

Finalidad en el uso del criterio del mérito en su aplicación en el empleo público: Mérito para el cargo y Merecer el cargo

Waleska Muñoz Aravena
Mención Honorífica

Introducción

Para cualquier organización, el cumplimiento de sus objetivos estará relacionada con las decisiones que se adopten en materia de personal. Lo anterior, sin duda, le aplica a las administraciones públicas. De acuerdo al modelo de Gestión de Personas que nos ofrece el Banco Interamericano de Desarrollo (Longo, 2006), el subsistema de Gestión del Empleo, es aquel, en el que deben adoptarse las decisiones adecuadas para seleccionar al personal, la cual debe estar asociada a los perfiles que previamente deben haberse definido en el subsistema de Organización del Empleo, por lo que entre ambos, se deben vincular por medio del uso del criterio del mérito, la cual, se debe dar primero, en la definición de los talentos requeridos para el buen desempeño de un cargo y luego, en la constatación de tales talentos, a través de la aplicación de instrumentos de carácter objetivos y técnicos que permitan determinar a aquellos/as poseedores/as del mayor talento de entre quienes han postulado. Ahora bien, a lo largo de los años y en diversas administraciones públicas, el mérito no siempre se ha utilizado como criterio perjudicando el desempeño mismo del Estado. Por otra parte, el uso exclusivo del mérito, cuya finalidad esté centrada exclusivamente en los talentos, también puede tener efectos negativos, en este caso, perjudicando a la propia ciudadanía que, existiendo desiguales oportunidades no han podido desarrollar los talentos que se les exige demostrar en una competencia neutral.

La Administración Pública y su personal

Si bien, desde hace muchos siglos atrás, hay antecedentes sobre el uso de instrumento de selección cuyo criterio utilizado era el mérito, como el dado en el Imperio Chino de finales del siglo VII y comienzos del siglo VIII, bajo la administración de la emperatriz Wu Zhao, en el cual “El sistema de exámenes tuvo un enorme auge durante su gestión, impulsando así la movilidad social. y la educación” (Beja, 2000: 191), o en administración prusiana que fue inspiración para Weber “introdujo el principio del mérito para seleccionar a sus funcionarios a comienzos del siglo XVIII bajo el reinado de Federico Guillermo I” (Muñoz, 2013: 133), sin embargo, aquellas épocas se sitúan en administración absolutista en que el interés de la ciudadanía no primaba, ni tampoco se le otorgaba garantías jurídicas como lo ofrece un Estado de Derecho, el cual, recién se comienza a conformar a finales del siglo XVIII (Villar, 2007). A finales del siglo XVIII, los/as franceses/as de aquella época, cansados de la indiferencia del Estado personificado en un Rey, y de una administración orientada a satisfacer los intereses de la monarquía por sobre sus intereses, alzaron su voz, lo que luego desencadenaría en una revolución que marcaría un hito para la misma humanidad. Entre los aportes de aquella época y que se relaciona con nuestro tema central, destacamos la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*¹ aprobada por la Asamblea Nacional Francesa (1789). En dicho documento, y respecto al empleo público, se señala un principio a garantizar a través de un criterio que debe primar, como lo es el Principio de Igualdad para el acceso a la

¹ No olvidar que, en 1791, Olympe de Gouges, en señal de protesta, ya que el término “Hombre” y “Ciudadano” no representaba a las mujeres, cambia dichos términos y presenta la *Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana* (de Gouges, Olympe, 1791) lo que lamentablemente fue considerado un acto de traición, siendo condenada a muerte, lo que ocurriría en 1793 (Universitat Pompeu Fabra)

Función Pública y el uso del criterio del Mérito, respectivamente, lo que se señala en la parte final del artículo 6to,

(...) puesto que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, todos ellos pueden presentarse y ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y aptitudes (Asamblea Nacional Francesa, 1789).

En este sentido, la señal planteada a los/as franceses/as de aquella época es que, todos y todas tenían las mismas opciones para acceder a la administración pública, sin embargo, quien ingresaran debían participar de una competencia en la que debían acreditar sus talentos y demostrar ser mejores que los demás, lo que para Kaufman (1956) denomina competencia neutral (citado en Oliveira, y otros, 2023).

