

ONCE REGLAS PARA EL CAMBIO. GESTIÓN DE PERSONAS EN EL ESTADO COMO PROBLEMA CULTURAL EN AMÉRICA LATINA

ELEVEN RULES FOR CHANGE. PEOPLE MANAGEMENT IN THE STATE AS A CULTURAL PROBLEM IN LATIN AMERICA

Francisco José Silva Durán¹,
Renata Maria Paes de Vilhena²

Resumen

En América Latina, la gestión de personas en el Estado enfrenta un problema cultural que impide obtener progresos en el área. Esta monografía propone once reglas para lograrlo. En primer lugar, aborda la necesidad de diferenciar la carrera de los políticos de la de los burócratas. Luego otorga un rol preponderante a la política en el esfuerzo reformista. Enseguida, recomienda fijar un marco de resultados esperables de los organismos de la Administración del Estado. Junto con ello, promueve la figura del directivo público, como engranaje y traductor de la política en la gestión de los servicios públicos, mientras la institucionalidad pública asume la gestión del personal del Estado. Para implementar una política anticorrupción eficaz, es preciso que el 100 % de la fuerza laboral del Estado ingrese mediante concursos, exceptuando los cargos de naturaleza político-representativa. Sin duda, hay que superar los modelos de empleo o de carrera para

¹ Es jefe de la División Jurídica y Asuntos Institucionales en la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile. También es docente de posgrado en la Pontificia Universidad Católica de Chile, en la Universidad Alberto Hurtado y en la Universidad Central de Chile. Ha realizado clases magistrales en la Universidad de Yale, en la Fundación Getúlio Vargas, en la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, en la Esade, en la Universidad de Buenos Aires, entre otras. Es abogado, máster en Dirección Estratégica de Gestión de Personas de la Escuela de Administración de Empresas de Barcelona y Universidad Politécnica de Cataluña y máster en Gestión de Calidad de la Escuela de Organización Industrial de España.

² Es profesora asociada de la Fundação Dom Cabral desde 2015. Preside el Consejo de Administración de Republica.org e integra la gobernanza del Movimento Pessoas à Frente. Fue secretaria de Estado de Planeamiento y Gestión de Gobierno de Minas Gerais de 2007 a 2014, participó en el Programa de Gestão Avançada de la Fundação Dom Cabral, en colaboración con INSEAD Business School, es especialista en Gestión Pública y Legislación Urbana de la Universidad Cândido Mendes de Minas Gerais, es *doctora honoris causa* de la Universidad estadual de Montes Claros.

tener, en su lugar, un vínculo laboral neutral y eficaz. Por otra parte, es menester modificar los actuales paradigmas de gestión del desempeño por herramientas simples que aseguren un marco relacional fundado en la confianza y la equidad organizacional. De igual importancia, es asociar la gestión de personas con la medición de la calidad de la atención a los ciudadanos. Finalmente, considerando los nuevos tiempos, es conveniente aumentar la representatividad y diversidad en la burocracia estatal.

Palabras clave: Administración pública – gestión de personas – función pública – carreras de políticos y burócratas – problema cultural – América Latina

Abstract

In Latin America, the management of people in the state faces a cultural problem that prevents progress in the area. This article proposes eleven rules to achieve this. First, it addresses the need to differentiate the careers of politicians from those of bureaucrats. Then it gives a preponderant role to politics in the reform effort. Next, it recommends establishing a framework of results to be expected from state administration agencies. Along with this, it promotes the figure of the public manager, as a mechanism and a translator of policy in the management of public services, while public institutions assume the management of state personnel. To implement an effective anti-corruption policy, it is necessary that 100% of the state's workforce enter through competitions, except for positions of a political-representative nature. Without a doubt, employment or career models must be overcome to have, in their place, a neutral and effective employment relationship. On the other hand, it is necessary to modify the current performance management paradigms with simple tools that ensure a relational framework based on trust and organizational equity. Equally important is associating people management with measuring the quality of users' satisfaction. Finally, considering the current times, it is advisable to increase representativeness and diversity in the state bureaucracy.

Keywords: public administration – people management – public service – careers of politicians and bureaucrats – cultural problem – Latin America

Introducción

En los últimos años hemos sido testigos de periódicos esfuerzos de los Gobiernos de América Latina para fortalecer el capital humano de sus Administraciones públicas. Sin embargo, muchas de dichas iniciativas o medidas legales y administrativas han terminado desdibujadas.

Se intenta una y otra vez replicar modelos de concursabilidad, de estructuras organizativas, de planificación de dotaciones, de gestión del desempeño, de formación y capacitación que han funcionado en otras latitudes, pero que rápidamente fracasan, quedando subsumidos en prácticas ineficaces para su contexto político-administrativo (Llano, 2017).

Agrava la situación, el hecho de contar con datos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014) que muestran, en promedio, rentas más altas en el sector público que en el privado, según la naturaleza de sus funciones (Latinobarómetro, 2023), sumado a un contexto de baja confianza de la ciudadanía respecto de su rol y el de las instituciones a las que pertenecen.

¿Se trata de importar modelos normativos de vanguardia y mejores prácticas administrativas o de gestión? Por cierto que no del todo. En realidad, luchamos contra cientos de años de prácticas formales e informales que han configurado la institucionalidad de nuestras naciones. Desde esta perspectiva, la deficiente capacidad de gestionar las personas de los organismos públicos no tiene su causa principal en la ausencia de legislación pertinente ni menos en la falta de herramientas que permitan una mejor administración del capital humano.

Se postula en este documento que parte importante de los problemas se encuentra en aquellos usos y costumbres, en aquellas herencias culturales que nos hacen ineficaces como burocracia o que vuelven «como político un problema que es administrativo o como administrativo un problema que es esencialmente político». Se trata de esas tramas de comportamiento colectivo e individual que limitan seriamente la posibilidad de introducir cambios. Estamos hablando de lógicas clientelares, de sobreregulaciones burocráticas, de gremios o partidos políticos que han patrimonializado la Administración para sí mismos, como conductas que acarrearán conflictos de intereses y corrupción.

Para muchos no convienen los cambios, particularmente en un marco de sobrejerarquización y dinámicas de poder y burocracia instalada. Por ejemplo, son innumerables las alusiones a la probidad administrativa en las legislaciones latinoamericanas³, las que conminan a autoridades y servidores públicos a anteponer el interés general por sobre el particular, irguiendo los principios de

3 Ley N° 25.188 de Argentina, ley N° 20.880 de Chile, ley N° 27.815 de Perú, ley N° 19.823 de Uruguay, ley N° 14.230 de Brasil, entre otras.

probidad e imparcialidad de la función pública en ordenamientos jurídicos que no son vistos ni considerados al momento de implementar las políticas de gestión de personas. Ello obligaría a generar transformaciones que ayuden a salir de lógicas clientelistas, burocráticas o simplemente superar el «así lo hemos hecho siempre».

Sobre la base de este principio fundamental de probidad, toda provisión de cargos en nuestras administraciones —que no sea de aquel conjunto de puestos de naturaleza eminentemente política— necesita sujetarse estrictamente a reglas de mérito y mecanismos competitivos que aseguren a los ciudadanos acceder en términos igualitarios al servicio público, solo considerando capacidades profesionales o técnicas, especialmente sus habilidades, aptitudes y competencias basadas en evidencia. O bien, cuando se promueve o desvincula a un servidor público, la decisión debe estar estrictamente justificada en criterios objetivos relacionados con su rendimiento. Ni lo uno ni lo otro es lo que vemos en el día a día, por cierto.

Así, contar con un adecuado proceso de selección, fundado en competencias y regulado con una óptima legislación se verá sustraído de eficacia si la cultura o la misma burocracia no cuentan con patrones, usos y costumbres que lo permitan. Y sabemos que arrastramos esta falencia como parte de la herencia atávica que nos persigue desde la formación de cada una de las naciones.

Este problema es más evidente en tiempos globales, donde es fácil acceder a marcos legales innovadores o mejores tecnologías y dispositivos de gestión. Contamos con un universo de herramientas y mejores prácticas que intentamos importar a nuestros países que, sin embargo, no podemos aplicar. Está todo más a mano, pero nuestros políticos, autoridades, gestores y funcionarios no logran cambiar sus hábitos, maneras de hacer que nos dejan siempre anclados a una misma y feble institucionalidad.

Poder acceder a aquellos usos y costumbres, a esas reglas informales de las cuales estamos hablando, sin duda nos permitiría tomar conciencia de la realidad, traer a la luz aquello que nos limita para tener una Administración, una función pública más imparcial y eficaz, y cultivar con ello una mejor democracia. Es tal vez el ejercicio más serio que podemos hacer para construir una gobernanza⁴ real, que ponga en valor uno de sus pilares fundamentales: la administración del Estado.

Son variados los trabajos y estudios sobre los rasgos culturales de América Latina y sus efectos en la Administración del Estado. Ahora pondremos atención en algunos importantes desde la perspectiva relacionada a su herencia colonial

4 Gobernanza entendida como un mecanismo de gestión de dirección por consenso, con el objeto de transformar el funcionamiento de las organizaciones públicas creando una gestión orientada al ciudadano (Díaz Ortega, 2018).

hispano portuguesa, que trajo consigo el régimen jurídico continental, más tarde napoleónico como una matriz cultural que ha marcado nuestro desarrollo institucional.

Dentro de esa matriz cultural, uno de sus ejes fue la práctica del patronazgo, que consistió en efectuar discrecionalmente nombramientos en puestos no electivos para fines estrictamente personales o políticos. Mercedes Llano (2017), citando a Merilee Grindle, nos señala que este patronazgo se configuró en un sistema dado, que se transformó en la principal vía de acceso a tales cargos. Nos explica que el patronazgo se institucionalizó predominantemente de manera informal, en la medida que se constituyó en una forma convencional generalizada de nominación, retención, promoción y premiación de los servidores públicos.

