevallen van corruptie en onregelmatige financiering van politieke campagnes. Hoofdstuk 4 biedt een kritische analyse van het Senior Management Systeem via de indicatoren die door de Servicio Civil zelf zijn aangedragen, de bestaande interne en externe evaluaties en het standpunt van de belangrijkste actoren in het proces. De indicatoren die door de Servicio Civil worden gepresenteerd richten zich vooral op de expansie van het aantal staatsinstellingen dat onder dit kwaliteitscontrole regime valt. Hoewel deze indicatoren een goed beeld geven van de uitbreiding van de dienst in de afgelopen twee decennia, is het nog steeds nodig om bredere kijk te kijken naar de kwaliteit van de processen en de effectieve vervulling van de doelstellingen van het Senior Publiek Management Systeem.

Een van de meest uitvoerige evaluaties van de Chileense Servicio Civil en het Senior Publiek Management Systeem is afkomstig uit de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB). Deze internationale instelling heeft de Civil Service Development Index ontwikkeld. Deze omvat vijf indices: efficiëntie, verdienste, structurele consistentie, functionele capaciteit en integratieve capaciteit. Deze evaluatie is drie keer uitgevoerd (in 2004, 2014 en 2024) in geselecteerde landen in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied. In de studie van 2004 (het eerste jaar van de implementatie van de Civil Service en het Senior Public Management System) stond Chili op de tweede plaats van de geanalyseerde landen, na Brazilië. Bij de tweede en derde meting stond Chili op de eerste plaats.

De literatuur relateert deze vooruitgang aan de consolidering van het Nationaal Directoraat van Overheidsdiensten in zijn functies en de installatie van managementcapaciteit van de verschillende actoren die betrokken zijn bij het personeelsbeleid. De vooruitgang wordt ook gerelateerd aan de toename van de dekking (coverage) en legitimiteit van het Senior Publiek Management Systeem. Er wordt aan deze strategie een groot professionaliserend potentieel toegeschreven voor de rest van het overheidspersoneel. Het wordt namelijk geconstateerd dat aspecten van de kwaliteitscontroles op de aanstellingsprocedure van topambtenaren nu ook toegepast begint te worden bij de aanstelling van het middenkaderpersoneel.

Ook worden in dit proefschrift andere evaluaties van het Senior Publiek Management Systeem geanalyseerd. De meeste van deze studies zijn afkomstig van de Servicio Civil die aan diverse onderzoeksinstellingen opdracht heeft gegeven haar performance te evalueren. Er zijn ook instellingen die op eigen initiatief diverse aspecten van het Senior Publiek Management Systeem hebben bestudeerd. Het gaat om instellingen zoals het Centro de Estudios Públicos (CEP) en de Escuela de Ingeniería Industrial van de Universiteit van Chili. De bevindingen van de twee laatgenoemde instanties leveren zeer relevante informatie over het functioneren van de Servicio Civil.

Deze evaluaties identificeerden de belangrijkste resultaten van het systeem in zijn twintigjarig bestaan. Zij zijn onder meer gerelateerd aan: profielen van senior publieke managers, de progressieve uitbreiding van het systeem naar een groter aantal posten; de termijn die deze managers op hun posities blijven; de vermindering van de tijd die nodig is om openbare competities te voltooien; de impact van de toepassing van het systeem op directeurs van openbare onderwijsinstellingen. Er wordt ook vermeld dat de verbetering van de juridische kaders een belangrijke verandering in het senior publieke managementsysteem heeft teweeggebracht, waardoor het vertrouwen en de transparantie ervan zijn toegenomen.

Het laatste deel van deze studie is gestructureerd op basis van interviews met belangrijke actoren die hebben deelgenomen aan dit nieuwe institutionele geraamte. Zij hebben cruciale informatie verstrekt over hoe de concepten van merite, accountability en prestatiebeoordeling worden begrepen en toegepast in de professionalisering van het senior management bij de Chileense overheid. Het gaat om ambtenaren en managers in overheidsdiensten, academici en experts die verschillende rollen hebben gehad in het Senior Publieke Management Systeem.

Een van de belangrijkste conclusies die uit de interviews voortvloeit, is dat er consensus is dat het systeem een goede ontwikkeling en resultaten heeft gehad, maar dat er nog veel ruimte is voor verbetering. Erkend wordt dat het een op merites gebaseerd systeem is, maar dat het kan worden beschadigd door de politieke component.