En la conformación de la nueva forma de Estado, y por tanto, de una institucionalidad ahora al servicio de la ciudadanía, a inicios del siglo XIX, quien fuera uno de los precursores del estudio de esta nueva administración, el francés Jean Charles Bonnin, planteó y desarrolló los principios de ella, y también hizo referencia sobre los cargos públicos y quienes debían ocuparlos, al señalar que

Los empleos públicos son ejercidos entonces por quienes tienen los talentos necesarios y son los más adecuados para ellos; más confianza, estima y respeto rodean a quienes están destinados a los primeros cargos del Estado, porque cada uno está convencido de que su nombramiento se debe a su conducta pasada, a su moralidad y a su conocimiento de los asuntos. Una simple función siendo un grado para acceder a una función superior, y de ésta a los primeros empleos, las primeras autoridades están necesariamente compuestas por hombres no sólo capaces de ocupar un escaño en ellas por su conocimiento de los asuntos, sino además gozando de la estima y de la confianza de sus ciudadanos (Bonnin, 2003: 269).

Bonnin no hace otra cosa que destacar la importancia de que quienes debían desempeñarse en la Administración Pública, debían contar con los talentos no solo para ingresar a una simple función sino que también, para asumir funciones de nivel superior. Sobre este último punto, agregaba que el hecho de ya encontrarse ejerciendo previamente, el talento se ve reforzado por el conocimiento de los asuntos públicos que se tiene, lo que se traduce en la experiencia que se ha ido adquiriendo en la institucionalidad pública.

Años después del trabajo de Bonnin, a mediados del siglo XIX, a solicitud de Northcote y Trevelyan en su *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service* Británico, presentado al parlamento, no solo daba cuenta de la importancia de los asuntos públicos, para lo cual se requería de un personal idóneo, la realidad del momento no era tal, por lo que presentan una serie de recomendaciones, entre las que se destaca la de contar con un Servicio Civil que asegurara una actuación neutral, es decir, imparcial, y para ello, era necesario contar con un sistema que privilegiara el criterio de mérito y por cierto, asegurara la permanencia en el empleo a quienes, habiendo demostrado sus talentos, fueran nombrados en un cargo público (1854), recomendaciones que se comenzarían a materializar, a través de la *Order in Council* de 21 de mayo de 1855 (Colley, 2006).

En Queensland – Australia, basado en las recomendaciones del Informe de Northcote y Trevelyan (1854), su primer Gobernador, anunciaría que en su administración, el criterio del mérito, sería utilizado en sus procesos de selección, sin embargo, la *Civil Service Act* aprobada en 1860, no solo carecería de precisión sobre el alcance, sino que, antes de cumplir una década la normativa, fue derogada, lo que luego, se enmendaría cuando nace como institucionalidad su Servicio Civil, el año 1883 (Colley, 2006).

En el mismo siglo, en Estados Unidos, se había presentado una realidad no muy distinta, la que comenzó en la primera mitad del siglo XIX, bajo la presidencia de Andrew Jackson², pero que, con el tiempo trajo graves consecuencias a finales del mismo siglo. Inicialmente, en un área determinada se estableció que el criterio a utilizar para el acceso al cargo, era la confianza, la lealtad, lo que, con el tiempo se fue

² Periodo presidencial 1829 - 1837

extendiendo a otras áreas, institucionalizando un sistema de botín, cuyas medidas para erradicarlo, no surge tras un informe o reporte, como en el caso Británico, sino que, luego de un terrible hecho ocurrido, como fue el atentado al recién asumido Presidente James Garfield en 1881, a manos de un frustrado aspirante a un cargo público al que no se le otorgó el empleo al que aspiraba y por el cual, había apoyado la candidatura de Garfield. A los meses después y como consecuencia del atentado y una deficiente atención médica, fallecería el presidente Garfield (Muñoz, 2013).

El atentado sufrido por el presidente Garfield, es un claro ejemplo de lo perjudicial de un sistema basado en lealtades que no garantizan una orientación hacia los intereses públicos. Esta grave situación, obligó a dicha administración a tomar medidas para revertirlo, lo que se materializó a través de *Pendleton of Act* de 1883, iniciando con ello, la instalación de un sistema que utilizara una competencia neutral, basada en el mérito en dicha administración³.

Lo anterior, da cuenta de que la utilización de los cargos públicos como un botín, en el cual, la lealtad por sobre cualquier otra consideración, lo que es sinónimo de privilegiar intereses particulares o colectivos (autoridad que desea lealtad y las personas que otorgan lealtad a cambio de un cargo público) por sobre el interés público, es nefasto para las administraciones públicas y obliga, por ese interés público que se ha traicionado, adoptar medidas para erradicarlo, y por ello, los países mencionados, iniciaron el camino hacia un sistema amparado en el mérito.