Cambiar esta herencia cultural no solo ha significado y significa realizar muchos esfuerzos para las naciones latinoamericanas, también fue un problema para la España de los siglos XIX y XX, incluso para aquellas naciones que denominamos «democracias avanzadas», como Reino Unido, Estados Unidos, Suecia, Bélgica o Dinamarca, entre otras.

En la teoría de los orígenes legales, encontramos algunos elementos para explicar y comprender las bases culturales a las que nos referimos. Como señalan Dahlström y Lapuente Giné (2018), esta hipótesis se funda en la clase de sistema legal que adoptaron los países hace décadas o siglos, en muchos casos impuesto por los gobernantes en las mismas conquistas y colonias. Estos autores remarcan cómo hay una estrecha relación entre los orígenes legales y las administraciones públicas o burocracias. Dan cuenta en este estudio que el Código napoleónico —sistema francés— perseguía un objetivo político, que consistía en utilizar el poder del Estado para asegurar los derechos de propiedad y evitar la intervención de los jueces. Así, los gobernantes rusos, españoles, portugueses, turcos optaron por la versión francesa del derecho compartiendo fines profundamente intervencionistas y centralizados.

Como contrapartida, la Carta Magna de 1215 estableció las bases del orden legal inglés, poniendo límites a los monarcas a la hora de llevar a cabo violaciones a los derechos civiles y a la propiedad privada. A diferencia del modelo francés, no se trata de un sistema de gobierno en el cual el titular de la soberanía era un único sujeto, con funcionarios que rendían cuentas directamente ante él. Según esta teoría, en los países de matriz napoleónica, no solo los jueces sino la gran mayoría de los funcionarios estaban más directamente vinculados y dependientes de los gobernantes, mientras que, en los países con un sistema de *common law*, los funcionarios conservaron una autonomía más profesional.

Asimismo, para estos autores, la eficacia del Gobierno es menor si las carreras de los empleados públicos dependen directamente de los jefes políticos. Por el contrario, la eficacia del Gobierno será mayor en los países donde las carreras de los empleados no dependen directamente de sus jefes políticos (Dahlström &

Lapiente Giné, 2018: 188). De esta forma el *common law* está asociado con una menor intromisión del Gobierno y el modelo francés con una mano más dura e intervencionista.

Cabe agregar que, en el mundo anglosajón ciertos aspectos de la vida social muestran menor jerarquía y una mayor inclinación a la protección de los derechos individuales. La estructura social de la vieja Inglaterra se cimentó en la igualdad de derechos y ello repercutió, por cierto, en el modelo de colonización y el tipo de instituciones; realidad claramente diversa a la de españoles, franceses y portugueses.

Lo señalado nos aporta alguna noción de la génesis o del ADN que está detrás de nuestra configuración institucional y sobre todo de aquellas prácticas de las que no logramos apartarnos. Nos da cuenta de por qué en América Latina estamos situados frente a una historia administrativa de fusión entre política y administración, de jerarquías no sustentadas en el mérito, de subsistemas de gestión de personas intervenidos en función de esa realidad, lo que, por cierto, atenta contra la gestión estratégica de personas y es caldo de cultivo de la ineficacia administrativa, sin considerar el potencial riesgo de nepotismo, clientelismo y abusos de diversa índole. Tenemos una historia marcada por usos y costumbres relacionados con la sobrevivencia frente a un mundo institucional hostil, donde el más fuerte, el más hábil podrá sortear las dificultades de la vida político-institucional.

En una mirada más amplia, podemos apreciar que, en la formación de las naciones latinoamericanas, hay diferencias bastante claras con la de Estados Unidos o Canadá. Acemoğlu y Robinson (2012: 41) nos relatan en el libro «*Por qué fracasan los países*» parte de esa historia colonial donde lo que había funcionado en México, Centroamérica y Sudamérica no funcionaba en el norte del continente. Nos dicen que para los ingleses: «la única opción para lograr una colonia viable económicamente era crear instituciones que dieran incentivos a los colonos para invertir y trabajar duro». De este modo, la estructura social que derivó de esa realidad fue más igualitaria y centrada en derechos individuales y libertades que no debían ser restringidos por la autoridad.

Por otra parte, la historia colonial de México hacia el sur influyó en una arquitectura institucional donde lo público, la regulación era lo que intervenía, aseguraba y mantenía el orden social y la gobernabilidad de los virreinos y gobernaciones. Desde entonces se consideró que la norma fijaba un tipo particular de instituciones donde autoridades, funcionarios y súbditos deben relacionarse en un marco jurídico muchas veces frágil y carente de control.

A partir de esta visión sinóptica, definiremos algunas ideas que nos pueden permitir cambiar las condiciones de base para el desarrollo sociocultural al que nos referimos y, con ello, fortalecer nuestras administraciones públicas. Asimismo, se irán abordando los temas con referencia a Chile y Brasil, países

desde donde escriben los autores, y que nos servirán de contrapunto y de referencia explicativa.

1. Diferenciar las carreras de políticos y burócratas o profesionales de la Administración del Estado

Dahlström y Lapuente Giné (2018: 282), en su importante estudio denominado «Organizando el Leviatán», nos muestran evidencia acerca de cómo la separación de las carreras entre políticos y burócratas tiene correlación directa con la mejor gestión de gobierno, la menor corrupción y la mayor eficiencia del gasto. Nos prueban que las carreras separadas de estos colectivos contribuyen positivamente a la eficacia gubernamental y a las iniciativas para las reformas, dado que los alejan de los incentivos de ganancias a corto plazo y los acercan a objetivos profesionales orientados al servicio.

La buena noticia es que esta diferenciación de las carreras, si bien tiene raíces históricas que van más allá de las derechas o izquierdas o del régimen jurídico de base —*common law/napoleónico/Rechtsstaat*—, también pueden instalarse progresivamente en cualquier país. Por ejemplo, en Suecia, como parte de una importante historia de reformas en esta línea, a partir de 1997, los ministerios se han organizado en una sola autoridad, la Secretaría General de Gobierno. Esta entidad comprende 13 ministerios con alrededor de 3.800 empleados, 173 de los cuales son propiamente políticos. La Secretaría General sueca se centra casi exclusivamente en el diseño de políticas públicas y no tiene implicación directa en la implementación de las mismas. El grueso de la actividad estatal se desarrolla por agencias semiautónomas respecto de las cuales se restringe que los ministerios puedan impartir órdenes.

Como indican Dahlström y Lapuente Giné (2018: 110), en lugares como Gran Bretaña, la diferencia es que los potenciales desacuerdos entre políticos y burócratas —en el período de expansión de las actividades del Estado a finales del siglo XIX— se solucionaron consolidando un funcionariado neutral y una separación de sus carreras. En cambio, los países que siguieron el modelo francés o napoleónico optaron por una estrategia distinta y la politización de la Administración se convirtió en una norma predominante en la relación entre políticos y burócratas.

¿Qué podemos hacer en América Latina, donde la relación entre políticos y burócratas o profesionales de la Administración está bastante politizada y gran parte de las veces es el nudo que no permite hacer reformas? No hay duda de que debemos diferenciar las carreras de unos y otros, dado que la indiferenciación quita efectividad y legitimidad a ambos en sus respectivos dominios.

Es fundamental considerar que la referida separación no es un mecanismo de impermeabilización sino por el contrario, un ajuste donde dirección y ejecución sintonizan para una mejor gestión hacia el ciudadano.

Claramente la búsqueda y consolidación de una dirección pública profesional es uno de los esfuerzos más determinantes para este logro. Aún estamos lejos de esta aspiración, pero la experiencia de Chile con el sistema de alta dirección pública⁵ nos puede facilitar y mostrar parte relevante del camino a seguir. Incluso si miramos las resistencias o dificultades que ha habido en la implementación de este exitoso modelo, encontraremos que ellas están relacionadas con la fricción que provoca en nuestras culturas la búsqueda de una separación de las carreras a la que nos referimos.

Debemos diferenciar claramente entre el ámbito de definición de políticas públicas, donde se encuentran ministerios y subsecretarías en el caso chileno, de aquel ámbito de aplicación y ejecución de las políticas, donde se ubican los servicios públicos de la Administración del Estado. Por ejemplo, en Chile están relacionados a la respectiva cartera ministerial los servicios de salud, servicios de vivienda y urbanización, servicios locales de educación pública, instituciones fiscalizadoras, entre muchos otros. Así, para seleccionar autoridades en el ámbito de definición de políticas públicas, como ministros y subsecretarios, rige el principio de representatividad, pero en la provisión de directivos públicos y miembros de la administración civil del Estado debe regir el principio de profesionalización. Lo mismo respecto de la evaluación del desempeño y los criterios para definir su desvinculación.

El sistema de alta dirección pública de Chile es un conjunto de cargos que constituyen una franja intermedia donde rige la profesionalización del segmento, pero al mismo tiempo hay elementos de confianza que articulan un balance técnico político. Esos elementos relacionados a la confianza son la posibilidad que tiene la autoridad de solicitar la renuncia del directivo en cualquier momento o la posibilidad de elegir a cualquiera de los nominados, independiente de su

5 Según ley N° 19.882, son 127 cargos de jefes de servicio que deben ser provistos por un exigente proceso de selección, sobre la base de un perfil de cargo que es propuesto por el ministro del ramo. El Consejo de Alta Dirección Pública, luego del proceso de selección y de la evaluación de los candidatos por una empresa especializada, envía una terna o cuaterna al Presidente de la República, quien escoge a uno de los integrantes de la nómina o declara desierto el certamen. Hay además 1.179 cargos de segundo nivel jerárquico donde, en caso de producirse la vacante, el jefe de servicio debe remitir la propuesta de perfil de selección para la aprobación del Consejo de Alta Dirección Pública. Se constituye un comité de selección que conduce el concurso y que se compone por un representante del ministro la cartera involucrada, uno del jefe de servicio respectivo y un profesional experto o consejero definido por el Consejo de Alta Dirección Pública. Una vez concluida la fase de evaluación por parte de la empresa, el comité entrevista a los finalistas y envía una nómina de tres o cuatro candidatos a la autoridad, que puede designar, o bien, declarar desierto el proceso de selección. Los nombramientos de altos directivos públicos tienen una duración de tres años, renovables por dos periodos iguales, hasta un máximo de nueve años. Los cargos se deben desempeñar con dedicación exclusiva y, en caso de remoción —renuncia no voluntaria o término del período—, cuentan con una indemnización de un mes por año con tope de seis. En cualquier momento se puede solicitar por parte de la autoridad la renuncia al directivo, y, solo en el caso de remoción en cargos de segundo nivel, se debe fundamentar en confianza o desempeño.

calificación, o de declarar desierto el certamen de selección cuantas veces lo estime conveniente en el caso del Presidente de la República (primer nivel) o una vez en el caso de los respectivos jefes de servicio (segundo nivel).