Accountability heeft ook het potentieel voor verandering. Er zouden verantwoordingsprocessen kunnen worden uitgevoerd waarbij de burgers meer betrokken kunnen worden om het systeem meer legitimiteit te geven. Verantwoordingsprocessen kunnen ook op verschillende niveaus worden uitgevoerd, inclusief de deelname van de dienstambtenaren zelf aan dit proces.

Wat de prestatiebeoordeling betreft, ondanks het feit dat het voortdurend wordt herzien, kent ook ruimte voor verandering. Een van de meest relevante aspecten die in de interviews naar voren kwam was de overweging bij het evalueren van senior publieke managers om ook 'zachte' eigenschappen te waarderen als empathie of meer aspecten erbij te betrekken. Evenzo zou evaluatie niet gebaseerd moeten zijn op een logica van straf, maar eerder vertaald moeten worden in een kans om publieke diensten te verbeteren.

De studie van het Senior Publiek Management Systeem in Chili levert o.a. de volgende conclusies. Om te beginnen kan worden gesteld dat de oprichting van een institutioneel kader gebaseerd op meritocratie een uitweg vormde als antwoord op politieke crises die voortkwamen uit corruptieschandalen (in 2003 en 2016). Het Chileense geval toont aan dat vooruitgang in de professionalisering van de staat alleen mogelijk is doordat de tekortkomingen die inherent zijn aan het ontbreken van professionalisering en meritocratie de politieke legitimiteit van actoren van wie verwacht kan worden in te grijpen, hebben aangetast.

Aan de andere kant hebben de hervormingen op het gebied van selectie en aanname van senior managers bijgedragen aan de vorming van een meritocratisch systeem, met ruimte voor politieke besluitvorming. In de twee decennia sinds de oprichting van het senior publiek managementsysteem moesten beide logica's naast elkaar bestaan, in een gemengd model, dat steeds meer probeert technische criteria te laten prevaleren.

Op het gebied van de promotie en het ontslag van senior managers hebben de ingevoerde hervormingen minder evidente resultaten opgeleverd. Op dit aspect heeft de co-existentie van politieke en meritocratische dynamieken niet op bevredigende wijze gereageerd op de uitdaging van het professionaliseren van het staatsmanagement. Het bewijsmateriaal dat in deze studie wordt gepresenteerd toont een hoog aantal ontslagen die plaatsvinden na de installatie van een nieuwe regering. Iedere president vervangt een groot aantal posten binnen de overheid met het argument dat het gaat om functies waarbij de topmanagers het volste vertrouwen van de machtshebber moeten genieten. In dit opzicht is de meritocratische component sterk ondergeschikt geraakt aan de politieke logica.

Daarnaast kan worden vastgesteld dat het niveau van burgerparticipatie bij het Senior Publiek Management Systeem beperkt is. Een grotere betrokkenheid van de burger zou een methode kunnen zijn om het besluitvormingsproces binnen publieke instellingen te voorzien van een grotere legitimiteit. Het maatschappelijk middenveld

heeft geen substantiële rol gespeeld in de debatten over dit systeem, bij de evaluaties of bij het vaststellen van wat veranderd of verbeterd dient te worden. Dus het tekort aan sociale accountability kan het doel en de functie van het Senior Publiek Management Systeem negatief beïnvloeden, waardoor het belang van deze participerende praktijken in democratische samenlevingen kan worden aangetast.

Hoewel het systeem niet volledig meritocratisch is, beschikt het over een positieve evaluatie in vergelijking met de andere Latijns-Amerikaanse landen. Dit is vastgesteld door externe evaluaties die belangrijke vooruitgang hebben aangetoond in de toename van de reikwijdte en regelgeving die de mate van willekeur bij het selecteren of ontslaan van publieke managers verminderen. Hoewel het Chileense Senior Publiek Management Systeem als het meest geavanceerde systeem voor kwaliteitscontrole bij de aanstelling van overheidspersoneel in Latijns-Amerika wordt gezien, zijn er nog steeds tekortkomingen en is er veel ruimte voor verbetering.