El Mérito y su relación con el desempeño de las administraciones públicas

Una vez que el Estado se despersonaliza, debiendo estar al servicio de la ciudadanía, debió replantear su institucionalidad y modelo de organización. Weber nos ofreció un modelo burocrático, buscando dar orden, uniformidad, previsión, entre otras propuestas, para lo cual, era importante que quienes pasaran a ser parte de aparato burocrático, contaran con las competencias técnicas, y así contar con “funcionarios con estabilidad reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con diversos incentivos a un desempeño profesional de su trabajo” (Echebarria, 2008: 40).

En la misma línea, Walzer plantea que “los cargos deben ser ocupados por los individuos mejor calificados porque la calificación es un caso especial del merecimiento” (1997: 146).

En este sentido, la incorporación del mérito en el seno de la administración, buscaba reducir e incluso eliminar criterios basados en la lealtad política (Portillo, Bearfield, & Humphrey, 2020), es decir, alejar el patrocinio político, instalando para el acceso a la función pública, la utilización de instrumentos que constataran en las personas interesadas en ser parte de la administración pública, los talentos requeridos para los cargos públicos. En la misma línea, Ingraham, señala que el mérito implica “*absence of political favoritism*” (2006: 487), es decir, contribuye a la eliminación de criterios que busquen satisfacer intereses individuales y/o colectivos. Entonces, dejar ese pasado requería la incorporación del mérito como criterio en el acceso a la función pública.

Weber (1985) apostaba por la competencia técnica de quienes debían formar parte de una burocracia, ya que permitiría un mejor ejercicio del cargo, favoreciendo con ello, la imparcialidad y la objetividad (Willbern, 1954). De hecho, aquellos problemas propios de Burocracia-*Red Tape* (Bozeman, 1993) y no de Burocracia-*Bureaucracy* (Weber, 1985), no son atribuibles a una administración meritocrática (Ingraham, 2006).

Bajo este argumento, el mérito es el que debe primar como criterio, ya sea, en la selección para el ingreso a la función pública, como aquella que busque su promoción al interior de la institución. El apego a este criterio permitirá que la institucionalidad pública sea desempeñada por un personal que cuente “con

³ Ahora bien, ello no ha erradicado el patrocinio partidista en el nombramiento de cargos, especialmente, cargos de nivel superior (Brierley, Lowande, Potter, & Toral, 2023)

aptitudes, actitudes y valores para un desempeño eficiente y eficaz, garantizando a la ciudadanía profesionalidad, respeto, equidad, neutralidad y objetividad” (Centro de Gobernanza Pública y Corporativa, 2019, pág. 4). En esa misma línea, Oliveira, y otros, plantean la existencia de diversos estudios que dan cuenta que, el uso del mérito, la estabilidad en el empleo y la imparcialidad en las decisiones, estaría “associated empirically with favorable macro-level outcomes, including socio-economic development, corruption prevention, regulatory quality and entrepreneurship, scientific productivity, and innovation, environmental outcomes and government effectiveness” (2023: 5)⁴.

Por otra parte, Meyer-Sahling, Mikkelsen y Schuster (2021) plantean la existencia de estudios que vinculan la utilización de un sistema neutral con una menor corrupción. Lo señalado anteriormente, se ve reflejado en lo que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, plantea en la presentación de su Carta Iberoamericana de la Función Pública, al señalar que habría una

relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países. Por otra parte, una Administración profesional que incorpora tales sistemas contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003: 3).

Sin duda, institucionalizar un Servicio Civil o Función Pública que dé garantía de neutralidad en la selección, en la que se utilicen instrumentos objetivos y técnicos para su medición, requiere de un marco de referencia, en este caso, centrado en las administraciones públicas. En esta misma línea, y con la finalidad de fortalecer a las administraciones públicas se presenta la Carta Iberoamericana de la Función Pública (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003), la que fue Aprobada en la *V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, realizada en junio del año 2003 y luego respaldada por la *XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno* realizada en noviembre del mismo año, lo que comprometía acciones para los países firmantes, de acuerdo a dicho marco. Esta Carta, se presenta de acuerdo con el Modelo que nos ofrece el Banco Interamericano de Desarrollo (Longo, 2002), el cual, aborda distintos procesos y subprocesos, que permitan adoptar decisiones en materia del personal, orientadas al logro de los objetivos institucionales. Estos procesos, o subsistemas son 7: Planificación, Organización del trabajo, Gestión del empleo, Gestión del Rendimiento, Gestión del Desarrollo, Gestión de la Compensación, y, Gestión de las relaciones humanas y Sociales. Lo que comprende cada uno de estos subsistemas, como también lo que menciona la Carta Iberoamericana de la Función Pública (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003), podemos identificar 2 de ellos que se vinculan entre sí, en el que el mérito debiera ser el conector, como lo son los Subsistemas de Organización del Trabajo y de Gestión del Empleo.