Esto es una de las características más relevantes del modelo y que a veces genera discusión y debate. Así por ejemplo, a principios de 2004, se comenzó a utilizar una figura que estaba estatuida en la ley y que se denominaba «nombramientos transitorios y provisionales», en virtud de los cuales se facultaba al Presidente de la República o a los jefes de servicio a nombrar transitoria y provisionalmente un directivo en tanto se realizaba el proceso de selección. Con el transcurso del tiempo y la implementación de los concursos, se advirtió que este tipo de directivos se adjudicaban los certámenes de selección en cerca de un 60 % de los casos, lo que si bien se conformaba con la norma legal, también deslegitimaba la institucionalidad en su conjunto. La razón de este porcentaje se debía a que la autoridad designaba transitoriamente a personas altamente calificadas y competitivas para los certámenes de selección. El cuestionamiento, a pesar de contar con una explicación razonable, no se hizo esperar y ya en 2016 llevó a eliminar⁶ esta figura, dado que su trasfondo mostraba una «no adecuada separación» de aquello que se intentaba diferenciar de mejor manera: la carrera de los políticos y la carrera de los burócratas o profesionales de lo público, particularmente en este segmento híbrido que son los directivos públicos.

Vedada la posibilidad de nombrar transitoria y provisionalmente directivos a partir de 2016, una discusión similar se ha presentado en torno a la utilización de designaciones en calidad de subrogantes que luego se adjudican concursos en cargos de segundo nivel en el sistema de alta dirección pública. Vuelve a ocurrir lo mismo que con la norma original sobre los nombramientos transitorios y provisionales, debido a que se contrata sin concurso a un profesional en el grado más alto de la respectiva unidad y queda en posición de subrogar una plaza de alta dirección pública de segundo nivel. Transcurridos unos meses, se solicita el proceso de selección por la autoridad y este directivo concurre al certamen pudiendo ser elegido finalmente. Aún no hay datos disponibles sobre la recurrencia de este tipo de situaciones, pero se puede adelantar que se trata de un número considerable. La pregunta: ¿estamos frente a un problema de norma o de instrumento de gestión?, pareciera ser que estamos frente a un problema de la cultura política y su posibilidad de adecuación al entorno que, en este caso, persigue profesionalizar el rol directivo.

De algo similar estamos hablando respecto del debate en materia de desvinculaciones de altos directivos públicos al momento de cambios de coalición política gobernante, donde las remociones al segundo año de gobierno alcanzan cerca de un 68 % en cargos de jefes de servicio o primer nivel y cerca de un 35 % en aquellos de segundo nivel. Nuevamente, la explicación desde el dominio técnico político —un Ejecutivo que busca gobernar con directivos más

6 En 2016, la ley N° 20.955 eliminó el artículo quincuagésimo noveno original contemplado en la ley N° 19.882.

afines a su proyecto programático— es muy difícil de poner a prueba frente a una élite o ciudadanía especializada en este ámbito, que desea ver una mayor diferenciación respecto del rol del directivo público y el de los políticos.

Al momento de hacer esfuerzos en profesionalizar ámbitos de la Administración del Estado, siempre nos encontraremos con el mismo dilema, que debemos calibrar constantemente. Estaremos forzados a hacer mayor presión para contener una cultura política con dificultades para mantener procesos de cambio donde antes no los había. El riesgo de retroceso es permanente y los actores e instituciones relevantes requieren estar alerta. En países sin una dirección pública institucionalizada, enfrentamos una dificultad aún mayor, puesto que nuestras autoridades o jerarcas al mando de organismos públicos no sintonizan o no poseen competencias acordes a la profesionalización de su gestión. Se advierte una desconexión natural entre dichos jerarcas, que sostienen su carrera en un mundo más bien político representativo, y las respectivas instituciones y sus funcionarios. ¿Qué hacemos en estos casos? ¿Cómo nutrir de profesionalidad al jerarca? ¿Cómo salir de esa desesperanza aprendida de funcionarios respecto de sus gestores? Esas son las definiciones que sopesarán las reformas que se planteen y que se tienen que resolver también al momento de estatuir una dirección pública profesional.

Hay que tener en cuenta que, más allá de una norma legal que delimite los espacios de políticos y burócratas, estaremos enfrentando la cultura institucional cuyo entorno debemos proteger para que se produzcan los cambios.

Por tanto, si a ese jerarca lo estatuyo como parte de la dirección pública profesional, entonces lo doto de capacidad de gestión y del marco «cultural» habilitante para ello. Habrá múltiples riesgos. Por ejemplo, será una posibilidad —en momentos de reforma— que algunos ministros o autoridades no gusten de trabajar con funcionarios o directivos públicos seleccionados por concurso de mérito y deberemos procurar que liderazgos al más alto nivel sostengan los esfuerzos reformistas. En el caso de Chile, ese apoyo fue fundamental al inicio de la implementación del sistema de alta dirección pública en el mandato del Presidente Ricardo Lagos Escobar —2003-2006— y luego en el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria —2006-2010—. Particularmente importante fue el momento en que, producto de los escándalos de corrupción en Chiledeportes —un servicio público no regido por la alta dirección pública en aquel momento—, la Presidenta Bachelet decidió acelerar la incorporación efectiva al sistema de alta dirección pública del 100 % de las instituciones públicas adscritas al régimen.

El artículo «Patronazgo y selección en organizaciones del sector público» (Colonnelli *et al.*, 2020) demuestra que, en Brasil, las conexiones políticas son un determinante fundamental y cuantitativamente significativo del empleo en organizaciones públicas, tanto para líderes burocráticos como para proveedores de servicios de primera línea. En segundo lugar, el patrocinio es un mecanismo importante detrás de este resultado. Concluye que, debido a esto, el Estado

brasileño termina seleccionando a personas menos competentes, basándose en variables como el nivel educativo, la referencia del salario anterior en el sector privado —es decir, el nivel remuneratorio previo a su entrada en el servicio público— y habilidades además de características observables.

En este sentido, algunas iniciativas aisladas y no sistémicas, como el sistema de alta dirección pública chileno, están tratando de profesionalizar más el sector público, especialmente en la selección y liderazgo público.

Otro ejemplo es el programa del estado de Minas Gerais, llamado «Transforma Minas», que utiliza procesos de selección para elegir líderes públicos para cargos estratégicos tanto a nivel central como regional. El objetivo es analizar no solo la capacidad técnica, sino también el comportamiento, habilidades y actitudes, de acuerdo con el perfil deseado para el puesto. De esta manera, los líderes son seleccionados a través de un proceso con diversas etapas que miden diferentes capacidades y, después de ser seleccionados, reciben entrenamiento y son seguidos a través de un sistema de medición de desempeño. Programas de compromiso y motivación también forman parte del proyecto, que ya ha seleccionado a alrededor de 200 líderes en ese estado.

En este ámbito, también tenemos como ejemplo el Programa Qualifica RS, que es resultado de una alianza entre el gobierno del estado de Rio Grande do Sul y entidades del tercer sector que, desde 2019, han estado trabajando en la búsqueda de individuos para ocupar cargos estratégicos de la Secretaría de Planeación, Gobernanza y Gestión y de la Secretaría de Educación. El programa nominó profesionales para el sector central de gestión de personas, así como para unidades regionales de planificación y educación. Los pilares del programa se basan en la atracción y selección de candidatos de manera accesible, transparente e igualitaria, y el 100 % de los propuestos fueron nombrados para los puestos designados en el programa.

Hubo también otras iniciativas estatales en:

- a) Ceará, que contaron con la selección de 16 directores regionales de salud;
- b) São Paulo, con nominaciones para las secretarías de Educación, Desarrollo Económico y Departamento de Tránsito;
- c) Sergipe, que realizó procesos para escoger directores escolares y coordinadores regionales de Enseñanza;
- d) Paraná, también en el área de Educación; y
- e) Pernambuco, que ya dispone de una ley que obliga a la ocupación por proceso de selección para las regionales de Educación y Salud.

Todas ellas demuestran cómo la práctica ya es una realidad en Brasil y cada vez se convierte en una herramienta importante en la gestión de personas.

Otra iniciativa que busca profesionalizar más el servicio público es la inversión en carreras formadas para la gestión gubernamental y la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Son carreras que buscan poner a disposición del gestor un cuerpo de funcionarios calificados para ocupar estas posiciones de liderazgo.

Así, en el Gobierno federal, la carrera de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental pasa por una formación específica de la Escuela Nacional de Administración Pública, que ofrece una visión de conjunto del funcionamiento del Estado brasileño, abordando temas pertinentes al ejercicio profesional y a la agenda de gobierno. El curso forma parte de la segunda etapa del concurso público y tiene como objetivo mejorar la selección y preparación de los servidores antes de su ingreso a la Administración pública.

Por su parte, en Minas Gerais, los alumnos de Licenciatura en Administración Pública son formados durante cuatro años y luego son incorporados a los cuadros de la Administración pública para trabajar en cualquiera de las áreas finalísticas del Estado, dependiendo del nivel de prioridad y estrategia definida por el Gobierno. Aunque no hay ninguna vinculación directa a cargos de liderazgo, estos servidores se convierten en una opción, dada la educación que recibieron para la gestión.

