

MODERNIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DEL ESTADO. UNA APROXIMACIÓN DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MODERNIZATION AND PROFESSIONALIZATION OF THE STATE.
A PUBLIC ADMINISTRATION APPROACH

NICOLÁS DIDIER
Universidad de Chile
nicolas.didier@gobierno.uchile.cl

JUAN PABLO ARAYA
University of Georgia, Estados Unidos
juanpablo.araya@uga.edu

RESUMEN

En el marco latinoamericano, la modernización y profesionalización de la gestión pública chilena han sido destacadas por su nivel de profundidad, estabilidad y calidad. Este artículo examina la construcción de la narrativa de la modernización y profesionalización chilena, utilizando la perspectiva disciplinar de la Administración Pública. Con este propósito, se elaboró un diseño de estudio de caso, que diera cuenta de la evolución de la gestión pública entre 1990 y el 2023, considerando no sólo las reformas administrativas, sino que incluyera una de las mayores condicionantes de la efectividad del Estado: la disponibilidad de capital humano especializado. Los resultados apuntan a que los sistemas de registro administrativo del Estado han fallado al representar el volumen del empleo público, como también los cambios cualitativos en la fuerza de trabajo del sector público.

Palabras clave: Modernización del Estado, Profesionalización, Empleo público, Educación superior, Chile.

ABSTRACT

The Chilean public management modernization processes within the Latin American context have been distinguished by their depth, stability, and quality. This article examines the construction of the modernization and professionalization narrative using the disciplinary perspective of Public Administration. For this purpose, a case study design was developed to account for the evolution of public management between 1990 and 2023, considering not only administrative reforms but also one of the most significant determinants of state effectiveness: the availability of specialized human capital. The results indicate that the state's administrative registration systems have failed to accurately represent the volume of public employment and the qualitative changes in the public sector workforce.

Keywords: State modernization, Professionalization, Public employment, Higher Education, Chile.

INTRODUCCIÓN

En el contexto internacional, la construcción de estados modernos y eficientes ha sido materia de larga discusión desde la disolución de la ex Unión Soviética. Los procesos de la globalización, la creación de un canon para las administraciones públicas en los países miembros de la Unión Europea, la influencia de los bancos de desarrollo regionales e internacionales, han derivado en la construcción en un imaginario normativo de lo que implica la gestión de lo público. Este ha sido referido de diversas formas en la literatura nacional e internacional, pero en el caso chileno –y latinoamericano– se correspondería con las ideas de la modernización del Estado y la profesionalización de la gestión pública. Estas nociones, fuertemente influenciadas por el movimiento del *new public management* (nueva gestión pública) han sido la inspiración del desarrollo institucional de los sistemas de servicio civil en la región, aunque con escasa atención hacia la evaluación empírica de las formas y consecuencias de las reformas administrativas que les han dado forma.

La construcción conceptual de los imaginarios sociotécnicos de la modernización y profesionalización del Estado dependientes de la corriente de la nueva gestión pública ha favorecido la tendencia hacia el uso de argumentos normativos por sobre argumentos basados en la evidencia en lo que respecta a la administración del Estado (Moynihan 2008). Tal y como discutiera Herbert Simon (1946) en sus críticas hacia la administración precientífica, el examen de la construcción de los argumentos es fundamental para construir premisas sólidas bajo las cuales puedan construirse prácticas que lleven a alcanzar los estándares de eficiencia y eficacia que las organizaciones requieren. En este caso, los estándares normativos que se buscaron en la nueva gestión pública se encontraron desajustados de fenómenos de cambio sociotécnicos complejos desde sus albores hasta su declive hacia finales del 2010 (Meier y O’Toole, 2009), como lo fueron los procesos de cambio tecnológico, la desindustrialización y la expansión de la educación superior (Didier 2024a, Didier, 2024d, Didier y Perez-Comisso, 2024). En este contexto, entender la dinámica generada por los cambios en la disponibilidad de capital humano es fundamental para abordar el problema de calidad, eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Como parte del diagnóstico compartido a nivel mundial, se encuentra que los sistemas educacionales a través del mundo han experimentado un proceso de expansión en la matrícula, avanzando en términos de cobertura como en el desarrollo de programas formativos *ad hoc* a las necesidades detectadas por los distintos países (Marginson 2016, Schofer y Meyer 2005). Esta expansión, si bien ha tomado diferentes formas institucionales como la liberalización o mercantilización de las instituciones de educación superior (Didier 2024b), ha generado diferentes derroteros respecto a cómo el incremento en los stocks de capital humano afecta la productividad general de la economía (Christopoulos y McAdam 2019, Sala-I-Martin 1996, van der Meer 2009). Al mismo tiempo, que los efectos en el mercado del trabajo, ya sea a través de los cambios en la demanda por habilidades o las condiciones de empleo, han puesto en duda si los mismos sistemas económicos pueden ofrecer condiciones de retorno económico favorable para la oferta de trabajadores (Bauer 2002, Green, Kler y Leeves, 2007, Green y Henseke 2021).

En el caso chileno, la historia reciente ha mostrado una consecución de tres procesos de masificación de la educación superior, incluyendo la liberalización en las reformas de la década de los ochenta, el incremento en la demanda a través de la creación del Crédito con Aval del Estado en el año 2005, y más recientemente, la implementación de la gratuidad y desarrollo de

instituciones educacionales públicas a nivel regional (Didier 2021a). Estas reformas, que han apuntado a cambiar la disponibilidad de capital humano, ya sea incrementando la oferta o subsidiando a la demanda, han provocado un incremento sostenido a través del tiempo en la disposición de trabajadores con estudios superiores en el mercado laboral (Didier 2021b). En consecuencia, las organizaciones públicas y privadas se han visto en disposición de un mayor grado de formación y especialización en la fuerza de trabajo, impulsando la reorganización de los procesos productivos, y centrándose en dimensiones de la gestión económica de dichos procesos, agregando presión sobre la eficiencia y eficacia del uso de recursos, como en la calidad de la producción como rasgo competitivo.

En el caso del sector público chileno, la expansión de la educación superior ha sido acompañada por diversas agendas de modernización del Estado, las cuales han apuntado a crear condiciones apropiadas para la provisión de bienes y servicios públicos al interior del aparato estatal. Dichas reformas han incluido elementos centrados en la eficiencia del gasto, a través de la creación y difusión de mecanismos de evaluación de la acción pública por parte de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) (2024), la creación de una institucionalidad para garantizar estándares de respeto a los principios del mérito y la no discriminación a través de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) (2024), la creación de mecanismos institucionales para asegurar la transparencia en la acción pública (Ley 20.285 sobre el Acceso a la Información Pública, de 2008), o más recientemente, la creación de un marco de optimización de la gestión pública a través de la implementación de tecnologías de la Información (Ley 21.180 sobre Transformación Digital del Estado, de 2019).

Las mencionadas transformaciones a la gestión del Estado han abierto la puerta a la adopción y uso de marcos de referencia al interior de la literatura de las capacidades estatales (Grindle 1996), donde el entendimiento de su dimensionalidad es clave para establecer juicios respecto del impacto de las reformas en las características de la gestión de lo público. Cabe destacar en este punto que las dimensiones relacionadas a los procesos, procedimientos y características de la fuerza de trabajo son inadecuadamente representadas en lo que se ha definido como capacidades institucionales (enfoque propio de la ciencia política) (Agudo et al. 2017, Moreno 2007), mientras que son un componente central en las discusiones de las comunidades de la administración pública a través de las ideas de capacidad administrativa (Caiden 1973), y en la comunidad de estudios de políticas públicas con el marco de las capacidades de política pública (Howlett 2015, Wu et al. 2015).

En este contexto, las ideas de la profesionalización y modernización del Estado encuentran un marco común en las dos últimas comunidades, donde la disponibilidad de capital humano debiese ser un elemento central en la discusión (Aguilar 2016, Fajardo 2010). Sin embargo, este no ha sido el tenor de la discusión en la comunidad epistémica de los asuntos públicos en Chile. En esta comunidad, donde no se ha logrado consolidar el espacio disciplinar de la administración pública (Cienfuegos y Penaglia 2016), las premisas centrales en la discusión de la profesionalización de la gestión del Estado han sido colonizadas por académicos e investigadores que provienen de la ciencia política, la sociología de la modernización, la economía y de la gestión privada. Por ello, fuera de los límites de la región latinoamericana, el desarrollo teórico y de investigación empírica no se corresponde con los marcos teóricos, analíticos y empíricos de la comunidad epistémica global de la administración pública (Hou et al. 2011, Perry 2016).

Este artículo tiene como propósito abordar el problema de la discusión respecto de los procesos de modernización y profesionalización del Estado desde la perspectiva disciplinaria de la administración pública, utilizando la metodología del análisis de caso para ilustrar el proceso de adaptación del sector público a la creciente disponibilidad de una fuerza de trabajo con mayores niveles de calificación. Utilizando los registros administrativos de organismos públicos y encuestas sociales, se analiza el proceso de profesionalización del Estado con foco en el empleo público y las características de sus trabajadores. Las conclusiones apuntan a que existen problemas en la construcción del imaginario administrativo respecto del empleo público, pues los registros administrativos del empleo público no coinciden con las estimaciones de las encuestas sociales, y donde, la educación formal no ha recibido la atención suficiente como elemento central del proceso de modernización de la gestión pública. En este sentido la evidencia apunta a señalar que, aunque puede establecerse un grado de avance en la inclusión de los criterios del mérito y la despolitización, esto no se traduce en profesionalización, es decir, un aumento significativo en la proporción de profesionales como fuerza de trabajo en el sector público en el período analizado.

El resto del artículo se organiza de la siguiente forma. En la segunda sección se presenta la visión dominante en la comunidad epistémica de los asuntos públicos chilena respecto del proceso de modernización y profesionalización del Estado, y se contrasta con la literatura internacional de la comunidad de administración pública. La tercera sección describe la metodología utilizada para el Estudio, incluyendo sus características y fuentes de datos consultadas. La cuarta sección presenta los resultados de acuerdo con el modelo de análisis. Finalmente, se discuten las implicancias en el marco de la relación a la educación y su impacto en la gestión pública.

LITERATURA RELEVANTE

El análisis de los procesos de modernización y profesionalización de la gestión pública demanda un ejercicio de honestidad intelectual, el cual debe considerar que la problematización de estos fenómenos se ha dado en diferentes espacios de la comunidad epistémica de los asuntos públicos. Para organizar la presentación de esta discusión, proponemos que en el caso chileno han coexistido tres entendimientos sobre el significado y conceptualización de estas ideas: la mirada de la comunidad de práctica, la perspectiva de la sociología de la modernización y la propuesta de la ciencia política. Mientras, lo que corresponde a la perspectiva disciplinar propia de la administración pública ha sido escasamente desarrollada al interior de la comunidad epistémica, por lo cual, usaremos el marco de la administración pública global para mostrar las diferencias.

MODERNIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN: AMBIGÜEDAD Y HETEROGENEIDAD

La comunidad epistémica de los asuntos públicos afrontó el problema de la modernización del Estado, primero desde la propia narrativa generada por la comunidad de práctica desarrollada por los gobiernos de los años noventa, con un fuerte concurso de las influencias del Ministerio de Hacienda a través de la DIPRES y del Ministerio de Planificación (posteriormente Ministerio de Desarrollo Social y Familia) (Ministerio Secretaría General de la Presidencia 2001, 2013, Navarrete Yañez 2008). En este contexto, la idea de modernización poseía una fuerte orientación práctica enfocada hacia el control financiero del Estado, avanzando en la construcción de los

sistemas de auditoría a la función pública, condiciones y capacidades para ejecutar los mandatos democráticos y los propios de la constitución política, tanto como mecanismos de seguimiento a la implementación de los programas sociales. Sin embargo, como es notorio en los documentos generados desde los organismos públicos que participaron en las primeras instancias institucionales como el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, la idea de modernización no tenía una conceptualización clara y hacía referencia a agendas, objetos e instrumentos dispares y desconectados de la administración del Estado.

Ahora bien, esto contrasta con los desarrollos intelectuales que presentó la sociología de la modernización, donde las ideas centrales de los procesos discontinuados de desarrollo económico e institucional por la regresión autoritaria que marcó las décadas del sesenta al ochenta en Latinoamérica (Cardoso y Faletto 1978, Germani 1962, Haggard y Kaufman 2016) volvieron a ser parte de la discusión, esta vez, dentro de los límites del consenso de Washington (Williamson 2009). Concordantemente, la idea de modernización aparece desde la adopción de las prácticas y lineamientos normativos definidos desde el norte global, como una puesta al día, de lo que debía hacerse según los estándares de los países desarrollados. Desde este contexto, retornaron al debate los problemas de la burocracia y desarrollo de la función pública desde sus influencias weberianas, el desarrollo del capital humano, la necesidad de adaptaciones institucionales para la participación ciudadana y la gobernanza de los territorios (Girola 2008, Miranda Lopez 1992, Sojo 2004).

Por el contrario, la visión que prima en la comunidad académica de los asuntos públicos en Chile proviene de los marcos propios de la ciencia política y las políticas públicas, los que entendieron la modernización y profesionalización como sinónimo de despolitización a través de la institucionalización de sistemas de servicio civil (Aberbach et al 1981, Grindle 2012, Peters y Pierre 2004). Específicamente, la literatura chilena desarrolló los conceptos de modernización de la gestión pública, en el contexto de las reformas administrativas ocurridas desde la década de los noventa y específicamente, las que adhirieron al movimiento de la nueva gestión pública (Alberts et al. 2021, Ramírez-Alujas 2001, Morales 2014). Internacionalmente, esta corriente se erigió como una respuesta al paradigma tradicional, identificado como el paradigma burocrático (Aucoin 1990, Hood 1991, Barzelay 1992, Moore 1995, Osborne y Gaebler 1992) criticándolo por su foco en las necesidades de las agencias estatales, inflexibilidad, lentitud para adaptarse a los cambios (Barzelay 1992) y déficit en la capacidad de generar valor (Moore 1995).

Paradójicamente, el debate en torno a la idea de profesionalización de la gestión pública entendida como despolitización extrañamente estuvo presente en la literatura internacional sobre NGP ya que esta discusión ocurrió principalmente a finales del siglo XIX en Estados Unidos y Reino Unido (Wilson 1887, Goodnow 1900). Mas bien, en materia de personal público, la literatura de la NGP propuso la introducción de incentivos al desempeño de los funcionarios públicos como mecanismo de motivación extrínseca, el reemplazo de los mecanismos rígidos de carrera funcionaria, y la entrega de mayores espacios de discrecionalidad a los gerentes bajo el slogan “dejar a los gerentes gestionar” (Dunleavy 1991, Hood 1991). En este sentido, la discusión en cuánto al personal público se problematizó en torno a dos dimensiones: por un lado, cómo las organizaciones públicas implementan sistemas de incentivos (positivos y negativos) de forma tal que los profesionales tengan mayores espacios de discrecionalidad para utilizar sus capacidades técnicas; y por el otro, asegurar los mecanismos de control de forma que una mayor discrecionalidad no implique desacople de las directrices de los políticos.

En este sentido, en América Latina la discusión sobre personal público y, específicamente, la profesionalización se dio en un espacio distinto a la literatura internacional de la administración pública. Aunque la literatura latinoamericana concibió las reformas implementadas en la región como una respuesta al paradigma burocrático (Oszlak 2003, CLAD 1999, Lora 2007), en la práctica en las administraciones públicas de la región el modelo burocrático estuvo lejos de institucionalizarse. Teóricamente, el modelo burocrático se caracterizó por el profesionalismo lo que implica que los funcionarios deben ser seleccionados y promovidos en función de sus competencias técnicas y el mérito, evaluado a través de exámenes periódicos. De este modo, los funcionarios deben desempeñarse de manera impersonal y neutral sin influencias políticas. Por el contrario, la administración pública en la región “ha sido caracterizadas por nombramiento basados en patronazgo, patrimonialismo y una débil capacidad para ejecutar políticas públicas” (Polga-Hecimovich 2019: 1). Paradójicamente, las reformas administrativas en América Latina en materia de personal público, en vez de buscar modernizar el modelo burocrático, propusieron burocratizarlo a través de la institucionalización de la carrera administrativa separándola de la interferencia de la actividad política.

Más bien, la discusión conceptual sobre profesionalización en el contexto de las reformas administrativas latinoamericanas, estuvo influenciada principalmente por los marcos provistos por la ciencia política, restringiendo el concepto específicamente a la implementación de servicios civiles para la selección, principalmente de directivos públicos, en base a criterios meritocráticos aislando la influencia política en el proceso de selección (Oszlak 2009, Echebarría 2008, Longo y Ramío 2008, Chudnovsky 2017, Maillot 2017). Como lo define Parrado (2008: 224), se entendió profesionalización como “la introducción del mérito en el reclutamiento y la carrera administrativa (la que) implica cierta autonomía de la burocracia frente a las injerencias del poder político” En este contexto, se concibió la introducción de servicios civiles como mecanismo a través del cual se alcanzaría la profesionalización de las administraciones públicas de la región.

Es bajo este marco conceptual que se explica por qué la administración pública chilena es evaluada como una de las más profesionales de la región ya que ha sido pionera en la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública en 2003. De acuerdo con la DNSC (2017), la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública “abrió un espacio al mérito y la profesionalización en la gestión de los organismos del Estado (estableciendo) un nuevo estándar profesional en el proceso de modernización y transparencia de la gestión pública” (p.112). De esta forma, los conceptos de modernización y profesionalización en el contexto chileno han convergido para denotar la institucionalización de estructuras y procesos dirigidos a disminuir la influencia política en la selección de los directivos públicos y la introducción de criterios de selección basados, en parte, en el mérito de los servidores públicos.

Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, esta conceptualización de profesionalización como no politización es propia de la discusión de la ortodoxia administrativa a finales del siglo XIX (Wilson 1887, Goodnow 1900) como respuesta a la captura política del Estado y surgió en un contexto sociohistórico muy distinto al actual. En este contexto, los cargos públicos eran considerados como un botín de la contienda política. Ante esto, las posiciones en las administraciones públicas eran provistas por personas sin las calificaciones profesionales requeridas, por lo que se hizo necesaria una distinción entre políticos y técnicos (o

profesionales). Sin embargo, en nuestros días, con el aumento de la demanda y la oferta en el mercado de la educación superior, el que los cargos públicos sean provistos por profesionales no es una medida válida para indicar un menor grado de politización. En este sentido, diferentes estudios han demostrado que en el sector público es posible encontrar funcionarios públicos profesionales, pero con un capital político importante (*technopolis*) (Domínguez 1997, Silva 2008, Joignant 2011, Araya 2016).

Por lo tanto, la utilización del concepto de profesionalización como sinónimo de despolitización a través de la implementación de instituciones no reviste mayor aporte conceptual y, por el contrario, entrega significados equívocos para la evaluación de la conformación profesional del Estado chileno. Por un lado, la utilización de este concepto puede llevar a la errónea conclusión de que, porque un país ha implementado la institucionalidad de servicio civil tiene una administración más profesionalizada. En esta línea, por ejemplo, Oyarce y Paredes (2016), concluyen que “lo relevante de la instauración de los modelos de servicio civil es la oportunidad que implicó en el desarrollo hacia la profesionalización de los funcionarios” (121). A su vez, González et al (2016: 67) concluyen que la creación del Sistema de Alta Dirección Pública es “el hito más importante para la profesionalización de la función pública en Chile”. Sin embargo, distintos trabajos empíricos han demostrado que, aunque Chile ha implementado un Sistema de Alta Dirección Pública, se continúan privilegiando los criterios políticos por sobre los técnicos (Olavarría y Dockendorff 2016). En este sentido, para estos autores, el Sistema de Alta Dirección Pública fue el resultado de una transacción política beneficiosa para los actores políticos de las dos fuerzas políticas más importantes en Chile.

Por otro lado, la conclusión de que el Estado chileno es más profesional como producto de la implementación de la institucionalidad del servicio civil ignora los rasgos históricos del desarrollo histórico de la burocracia chilena y el real interés por parte de los actores políticos en la profesionalización del Estado. Históricamente, la administración pública chilena comparte los rasgos clientelares con los demás países de la región. Aunque ha habido propuestas intelectuales (Letelier 1896, Bascuñan 1963), y estructurales, como las reformas de 1880 que buscaron la profesionalización de la burocracia mediante la reorganización en la estructura y funcionamiento del Estado (Barría 2008), el rasgo principal de la trayectoria de la burocracia chilena es su composición basada en criterios clientelares. En este sentido, según Rehren (2010, 132) “(...) la temprana dependencia de los partidos políticos chilenos de los recursos del Estado generó condicionantes estructurales que favorecieron la utilización de prácticas clientelistas.” Sin embargo, esta última afirmación ha sido disputada por otros enfoques, los cuales han dado cuenta a través de sus trabajos en historia administrativa respecto de la existencia de carreras extendidas en el sector público (Barría, 2018, Barría et al. 2024). Sin embargo, la primera narrativa ha sido la dominante en el contexto nacional y Latinoamericano, como parte de la perspectiva politológica respecto de los procesos de reforma al Servicio Civil (Didier 2025).