a) Organización del Trabajo: Proceso que busca definir la naturaleza del cargo, y en razón de ello, determinar los atributos requeridos para que una persona pueda desempeñar las funciones y asumir las responsabilidades asociadas, es decir, en este subsistema debe definirse el mérito requerido para un mejor ejercicio del cargo.

b) Gestión del empleo. El Subsistema de la Organización del Trabajo, generará la información requerida para proveer los cargos, en este caso, los méritos que se requiere constatar en cuanto a la selección del cargo, el que se inicia con el reclutamiento, es decir, el llamado que se debe realizar, dirigido/a a

⁴ Se sugiere consultar el artículo de Oliveira, y otros (2023) *What does the evidence tell us about merit principles and government performance?*, el cual hace una revisión de diversos artículos que vincula el mérito con el desempeño del gobierno.

potenciales candidatos/as que cuenten con los atributos/méritos y posteriormente, en la selección, definiendo los instrumentos más adecuados para constatar tales atributos por parte de los candidatos.

El mérito, no solo se utiliza para el ingreso a la administración pública, sino también, para la promoción interna, es decir, que en razón de progresión que se pueda realizar al interior de la institución, la sola pertenencia a la institución y los años de permanencia que se tenga baste, sino que se constaten los méritos establecidos para el cargo superior, por parte de aquellos/as funcionarios/as que busquen avanzar en su carrera.

Si en la selección, la autoridad utiliza la discrecionalidad, no significa que no se considere el mérito, ya que luego, de un proceso centrado en determinar los talentos, la autoridad decide, entre quienes tengan dichos talentos, pero su decisión no se basa quien sea el o la mejor de todos los candidatos/as sino por quien le da mayor confianza. Esto es muy habitual, cuando la propia norma le otorga la discrecionalidad para que, decida por una de las personas que se le presentan en una terna o una quina confeccionada por quienes han llevado el proceso de reclutamiento y selección, sin que deba optar por quien se encuentre en primer lugar del ranking. En este caso, la autoridad en uso de su discrecionalidad privilegia en quien considere se lo merezca en razón de sus especiales circunstancias atribuibles a las desiguales oportunidades que ha enfrentado o simplemente, como también lo puede ser en razón de una confianza que le otorgue un/a candidato/a

Por otra parte, se puede utilizar dicha discrecionalidad sin que medie un proceso abierto de reclutamiento y selección, en el cual, la autoridad busca entre quienes le generan confianza, pero que cumpla con el perfil definido.

Los nombramientos discrecionales por parte de autoridades políticas no constituyen necesariamente una barrera para una mejor gestión en el sector público, y más meritocracia no implica directamente un mejor desempeño. Por el contrario, existen muchos factores que también podrían influir sobre este último o mediar esta relación” (Cortázar, Fuenzalida, & Lafuente, 2016: 7).

Peters (1999), justifica el uso de la discrecionalidad basada en la confianza en aquellos cargos de primera línea, como Ministros/a y Subsecretarios/as ya que, de esa forma, contará con las personas que le ayudarán a implementar sus programas de gobierno, por el cual, fueron electos/as, lo que para Moe (1985) corresponde a una competencia receptiva (citado en Oliveira, y otros, 2023). Para Atkinson, tanto la competencia neutral como receptiva, puede tener efectos negativos (2022), por lo que hay que considerar ciertos aspectos para evitar situaciones que puedan afectar a las instituciones, sin embargo, se puede señalar que respecto a la competencia receptiva, de utilizarse, se debería centrar en la primera línea, es decir, aquellos cargos de nivel superior, como Ministros y Subsecretarios, y además, complementarlo con el mérito requerido para el ejercicio de dichos cargos. En este sentido, para el resto de la dotación de la Administración Pública, debería primar la competencia neutral, a través de una convocatoria abierta, en la que, a través de diversos instrumentos objetivos y técnicos, se busque la constatación del mérito de los/as postulantes, en el que se seleccione y nombre al o a la mejor.

Ahora bien, la utilización de la discrecionalidad en el cual, solo prime la confianza en las personas no importando el mérito, puede significar que, en el ejercicio del cargo, haya más probabilidad de presentar problemas en el desempeño mismo del cargo trayendo como consecuencia problemas en el funcionamiento de las propias instituciones, afectando en ello, a la propia ciudadanía.

Definiendo el mérito como criterio en la selección

Respecto a la utilización del mérito en la definición de quienes formaran parte de las administraciones públicas, ha dado paso a diversas discusiones teóricas sobre las implicancias que ello puede generar para la propia sociedad a la que busca beneficiar y atender (Foley, Cooper, Colley, & Williamson, 2022), en

este sentido, es importante definir y limitar el alcance de dicho criterio, en su utilización para el acceso a la Administración Pública.