Como se ha señalado, diferenciar las carreras de políticos y burócratas o profesionales de la administración es un desafío pendiente en la región. Si se avanza en este ámbito podremos consolidar una gestión pública efectiva y con menor corrupción.

Conforme a la experiencia a nivel comparado, una de las herramientas más adecuadas para lograr esta separación de carreras es la selección meritocrática, entendiendo por ella no una prueba de conocimientos sino una medición efectiva de competencias o habilidades que permitan observar y predecir el ajuste de un individuo con la función pública que tendrá que servir. Los casos comentados de Chile y Brasil son parte relevante de un buen comienzo.

2. Otorgar un rol más importante a la política en el esfuerzo reformista

Superar el proceso de inmunidad al cambio es un desafío no menor. El desarrollo de más y mejores políticas públicas de gestión de personas en el Estado es y será un ámbito de resistencia a las naturales fuerzas contraculturales que vienen continuamente a colonizar el espacio público. Como se señaló anteriormente, todas las naciones –incluso las democracias avanzadas– han debido sortear las dificultades de la patrimonialización de la Administración por parte de la política.

Se han visto en la necesidad de recurrir a reformas institucionales para corregir el fenómeno del sobrepoblamiento de lo político en las administraciones, como Gran Bretaña antes del Informe Northcote-Trevelyan de 1854, en el período denominado «la vieja corrupción» (Rubinstein & Yaari, 1983), o Dinamarca y Suecia antes de 1860 y Estados Unidos antes de 1884, entre tantos otros.

Fruto del marco democrático, en la configuración misma de la gobernanza confluye el rol de diseño de políticas públicas y definiciones programáticas con el de administrar las complejas maquinarias burocráticas que constituyen los servicios públicos —organismos— que deben ejecutar los planes del Ejecutivo. En este ámbito, la política tiene que ser un actor en el debate de ideas, de alianzas permanentes que permitan explorar cambios que modernicen el aparato público. Partidos políticos, centros de pensamiento, universidades, organizaciones no gubernamentales relacionadas, cooperación internacional, programas de fomento al desarrollo, todos precisan ser actores que movilicen los cambios necesarios.

La política no es un invitado incómodo en este sentido, pues las adecuaciones en el sistema requieren de una élite multipartidaria o transversal que esté en permanente debate. No tendremos las innovaciones que esperamos si no participan los actores políticos. En el caso de Chile, la reforma de 2003 que implicó la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, como ente rector en materia de gestión de personas y del sistema de alta dirección pública, solo tuvo lugar en virtud del acuerdo político en 2002-2003, entre el Presidente Ricardo Lagos y el líder de la oposición del momento, Pablo Longueira. La oportunidad para legislar tuvo como detonante la crisis de corrupción —el caso «MOP-gate»—, que dio lugar a un gran acuerdo político. El cambio resolvía un problema político particular, pero tenía la perspectiva de una sociedad donde sus diversos actores instalaban la reforma del Estado en aras de la probidad y la transparencia para dar eficiencia al gasto público. Tanto es así, que la nueva institucionalidad se alojó en el Ministerio de Hacienda de Chile.

En la región se efectúan innumerables congresos, seminarios y encuentros entre expertos o profesionales de las administraciones públicas, pero el gran ausente es el actor político, el que finalmente es el más determinante para que se lleven a cabo las reformas.

No solo en América Latina, también en otras latitudes, para la política la reforma a la Administración es muchas veces parte de promesas de campaña electoral, lo que se debe cambiar en pos de una mejor gobernanza.

3. Exigir un marco de resultados esperables para los organismos de la Administración del Estado

Esto es fundamental. No puede haber una política de gestión de personas eficaz sin definir metas y resultados organizacionales claros y sin procesos de planificación estratégica mínimamente instalados.

Desde el *New Public Management* en la década de los ochenta, los países desarrollados incluyeron en sus programas gubernamentales un fuerte énfasis hacia la medición de resultados. En la medida que se avanzó en selección meritocrática (Morales Casetti *et al.*, 2022), los designados debieron velar por la gestión eficiente de las organizaciones que lideraban. Para ello hubo que aplicar herramientas y técnicas de la gestión privada en el complejo escenario de la gestión pública, dada la necesidad de demostrar que las agencias de gobierno eran capaces de alcanzar las metas establecidas por las autoridades de turno. En función de lo mismo, los sistemas de medición del desempeño se extendieron alrededor del mundo. Asimismo, en la ejecución de las labores de las organizaciones públicas, diversos estudios abordan el ámbito de la medición de resultados e identifican relaciones positivas en factores como el crecimiento económico (Evans & Rauch, 1999), la reducción de la pobreza (Henderson, 2003), el control de la corrupción (Charron *et al.*, 2010) y la eficiencia en el uso de recursos (Morales Casetti, 2014). Particularmente, concluyen que «el arribo de los directivos públicos seleccionados por mérito en Chile y Perú ha traído una serie de mejoras percibidas cuando se compara con sus antecesores nombrados políticamente» (Morales Casetti, 2014).

A este respecto, corresponde mencionar la experiencia chilena sobre la implementación de los programas de mejoramiento de la gestión a partir de 1998, con la ley N° 19.553. Ella organizó ciertos ámbitos de la gestión de las instituciones gubernamentales que permitieron a los funcionarios acceder a un importante incentivo económico de carácter anual. A la vez, se recogieron ciertas líneas de trabajo de mayor amplitud que incluían 11 sistemas de gestión en las áreas de:

- a) recursos humanos,
- b) atención de usuarios,
- c) planificación/control de gestión,
- d) gestión territorial,
- e) administración financiera contable y

f) enfoque de género.

Ya en 2010, el programa de mejoramiento de la gestión tenía 13 sistemas⁷, de los cuales 12 estaban centrados principalmente en procesos:

- 1) capacitación,
- 2) higiene,
- 3) seguridad y mejoramiento de ambientes de trabajo,
- 4) evaluación del desempeño,
- 5) sistema integral de información y atención ciudadana/sistema de acceso a la información pública,
- 6) gobierno electrónico/tecnologías de información/sistema seguridad de la información,
- 7) auditoría interna,
- 8) gestión territorial,
- 9) compras y contrataciones del sector público,
- 10) administración financiero-contable,
- 11) enfoque de género,
- 12) sistema de gestión de la calidad ISO y

Por su parte, el instrumento N° 13 era el sistema de planificación y control de gestión, que correspondía a la medición de la gestión relevante de los servicios.

Esta experiencia ha significado en Chile instalar procesos de gestión transversales a través de los años, permitiendo a los gestores y funcionarios identificar y convenir desafíos institucionales. El instrumento, pese a significar un avance relevante, tiene hoy por desafío establecer metas más desafiantes, pues no es creíble que el 97 % de las entidades públicas cumplan con el 90 % de los indicadores y que, por lo mismo, su personal reciba el incentivo económico aparejado –bonificación–.

Algunas experiencias de gestión por resultados en Brasil han generado efectos transformadores, como la experiencia de Sobral en el estado de Ceará. Esta municipalidad implementó un sistema riguroso de evaluación y monitoreo del desempeño de estudiantes, profesores y escuelas. Esto permitió identificar

7 Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile. <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15230.html>

áreas de mejora y adaptar estrategias de enseñanza. Sobral ascendió desde la posición 1.366 entre los municipios para ubicarse en el primer lugar a nivel nacional en el índice de desarrollo de la educación básica, tanto en los primeros años como en los últimos años de la educación primaria. Además, logró estándares de calidad educativa comparables a los de los sistemas educativos destacados a nivel mundial, según la evaluación del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes, PISA. Se pueden observar varios modelos de contrastación de resultados en Brasil. La discusión ya no es si debemos o no aplicar el instrumento de gestión, sino la definición de indicadores relevantes y desafiantes y mecanismos eficientes de reconocimiento de resultados, sea a través de incentivos económicos o no.

4. Instaurar la figura del directivo público como engranaje y traductor de la política en la gestión de los servicios públicos

El sistema de alta dirección pública chileno nos muestra que, a nivel regional, pueden darse escenarios o circunstancias donde sea posible establecer una franja directiva en la Administración del Estado. Se trata de un modelo híbrido de nombramiento de altos directivos públicos inspirado en países como Nueva Zelanda, Australia, Canadá, y Estados Unidos. Involucra elementos de meritocracia, pero requiere también la confianza del gobernante de turno. En su proceso de implementación, ha habido fricción entre los actores que persiguen la libre designación de los cuadros directivos y aquellos que buscan introducir elementos de mérito en la selección directiva en pos de mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas.

La dirección pública profesional se vuelve una labor fundamental para impulsar los cambios culturales a los que nos referimos, en tanto permite atender los mandatos del Gobierno, forjar los consensos necesarios mediante un adecuado manejo del contexto estratégico y administrar operativamente los recursos para alcanzar los resultados. Indican los autores que, para ello, no son suficientes los rasgos de mérito sino que se requieren competencias adicionales para atenuar las tensiones entre el ámbito político representativo y el administrativo-técnico (Areses Vidal *et al.*, 2017: 19).

La experiencia chilena ha mostrado que puede sostenerse una reforma de vanguardia sobre la base de un correcto diseño institucional. Durante dos décadas el sistema de alta dirección pública ha sido capaz de efectuar cerca de 4.000 nombramientos —691 de jefes de servicio y 3.226 de segundo nivel jerárquico—, que constituyen las más altas jerarquías de las instituciones

públicas que ejecutan políticas públicas y prestan servicios directos a la ciudadanía. Además, ha tenido un crecimiento exponencial que va de 608 cargos en 2004 a cerca de 5.000 a la fecha, contando con la confianza del legislador en todo este período.