Durante el siglo XX esta baja profesionalización del estado no tuvo mayores modificaciones. Según Olavarría y Dockendorff (2016), las regulaciones implementadas entre 1930, y 1960 con el objetivo de introducir elementos profesionales en la selección del personal público no tuvieron mayor impacto, ya que el presidente mantuvo la facultad de crear cargos para satisfacer peticiones políticas (al menos a nivel de la dirección del servicio público). En esta misma línea, Rehren (2010), señala que, aun habiendo iniciativas para controlar el número de funcionarios en el aparato estatal, como la creación de un estatuto administrativo, estas no cumplieron su objetivo,

ya que no existían exámenes ni carrera de mérito funcionario. De la misma forma, el gobierno de Frei Montalva intentó profesionalizar la administración del Estado, pero estas reformas estuvieron fuertemente diseñadas con criterios político-partidistas (Rehren 2010: 155). Post dictadura, diferentes estudios muestran que la profesionalización de la administración pública tampoco fue una necesidad prioritaria para los tomadores de decisiones (Orrego 2008, Olavarría 2010, Araya 2016). Durante los primeros años de retorno democrático los esfuerzos estuvieron puestos en la recuperación de la institucionalidad pública (1990-1994) y un énfasis en la eficiencia y en los resultados (1994-1999). En este sentido, las reformas relacionadas con la profesionalización del personal ocuparon un segundo plano y estuvieron acotadas a la mejora en las remuneraciones a través de una asignación de modernización y el establecimiento de programas de retiro.

De este breve análisis histórico es posible concluir que, la suposición que la profesionalización del Estado está asociada a la implementación de una institucionalidad ignora la evidencia provista por el análisis de la historia administrativa chilena, el que muestra que, a lo largo de dos siglos, han habido otros intentos de despolitizar la administración pública, pero que sus resultados han sido mínimos producto del escaso interés de los políticos, lo que no dista mucho con los resultados evidenciados de la implementación del servicio civil en Chile el año 2003. En este sentido, en este artículo proponemos que es menester acudir a la literatura de la administración pública para definir y analizar el concepto de profesionalización.

RELECTURA DEL CASO CHILENO DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PROPUESTA METODOLÓGICA

Como resultado de la conceptualización de la profesionalización fuera de los bordes de la literatura propia de la administración pública y solo bajo la idea de profesionalización como despolitización este fenómeno se ha visto desprovisto del carácter histórico de los procesos de masificación de la educación superior, como también de las consideraciones propias de la construcción del empleo público y las formas organizacionales de producción de bienes y servicios públicos. Por esta razón, proponemos un análisis situado de los procesos de modernización del Estado chileno, basado en la construcción del empleo público desde la perspectiva de la oferta y demanda por funcionarios públicos.

En este marco, consideramos el marco metodológico del análisis de casos, donde es posible incluir diferentes perspectivas y métodos de análisis para la construcción de la base argumental que da sustento a la teorización desarrollada. Para nuestra propuesta, consideramos que este diseño provee tres ventajas: profundidad y contextualización del fenómeno; análisis longitudinal y evolutivo; integración de múltiples fuentes y perspectivas.

MARCO TEMPORAL Y FUENTES DE INFORMACIÓN

En este aspecto, consideraremos como marco temporal el período posterior al retorno de la democracia a la fecha (1990-2023), mientras que como fuentes de datos hemos incluido los registros administrativos de la Dirección de Presupuestos, los reportes entregados por el Sistema Nacional de Información Municipal, los registros del Consejo Nacional de Educación, los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y la Encuesta de Caracterización

Socioeconómica (CASEN). Adicionalmente, se desarrollaron entrevistas a los directores de carrera de administración pública en universidades chilenas, para validar los hitos de la modernización del Estado relevantes para la administración pública.

ANÁLISIS Y PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN

En este marco, el análisis consideró una breve presentación de las reformas administrativas parte de la agenda de modernización del Estado, y el proceso de expansión de la Educación Superior. Luego de ello, presentamos las series de tiempo construidas desde los registros administrativos del empleo público y las encuestas sociales, y finalmente, abordamos la intersección entre el cambio en la matriz de empleo y la composición educacional de la fuerza de trabajo en el sector público.

En primer término, el estudio de caso permite una exploración profunda y contextualizada del fenómeno de la modernización y profesionalización del Estado en Chile. Dado que este artículo busca problematizar cómo estas nociones se han utilizado de manera intercambiable dentro de la comunidad de asuntos públicos chilena, es crucial comprender las especificidades del contexto local. Un enfoque de estudio de caso proporciona una perspectiva detallada y rica en matices, permitiendo explorar las particularidades históricas, políticas y sociales que han influido en el proceso. Esto resulta fundamental para identificar cómo se han formado los imaginarios y conclusiones erradas sobre la administración del Estado.

Segundo, el marco temporal de 1990 a 2023 implica un análisis longitudinal que examina la evolución de la administración pública en Chile a lo largo de más de tres décadas. La metodología de estudio de caso es ideal para este tipo de análisis, ya que permite rastrear y documentar cambios a lo largo del tiempo, identificando continuidades y rupturas en el proceso de modernización y profesionalización. Este enfoque longitudinal es esencial para entender cómo las políticas y enfoques adoptados en distintos periodos han afectado la calidad y naturaleza de la gestión pública, proporcionando una visión histórica y evolutiva del fenómeno.

Tercero, el diseño del estudio facilita la integración de múltiples fuentes de datos y perspectivas, lo cual es vital para un análisis comprehensivo. Al utilizar documentación oficial, literatura académica, entrevistas semiestructuradas y datos secundarios, esta metodología permite triangular la información y validar los hallazgos. La combinación de fuentes cualitativas y cuantitativas proporciona una visión holística del proceso de profesionalización del Estado, capturando tanto las dimensiones objetivas como subjetivas del fenómeno. Esta riqueza de datos y perspectivas es crucial para abordar las complejidades y sutilezas de cómo se han desarrollado y entendido las nociones de modernización y profesionalización en el contexto chileno.

SELECCIÓN DEL CASO

Considerando las especificidades del diseño de un estudio de caso, se ha seleccionado el caso chileno para esta investigación. Esta decisión se fundamenta en diferentes elementos que entregan valor a la investigación propuesta considerando tanto la relevancia histórica y contextual del caso chileno en el concierto latinoamericano, el proceso sostenido de modernización del Estado, y la disponibilidad y acceso a información pública en ambas materias.

El caso chileno, se ha establecido como un referente en América Latina en términos de reformas administrativas y modernización del Estado. Desde el retorno a la democracia en 1990, el país ha implementado una serie de políticas y reformas destinadas a mejorar la eficiencia, transparencia y profesionalización de la administración pública (World Bank, 2023). Este periodo de tiempo ofrece un contexto histórico rico y variado, marcado por diferentes enfoques y etapas de modernización que proporcionan una base sólida para un análisis longitudinal.

Al mismo tiempo, durante las últimas tres décadas, Chile ha experimentado transformaciones significativas en su administración pública. Estas transformaciones incluyen la implementación de nuevas políticas de gestión, la adopción de tecnologías de información y comunicación, y la profesionalización del servicio civil. Estos cambios y sus diferentes bases normativas permiten entender cómo se han desarrollado y aplicado las nociones de modernización y profesionalización en un contexto real y dinámico como el chileno.

Finalmente, uno de los elementos distintivos del contexto chileno para desarrollar un caso de estudio, corresponde a la vasta cantidad de documentación oficial, informes gubernamentales, literatura académica y datos estadísticos accesibles que facilitan la recolección y análisis de información. La disponibilidad de estos recursos es crucial para llevar a cabo un estudio de caso detallado y robusto, permitiendo una triangulación efectiva de los datos y una validación rigurosa de los hallazgos.

MARCO TEMPORAL

Para el diseño metodológico de un caso de estudio, la dimensión temporal es un aspecto crucial para definir la extensión y profundidad de los aprendizajes. Este artículo considera un período de 33 años, que cubre desde 1990 hasta el 2023, partiendo del hito del retorno a la democracia hasta nuestros días. Esta perspectiva temporal permite una comprensión longitudinal de los procesos y cambios en la administración pública chilena.

FUENTES DE DATOS

Se emplearon diversas fuentes de datos cualitativos y cuantitativos para construir una visión comprensiva del fenómeno: 1) Documentación oficial. Se revisaron documentos de políticas públicas, informes gubernamentales, leyes y decretos relacionados con la modernización y profesionalización del Estado; 2) Literatura académica. Se analizaron artículos académicos, libros y tesis que abordan la temática desde distintas perspectivas teóricas y metodológicas; 3) Entrevistas semiestructuradas. Se realizaron entrevistas a los jefes de carrera de los programas de pregrado en administración pública, a quienes se les consultó respecto de los hitos más relevantes del proceso de modernización; y 4) Datos secundarios. Se utilizaron bases de datos estadísticos y reportes de organismos internacionales que evalúan la calidad y evolución de la administración pública en Chile. Se incluyen en este punto, los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo, la Encuesta Suplementaria de Ingresos, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica, el Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM) y las series temporales sobre empleo público de la Dirección de Presupuestos.

ANÁLISIS DE DATOS

El procedimiento de análisis de datos consideró diferentes etapas, en las que se incluyó la codificación temática de los datos cualitativos y documentos para identificar patrones y relaciones entre las nociones de modernización y profesionalización; el análisis histórico-contextual, donde se recabó y sistematizó la información disponible para dar contexto a las reformas y marco temporal estudiado; análisis comparativo, donde se compararon las políticas y enfoques adoptados en distintos periodos para identificar continuidades y rupturas en el proceso de profesionalización; y, finalmente, se utilizó la triangulación para validar los hallazgos, cruzando información de diversas fuentes y metodologías.

RESULTADOS

Como se advirtió en la discusión respecto de los conceptos de modernización y profesionalización de la gestión pública, dichos conceptos han sido utilizados para dar cuenta de las dinámicas de reestructuración y optimización de la acción del Estado. Considerando la intrincada relación que ha mostrado la disciplina de la administración pública para definir su objeto de estudio (Bozeman y Bretschneider 1994, Lynn 1996, Riccucci 2010), el punto de inicio de la construcción del caso chileno es establecer dos premisas: primero, la administración pública corresponde a una ciencia social aplicada, donde se utilizan los conocimientos de diferentes disciplinas académicas para estudiar el diseño, evolución, operación del accionar de las organizaciones públicas. Y segundo, que siendo el objeto de estudio las propias organizaciones públicas, la naturaleza del conocimiento generado es fundamentalmente determinado por los contextos sociohistóricos que le dan marco a la existencia del Estado y sus organizaciones.

La óptica de la administración pública y el uso del marco de la capacidad administrativa llevará, entonces, a conceptualizar la profesionalización del Estado como un proceso de transformación de la función de producción de las organizaciones públicas. Esta transformación en la función de producción se expresaría tanto en la demanda por capital humano como en lo que respecta al uso de tecnologías organizativas como definiciones de procesos y plataformas de trabajo para la operación de la organización. Por tanto, la profesionalización de la gestión pública se manifestaría en la intersección entre la oferta y demanda del empleo público, donde la creación de empleo profesional y la asignación de personas con credenciales universitarias son claves para juzgar la manifestación del proceso.

Por lo tanto, la construcción del caso de estudio abordará en primer lugar el contexto donde han tomado lugar los procesos de modernización y profesionalización de la gestión pública, para luego desarrollar el análisis teórico propuesto a través de la información reunida para estos fines.