Para Portillo, Bearfield y Humphrey (2020), es complejo definir mérito, más si no se acota su uso. En esa búsqueda, para el desarrollo de este trabajo, nos parece imprescindible hacer una distinción según la finalidad que persiga. En este sentido, distinguiremos según dos finalidades: Mérito para el Cargo y Merecer el Cargo. Si se utilizaran ambas finalidades, lo distinguiremos como Doble Mérito.

1. Mérito para el Cargo

Dice relación con aquellos conocimientos, habilidades, experiencia, entre otros atributos, los que agruparemos como los talentos, los cuales se definen como los requeridos, en razón de la naturaleza de cada cargo. Es decir, si se utiliza el Mérito con esta finalidad, en el proceso de selección se deben considerar los instrumentos objetivos y técnicos para constatar los talentos y elegir al mejor o a la mejor, no existiendo ningún tipo de favoritismo político (Ingraham, 2006) en la decisión final. En este sentido, lo que primero debe ocurrir es establecer los cargos y la naturaleza de éste, para luego, determinar lo que serán los talentos que se deben constatar.

En este caso, lo que importa es definir el talento requerido el que debe estar en relación a la naturaleza del cargo, el cual, se puede encontrar en lo que se llama Perfil del Cargo. Esos talentos deben ser constatados a través de un proceso de selección, y los instrumentos a utilizar también deben definirse de acuerdo a dicho perfil y la naturaleza del cargo a proveer. Los talentos, los podemos distinguir en dos tipos (Muñoz, 2013), no siendo estos, exhaustivos:

a) Conocimiento técnico: contempla aquellos atributos que puedan dar cuenta del conocimiento necesario con el que se debe contar para el mejor ejercicio del cargo. En ello, contribuyen “sus antecedentes académicos, nivel de estudios para el cargo que se necesita, como aquellos relacionados con las habilidades técnicas concretas de la persona, como lo serían el uso de ordenadores, herramientas tecnológicas, Tics, etc.” (Muñoz, 2013: 134). La experiencia previa en cargos similares contribuye también a que pueda contar con ese conocimiento. Todo lo que contribuya a que se cuente con ese conocimiento en relación con el perfil definido, es lo que se debe privilegiar para su constatación. Entre los instrumentos que se pueden utilizar ser una Muestras de trabajo, una Prueba de conocimiento sobre el empleo (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2013).

b) Habilidades personales: Hace referencia a aquellos que se complementan al conocimiento técnico que obedecen a aquellas características personales “que se considera las más adecuadas para un desempeño eficaz del cargo a proveer, como por ejemplo: la motivación, perseverancia, docilidad, dominio, flexibilidad, tacto, innovación, emprendimiento, creatividad, etc.” (Muñoz, 2013: 135). Algunas de estas características pueden ser innatas de las personas, las cuales pueden perfeccionarse en el tiempo. En otros casos, sin ser innatas, puede ser desarrolladas a través del tiempo. Entre los instrumentos que se pueden utilizar es el Inventarios de personalidad, el Test Psicométricos (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2013).

Respectos a aquellos atributos que contempla cada dimensión y que se hayan definido en, relación al cargo a proveer, se debe establecer la forma en que se procederá a medirlos, estableciendo un rango mínimo que un postulante debe obtener para ser considerado un candidato idóneo, es decir, para establecer si tiene mérito para que, en una siguiente fase, se pueda demostrar quien tenga más méritos que los demás, para ser seleccionados en el cargo a proveer⁵.

2. Merecer el Cargo

Sobre la segunda distinción, Merecer el Cargo, está relacionada con ciertas circunstancias y/o que la propia sociedad respalda, por la que se establece que una persona merezca ocupar un determinado cargo, sin que medie otra consideración. Un ejemplo contrario, de lo que sería no merecer el cargo, es un

⁵ Para ahondar más sobre los instrumentos a utilizar, consultar los trabajos centrados en Gestión de Personas.

ejemplo que Colley (2006) presenta en Australia de fines del siglo XIX, en el que se le prohibía a las mujeres participar de una competencia neutral, dado que ciertos cargos se consideraban no adecuados a ellas. En esta línea, Foley, Cooper, Colley y Williamson (2022), señalan la existencia de estudios de psicología social, que dan cuenta de la existencia de ciertos sesgos raciales y de género, a la hora de decidir el nombramiento en determinados cargos, pudiendo lo del Merecer o no Merecer el cargo. Por ejemplo, en los trabajos de Uhlmann y Cohen (2005, 2007), se les presentaban a los participantes del estudio, casos hipotéticos de candidatos/as para determinados cargos, y los resultados daban cuenta que había un sesgo en el análisis, por ejemplo, que los hombres serían adecuados para ser jefe de policía (citado en Foley, Cooper, Colley & Williamson, 2022). En este sentido, se utiliza el criterio del mérito, en razón de merecerlo.