Op basis van deze studie kan worden geconcludeerd dat het overheidsbeleid dat de Chileense staat sinds 1900 heeft uitgevoerd tot meritocratische en professionaliseringsprocessen binnen de overheidsdiensten heeft geleid. Dit overheidsbeleid is echter nog steeds onvoldoende voor de consolidatie van een robuust meritocratisch systeem waarvan de resultaten kunnen worden vertaald in hogere niveaus van vertrouwen en geloofwaardigheid in de staatsinstellingen.

Er ontbreken nog veel elementen om het institutionele geraamte van de Servicio Civil en het Senior Publiek Management Systeem te consolideren. Deze omvatten onder andere het genereren van preventieve benaderingen, het verminderen van de politieke factor in de uiteindelijke selectie van kandidaten, het verhogen van het aantal openbare instellingen dat aan het systeem is gekoppeld en het verbeteren van de prestatiebeoordelingsmechanismen voor het senior management binnen publieke instellingen.

Willekeurige procedures in het wervingsproces moeten tot een minimum worden beperkt door meer regulering op het gebied van garanties van integriteit, transparantie en merites in de publieke sector. Merite-modellen vereisen de ontwikkeling van garantiesystemen die het risico van politisering verminderen. Merite moet sterk aanwezig zijn in de processen van aanstelling en bevordering van het personeel bij de overheidsdiensten. Dit geldt met name voor senior publiek managementpersoneel. Om dit te bereiken moeten vooroordelen, invloeden en het gebruik van macht bij deze processen worden verminderd. Evenzo vereist de consolidatie van dit systeem het verminderen van de discretie bij het ontslag van senior managers.

Om het bovenstaande te realiseren is het essentieel om evaluatiemethodes en prestatieafspraken, zowel op technisch als institutioneel niveau, te versterken en om mechanismen te ontwikkelen die ontslag dat niet op technische criteria is gebaseerd bemoeilijken.

## Summary

This study analyses the professionalisation of the Chilean state from the beginning of the 20th century to the early 2020s. It mainly explores the aspects of merit, accountability, and performance assessment. Within the Latin American and Caribbean region, Chile is one of the countries that has progressed the most in this area in recent decades. This country has developed an institutional framework and public policies that enhance the meritocratic function within state structures.

The Chilean case constitutes a good example for analysing the relationship between the political and bureaucratic elements of the state, with primarily state-oriented politics, and the state being the main entity responsible for collective action in society.

This is why having a professionalised public administration instead of a clientelist system becomes so relevant, as the latter promotes parties in power to capture, monopolise and fill all the main positions in the administration and the state with their own supporters, removing any existing boundaries between positions of trust (high-profile political authorities and their advisors) and technical-administrative positions, thus deepening the failures of the state.

This specific case study analyses the development and implementation of the Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) (the Senior Public Management System) in Chile, which is part of the Dirección Nacional del Servicio Civil (National Directorate of Civil Service). This institution was established in 2003 with the aim of strengthening the civil service and contributing to the modernisation of the state through the implementation of management and development policies for civil servants and public high rank officers.

As aforementioned, the study focuses in particular on merit, accountability and performance evaluation since each of these dimensions is closely linked to the process of professionalisation of the state, and the design of public actions that create beneficial results and public value for the population. To this end, the study reviews the evolution of the public policy of professionalisation of the Chilean state throughout the 20th century and its validity up to current times. Special attention is given to related policies implemented since the Democracy restoration in 1990. The core question of this research is: In which ways have the principles of meritocracy, accountability and performance assessment been present in the development of the professionalisation process of the Chilean state between 1900 and 2021?

This core matter and the specific questions derived from it led to a theoretical discussion, and a description and analysis of the modernisation and professionalisation process of the Chilean state, based on the perspective of the available literature, empirical evidence and points of view from key actors who have participated in the process from various fields. Methodology for this study has been

developed from a mixed approach, as it is a process that collects, analyses and links quantitative and qualitative data.

Chapter 1 discusses the concepts of merit, accountability and performance assessment. Regarding merit, conceptualisation begins by reviewing of theoretical contributions linked to the selection of professionals and job stability through their professional careers. These and other aspects would later become an essential part of the meritocratic *ethos*. Attention is also paid to judgements to the use of the principle of meritocracy. According to its critics, meritocracy leads to the formation and concentration of an 'aristocracy of talents' in societies, which ultimately do not provide equal opportunities for all, eventually becoming a source of social instability.