Diversos estudios comienzan a demostrar su eficacia. La Universidad de Berkeley presentó un estudio en 2022, que concluyó que se redujo la mortalidad hospitalaria en un 8 % gracias al sistema de alta dirección pública (Otero Ruiz-Tagle & Muñoz Henríquez, 2022). Asimismo, un estudio de la consejera María Loreto Lira Domínguez, en 2008, concluyó que, respecto de la muestra de servicios públicos con altos directivos públicos vigentes, disminuyó la estadía promedio de los pacientes en los hospitales en, a lo menos, 0,5 días —aproximadamente un 8 %—. También se generó un aumento en la utilización de pabellones en relación a los disponibles, en torno al 10 %.

Por otra parte, la Universidad de Chile, en un estudio elaborado en 2020, encontró que «a mayor presencia de jefes de servicio y segundos niveles [de] altos directivos públicos seleccionados por concurso —administración y finanzas y fiscal o jurídico—, más alto es el cumplimiento de estándares de probidad y transparencia» (Universidad de Chile, 2021).

Finalmente, un estudio de la Universidad de la Frontera en 2018 (Morales Casetti *et al.*, 2022) concluyó que los servicios donde los altos directivos públicos permanecieron mayor tiempo en el cargo lograron un mejor desempeño en profesionalización, productividad y nivel de cumplimiento de indicadores de gestión.

La experiencia comparada muestra evidencia en la materia, siendo la dirección pública profesional un agente de efectividad gubernamental y de mejores servicios a la ciudadanía. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2008) ha indicado que el establecimiento de una dirección pública profesional exige implantar un mecanismo de selección de carácter no político en puestos de mayor responsabilidad en la Administración a los que se encomienden las funciones de asesoramiento, coordinación y dirección de servicios públicos. Explica que el sistema tiene que estar organizado centralizadamente con el fin de garantizar la profesionalidad y dar estabilidad a los directivos públicos a través de mecanismos apropiados, al tiempo que asegure la necesaria flexibilidad requerida por los cambios de gobierno. No es indispensable que el directivo provenga de la carrera al estilo weberiano; en los modelos más avanzados de dirección pública, los procesos de selección están abiertos hacia el sector público y privado, lo que, en el caso chileno, ha traído un recambio interesante en este tipo de cargos.

Los directivos públicos tienen una condición mediadora entre el ámbito político y el administrativo que los obliga a conectar su gestión tanto a la legitimidad

representativa propia de la esfera gubernamental como a la legitimidad de generalidad u objetividad de la esfera administrativa. En virtud de lo primero, se define su designación y su remoción; y de lo segundo, la exigibilidad de idoneidad profesional para la función (Areses Vidal *et al.*, 2017: 129).

Asimismo, se recomienda entregar la valoración de la idoneidad a organismos cuya configuración institucional permita velar adecuadamente por la objetividad del procedimiento de selección que debe quedar a resguardo de los partidos políticos. En el caso de Chile, se creó el Consejo de Alta Dirección Pública con cuatro consejeros nombrados por el Presidente de la República y ratificados por los 4/7 del Senado, lo que aseguraba una representatividad plural. El quinto miembro es el presidente de dicho consejo –nombrado directamente por el Presidente de la República–, quien además es director nacional del Servicio Civil.

A continuación se muestra un cuadro comparativo con algunas características generales de diversos modelos de alta dirección pública como: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Portugal y Chile. Son experiencias que han sido referentes, cada una en su momento, y que se describieron en un interesante estudio encargado a Felipe Drumond (2022) por el Instituto República de Brasil. Se compara el modelo de escala, los requisitos mínimos de acceso a los cargos, los métodos de evaluación considerados y el nivel de centralización o descentralización de la gestión de los certámenes de selección.

Tabla 1

PAÍS	MODELO DE ESCALA	REQUISITOS MÍNIMOS	MÉTODO UTILIZADO	GESTIÓN DEL PROCESO
	Proceso de selección por puesto	• Experiencia/recomendación • Tiempo de servicio • Formación	Certificación central, análisis curricular y entrevista de competencias	Híbrida
	Proceso de selección por puesto	• Experiencia • Tiempo de servicio • Formación	Análisis curricular y entrevista de competencias	Descentralizada
	Proceso de selección por puesto	• Experiencia • Tiempo de servicio • Formación	Análisis curricular y entrevista –ruta interna o externa–	Centralizada
	Proceso de selección por puesto	• Tiempo mínimo de formación superior a 6, 8 o 12 años, según sean altos directivos o intermedios	Análisis curricular y entrevista de competencias. Excepcionalmente test de conocimientos	Centralizada
	Proceso de selección por puesto	• Experiencia • Formación	Análisis curricular, evaluación gerencial y por competencias. Referencias	Centralizada

5. Establecer una institucionalidad pública a cargo de la gestión de personas en el Estado

Se requiere de una institucionalidad rectora en el ámbito de la gestión de personas a nivel del Estado, que considere como sustancial la correcta ejecución del gasto público en materia de personal y que asuma con responsabilidad esta labor. La experiencia chilena, por ejemplo, nos muestra que la Dirección Nacional del Servicio Civil rige en este ámbito, siendo un organismo público relacionado con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda.

La institucionalidad a cargo de la gestión de personas debe estar íntimamente alineada con el trabajo que se realice respecto de planificación estratégica e indicadores institucionales de gestión y metas gubernamentales y con temas financieros. Lo señalado, toda vez que no habrá gestión estratégica de personas si no están claros los resultados esperables de cada entidad. Así, tanto los convenios de desempeño de la alta dirección como de los servidores públicos necesitan estar vinculados con los resultados institucionales.

En el caso de España, por ejemplo, se indica en el libro «Nuevos tiempos para la función pública» (Areses Vidal *et al.*, 2017), que se requiere trabajar los diseños organizativos, el análisis de puestos de trabajo y agrupaciones funcionariales en aras de llevar a cabo una intervención ordenada, sistemática, con unas mínimas garantías de éxito. Se plantea la dificultad de no poseer información adecuada que permita sistematizarla y abordar las intervenciones.

Conforme a lo analizado en las propuestas del citado libro, en países donde esté más asentada la institucionalidad de cuerpos en una lógica de carrera, convendría tener un enfoque orientado a las funciones del Estado, lo que permite ir transitando progresivamente de una función pública de cuerpos a una función pública de profesiones, dirigida a cumplir las misiones de servicio público encomendadas a la Administración. Al respecto, se puede ver la experiencia del País Vasco o del repertorio interministerial de los oficios del Estado⁸ en Francia, con el objeto de redoblar los esfuerzos en materia de planificación de dotación y extraer el máximo rendimiento de las estrategias institucionales.

En Chile, prácticamente el 70 % del empleo público está regido por un régimen contractual flexible, que habilita el acceso tanto desde el sector público como del privado. Ante esta realidad, los esfuerzos por parte de la Dirección Nacional del Servicio Civil se han enfocado en instalar, a partir de 2004, un modelo de gestión de personas que inspire el de cada organismo de la Administración civil del

8 Conocido por la sigla RIME, del francés «*répertoire interministériel des métiers de l'État*».

Estado. Sobre la base de este estándar, se debe planificar la gestión de personas y responder a los objetivos estratégicos de cada repartición pública. A pesar de ello, considerando la complejidad del sistema organizativo de los servicios públicos, se han ido abandonando lógicas homogéneas en el tratamiento de los cargos, sin perjuicio de que se mantienen los estamentos definidos en la ley de directivos, profesionales, técnicos, administrativos, auxiliares y fiscalizadores, en su caso.

En el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (2014), se indicó que la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile se creó bajo un diseño de políticas centralizadas e instrumentalización descentralizada de las mismas. Se constituyó como red experta en sistemas de capacitación y evaluación del desempeño. Asimismo contribuyó al establecimiento de perfiles de cargos, la utilización de modelos de gestión estratégica de manejo de personas y a la contratación meritocrática, creando lineamientos de selección y el portal www.empleospublicos.cl que integra la concursabilidad a nivel nacional. El informe de 2024, diez años después, ratifica el buen esfuerzo institucional chileno en materia de servicio civil (Banco Interamericano de Desarrollo, 2024).

A partir de 2017, en Chile se reforzó el rol de la Dirección Nacional del Servicio Civil. Efectivamente, con la publicación de la ley N° 20.955, se abrió paso a profundizar el rol rector de este organismo en la materia. En cambio, cuando se dictó la ley N° 19.882, esta entidad tuvo un rol asesor sin competencias para exigir a las instituciones públicas determinados estándares.

Es así como la letra q) del artículo 2° de la ley orgánica de la Dirección Nacional del Servicio Civil incorporó la facultad de impartir normas de aplicación general en 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 asuntos relativos a reclutamiento y selección de funcionarios, concursos de ingreso y promoción, programas de inducción o de capacitación, sistemas de promoción, sistema de calificaciones y otras materias referidas a buenas prácticas laborales. Indica la nueva disposición que, respecto de dichos temas, la Dirección Nacional del Servicio Civil puede solicitar información a las instituciones. Además, se obliga al Servicio Civil a velar por el cumplimiento de la regulación que imparta e informar semestralmente a la Contraloría General de la República sobre el particular (ley N° 19.882, artículo vigésimo sexto, artículo 2°, letra q).

Las materias contempladas en las referidas normas fueron las siguientes:

- a) estructura y estándares de las áreas de gestión y desarrollo de personas,
- b) políticas de gestión y desarrollo de personas,
- c) cumplimiento de estándares en procesos de reclutamiento y selección,

- d) concursabilidad y carrera funcionaria,
- e) cumplimiento de estándares en programas de inducción,
- f) gestión de prácticas profesionales y
- g) ambientes laborales y calidad de vida laboral.

A la fecha se está trabajando en definir dos normas más: una sobre género y gestión de personas y otra sobre salud mental en ambientes laborales.

A varios años de la implementación de las normas de aplicación general, se pueden apreciar ciertos avances como:

- 1) el 95 % de servicios públicos cuentan con una política en gestión y desarrollo de personas,
- 2) el 80 % de servicios tienen instalados sistemas de retroalimentación en materia de gestión de desempeño,
- 3) el 62,5 % de concursabilidad de cargos a contrata y Código del Trabajo en 2022.