3. Doble Mérito

Cuando se utiliza el criterio del Mérito con ambas finalidades (Mérito para el cargo y Merecer el Cargo), y que se denomina Doble Mérito, hace referencia a que, constatado los talentos (Mérito para el cargo) y ante iguales resultados, la decisión final, esté dada por el merecimiento (Merecer el Cargo). En este caso, encontramos una Burocracia Representativa Pasiva, la cual abordaremos más adelante, en la que, se establecen cuotas que deben ser cubiertas por un determinado grupo de personas, cuyas especiales circunstancias, hace necesario para abrirle un espacio dedicado para asegurarle representatividad a la burocracia. Ahora bien, para ingresar a la Administración Pública en ese espacio establecido, quienes son parte del grupo definido, deben participar de una competencia entre ellos, en que deben demostrar sus talentos. En este caso, primero se aplica "Merecer el Cargo" y posteriormente, se aplica el "Mérito para el Cargo". Otro caso y que veremos más adelante, es cuando se abre una competencia neutral, y ante un resultado similar, se privilegia a una persona cuya circunstancia de la vida la haga merecedora de un cargo. En este segundo caso, se aplica primero el "Mérito para el Cargo" y posteriormente, "Merecer el Cargo".

El Mérito y su relación con la igualdad

Como ya se indicó, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (Asamblea Nacional Francesa, 1789), señala que todos y todas las personas tienen las mismas posibilidades de acceder a la Función Pública, lo que significa que es un principio que debe primar, y por cierto, el mismo artículo hace referencia que en cumplimiento de ese principio, solo importaría el talento, es decir, el criterio del mérito cuya finalidad es el "Mérito para el Cargo", es decir, vincula el Principio de igualdad de oportunidades para el acceso a la Función Pública y el Criterio del mérito basado en el talento, es decir, Mérito para el Cargo, lo que no significa que pueda ser real, ya que para ello, influyen otras variables, como la existencia de igualdad de oportunidades para desarrollar los talentos. En esta línea, han surgido distintos debates teóricos, de los cuales, se evidencia, no solo la inexistente relación con el Principio de igualdad de oportunidades para el acceso a la Función Pública, sino que además, contribuye a acrecentar las desigualdades que pueden estar presentes en la propia sociedad (Portillo, Bearfield, & Humphrey, 2020), lo que reafirma Peters, al señalar que "la idea del "mérito" en el cargo público es más compleja de lo que suele creerse (1999: 182), ya que

Por atractiva que sea la idea de emplear a la mejor persona posible para cada puesto del servicio público, desde el punto de vista de la aplicación de las normas del desempeño de una sociedad moderna, y quizá desde el punto de vista del desempeño del logro de nuevas metas de igualdad social en una sociedad en desarrollo, la contratación por méritos podría generar algunas ineficiencias importantes (Peters, 1999: 183)

Rawls plantea la combinación del "principio de la justa igualdad de oportunidades con el principio de diferencia" (1979: 80) por lo que, de no existir igualdad de oportunidad para todos y todas, no podrán

ingresar a aquella burocracia que prioriza el mérito basado en el talento para acceder a ella, las personas que no han tenido oportunidades para desarrollar sus talentos, por las injustas y desiguales oportunidades que han tenido.

Retomando a Weber, y la importancia de que el personal cuente con las competencias técnicas adecuadas, planteaba que, para su constatación los candidatos/as debían rendir “pruebas específicas” (1985), y reconocía que la “real posición social del funcionario”, o sea, el estatus, estaba dada, no solo por los talentos requeridos por la administración sino que por su origen, ya que al provenir de “estratos económica y socialmente privilegiados en virtud del reparto social del poder” (Weber, 1985: 13), podían desarrollar los talentos exigidos. De alguna forma, lo planteado por ese autor en esa época no es ajena en este siglo XXI, en el que, dada las desiguales oportunidades para desarrollar los talentos, la exigencia del talento, no hace sino que acrecentar las desigualdades existentes, traicionando por cierto el principio de igualdad para el acceso a la Función Pública.