CONTEXTO SOCIOHISTÓRICO

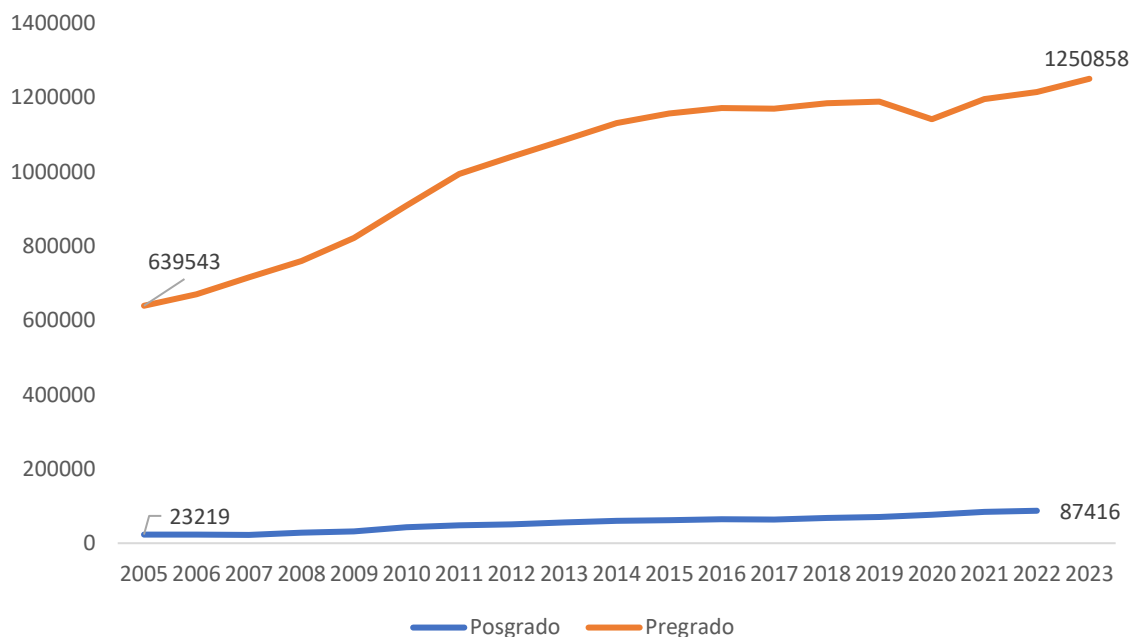
Como parte del proceso de investigación, se desarrollaron entrevistas a más de catorce jefes o directores de la carrera de administración pública a través de las diferentes universidades que dictan este programa de pregrado. Uno de los elementos de consulta correspondió a los hitos más relevantes para el desarrollo de la disciplina en Chile, mostrando un acuerdo transversal en términos del impacto relativo del retorno de la democracia, las reformas de modernización del Estado y la creación de la institucionalidad de la Dirección Nacional del Servicio Civil. Estos

hitos han sido el marco para la generación de la comunidad académica que rodea la formación de profesionales para la gestión de las organizaciones del Estado.

Siguiendo esta lógica, las agendas de modernización del Estado que han dado forma a la comunidad epistémica de la administración pública, se han visto identificadas con el desarrollo de sistemas de control, monitoreo y evaluación desde la Dirección de Presupuestos desde 1994, la ley de nuevo trato laboral y creación del sistema de alta dirección pública el 2003, la promulgación de la ley de bases para compras y contratación pública, los cambios a la ley orgánica de municipalidades el 2006, la promulgación de la ley de acceso a la información pública, y más recientemente, la ley de transformación digital para el Estado. Estos instrumentos han establecido no sólo nuevos procedimientos y obligaciones para las organizaciones públicas, sino que han inducido la creación de espacios de especialización y funciones que han sido orientadas a mejorar la eficiencia, eficacia, calidad y transparencia en la función pública. Lo anterior tanto a nivel organizacional como en lo que respecta al comportamiento de los funcionarios.

Sin embargo, estas reformas administrativas también se han visto coexistiendo con reformas en las políticas sociales como es el caso de la política educacional. A este respecto, se encuentran las reformas orientadas a aumentar las horas de formación en la educación primaria y secundaria a través de la jornada escolar completa, la obligatoriedad de finalizar los estudios de educación media. Mientras que en lo que respecta a la educación superior, el proceso de liberalización de la educación llevó a la creación de nuevas instituciones educativas desde los años ochenta representando la primera oleada de la masificación de la educación superior. A este hito se le agregó la creación de un instrumento financiero como el Crédito con Aval del Estado (CAE) en el 2005 incrementando dramáticamente la matrícula del sistema para los niveles de pregrado (195%) y postgrado (376%), disminuyendo la segregación de género en el acceso (Didier 2021a) y la discriminación en el mercado laboral (Didier 2021b). A esta segunda ola de masificación, le siguió una tercera a razón de la implementación de la política de gratuidad de la educación superior en 2016, la cual estaba orientada a reducir los costos económicos para las familias del 60% más vulnerable que buscaban el acceso a la educación superior. El Gráfico 1 muestra la evolución de la matrícula para los segmentos de pre y post grado.

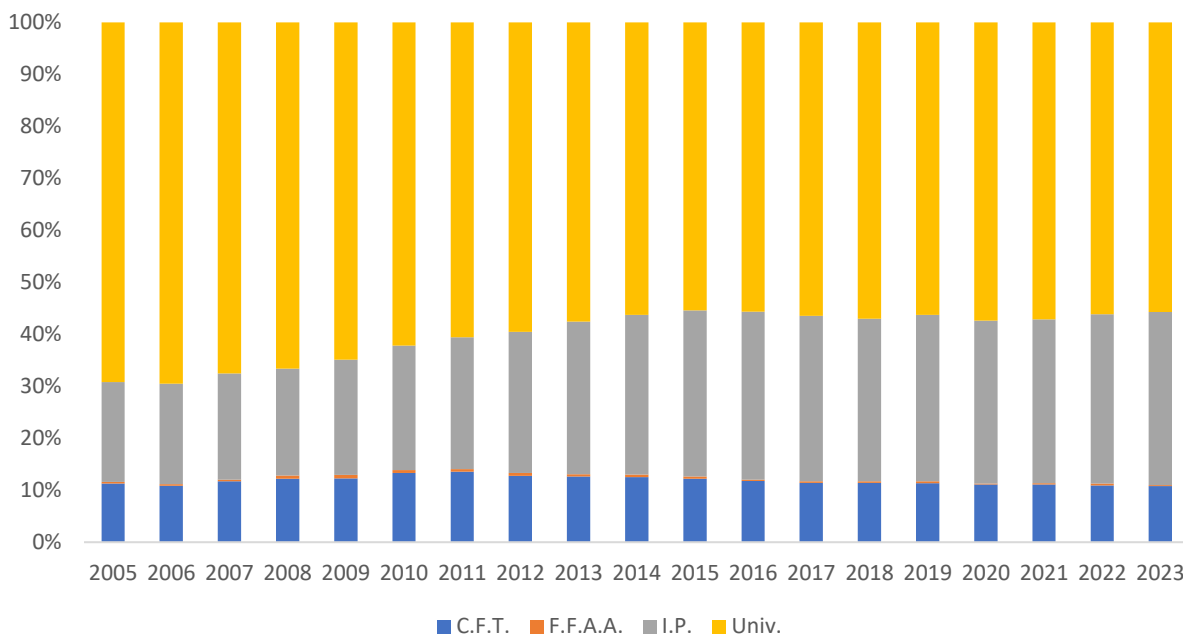
Gráfico 1: Matricula total de pre y post grado en instituciones de educación superior chilenas, 2005-2023



Fuente: Consejo Nacional de Educación.

Ahora bien, la expansión del sistema educativo en su nivel de educación superior, no se encontró conformado únicamente por formación universitaria, sino que también fue acompañada por programas de formación técnico-profesional, implementados por centros de formación técnica e institutos profesionales. Lo anterior se presenta en el Gráfico 2.

Gráfico 2: Matrícula total por tipo de institución de educación superior chilenas, 2005-2023



Fuente: Consejo Nacional de Educación.

Como se observa en el Gráfico 2, la proporción de la matrícula captada por los centros de formación técnica disminuyó un 0,5% en el período 2005-2023, como también ocurrió para los programas ofrecidos por instituciones de las fuerzas armadas (0,1%), y los programas de formación universitaria (13,5%). Al contrario de estas tendencias a la baja, los institutos profesionales han aumentado su participación en la matrícula de educación superior en un 14,1% en el período analizado. Esto ha sido acompañado por estrategias de captación de estudiantes a través de programas de continuidad de estudios, reconocimiento de trayectorias formativas previas, formación de adultos trabajadores (programas vespertinos). Todas estas modalidades han transformado la oferta de formación de la educación superior tradicional a programas de discreta calidad y pertinencia, enfocados en generar recursos financieros, a través de la creación de acomodaciones para un segmento del mercado educacional que no había sido sujeto de instrumentos focalizados que permitieran compatibilizar actividades laborales con el acceso a programas educacionales.

Esta forma de expansión en el sistema de educación superior ha generado un incremento en la disponibilidad de trabajadores calificados tanto para el sector público como para el sector privado. Por tanto, la transformación en la demanda de funcionarios calificados en el proceso de profesionalización se ha dado en un marco donde la fuerza de trabajo ha estado aumentando significativamente sus niveles de preparación educacional.

PROFESIONALIZACIÓN EN EL MARCO DEL EMPLEO PÚBLICO

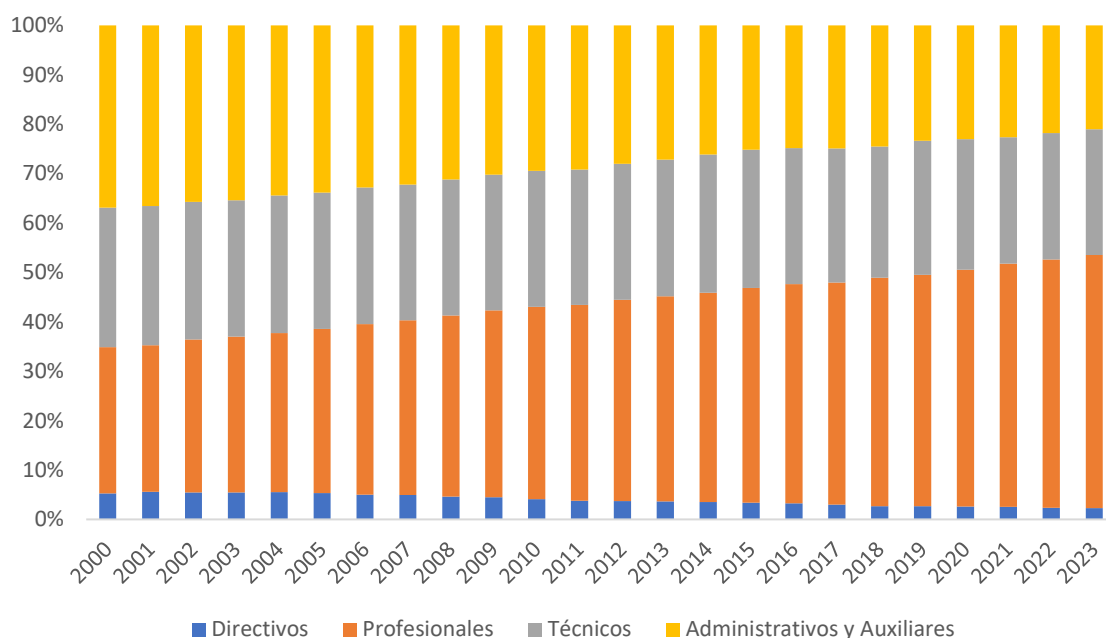
Evolución del empleo público

El principal desafío para realizar una descripción del problema de la profesionalización de la gestión desde la perspectiva disciplinar de la administración pública es poder establecer un

diagnóstico comparable, replicable y robusto sobre qué se considera como profesionalización en el sistema estadístico nacional. En este punto se encuentran tres problemas fundamentales: la integración de información al interior del Estado respecto del personal contratado en las organizaciones públicas, las diferencias público-privadas en el registro de la demanda ocupacional, y la delimitación del empleo público en el marco normativo chileno.