Las normas de aplicación general han permitido instalar prácticas transversales y ciertos estándares relevantes en el tema. Se estima que se debe reforzar el imperio de estas normas haciéndolas más vinculantes para los servicios de la administración.

6. Implementar una política anticorrupción eficaz

Hay que enfrentar la corrupción no solo como un problema de conductas desviadas del marco legal y valórico, sino como una actividad que nos impide contar con decisiones públicas adecuadas y eficientes de cara a los ciudadanos.

Los códigos de conducta y sistemas de integridad deben implementarse de modo eficaz, con un fuerte énfasis preventivo y con capacidad de resolución de conflictos. La experiencia de los países del norte de Europa nos permitirá incorporar una mirada de gestión de la integridad en las instituciones públicas, lo que se recomienda observar con detenimiento.

Junto a lo anterior es preciso eliminar toda tolerancia a actos de corrupción y castigar severamente la conducta desviada. Al respecto, se requiere reforzar toda la institucionalidad pública, todos los poderes del Estado y formar funcionarios

y ciudadanos responsables en este ámbito. Implica desarrollar marcos de ética y sistemas de integridad que estén en permanente desarrollo al interior de las entidades del Estado.

Por lo señalado, la búsqueda de un funcionariado neutral debe ser un objetivo de política pública permanente. El establecimiento de normas y la implementación de instrumentos de gestión que promuevan la probidad y la integridad en todas sus dimensiones tiene que ser una labor activa, institucionalizada a nivel político y administrativo, considerando su financiamiento y un plan estratégico. Lamentablemente, no se aprecia una gestión integral de esta temática en cada uno de los países de la región.

Aunque la neutralidad y la imparcialidad no solo se logran a través de las herramientas aludidas precedentemente, requieren por sobre todo de políticos que circunscriban su labor al diseño de las políticas públicas y directrices programáticas, por un lado, y de gestores y funcionarios que ejecuten las mismas y provean servicios eficientes a los ciudadanos, por el otro.

La formación en integridad y cultura cívica debe estar en todo el sistema de capacitación funcional.

7. Exigir la concursabilidad eficaz del 100 % de la fuerza laboral del Estado, exceptuando los cargos de naturaleza político-representativa

No basta con una concursabilidad formal. Con la selección de personas perseguimos predecir comportamientos futuros y, por lo mismo, constituye una actividad compleja a la que no ponemos la suficiente atención. Es, además, el más decisivo de los subsistemas de gestión estratégica de personas, por cuanto desde él se articulan todos los otros.

Quienes nos hemos desarrollado laboralmente en este ámbito podemos dar testimonio de significativos avances en la materia. Así, las tecnologías nos permiten difundir en línea los procesos de selección mediante convocatorias abiertas y transparentes hacia la ciudadanía, incluso a nivel global. Por su parte, los portales de oferta de empleo público se han multiplicado en el mundo y ello es un elemento que tenemos que utilizar y expandir. Sabemos que la base de un buen certamen de selección es su competitividad, que además necesita ser motivada con una renta adecuada frente a los requerimientos del perfil que se

busca. En este sentido, el Estado no debería ser una entidad impermeable y solo considerar sus propios cuerpos en la atracción de talento.

Por otra parte, en procesos masivos de selección, los análisis y lecturas curriculares hoy pueden incluso beneficiarse de la inteligencia artificial para perfeccionar la búsqueda de perfiles idóneos.

También hemos visto la obsolescencia de las mediciones de conocimiento consideradas como única fuente del mérito. En la actualidad, el mercado del trabajo necesita por sobre todo actitudes, habilidades, formas de relacionamiento personal e institucional, lo que debe ser apreciado en toda evaluación de ingreso a una plaza pública.

Al momento de introducir la medición de habilidades o competencias, requerimos además de herramientas idóneas donde los desafíos aún son importantes. Por ejemplo, estudios han demostrado que las entrevistas no estructuradas solo pueden explicar el 14 % de un desempeño futuro (Bock, 2015: 113). Las comprobaciones de referencia solo un 7 % y el número de años de experiencia un 3 % (Bock, 2015: 113). En virtud de esto, las herramientas más útiles son las entrevistas estructuradas, las que son predictivas incluso para trabajos no estructurados. Se ha comprobado que provocan mejores experiencias tanto en los entrevistados como entrevistadores y que además son percibidas como más justas. No se suele recurrir a ellas, porque son difíciles de desarrollar —hay que elaborarlas, probarlas y asegurar que los entrevistadores se atengan a las pautas—.

Conforme a los mismos estudios, otros predictores importantes son la capacidad cognitiva general que pronostica un 26 % del desempeño y la prueba de trabajo en tanto simulación de la tarea que efectivamente desarrollaría el funcionario en un futuro, que explica el ejercicio de la labor en un 29 % (Bock, 2015: 113). El problema de esta última es que el rendimiento depende también de otras competencias como la colaboración con otras personas, cómo se adapta a la incertidumbre y cómo aprende.

El Estado no es el único que puede evaluar capacidades y competencias; hoy en día, los actores privados lo pueden hacer mejor. La experiencia chilena muestra cómo pueden incluirse servicios especializados de búsqueda y evaluación de candidatos a directivos sin riesgo de captura y recogiendo las mejores prácticas del sector privado. Asimismo, la administración civil en general ha incluido la utilización de estos servicios en la provisión de muchos cargos a partir de la reforma de 2003 contenida en la ley N° 19.882, que creó la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Registro de Consultores Externos en materia de evaluación de candidatos.

En el caso de las naciones latinoamericanas, el riesgo de clientelismo es claramente alto por lo que procuraremos cuidar los conflictos de interés y será preciso recurrir a certámenes competitivos para proveer los cargos de naturaleza administrativa. Para lograr esta medida, hay que delimitar, en cada país, aquellas dignidades que son de naturaleza representativa y, por tanto, políticas, ya sea en torno a la presidencia, ministerios, viceministerios, subsecretarías o secretarías, etcétera. El resto de los puestos que componen la Administración deben ser proveídos sobre la base de mecanismos de selección de vanguardia, eficaces, con medición de competencias basada en evidencia, entre otras cuestiones.

En Alemania (Areses Vidal *et al.*, 2017: 38), por ejemplo, no existe un proceso de selección definido centralmente ni una autoridad que supervise la materia. En general, el proceso transcurre mediante el avance de sucesivas etapas en un tiempo prolongado, directamente proporcional a la importancia de la categoría de ingreso. Tras la declaración inicial de aptitud, la fase de prácticas de los postulantes oscila entre seis meses y tres años. Finalmente, luego de un período de prueba de hasta tres años, culmina con un nombramiento de carácter vitalicio.

En el Reino Unido (Areses Vidal *et al.*, 2017: 43), se sigue el siguiente procedimiento: En primer lugar, se comienza con un test digital de razonamiento numérico y verbal, para continuar con un simulacro de tolerancia a la carga de trabajo. Luego se desarrolla una fase de medición de habilidades y aptitudes a través de ejercicios de un día con entrevista personal de 45 minutos. Se incluye una actividad grupal con otros cinco aspirantes. Posteriormente viene un examen escrito de 1 hora y 45 minutos que consiste en estudio de documentación y propuesta de recomendaciones para uno o dos casos. Además se debe preparar una nota de prensa. Le sigue una prueba de liderazgo donde los candidatos exponen ante evaluador durante diez minutos tras el análisis de 35 minutos de una propuesta de política pública. Superada esta última etapa se va al tribunal de selección definitivo.

Finalmente, el modelo francés (Areses Vidal *et al.*, 2017: 35) tiene una primera fase de admisibilidad, que consiste en la elaboración de un breve informe por el postulante y en la respuesta a cuestionarios de casos prácticos y de materias de derecho público, privado, hacienda pública, matemáticas y temas de la Unión Europea. Luego vienen pruebas de admisión a la escuela y un ejercicio oral que evalúa motivación y aptitudes. Para terminar, el candidato presenta una exposición escrita y una traducción al francés de textos en otros idiomas de la Unión Europea. Una vez seleccionado, cursará una formación de doce meses, seguida de una práctica de seis meses en una institución.

En Brasil, una nueva forma de selección para concursos públicos está siendo discutida a través del proyecto de ley N° 2.258, de 2022. Además de los exámenes tradicionales, el nuevo modelo propone la evaluación de aspectos

comportamentales a través de entrevistas, pruebas de aptitudes cognitivas y simulaciones de tareas. La propuesta sugiere que los municipios, estados, el Distrito Federal y la Unión adopten métodos de selección más específicos para determinar si el futuro funcionario posee los conocimientos, habilidades y vocación necesarios para desempeñar eficazmente un cargo en la Administración pública.

Su objetivo es garantizar una mayor seguridad jurídica en los concursos públicos, junto con la estandarización de los métodos de evaluación. Sin embargo, el proyecto de ley no impone la obligatoriedad de la implementación de todos los criterios. Cada municipio, estado, el Distrito Federal y la Unión tienen autonomía para decidir sobre la regulación de los nuevos criterios.

Además, una idea innovadora que el Gobierno federal pretende llevar a cabo es un proceso unificado para la selección de nuevos funcionarios. Este incluirá preguntas objetivas y ensayos, y cada organismo podrá agregar requisitos en cuanto a titulación, cursos y otras especificaciones. El objetivo de la iniciativa es democratizar el acceso a los puestos y ampliar la diversidad territorial y social de los servidores públicos.

8. Superar los modelos de empleo o de carrera: un empleo público neutral y eficaz

En este punto la reflexión nos lleva a mirar con mayor amplitud el tipo de sistema de empleo que cada país haya adoptado. No necesariamente debe aspirarse al desarrollo de carreras formales inspiradas en el régimen francés o de carrera.