Como ejemplo, Colley (2006), nos relata la realidad que sucedía en Australia a finales del siglo XIX, cuya administración, para constatar el talento (Merecer el cargo), entre los instrumentos utilizados, eran las pruebas de conocimiento. Dichos exámenes buscaban constatar, entre otros dominios, el latín, sin embargo, el latín no estaba contemplado en la formación que se daba en la enseñanza pública, por lo que una de las consecuencias que ello traía, era que, solo unos pocos, los privilegiados, les podía ir bien en esos exámenes. Otro caso que nos presenta Colley (2006) aunque no en directa relación con la utilización del criterio del mérito, pero que generaba otra situación de desventaja, era que dichos exámenes tenían un costo que debía asumir el o la postulante, cuyo valor para aquella época, era muy elevado haciendo restrictivo su acceso, salvo, para los más privilegiados.

Por otra parte, tal y como se señaló anteriormente, las mujeres no podían postular a muchos cargos públicos (entre 1889 y 1902), no porque se les haya prohibido por ley, sino que, por una decisión administrativa no podían participar de un proceso competitivo, ya que, se consideraba que determinados cargos no eran adecuados para las mujeres, agregando otra limitación a la igualdad para el acceso a la Función Pública. En este caso, esta marginación estaría dada por el uso del criterio cuya finalidad es Merecer el Cargo, en que solo los hombres se lo merecían. Lo anterior, es reflejo no solo de las desigualdades que han enfrentado y siguen enfrentando las mujeres, sino que, además, han sufrido la exclusión a causa de decisiones carentes de objetividad, cargada de sesgos en relación a los estereotipos que se han construido en determinadas sociedades.

Cuando a una sociedad no se le ofrece igualdad de oportunidades para poder desarrollar sus talentos, la exigencia de demostrar dichos talentos, perpetua la desigualdad existente. Parte de las consecuencias para las administraciones públicas, es la composición de su personal, generando una institucionalidad con una dotación que presenta características similares entre sí, pero muy disímiles con aquella ciudadanía a la que se debe atender.

Kingsley, a finales de la mitad del XX, reflexiona ante esa realidad, planteando que la burocracia no era representativa de la ciudadanía diversa a la que debían atender, en especial, de aquella que se le había privado de justas e iguales oportunidades para el desarrollo de sus talentos (citado en Kennedy, 2013). En este sentido, sin dejar de lado, el Mérito para el Cargo, planteó que, en la conformación del personal, se establecieran ciertas cuotas para personas que pertenecieron a determinados grupos que, dada su desigual situación, carente de igualdad de oportunidades para desarrollar sus potenciales talentos, no tenían opciones de ser parte de la Administración Pública, lo que permitiría algún grado de representatividad de la burocracia en relación a la ciudadanía a la que va dirigida la acción de ésta, es decir, plantea lo de Merecer el Cargo. En este sentido, se debían combinar cuota y mérito, es decir, entre

quienes pertenecieran a tales grupos, se debía aplicar el Doble Mérito para decidir el ingreso a un determinado cargo. Lo planteado por Kingsley se distinguiría como Burocracia Representativa Pasiva⁶. Los problemas que se presentaban anteriormente, lamentablemente no se han quedado en el pasado. Portillo, Bearfield y Humphrey (2020), presentan un caso dado el año 2010, sobre una demanda entablada por el *U.S. Department of Justice* ante el *New Jersey Civil Service Commission* ante el *State of New Jersey*, por la utilización de exámenes aplicados en el servicio policial para el ascenso, ya que, se había demostrado la existencia de resultados significativamente superiores a favor de personas blancas, a diferencia de candidatos afroamericanos o hispanos, lo que hizo cuestionar la neutralidad del instrumento, como también la relación con el desempeño futuro de las personas en el cargo. En este sentido, lo que Colley (2006) daba cuenta, sobre los exámenes que se aplicaba a finales del Siglo XIX, cuyos contenidos solo eran conocidos por personas de un determinado grupo, se estarían replicando, en pleno siglo XXI, aunque en materias distintas.

Sobre este caso, en el que, personas blancas puedan tener mejores resultados que personas afroamericanas e hispanas, los estudios sobre Burocracia Representativa, podría explicar dichos resultados, ya que las diferencias y que perjudican a los policías afroamericanos e hispanos, puede estar dada en las desiguales oportunidades para desarrollar sus talentos, por la educación que recibieron en el que, puede haber influido las características de quienes fueron sus docentes⁷, es decir, la no existencia de una Burocracia Representativa Pasiva por lo que, la propia administración sería la causante de traicionar a la propia ciudadanía a la que luego, le exige el mérito para ingreso a cargos de nivel superior, sin haberle ofrecido una educación que evite los sesgos y la repetición de éstos en la determinación de los roles que a futuro pueden asumir⁸, lo que se podría evitar si se garantizara una educación que ofrece una burocracia representativa de cualquier tipo, Pasiva o Activa, ya que evitaría los sesgos que se presentan. Por otra parte, Foley, Cooper, Colley y Williamson (2022) dan cuenta de la existencia de varias investigaciones realizadas en el sector público australiano, que han demostrado que las mujeres se han visto afectadas por los prejuicios y una discriminación no consciente.