Respecto del primer punto, se observan diversas dificultades respecto de la integración de estadísticas respecto del empleo, considerando que los encargados del reporte de la fuerza de trabajo pública se han encontrado alojado en dos instituciones diferentes. La Dirección de Presupuestos publica anualmente series actualizadas y corregidas de estadísticas de empleo en el gobierno Central. Mientras que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) ha provisto estadísticas consistentes desde 2008 respecto de la fuerza de trabajo en los municipios. El Gráfico 3 corresponde a la evolución desde el año 2000 al 2023 de los estamentos de los trabajadores públicos en el gobierno central, luego de empalmar y estandarizar las categorías a través de los diferentes sistemas de clasificación por parte de la DIPRES.

Gráfico 3: Evolución de la composición del empleo en el gobierno central según estamento, 2000-2023



Fuente: Elaboración propia.

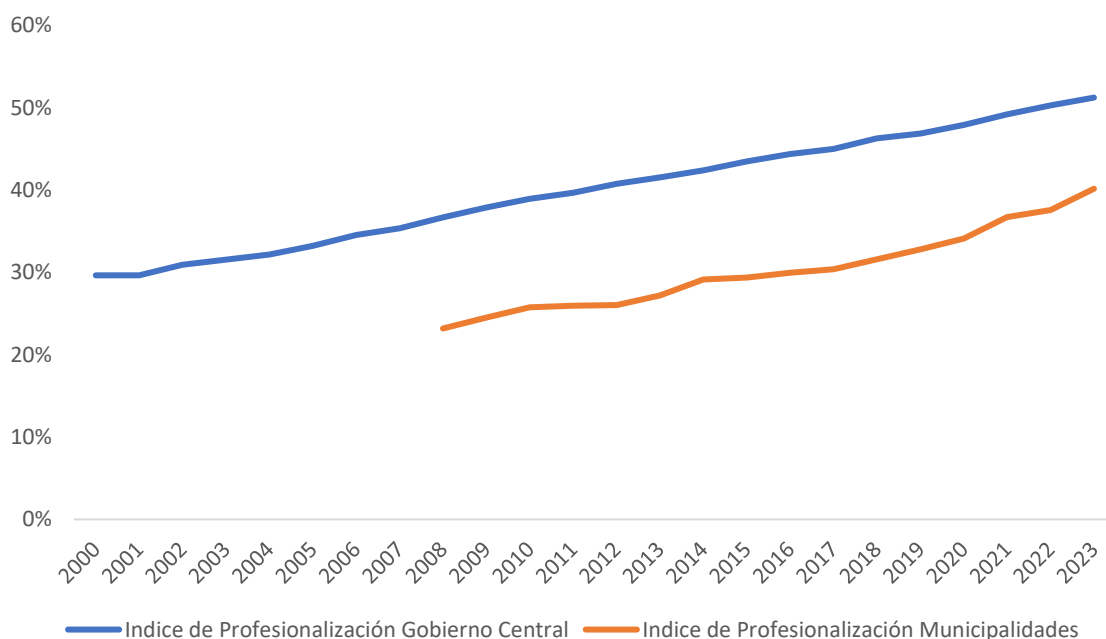
En el periodo comprendido entre los años 2000 y 2023, el volumen completo del empleo público en el gobierno central creció un 267,7%, mostrando una tendencia consistente con el crecimiento de la fuerza de trabajo en el país durante el mismo período. Ahora bien, como se puede observar, en el período analizado cambia drásticamente la composición del empleo en función de los escalafones definidos en la escala única salarial. En el caso de los directivos, se crearon 1.283 puestos de trabajo adicionales en esta categoría, mientras que en el escalafón técnico se crearon 57.000 puestos de trabajos adicionales, mientras que la categoría de administrativos y técnicos

incrementó en 27.653 su fuerza de trabajo. Sin embargo, el mayor volumen de creación de empleo ocurrió en el estamento profesional, con 153.481 puestos de trabajo adicionales.

Ahora bien, en lo que concierne a la comparación proporcional, el estamento directivo pasó de representar un 5,2% de los empleos en el gobierno central en el 2000 a un 2,3% en 2023, siendo esta disminución similar a la experimentada por los estamentos técnico (28,2% a 25,5%) y administrativos y auxiliares (36,9% a 21,0%). En el caso del escalafón profesional, la misma comparación llevaría a representar un incremento del 21,6% en su participación relativa al interior del empleo público del gobierno central, mostrando un incremento proporcional desde su estado inicial en el año 2000 de un 172,9%.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el estándar de reporte de la SUBDERE mantiene diferencias significativas a las estadísticas sistematizadas por la DIPRES. En consideración de lo anterior, el Gráfico 4 muestra la evolución del índice de profesionalización en el gobierno central y en los municipios chilenos. En este punto, la profesionalización es un indicador que representa como porcentaje la relación entre funcionarios con calificación de profesionales respecto del total del empleo público.

Gráfico 4: Evolución de la profesionalización del Estado. Serie empalmada, 2000-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes DIPRES y SUBDERE

Como se observa en el gráfico, la diferencia entre la profesionalización en el gobierno central respecto del empleo municipal es significativa y consistente, siendo en promedio el empleo profesional en el gobierno central un 13,6% mayor que su contraparte municipal. Esto, aunque en los últimos tres años, la brecha de profesionalización ha disminuido entre un 0,9 y un 2,5%.

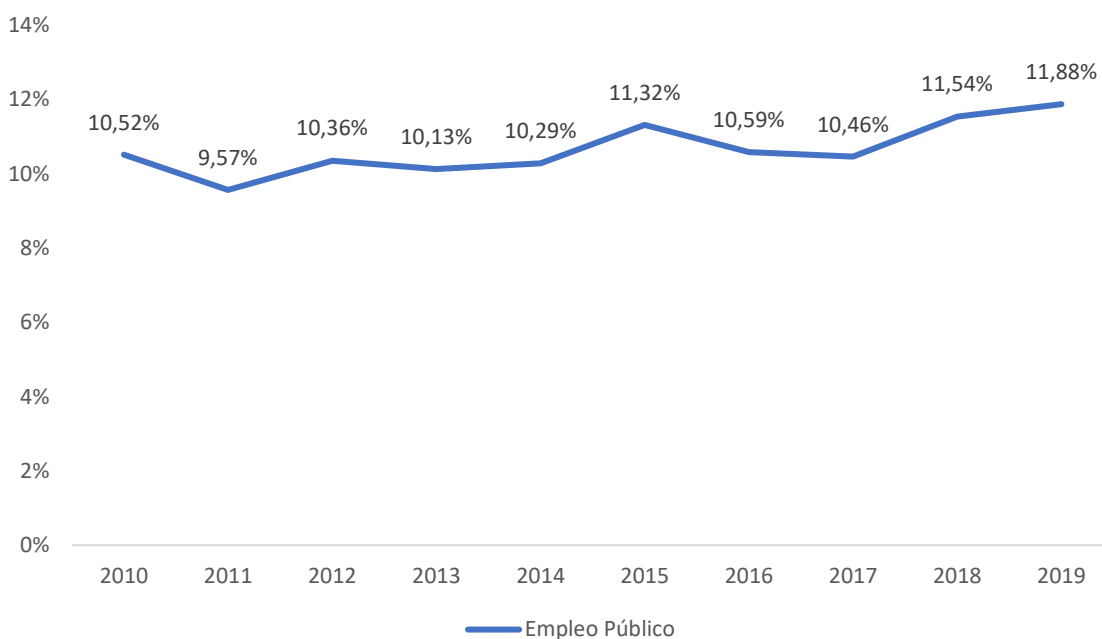
Medición del empleo público por otras fuentes

Aunque los datos previamente presentados muestran como los registros administrativos del Estado respecto del empleo público, la misma construcción de estas series está limitada por los contornos normativos de la gestión pública. Primero, las definiciones basadas en los estamentos se basan en las consideraciones de acceso al empleo provistas tanto por el estatuto administrativo y estatuto administrativo municipal. Consecuentemente, hacen referencia a lo que el Estado en sus diferentes niveles ha considerado como profesional. Segundo, la definición del empleo público está sujeta a lo que los órganos de control definen como funcionarios o empleados públicos. En este sentido, la Contraloría General de la República ha modificado los límites de la definición al forzar la contratación de funcionarios que tenían una relación basada en los honorarios profesionales. Mientras, que, en el caso de los gobiernos locales, se ha avanzado hacia la progresiva incorporación en el marco legal de las organizaciones públicas de las corporaciones municipales (originalmente definidas como organizaciones privadas).

Los cambios normativos antes mencionados llevan a cuestionar si las estadísticas reportadas por el gobierno central y los municipios dan cuenta de la totalidad del empleo público. Para contrastar este supuesto, se utilizó la información contenida en la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), para estimar el volumen del empleo público. El Gráfico 5, muestra la evolución del empleo público respecto de la población ocupada. De acuerdo con estas estimaciones, existe cerca de un tercio del empleo público que no sería considerado por las estadísticas oficiales, por lo que el indicador de profesionalización de la función pública estaría sujeto a sesgo, a pesar de estar basado en información administrativa.

El análisis de la encuesta de empleo muestra que el empleo público representa entre un 9,57% y un 11,88% de la matriz de empleo chilena. Esto, con independencia de la tendencia sostenida al aumento cuantitativo de la fuerza de trabajo, por lo que tanto las narrativas respecto del crecimiento del empleo público como la propia de la profesionalización deben ser re-examinadas en función de los datos provistos.

Gráfico 5: Empleo público como porción de la fuerza de trabajo ocupada



Fuente: Elaboración propia basada en la Encuesta Nacional de Empleo, trimestre enero-marzo.

Alternativamente, el uso de la ENE también permite una visión distinta de la composición del empleo público a través de su estructura ocupacional (representado en la Tabla 1).