The theoretical contributions to the concept of merit and its link to the professionalisation of the state are also analysed. In light of this contribution, meritocracy is defined as a political, economic, or social system that rewards individuals based on their personal talent, ability and skills, as opposed to characteristics such as social class, nepotism, racial categorisation or ethnicity. This is the context in which the use of the concept of merit within the Senior Public Management in Chile is framed.

Another concept analysed in this chapter is that of accountability, understood as oversight, responsibility and control of the state and government actions. The following types of accountabilities are considered: *vertical* (control from society towards the State), *horizontal* (control between state agencies), and *social*, a third type of accountability that allows citizens to mobilise in response to actions carried out by the government.

This chapter also includes a theoretical discussion on performance assessment systems and their relationship with the public service. In this regard, ideas from the late 19th century and contributions of various theories are taken up. These theories and ideas open the debate on the technical capabilities that public servants working within the state management and organisation should possess. These capabilities are measured through public service assessments, a procedure that began to be applied in the first decades of the 20th century.

Based on the theoretical discussions of these three concepts (merit, accountability and performance evaluation), a definition of public service and its different existing models can be found by the end of the chapter. The elements that comprise the definition of civil service are the legal and instrumental rules through which public employment is articulated and managed. A civil service can be based on positions or posts of (employment) or career, or a hybrid modality. Each of these types possesses particular features.

Chapter 2 provides a historical review of the bureaucratisation and professionalisation of the state in Latin America from the mid-19th century to 1990.

For this purpose, this process is divided into three stages: the oligarchic state, the industrialisation period, and the implementation of the neoliberal model.

In the oligarchic state phase (from the mid-19th century to the economic downturn of 1929), the state did not play a predominant role in economic matters, but was rather dedicated to safeguarding order within the territory. However, during this phase, important discussions among the intellectuals of the time were held about how to improve the running of the state institutions, and subsequently to introduce an administrative career path to professionalise the state and efficiently manage public resources.

The second phase (from 1929 until the installation of authoritarian regimes in the region and the implementation of neoliberal economic policies in the 1980s), was characterised by a strong industrialisation effort and the growth of public agencies. During this phase, public administration was strengthened through a traditional bureaucratic approach. Several countries in the region such as Brazil, Argentina and Chile showcase a more general idea of the model implementation in Latin America. These countries expanded their public agencies and created productive structures including the production of manufactured goods that were previously imported from industrialised countries.

In Chile, an important milestone in this period was the creation of the first administrative statute for public officials in 1930. This took place in the context of the rise of the middle classes and the implementation of social initiatives such as the creation of social security institutions through workers social insurance funds and public employee funds, among others. Significant progress in the reduction of infant mortality and the increase in the number of school enrolments was achieved in health and education.

Despite all these achievements, this industrialisation and state growth project came to nought in several Latin American countries because economic planning failed to regulate the fiscal deficit. This led to significant increases in public debt and a final crisis of the industrialisation model. The economic and financial problems forced structural adjustment and a reduction in the size of the state since the 1980s.

In the neoliberal phase (which began with the 1980s industrialisation crisis and is currently ongoing with modifications), important changes have occurred in the state management through the implementation of economic and social structural reforms. In Chile, during the military regime (1973-1990), severe measures were implemented that reduced the role of the state and gave a prominent role to the market in the context of social development. With the return of democracy in 1990, and during the 20 years of the Concertación coalition governments (1990-2010), significant adjustments were made in terms of revaluation of the public function and a reordering of the relationship between the state, the market and civil society.

Following this conceptual and historical understanding of the professionalisation of the state in Chile, Chapter 3 describes and analyses the policies of professionalisation, management and development of senior public managers between 1990 and 2003. The first modernisation project during this period was implemented by the government of Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), which focused on the modernisation of public management. Relevant milestones were the beginning of management control systems and public policies management assessment, which have been consolidated over time. Subsequently, during President Ricardo Lagos period (2000-2006), the emphasis on state management in different areas was maintained, based on a more comprehensive vision of the role of the state and social policy. Programme redesign objectives, citizen participation and other matters related to accountability were incorporated.

The most crucial event of Ricardo Lagos' government regarding professionalisation was the creation of the Civil Service in 2003. Within this context, the Senior Public Management System was created as a component of this institution, with the aim to provide state institutions with top officials with proven management and leadership capacity through public and transparent competitions, to effectively and efficiently execute the public policies defined by the country's authorities.