Buscamos que las entidades públicas cuenten con estructuras claras, funciones y perfiles de cargo precisos con miras a cumplir con las labores organizacionales y la misión institucional. A nivel comparado incluso los regímenes más cerrados como el de Francia ha ido flexibilizándose a través del llamado RIME —*répertoire interministériel des métiers de l'État*— (Areses Vidal *et al.*, 2017: 79). Se trata de un catálogo que contiene una visión coherente y panorámica de todas las profesiones vinculadas a las funciones de la Administración.

Cada modelo, sea de empleo, carrera o Rechtsstaat responde a una idiosincrasia, a una historia institucional que debe ir perfeccionándose y respondiendo a los contextos de cada época, considerando mercado del trabajo, estructuras educacionales, necesidades sociales, entre otros factores.

8.1. Modelos abiertos y cerrados

Los cambios en el mundo del trabajo, al menos en Chile, han permitido abrir las vacantes del empleo público al mundo privado y salir de la estructura de carrera original contemplada en el Estatuto Administrativo de 1989.

Por ejemplo, la innovación que significó el modelo de alta dirección pública en Chile en 2003 siguió claramente una lógica de empleo, abriendo la oferta laboral tanto al sector público como al privado. Se implementaron concursos competitivos cuyo logro fue contar con los mejores perfiles profesionales posibles para estos importantes cargos directivos. En la actualidad, incluso un extranjero tendía derecho a adjudicarse una plaza directiva.

Algo similar podría ocurrir con otro importante conjunto de cargos de la Administración: la contrata, que representa hoy cerca del 70 % del empleo público. En estos casos, la gran mayoría de las veces, el llamado es también abierto a toda la ciudadanía; es más, la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile ha establecido la necesaria concursabilidad de este tipo de puestos. No obstante, la ley todavía permite que la provisión se realice mediante designación directa, facultando a la autoridad para elegir. Así, la concursabilidad real a 2022 representa el 62 %, mientras que 38 % es de libre nombramiento.

Sin perjuicio de ello, en los últimos 30 años, ha sido la contrata la que ha movilizado las nominaciones en el empleo público chileno, permitiendo ingreso por mérito, mientras que el ascenso y la desvinculación ocurren sobre la base del desempeño. Lo señalado anteriormente siempre que la autoridad aplique una adecuada política de gestión de personas. En los casos en que no ha sido así, se ha estado expuesto, sin duda, al riesgo del clientelismo y arbitrariedad.

Con los años, sobre todo a partir de la jurisprudencia administrativa de la confianza legítima de 2016⁹, esta categoría contractual se volvió hiperestable, lo que si bien es una protección frente al actuar arbitrario de la autoridad, significó, en muchos casos, una indebida estabilidad frente al mal desempeño funcionario.

Otra discusión que se plantea es el empleo de mecanismos de evaluación del desempeño de los servidores públicos de manera efectiva, que permita la desvinculación durante los períodos de prueba, cuando la persona no se ajusta al perfil deseado para ese puesto. Sin embargo, actualmente en Brasil, se observa

9 Dicha jurisprudencia de la Contraloría General de la República «sobre confianza legítima» indicó que los servidores públicos tienen la legítima expectativa de mantenerse en sus funciones, en la medida que hayan sido recontratados, al menos, en dos oportunidades, por lo que la autoridad debe fundar el término de los servicios (dictamen N° 22.766, 2016). Este criterio entregó una estabilidad que hasta la fecha no habían tenido los funcionarios a contrata, muy asimilable a la de los funcionarios de planta. En 2023, mediante fallo de la Corte Suprema, este plazo se reconsideró a cinco años respecto de un caso (rol N° 135.613, 2022), eventual cambio de jurisprudencia que, en un futuro, deberá abordarse por la Contraloría General en su doctrina administrativa.

que los gobiernos que han implementado esta herramienta no necesariamente la han utilizado de manera eficiente, lo que resta eficacia a este instrumento, que deja de cumplir el papel para el cual fue concebido.

Con el objetivo de cambiar esta realidad, el Gobierno federal brasileño instituyó el Programa de Gestión y Desempeño, a través de un decreto federal, que reglamentó mediante una instrucción normativa. En este programa, se formula un plan de entregas de cada unidad organizacional, que contendrá todas las previstas en el período, con metas, plazos y partes interesadas. A partir de este plan, se elaborará un plan de trabajo para cada individuo, de modo que pueda anticipar con claridad sus entregas en el período y cómo contribuirá a la ejecución de las actividades dispuestas. Estos planes también indicarán cuál es la vinculación estratégica con el plan de gobierno, guardando su relación con las prioridades de cada gestión. Con el fin de garantizar una buena gobernanza del programa, se contempla la creación de un comité ejecutivo que será responsable de su seguimiento, emitiendo orientaciones y aclarando dudas que puedan surgir en los organismos. Cabe destacar que el modelo buscó simplificar el papel del jefe inmediato, ya que los servidores serán evaluados por entregas. Además, también prevé la descentralización de la ejecución en todas las unidades de la estructura administrativa del órgano, permitiendo que todos comprendan su rol dentro de la organización.

Lo que resulta imprescindible, es lograr regímenes de ingreso meritocráticos en un 100 %, que luego ofrezcan un camino de desarrollo en un marco de ejercicio eficaz frente a la función del servidor público. La estabilidad, si bien debe tener una protección mínima, no puede significar que ceda frente al mal desempeño.

Se debe recordar que pueden haber también modelos weberianos cerrados eficientes —carrera—, pero no hay que perder de vista la importante investigación de Dahlström y Lapuente Giné (2018: 119) donde se señala: «Hemos visto que una Administración cerrada con leyes laborales estrictas y especiales no parece conducir a una menor corrupción, una mayor eficacia del Gobierno y una Administración más innovadora».

Las instituciones públicas requieren contar con el mejor perfil profesional posible en cada una de las posiciones y deben ofrecer a sus servidores, dentro de lo posible, rutas de desarrollo funcionario/directivo. Es preciso tener siempre presente que la cultura será el elemento que modele una función pública imparcial y eficaz. Hay que aspirar a ser más prácticos y menos dogmáticos. Tal vez menos carrera administrativa tradicional y más desarrollo de carrera.

9. Modificar los actuales modelos de gestión del desempeño por herramientas simples que aseguren un marco relacional fundado en la confianza y la equidad organizacional

En esta materia, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha señalado que supervisar y evaluar el rendimiento, especialmente llevar a cabo las evaluaciones de rendimiento del personal, es un proceso complicado. La experiencia indica que el intento de introducir sistemas de puntuación muy formalizados y detallados en las organizaciones públicas no resulta exitoso (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2008).

Si miramos los diversos estatutos sobre gestión del desempeño a nivel regional, encontraremos una sobrerregulación de los mismos. Se debe considerar que, en sistemas no desarrollados de administración de personas, la valoración del rendimiento normalmente no es una herramienta que permita potenciar las competencias de los servidores públicos, sobre todo cuando los dispositivos de calificación no hacen las distinciones adecuadas respecto de las brechas entre los funcionarios.

A nivel regional contamos con instrumentos que no cumplen con la función de medir el desempeño, situando a la mayoría de los colaboradores en la cúspide de las escalas de valoración. En Chile, por ejemplo, el 98 % de los servidores públicos están hace décadas en la lista uno de calificaciones, que es la mejor de las cuatro determinadas por la ley.

Cabe recordar que el objeto de los sistemas de evaluación de desempeño es una mayor confianza entre evaluador y evaluado. Observadores como Abrahamson afirman que los sistemas de evaluación del rendimiento en el sector público deben producir un mayor nivel de compromiso y estar diseñados de una manera humanista (Dahlström & Lapuente Giné, 2018: 119).

Un sistema interesante de medición del rendimiento es el canadiense, que no solo toma en cuenta los objetivos de resultados concretos que tienen que cumplir los servidores, sino que además considera la forma en que se ejecutan estas actividades en la interrelación con otras personas.

Finalmente, es preciso señalar que la permanencia de un servidor público en un cargo debe estar estrictamente relacionada a su rendimiento objetivo,

cuestión que, en muchos de nuestros países, queda anulada bajo una incorrecta comprensión del principio de estabilidad de la función pública.

Mucha atención se debe poner a los indicadores de desempeño de carácter colectivo e institucionales, los que pueden ser complementarios y eficaces.

10. Vincular la gestión de personas a la medición de atención de los ciudadanos

No podremos tener los resultados esperados para una óptima política de gestión de personas si no apreciamos su efectividad en la resolución de los problemas de la ciudadanía.

Cómo señalábamos anteriormente, debe haber una estrategia de personas encargadas de cumplir los objetivos de gestión y la agenda programática. Sobre la base de esa estrategia corresponde articular metas institucionales, funciones directivas y perfiles de los profesionales, técnicos, administrativos, fiscalizadores y de todos aquellos puestos que componen los servicios de la Administración del Estado. Se vuelve interesante en este punto ver la experiencia francesa del RIME —*répertoire interministériel des métiers de l'État*—, cuya inspiración es sintonizar los puestos de trabajo, los perfiles profesionales y las estrategias institucionales.

Tenemos que recoger este tipo de experiencias e ir a un detalle que regularmente queda fuera de la mirada financiera, en tanto los presupuestos anuales exigen necesidades de personal a los organismos, pero dichos requerimientos no se contrastan con esfuerzos estratégicos o los procesos críticos de cada servicio público.

Es preciso medir la relación que hay entre los esfuerzos en implementar políticas de personas y el resultado final, particularmente hacia el ciudadano. Aquí se juega la verdadera innovación en la gestión de recursos humanos. Hay que analizar cuál fue el impacto de dicha inversión en la disminución de la mortalidad hospitalaria, de las listas de espera en servicios de salud, en la eficiencia del uso de los pabellones quirúrgicos, en el rendimiento de los alumnos en establecimientos educacionales, etcétera.

Es interesante el trabajo que hizo Mikel Gorriti en el País Vasco en los años noventa sobre la base de un método que busca realizar intervenciones concatenadas para obtener información sobre la composición de efectivos, diseños organizativos, valoración de puestos de trabajo, evaluación del desempeño, selección y formación (Gorriti Bontigui & Toña Güenaga, 2006).