Tabla 1: Demanda ocupacional del empleo público comparado con la población ocupada.
Porcentajes

Relación Público-Privada	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Personal directivo	8,56	9,31	9,28	8,58	9,45	9,57	10,41	8,57	12,45	14,30
Profesionales científicos e intelectuales	32,78	30,91	30,11	29,26	31,28	32,77	31,49	29,77	32,69	31,44
Técnicos y profesionales de nivel medio	19,74	16,92	17,98	19,10	18,44	19,09	17,60	18,71	20,16	21,75
Empleados de oficina	16,53	15,04	16,05	15,64	14,85	17,32	15,24	15,64	16,54	17,32
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercio y mercados	6,29	5,89	7,73	6,67	6,58	7,12	6,32	6,56	6,61	6,40
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros	1,85	3,49	2,67	2,01	1,68	3,55	1,90	3,10	1,67	3,26
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	2,41	1,92	1,72	1,64	1,53	1,94	1,51	1,45	2,01	1,79
Operadores de instalaciones y máquinas y montadores	4,72	3,65	3,94	4,15	3,93	4,81	5,13	3,56	4,73	5,02
Trabajadores no calificados	4,87	3,83	4,05	3,66	3,94	4,27	4,30	4,73	4,61	4,73
Otros no identificados	97,20	96,59	98,18	97,13	95,61	98,36	97,15	99,38	97,82	99,00

Nota: Participación del empleo público en la totalidad de los mercados ocupacionales del mercado chileno. Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, trimestre enero-marzo de cada año. Se omiten los años 2020 a 2023, para evitar la confusión respecto de los efectos de la pandemia y la recuperación con las tendencias del empleo público.

El volumen del personal directivo no decrece como mostraban las estadísticas de la DIPRES, sino que aumenta. Al mismo tiempo que, la participación de la ocupación de directivo en el sector público posee una magnitud superior entre 2 a 7 veces los volúmenes calculados para el gobierno central. Del mismo modo, no se evidencia un proceso de profesionalización como el representado en el Gráfico 2, dado que la participación de la ocupación profesional se mantiene estable e incluso decrece en el período 2010-2019. La Tabla 2 resume estas modificaciones de acuerdo con las tendencias detectadas.

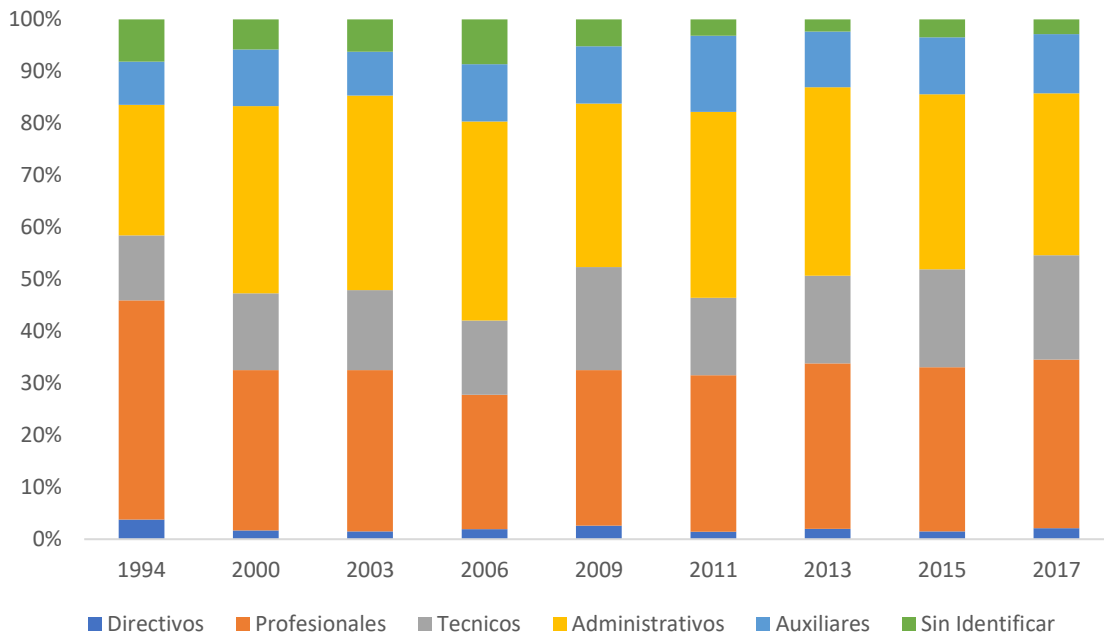
Tabla 2: Variación porcentual de demanda por estamento del sector público 2010-2019

Estamento	Variación 2010-2019
Directivos	5,7
Profesionales	-1,3
Técnicos	2,0
Administrativos	0,4
Auxiliares	-0,1
No identificados	1,8

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, trimestre enero-marzo de cada año.

Ahora bien, usando la Encuesta de Caracterización Socioeconómica, se pueden contrastar las mismas estadísticas desde el año 1994 al 2017, como se expresa en el Gráfico 6. En este gráfico se aprecia que la participación del estamento directivo se alinea con los reportes de la DIPRES respecto de su volumen relativo, con una tendencia inestable de decrecimiento en el período analizado. Mientras que, en el estamento profesional, se decrece en cerca de un 10% la participación de este tipo de funcionarios en la matriz de empleo entre 1994 y 2017; y el estamento técnico habría experimentado un crecimiento entorno al 7,5% en el mismo período. En la misma línea, tanto administrativos y auxiliares aumentaron su participación relativa en un 5,96% y un 3,07% respectivamente. Lo anterior, guía el análisis a considerar que la estructura de la profesionalización del Estado en términos de demanda ocupacional ha variado significativamente hacia la baja para los trabajos que propiamente requieren formación educacional de tipo profesional.

Gráfico 6: Composición del empleo público, 1994-2017.

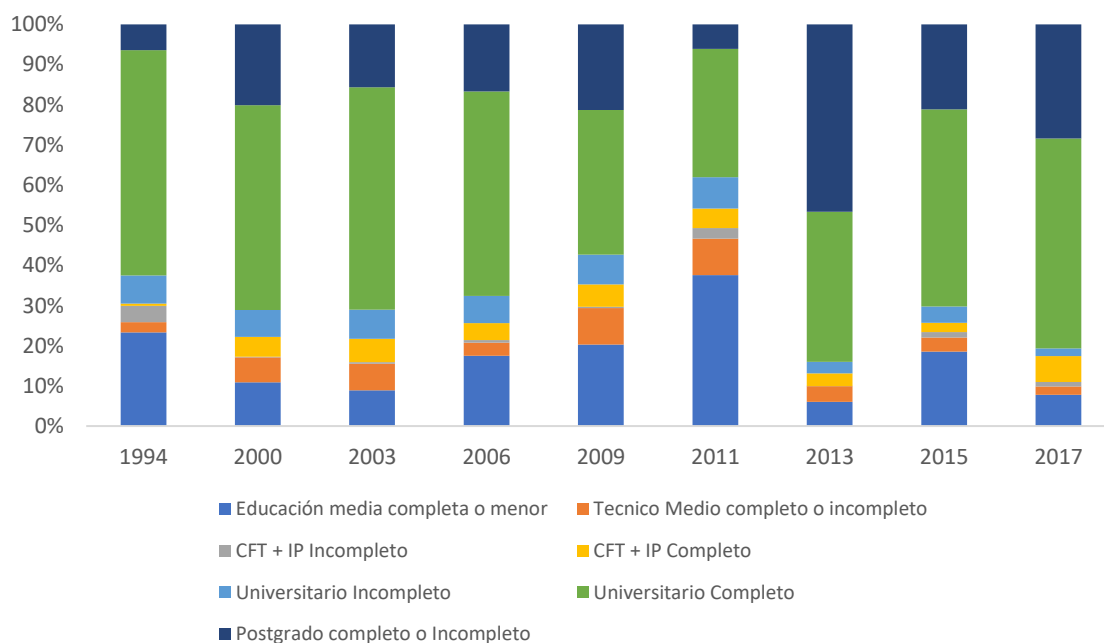


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta CASEN

Evolución de la demanda educacional en el empleo público

En los puntos anteriores se describió como la demanda ocupacional del sector público no necesariamente ha aumentado, mostrando como en dos encuestas representativas de la población chilena, la participación del estamento profesional, en la práctica, ha disminuido. Al mismo tiempo, que los registros administrativos de la DIPRES y la SUBDERE, aparecen subrepresentado el volumen del empleo público entre un 30 y 40% de acuerdo con las estimaciones extraídas desde los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Sin embargo, esta dimensión de la profesionalización se entrecruza con la dimensión de la expansión de la educación superior, en cuanto la disponibilidad de capital humano especializado, y como los cambios en la composición del empleo público han logrado representar esta mejora en las capacidades de los trabajadores públicos. Para profundizar en este aspecto, en el Gráfico 7 abordaremos la evolución de la composición educacional de los tres estamentos que demandan mayores niveles de formación: directivos, profesionales y técnicos.

Gráfico 7: Perfil educacional de directivos públicos, 1994-2017



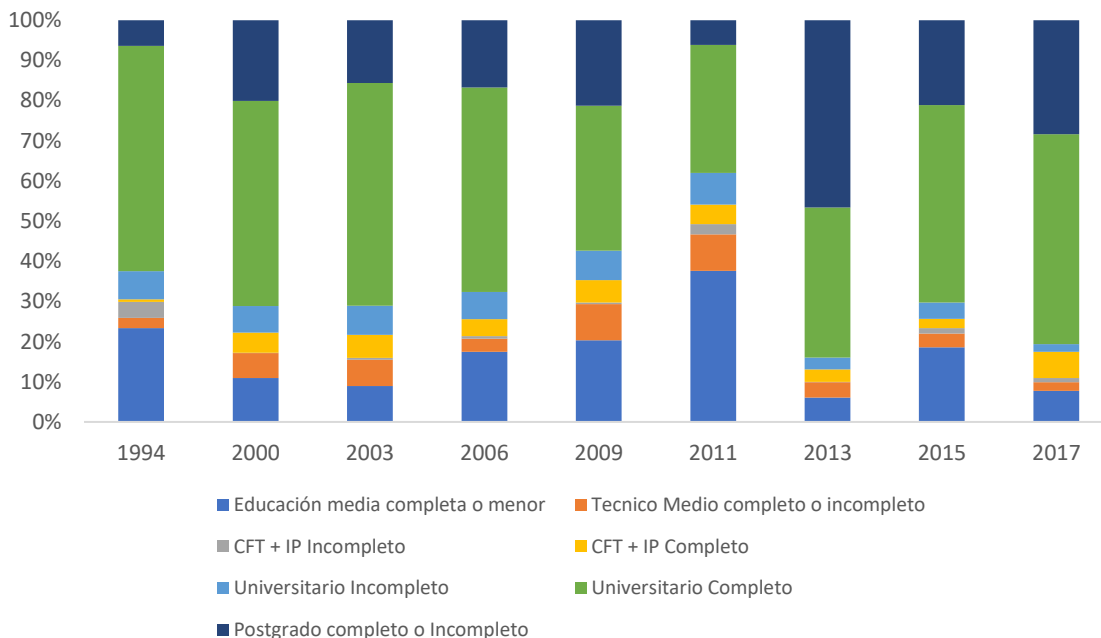
Fuente: Elaboración propia basada en encuesta CASEN transversal, 1994-2017.