The turning point for implementing this new institutional framework and a deeper reform of the state in terms of professionalisation was triggered by a series of corruption scandals that occurred at the beginning of this century and that affected the Lagos government. These cases called into question the transparency and the way in which the public service was managed and, in particular, the way senior public managers were selected. These cases generated a deep crisis of probity in the government, for which a compromise between the executive and the opposition to improve human resources quality within the state had to be reached in order to overcome the crisis.

To this effect, a commission was created to draw up political-legislative agreements that addressed three major issues: a state modernisation agenda, a transparency agenda, and a promotion and growth agenda. One of the most relevant aspects was that the creation of the system originally responded to a cross-cutting political consensus. In the political and academic debate preceding its formation, the key stakeholders were the government, the Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), and the Centro de Estudios Públicos (CEP).

CEP proposal, based on an empirical study of civil services and the economic growth of several countries, was the most solid, thus prevailing in legislative changes. The debate's outcome was Law 19.882, known as the 'new deal law', and enacted on June 11<sup>th</sup>, 2003. This law addresses different aspects of public officials' regulation, creating the National Directorate of Civil Service and the Senior Public Management System. An important aspect of the law is the definition of the minimum requirements

that must be met to apply for a senior public management position, the stages that guide the process, and the elements that guarantee the proper functioning of Senior Public Management.

The regulation based on this legislation has undergone modifications for the extension of the Civil Service to other public services and to the improvement of transparency and democracy. The most relevant modification occurred in 2016 during the second government of Michelle Bachelet. During her administration, a political crisis occurred following the uncovering of cases of corruption and irregular financing of political campaigns. This led to the adoption of new measures in an attempt to improve the Civil Service and to strengthen the Senior Public Management System by incorporating new state agencies, attributions and functions.

Chapter 4 provides a critical analysis of the Senior Management System through indicators created by the Civil Service itself, internal and external assessments carried out, and the opinions of key stakeholders in the process. The indicators presented by the Civil Service are broad in the scope of coverage. Although those indicators provide a good image of the expansion of the service during the last two decades, a broader look at the quality of the processes and the effective fulfilment of the service's objectives is still needed.

Regarding existing assessments, those carried out by the Inter-American Development Bank (IDB) via the Civil Service Development Index stand out. They include five indices: efficiency, merit, structural consistency, functional capacity and integrative capacity. This evaluation has been carried out on three occasions, in 2004, 2014 and 2024 in selected countries in Latin America and the Caribbean. Especially noticeable is the fact that, in 2004, on its first year of implementation of the Civil Service and the Senior Public Management System, Chile ranked second among the countries analysed, behind Brazil. In the second and third assessments, Chile ranked first.

Literature relates this progress to the strengthening of the National Directorate of Civil Service functions and the installation of management capacity of the different actors involved in human resources policies. It also relates it to the increase in coverage and legitimacy of the Senior Public Management System, and to the professionalising potential of a strategy focused on the managerial segment that is beginning to bear its first fruits in non-managerial segments.

Other types of assessments carried out on the Senior Public Management System are considered hereinafter. Most of these evaluations have been commissioned by the Civil Service itself to different institutions. However, some system aspects have been independently studied. Institutions such as the Centro de Estudios Públicos (CEP) and the School of Industrial Engineering of the University of Chile have been key in this review.

The main achievements of the system in its twenty-year existence were identified through these assessments. These achievements are related to: profiles of senior public managers, the progressive system expansion to a greater number of assigned positions; the managers length of time in office; the narrower times to complete public competitive recruitment processes; the impact of the system's application to directors of public education establishments, among others. It is also mentioned that legislative improvements have brought about an important change in the senior public management system, increasing trust and transparency.

Finally, the last part of the study has been structured based on interviews with key actors who have participated in this institutionality. They provided crucial information on how the concepts of merit, accountability and performance assessment are being understood and applied in the professionalisation of senior state management. Interviewees include public officials, managers, scholars and experts who have performed different roles in the senior public management system.

From the interviews, a consensus that the system has had a good development and outcomes but with much room still for improvement can be mentioned. It is also acknowledged it is a merit-based system that can be fractured by the political component.