Para Gorriti, el análisis de puestos de trabajo parte de la distinción esencial entre función y tarea. La función designa el compromiso que la Administración asume con la necesidad del ciudadano, en virtud de la competencia legalmente atribuida. Indica qué se hace o qué se debe hacer. En cambio la tarea es el proceso desarrollado por un servidor para cumplir con esa responsabilidad y se refiere al rendimiento concreto del titular del puesto. Muestra cómo se ejecuta algo o cómo se debe ejecutar (Gorriti Bontigui & Toña Güenaga, 2006).

Para este autor, las funciones constituyen el producto del diseño organizativo. En su dimensión estratégica, el diseño organizativo requiere definir los ámbitos y los tipos de ciudadanos a partir de tres preguntas:

- 1) ¿Qué administrados tengo y quiero seguir teniendo?
- 2) ¿Qué administrados tengo y no quiero tener, y puedo? y
- 3) ¿Cuáles no tengo y quiero tener? (Gorriti Bontigui & Toña Güenaga, 2006)

Estos modelos permiten, dentro de la lógica administrativa de los países de América Latina, mejorar su función pública y su gestión de personas.

En el caso chileno, desde hace casi una década, se ha realizado un esfuerzo para medir la satisfacción usuaria. Conforme al sitio web del Ministerio de Hacienda¹⁰, la «medición de satisfacción usuaria» es una encuesta que busca identificar oportunidades para incrementar la eficiencia en la provisión de los servicios del Estado, tomando como base las necesidades de la población. Se indica que los resultados se usan para definir planes de acción específicos en las instituciones públicas, que apunten a la simplificación de los trámites, el perfeccionamiento de los canales de atención, la reducción de tiempos de tramitación, la entrega de mejor información y, general, a un funcionamiento más idóneo del Estado en su conjunto.

Este proyecto comenzó en 2015 como parte del «Programa de Mejora de la Gestión Pública y de los Servicios al Ciudadano» del Banco Interamericano de Desarrollo y del Ministerio de Hacienda. Desde entonces la medición ha ido creciendo en cobertura y se han levantado más de 470.000 encuestas a usuarios del Estado.

En el proceso «medición de satisfacción usuaria» del presente año, participan 74 instituciones públicas, cuyos trámites abarcan más del 80 % de las transacciones de trámites del sector público en 2022.

Este tipo de mediciones son una fuente relevante para abordar la relación entre la gestión estratégica de personas y la atención de usuarios de la Administración.

10 <https://www.hacienda.cl/areas-de-trabajo/modernizacion-del-estado/medicion-de-satisfaccion-usuaria-2023>

11. Aumentar la representatividad y diversidad en la burocracia estatal

La discusión sobre la burocracia representativa no debe estar separada de las conversaciones sobre la mejora de la gestión pública. Cuanto mayor sea la representatividad de grupos y minorías, mayor será la probabilidad de formular e implementar políticas públicas más integrales que contemplen diversas perspectivas. No se puede pensar en políticas públicas de igualdad de género cuando la representación femenina en las instancias de poder es baja en comparación con la masculina. Lo mismo ocurre con grupos discriminados en términos de etnia, orientación sexual, clase o discapacidad, entre otros.

Además de tener impacto en los resultados, la legitimidad de los Gobiernos se potencia cuando estos incorporan la diversidad como un valor y lo llevan a cabo en el cambio de cultura dentro de la Administración pública. En América Latina, esto es aún más relevante, dada la histórica postergación de grupos indígenas, mestizos o no europeos, todo lo que ha llevado a una sociedad completamente heterogénea y compleja.

En este sentido, es necesario pensar en la selección de líderes con criterios que favorezcan la promoción de la diversidad, así como en procesos de selección para puestos de trabajo de primera línea. Hay que diseñar políticas que reduzcan la brecha salarial y aborden prejuicios y discriminaciones, volviéndose permanentes mediante la institucionalización de estas iniciativas en la legislación, creando canales de acogida y escucha cualificada, y mejorando cada vez más los datos que permitan obtener una visión más amplia sobre el tema.

Referencias

- Acemoğlu, D. & Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Deusto.
- Areses Vidal, X.; Blanco Gaztañaga, C.; Colmenares Soto, P.; Fernández Palomares, E.; Gallego Torres, A.; Gómez de Villalobos, G.; Íñiguez Hernández, S.; Labrada Tellado, M. L.; Mapelli Marchena, C.; Pastor Sainz-Pardo, I. & Souto Alonso, J. (2017). *Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración general del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública. <https://www.inap.es/documents/10136/1721365/PagInicia-Nuevos-tiempos-para-la-funcion-publica.pdf/e480c0e2-1c29-dc86-c3d7-2a8f9d688617>

- **Banco Interamericano de Desarrollo. (2014).** *Reporte anual de 2014*. <https://publications.iadb.org/en/publication/17510/inter-american-development-bank-annual-report-2014-financial-statements>
- **Banco Interamericano de Desarrollo. (2024).** *Reporte anual de 2024*.
- **Bock, L. (2015).** *La nueva fórmula del trabajo*. Penguin Random House.
- **Charron, N.; Dahlström, C. & Lapuente Giné, V. (2012).** No law without a state. *Journal of Comparative Economics*, 40 (2), 176-193. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0147596711000734>
- **Colonnelli, E.; Prem, M. & Teso, E. (2020).** Patronage and Selection in Public Sector Organizations. *American Economic Review*, 110 (10), 3071-3099.
- **Dahlström, C. & Lapuente Giné, V. (2018).** *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos* (Ramón González Fériz, traductor). Deusto.
- **Díaz Ortega, C. H. (2018).** Gestión pública del siglo XXI y sus pilares principales: ética y gobernanza. *Revista Colombiana de Contabilidad*, 6 (11), 105-119. <https://ojs.asfacop.org.co/index.php/asfacop/article/view/asf.v6n11.88/73>
- **Drumond, F. (2022).** *Wage Bill & Public Workforce Reform in Brazil*. Instituto República.
- **Evans, P. & Rauch, J. (1999).** Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State. *American Sociological Review*, 64 (5), 748-765. <https://homepage.ntu.edu.tw/~kslin/macro2009/Evans%20and%20Rauch%201999.pdf>
- **Gorriti Bontigui, M. & Toña Güenaga, F. (2005).** El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la administración general de la comunidad autónoma del País Vasco. *Presupuesto y Gasto Público*, (41), 245-270. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/41-12_MikelGorritiBontiguiFernandoTo%C3%B1aGuenaga.pdf
- **Henderson, V. (2003).** The Urbanization Process and Economic Growth: The So-What Question. *Journal of Economic Growth*, 8, 47-71. <https://doi.org/10.1023/A:1022860800744>
- **Latinobarómetro. (2023).** *Informe 2023. La recesión democrática de América Latina*. Corporación Latinobarómetro. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

- **Llano, M. M. (2017).** Discusión sobre las relaciones entre política y administración pública en América Latina: patronazgo y burocracia. Una interacción inexplorada. *Revista Enfoques*, 15 (27), 43-67. <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/461>
- **Morales Casetti, M. (2014).** Nueva gestión pública en Chile: orígenes y efectos. *Revista de Ciencia Política*, 34 (2), 417-438. <https://revistacienciapolitica.uc.cl/index.php/rcp/article/view/11988/10876>
- **Morales Casetti, M.; Salas Portuquez, R. & Bustos Gutiérrez, M. T. (2022).** Sistema de alta dirección pública en Chile (2004-2015): análisis de sus efectos en el desempeño institucional mediante panel de datos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (82).
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2008).** *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*.
- **Otero Ruiz-Tagle, C. & Muñoz Henríquez, P. (2022)** *Managers and Public Hospital Performance*. Universidad de California en Berkeley. https://cristobalotero.github.io/files/hosp_managers.pdf
- **Rubinstein, A. & Yaari, M. E. (1983).** Repeated insurance contracts and moral hazard. *Journal of Economic Theory*, 30, 74-97. <https://arielrubinstein.tau.ac.il/papers/13.pdf>
- **Universidad de Chile. (2021).** *Estudio cualitativo sobre los factores que inciden en el resultado de los estándares de probidad y transparencia de servicios públicos chilenos. Informe final, diciembre 2021*. Centro de Sistemas Públicos, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. <https://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2022/03/20211222-informe-final-estudio-probidad.pdf>

Normativa

- **Ley N° 19.882, regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica.** Diario Oficial de la República de Chile, 23 de junio de 2003. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=211480>

Jurisprudencia

Corte Suprema, sentencia rol:

- **Nº 135.613 (2022).** «Barraza con Municipalidad de Santiago». Sentencia del 23 de mayo de 2023. https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/ADIR_871/suprema/documentos/docCausaSuprema.php?valorFile=eyJ0eXAiOiJKV1QiLCJhbGciOiJIUzI1NiJ9.eyJpc3MiOiJodHRwczpcL1wvb2ZpY2luYWp1ZGljaWFsdmlydHVhbC5wanVkJmNslwiYXVkljoiaHR0cHM6XC9cL29maWNpbmFqdWRpY2IhbHZpcnR1YWwucGp1ZC5jbCIsImhhdCI6MTcxNTg2Njk3OSwiZXhwIjoxNzE1ODcwNTc5LCJkYXRobiJoiSmMrWVhhN3RZS0E5ZHVNYnJmX08rSTFNSXhjNIR6YmJVWGH5SU5XS0JSOEFic3hRT2hYVGhZNIAM1F2aUc0dkZLSTFheDBxQkYyQ1VcLzI0NVwvVE91VEYreVAXRWITa25jdlowemxUMk9Ld3JJMk1na0JMblR6ZVYyYStuRjlcL3lGRGtnTEk3aVRtc2ZUeXdZUDgrUG9SUT09In0.Go8NQLrOjslYBh63qR--tHYrh9ZRkWdMKt9wbDKxbZQ

Contraloría General de la República, dictamen:

- **Nº 22.766 (2016).**
<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/022766N16/html>