En el caso de los directivos públicos, la DIPRES, originalmente distinguía tres tipos de categoría: autoridades de gobierno y jefes de servicio, directivos profesionales y directivos no profesionales. Con la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública, esta categorización desapareció, fundiéndose en sus reportes en la categoría de directivos. Este es el mismo estándar que mantiene la SUBDERE en el Sistema de Información Municipal y sus reportes de recursos humanos. El análisis de la encuesta CASEN, muestra que consistente con el proceso de aumento en la formación general de la fuerza de trabajo, los cargos directivos han mostrado una participación cada vez menor de personas sin estudios superiores (16,1%), un incremento de personas con estudios técnicos de nivel superior (3%), y un incremento de funcionarios con estudios universitarios (13%). Al mismo tiempo, los funcionarios en cargos directivos incrementaron su

nivel de formación a través de estudios de postgrado, aumentando este perfil en un 22% entre 1994 y 2017.

En el caso del estamento profesional, el perfil educacional también ha variado significativamente en el período analizado (Gráfico 8). La representación de aquellos con nivel educacional secundario completo o menor se vio disminuida en un 16%, pasando de un 25,9% en 1994 a un 9,9% en 2017; mientras que aquellos que siguieron estudios técnicos de nivel superior decrecieron su participación en torno a un 3% en el mismo marco temporal. Mientras que, en el caso de los trabajadores con estudios universitarios incompletos, decrecieron en el período un 5,1%. Finalmente, aquellos con estudios universitarios completos, incrementaron su participación en el estamento profesional en un 18,2%, pasando de un 62,5% en 1994 a un 80,7% en 2017. Dentro de este último grupo, se encuentra un aumento de la prevalencia de un 22% de funcionarios con estudios de postgrado.

Gráfico 8: Perfil educacional del estamento profesional, 1994-2017

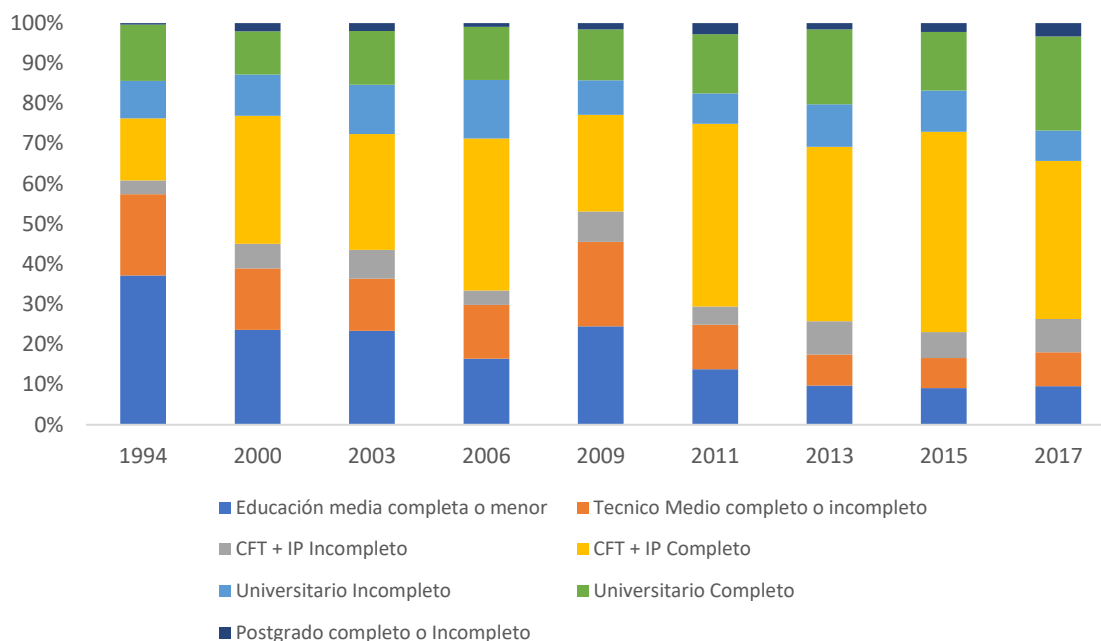


Fuente: Elaboración propia basada en encuesta CASEN transversal, 1994-2017.

En el caso del estamento técnico (Gráfico 9), aquellos con estudios secundarios completos o incompletos disminuyeron su participación en un 27,6%, mientras los que estudiaron carreras técnicas de nivel medio, enfrentaron una disminución de un 11,8%. Estos cambios fueron absorbidos por técnicos de nivel superior (28,8%) y aquellos con estudios universitarios completos e incompletos (10,6%). De todas formas, llama la atención el problema de la sobreeducación en este estamento, que alcanza un 26,8% de los funcionarios del estamento técnico, quienes tenían en 2017 estudios universitarios completos o estudios de postgrado. Lo anterior se alinea con el diagnóstico de Didier (Didier 2024a, 2024c) respecto de las dificultades que ha tenido la matriz de empleo chilena de incorporar personas con mayores niveles educacionales durante el proceso de adaptación al cambio tecnológico de la tercera y cuarta revolución industrial. Estos cambios que han influido tanto en las estrategias de provisión de

formación para el trabajo (Didier 2022) como en los retornos educativos de la mejora de habilidades (Didier 2024b).

Gráfico 9: Perfil educacional del estamento técnico, 1994-2017



Fuente: Elaboración propia basada en encuesta CASEN transversal, 1994-2017.

CONCLUSIONES

Este artículo se estructuró en función de la necesidad de discutir sobre como el abordaje de las agendas de modernización del Estado y la profesionalización de la gestión pública en la comunidad epistémica de asuntos públicos chilena ha excluido la dimensión de la configuración del empleo público como elemento definitorio del proceso de mejora y desarrollo de la capacidad administrativa. Utilizando una combinación de fuentes de información se procedió a situar y definir el cambio en la configuración de la demanda ocupacional de las organizaciones públicas, desde una perspectiva que incluyera el tipo de ocupaciones y el tipo de formación que el Estado comenzó a demandar a propósito de las reformas administrativas de las últimas tres décadas.

Los datos presentados muestran, que a diferencia de lo que pudiera asumirse en la comunidad chilena, la profesionalización de la gestión pública no ha ido acompañada de un incremento sostenido de la demanda por funcionarios calificados. Al mismo tiempo, que las lógicas del servicio civil, sólo apuntarían a cerca de 5.600 puestos de trabajo (incluyendo a directores de hospitales y colegios), y de los cerca de 870 puestos de directivos públicos que pertenecen al gobierno central. Estos volúmenes representarían una penetración de entre un 5 y 35% de quienes acceden a puestos de dirección pública, y a un 0,6% del total del empleo público. En este sentido, los datos apuntan a que, si bien puede establecerse un grado de avance en la inclusión de los criterios del mérito y la no discriminación en el acceso al empleo en el aparato estatal, esto no se condice con el establecimiento de prácticas que abarquen un porcentaje significativo de la fuerza de trabajo pública.

Adicionalmente, el análisis de la demanda por trabajadores calificados muestra una íntima relación entre la expansión de la educación superior y los cambios en la función de producción del Estado, que progresivamente ha incorporado a su fuerza de trabajo, funcionarios con mayores niveles de calificación. Lo anterior es consistente con los hallazgos de Didier (2023, 2024c), quien, en su modelo progresivo de adaptación de la fuerza de trabajo al cambio tecnológico, describe como la expansión de la educación superior no impacta sustantivamente la estructura del mercado ocupacional, pero sí lo hace respecto de las estrategias de asignación de trabajadores a puestos de trabajo. Es así, que, aun cuando existen cambios en la estructura del empleo público en las últimas tres décadas, el cambio más relevante es cualitativo más que cuantitativo, incrementando el consumo de capital humano especializado (representado por trabajadores con estudios superiores).

Sin embargo, las dinámicas acá descritas se ven limitadas por la propia dinámica del sistema estadístico del Estado, donde los sistemas de registro administrativo de la fuerza de trabajo en el gobierno central y en los gobiernos locales, incluye o excluye arbitrariamente a trabajadores que realizan funciones públicas. En este espacio se encontrarían las corporaciones municipales, las cuales históricamente han sido vistas y diseñadas organizacionalmente para coordinar la provisión de bienes y servicios públicas, utilizando marcos legales y normativos que no se corresponden con los estándares del derecho administrativo y las relaciones laborales enmarcadas en el estatuto administrativo. Simultáneamente, el diseño de la investigación como las técnicas de análisis utilizadas sólo permiten la descripción de la dinámica, sin permitir un análisis causal respecto de los posibles efectos o impactos de las reformas administrativas y de la política educacional en la configuración de la fuerza de trabajo. Lo anterior deberá ser explorado en profundidad en otra ocasión, puesto que excede el propósito y el marco de la discusión planteada.

En lo que respecta a la tesis central del artículo, se encuentra que las formas de construcción del imaginario de las reformas administrativas representadas en la modernización y profesionalización del Estado provistas por la comunidad epistémica nacional no han operado como marcos para entender los procesos de transición de la gestión de las organizaciones del Estado. En este aspecto, destaca que las valoraciones propuestas en la literatura sobre el desarrollo normativo del sistema de servicio civil, como un ejemplo en la región, no logran conectar las esferas institucionales con las prácticas efectivas de la gestión pública. Destaca en este sentido, que la cobertura efectiva de la rectoría técnica de la Dirección Nacional del Servicio Civil se hallaría en el rango de un 30% del empleo público, mientras que las consecuencias efectivas se encontrarían en el marco de menor a un 1%. Lo anterior abre la puerta a cuestionar en qué medida las narrativas creadas a razón de las agendas de modernización y profesionalización han tomado en consideración la dimensión de la implementación y los mecanismos bajo los cuales, los mandatos institucionales toman forma en la gestión pública.

