



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).

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.