Accountability also has the potential for change. Accountability processes can be carried out in more involving ways for the general public, thus helping legitimise the system. Accountability processes can also be carried out at different levels, including the participation of service officials themselves in this process.

Performance assessments, despite being under constant review, also yield room for change. One of the upmost relevant aspects from the interviews was the accounting of 'soft' or more comprehensive aspects when assessing senior public managers. Likewise, assessments translated into opportunities for improving public services and not to be based on the logic of punishment was highlighted.

When considered as a whole, the various analyses carried out throughout this study allow conclusions to be drawn in the following areas:

First, the establishment of an institutional framework based on meritocracy has been the exit mechanism of choice in the face of specific political crises arising from corruption scandals (in 2003 and 2016). The Chilean case shows that progress in the professionalisation of the state has only been possible when the deficits inherent to the absence of professionalisation and meritocracy have affected the political legitimacy of actors in a position to intervene.

Second, when selecting and hiring senior managers, the reforms have contributed to the creation of a meritocratic system, with room for political decision-making. In the two decades since the creation of the senior management system, both logics have had to coexist in a mixed model which increasingly seeks to make technical criteria prevail.

Third, regarding career opportunities and redundancies for senior managers, the reform has not had the same effects. Coexistence of political and meritocratic dynamics has not satisfactorily responded to the challenge of a professionalising state management. The evidence presented in this study shows a high number of redundancies associated to political alternation, on the grounds of positions of exclusive trust of the President. The meritocratic component is strongly subordinated to the political component in this regard.

Furthermore, low citizen participation levels are observed in the Senior Public Management System. In the Chilean case, civil society has not been a substantive part of the system debates, achievements, assessments nor in the definition of its needs for change, even though greater citizen engagement is a way to legitimise public decisions. Lack of social accountability can negatively alter the purpose and function of this practice, putting the profound meaning that accountability has in democratic societies at stake.

Although the system is not fully meritocratic, it is positively evaluated when compared to the rest of the Latin American countries. This has been observed by external assessments that have shown important advances in its increase in coverage and regulations that reduce the levels of discretion when selecting or making public managers redundant. The system, despite being among the most solid in the region, still has deficiencies and significant room for improvement that need to be addressed.

Finally, and based on the entire analysis of this study, it is concluded that public policies designed by the Chilean state since 1900 have allowed for progress to be made in the public service meritocratic and professionalisation processes. These public policies are nevertheless still insufficient for the consolidation of a meritocratic system whose characteristics and outcomes can be translated into higher levels of trust and credibility in state institutions, and into greater contributions to development, well-being and social cohesion within Chilean society.

Many elements are still missing to consolidate the institutionality of the Civil Service and Senior Public Management, such as adopting preventive approaches, minimising the political weight in the final selection of candidates, increasing the number of public institutions attached to the system and improving the performance assessment mechanisms for senior management, among others.

Arbitrariness in recruitment process ought to be reduced via greater regulation in terms of integrity, transparency and merit guarantees within the public sector. Merit models require the development of guarantee systems that reduce the risk of politicisation. Merit must be present in employment and promotion processes in the sector. This is particularly true regarding high-ranking public management staff. To this end, biases, influence and the use of power throughout these processes must be reduced. Likewise, consolidation of this system requires reducing discretion in senior managers redundancies.

A technical and institutional reinforcement of assessment mechanisms, performance agreements, and the creation of mechanisms that do not difficult redundancies based on technical criteria is required to achieve the abovementioned goals.

Chile faces the task of moving towards the consolidation of a Civil Service and Senior Public Management that meets the characteristics already stated, in order to improve management and outcomes of public policies and to strengthen its democratic standards.

## **Curriculum Vitae**

Eduardo Alfredo Menz Queirolo was born in Santiago de Chile on 12 September 1980. He obtained a degree in Public Administration at the University of Chile in July 2004. In October 2011, he obtained a degree in Commercial Engineering (Economy) from the University of Valparaíso, Chile. In December 2015, he received a master's degree in management and public policy from the University of Chile.

He has worked as a consultant for international organisations such as the Food and Agriculture Organisation (FAO), the Inter-American Development Bank (IADB), and the Organisation of American States (OAS). He is currently academic coordinator and researcher of the 'Economy and Public Policies' programme at the Latin American Faculty of Social Sciences (FLACSO) in Santiago de Chile.