REFERENCIAS

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D. y Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Agudo, L. M., Jalón, M. L. D., Heras, E. N. y Menéndez, J. Á. R. (2017). Innovación social y capacidad institucional en Latinoamérica. *Reforma y Democracia*, (67), 33-68.
- Aguilar, L. F. (2016). Las transformaciones posburocráticas, posgubernamentales y transterritoriales del Estado y del gobierno TT - The Post-bureaucratic, Post-governmental, and Trans-territorial Transformations of the State and Government. *Sociológica (México)*, 31(89), 9-43.
- Alberts, S., Dávila, M. y Valenzuela, A. (2021). Modernizing the state to strengthen democracy: Public sector reforms in Chile. In Peters, B. G., Alba Tercedor, C. y Ramos, C. (Eds.), *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. Londres: Emerald Publishing.
- Araya, J.P. (2016). La Burocracia como Élite: El eslabón perdido en los estudios sobre elites gubernamentales en Chile. *Revista de Gestión Pública*, 5(2), 253-282.
- Aucoin, P. (1990). Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, 3(2), 115-137.
- Barría, D. (2008). Continuista o rupturista, radical o sencillísima: La reorganización de ministerios de 1887 y su discusión político-administrativa. *Historia*, 41, 5-42
- _____ (2018). Carreras administrativas en Chile, 1884-1920. ¿Patronazgo o carreras burocráticas? *Historia*, 51(2), 317-338.
- Barría, D., Ramirez, A. y Cuevas, C. (2024) La Facultad de Administración Pública de la Universidad de Chile Un Caso Fallido de Institucionalización Académica, 1973. *Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science*, 13(3), 219-236.
- Bascuñan, A. (1963). *Elementos de Ciencia de la Administración Pública*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile,
- Barzelay, M. (1992). *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*. Los Ángeles: University of California Press.
- Bauer, T. K. (2002). Educational mismatch and wages: A panel analysis. *Economics of Education Review*, 21(3), 221-229.
- Bozeman, B. y Bretschneider, S. (1994). The “publicness puzzle” in organization theory: A test of alternative explanations of differences between public and private organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(2), 197-224.

- Caiden, G. E. (1973). Development, Administrative capacity and administrative reform. *International Review of Administrative Sciences*, 39(4), 327-344.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1978). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. México: Siglo XXI
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (1999). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Caracas: CLAD.
- Christopoulos, Di. K. y McAdam, P. (2019). Efficiency, inefficiency, and the mena frontier. *Macroeconomic Dynamics*, 23(2), 489-521.
- Chudnovsky, M. (2017). La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 69, 5-40.
- Didier, N. (2021a). Does credentialism affect the gender wage gap? Evidence from Chile. *Latin American Policy*, 12(1), 69-96. <https://doi.org/10.1111/lamp.12209>
- _____ (2021b). Does the expansion of higher education reduce gender gaps in the labor market? Evidence from a natural experiment. *International Journal of Educational Development*, 86, 102467.
- _____ (2023). "*Just Labor Transitions*": *Workforce Policies in Times of Technological Change*. Arizona State University.
- _____ (2024a). Wage heterogeneity in the graduate market: Industry and public-private differences in Chile. *Journal of Adult and Continuing Education*, 30(1), 170-192.
- _____ (2024b). Educational mismatch, labor market completeness, and gender: Evidence from Chile. *International Journal of Educational Development*, 105, 102990.
- _____ (2024c). Job training in polarizing job markets: A longitudinal analysis using administrative microdata. *Social Policy and Administration*. <https://doi.org/10.1111/spol.13061>
- _____ (2024d). Turning fragments into a lens: Technological change, industrial revolutions, and labor. *Technology in Society*, 102497. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2024.102497>
- _____ (2025). Decolonizing Public Administration in Latin America: A systematic literature review of trending discussions in the region. *Public Administration and Development*. <https://doi.org/10.1002/pad.2092>
- Didier, N. y Perez-Comisso, M. (2024). Where are my robots, mija? A situated review of technological change narratives in Latin America. In Fors, V. Berg, M. y Brodersen, M. (Eds.), *The De Gruyter Handbook of Automated Futures*. Berlín: De Gruyter.

- Dirección de Presupuestos (DIPRES) (2024). *Líneas de Evaluación*. Disponible en <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-24916.html> [01-12-2024].
- Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) (2017). *El Servicio Civil de Chile: Evolución y Logros del Sistema de Alta Dirección Pública del Servicio Civil Chileno*. Santiago: Dirección Nacional del Servicio Civil.
- _____ (2024). *Reseña histórica del Servicio Civil*. Disponible en https://www.serviciocivil.cl/nuestra-institucion/?doing_wp_cron=1709288717.3230130672454833984375 [01-12-2024].
- Domínguez, J. I. (Ed.). (1997). *Technopols: Freeing politics and markets in Latin America in the 1990s*. College Park: Pennsylvania State University Press.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and public choice: Economic explanations in political science*. Londres: Pearson College
- Echebarría, K. (2008). El Papel de la Profesionalización del Empleo Público en América Latina. En Ramió, C. Longo, F. y Echebarría, K. (Eds.), *Profesionalización del empleo público en América Latina: En búsqueda del tiempo perdido*. Washington: CLAD, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fajardo, C. E. M. (2010). Capacidad administrativa como factor de eficiencia interna y global de las organizaciones. *Innovar. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 9, 21-26.
- Germani, G. (1962). *Política y sociedad en una época de transición: De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires. Paidós.
- Girola, L. (2008). La modernización reflexiva: Un debate abierto. *Revista Mexicana de Sociología*, 70(1), 5-32.
- González-Bustamante, B., Olivares, A., Abarca, P. y Molina, E. (2016). Servicio civil en Chile: Análisis de los directivos de primer nivel jerárquico (2003-2013). *Revista de Administração Pública*, 50(1), 59-79.
- Green, C., Kler, P. y Leeves, G. (2007). Immigrant overeducation: Evidence from recent arrivals to Australia. *Economics of Education Review*, 26(4), 420-432.
- Green, F. y Henseke, G. (2021). Europe's evolving graduate labour markets: supply, demand, underemployment and pay. *Journal for Labour Market Research*, 55(1). <https://doi.org/10.1186/s12651-021-00288-y>
- Grindle, M. S. (1996). Challenging the state: crisis and innovation in Latin America and Africa. In *Challenging the state: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.

- _____. (2012). *Jobs for the boys: Patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and administration: A study in government*. Nueva York: Macmillan.
- Haggard, S. y Kaufman, R. R. (2016). *Dictators and democrats: Masses, elites, and regime change*. Princeton: Princeton University Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hou, Y., Ni, A. Y., Poocharoen, O. O., Yang, K. y Zhao, Z. J. (2011). The case for public administration with a global perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(SUPPL. 1), 45-51.
- Howlett, M. (2015). Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government. *Policy and Society*, 34(3-4), 173-182.
- Joignant, A. y Güell, P. (Eds.). (2011). *Notables, tecnócratas y mandarines: Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales
- Letelier, V. (1896). Teoría Jeneral de la Administración Pública. *Anales de la Universidad de Chile*, 547-566
- Lora, E. (2001). *Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lynn, L. E. (1996). *Public Management as Art, Science, and Profession*. Londres: Chatham House Publishers.
- Maillet, A. (2017). Más allá de la confianza política. El rol de las competencias profesionales en la permanencia interpresidencial de los superintendentes en Chile (1990-2014). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (67), 163-196.
- Marginson, S. (2016). High participation systems of higher education. *Journal of Higher Education*, 87(2), 243-271.
- Meier, K. J. y O'Toole, L. J. (2009). The proverbs of new public management: Lessons from an evidence-based research agenda. *The American Review of Public Administration*, 39(1), 4-22.
- Ministerio Secretaria General de la Presidencia (2001). *Modernización de la Gestión Pública en Chile: Lecciones y Aprendizajes 1994-2000*. Santiago: Ministerio Secretaria General de la Presidencia.
- _____. (2013). *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado 2000-2006*. Santiago: Ministerio Secretaria General de la Presidencia.
- Miranda Lopez, F. (1992). Descentralización educativa y modernización del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 54(2), 19-44.

- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Morales Casetti, M. (2014). Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y efectos. *Revista de Ciencia Política*, 34(2), 417-438.
- Moreno, C. (2007). The political boundaries of institutional capacity: An analysis of municipal governments in Mexico. *Revista de Ciencia Política*, 27(2), 131-154.
- Moynihan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Washington: Georgetown University Press.
- Navarrete Yáñez, B. (2008). Modernización del Estado en Chile: Análisis crítico y perspectivas. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 6(9), 79-101.
- Olavarría, M. (2010). *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo I: La modernización de la gestión pública*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Olavarría-Gambi, M. y Dockendorff, A. (2016). Implementing meritocracy in senior public administration: The dilemma for Chilean politicians. *Public Organization Review*, 16(4), 561-582.
- Orrego, C. (2008). *La Modernización de la gestión pública en Chile: avances y desafíos*. Seminario Internacional A reforma gerencial do Estado, Brasilia.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Washington: Addison-Wesley.
- Oszlak, O. (2003). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(168), 495-521.
- _____. (2009). *La profesionalización del servicio civil en América Latina: Impactos sobre el proceso de democratización*. Proyecto OEA-PNUD. Disponible en <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4155> [01-12-2024].
- Oyarce, H. y Paredes, G. (2016). Recursos humanos en América Latina. En Cienfuegos, I. y Penaglia, F. (Eds.), *Manual de administración pública*. Santiago: RIL Editores.
- Parrado, S. (2008). Los intentos de profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana. En Ramió, C. Longo, F. y K. Echebarría (Eds.), *Profesionalización del empleo público en América Latina: En búsqueda del tiempo perdido*. Washington: CLAD, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Perry, J. L. (2016). Building global public administration knowledge. *Public Administration Review*, 76(4), 533-534.

- Peters, B. G. y Pierre, J. (Eds.). (2004). *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*. Nueva York: Routledge.
- Polga-Hecimovich, J. (2019). Bureaucracy in Latin America. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Disponible en <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1675> [01-12-2024]
- Ramió, C., Longo, F. y Echebarría, K. (Eds.). (2008). *Profesionalización del empleo público en América Latina: En búsqueda del tiempo perdido*. Washington: CLAD, Banco Interamericano de Desarrollo
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2001). *Modernización de la gestión pública: El caso chileno (1994-2000)*. Santiago: Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industria
- Riccucci, N. M. (2010). *Public administration: Traditions of inquiry and philosophies of knowledge*. Washington: Georgetown University Press.
- Sala-I-Martin, X. X. (1996). A positive theory of social security. *Journal of Economic Growth*, 1(2), 277-304.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2024). *Sistema Nacional de Información Municipal*. Disponible en http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php [01-12-2024]
- Schofer, E. y Meyer, J. W. (2005). The worldwide expansion of higher education in the twentieth century. *American Sociological Review*, 70(6), 898-920.
- Silva, P. (2008). *In the name of reason: Technocrats and politics in Chile*. College Park: Pennsylvania State University Press.
- Simon, H. A. (1946). The proverbs of administration. *Public Administration Review*, 6(1), 53-67.
- Sojo, C. (2004). La modernización sin Estado: el destino privado de las políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(Numero Especial), 137-155.
- van der Meer, P. H. (2009). Investments in education: Too much or not enough? *Economics Letters*, 102(3), 195-197.
- Williamson, O. E. (2009). Transaction cost economics: The natural progression. *American Economic Review*, 100(3), 673-690.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
- World Bank. (2023). *Worldwide Bureaucracy Indicators Dashboard*. Disponible en <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2019/05/21/worldwide->

bureaucracy-indicators-dashboard [01-12-2024].

Wu, X., Ramesh, M. y Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171.

Fecha de envío: 30-07-2024
Fecha de aceptación: 13-12-2024