Para el caso de las mujeres, quisiéramos detenernos brevemente, ya que, hay estudios que señalan que la priorización del mérito, tanto en su finalidad de Mérito para el Cargo como Merecer el Cargo (pero no a

⁶ A finales de la década de los sesenta, y en la misma línea que Kingsley, Frederick Mosher reflexiona y agrega, entre los criterios a considerar y por cierto, constatar, que el personal debía identificarse con el destinatario/a de la acción pública (citado en Plant 2008). En este sentido, Krislov refuerza este punto "en función de una sola pretensión -hacia la representatividad social- que compense las normas de «supuesto mérito» y las «normas relacionadas con la capacidad en el empleo»" (1999: 712), con la finalidad de que se den respuesta y se atiendan los problemas, considerando la existencia de una ciudadanía diversa, por lo que habrían dos tipos de burocracia representativa: Pasiva, la cual, a través del establecimiento de cuotas, esté conformada demográficamente por personas con características representativas de la ciudadanía a la que debe atender, y; Activa, centrada en que, el personal de la Función pública se identifique con el destinatario de la acción pública, más allá de coincidir con sus características.

⁷ Estudios como los de Meier (1975), Grissom, Nicholson-Crotty y Nicholson-Crotty (2009) han demostrado una relación entre los resultados académicos de estudiantes afroamericanos en relación a sus docentes, dando cuenta que los buenos resultados estaría dado cuando sus docentes son también afroamericanos. Otro estudio de Meier (1993), en colegios con estudiantes afroamericanos y su rendimiento académico, pero asociándolo a quien dirigía el establecimiento, es decir, director o directora, no encontró resultados significativos, por lo que, en un buen resultado académico no influye las características de su director o directora, sino de quien está en directa relación con sus destinatarios, como lo son los y las docentes, es decir, cobra relevancia la burocracia representativa pasiva en la burocracia de calle.

⁸ Si en las aulas se repite que las mujeres son malas para las matemáticas, ello puede influir para que las niñas no desarrollen el potencial en esa materia y que, por otra parte, los niños, futuros empleados, lo crean también. En esta línea, se ha demostrado científicamente que las mujeres tienen el mismo potencial que los hombres en las matemáticas, pero que, el desarrollo de tales talentos está asociado al tipo de sociedad en la cual se educan. Se sugiere consultar

<https://www.science.org/doi/10.1126/science.1154094>

su favor), les afecta dada una realidad de desventaja sistémica⁹. Entre las consecuencias que enfrentan las mujeres, es la subrepresentación en puestos de dirección, como también la sobrerrepresentación en sectores tradicionalmente asociados a roles femeninos como en educación y la salud (Foley, Cooper, Colley, & Williamson, 2022). Esta realidad es resultado de las desiguales oportunidades de acceso a la educación, como también, en la forma en que se enseña y se diferencia respecto a los hombres, contribuyendo a que en determinados roles, exista la creencia que solo hombres o solo mujeres lo pueden asumir o desempeñar mejor.

En Chile, un estudio de Martínez et al., nos presenta un ejemplo en este sentido, en el cual “estudiantes de Pedagogía Básica tienen expectativas más bajas del rendimiento en Matemática de las niñas” (citado en Fernández & Hauri, 2016: 60) es decir, quienes se están formando para que en el futuro eduquen, probablemente perpetuarán el discurso y las diferencias, limitando con ello, el potencial académico de las mujeres en las matemáticas como también sus capacidades para liderar. Los recientes resultados del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de Aprendizaje, publicados en junio de 2023 da cuenta de la notoria diferencia en los resultados en matemática, en el que las niñas obtuvieron un rendimiento más bajo que los niños. Sobre dicho resultado y dicha diferencia, la Rectora de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, prof. Elisa Araya, señala

que aún permanece un discurso que las considera sensibles, artistas, más humanistas y eso es una falacia. Las mujeres son tan racionales o tan irracionales como un hombre. Entonces los mensajes que les podemos dar a las niñas, de manera inconsciente, subliminal, también afecta al interés que ellas tengan por las ciencias y por las matemáticas (citada en Radio Universidad de Chile, 2023)

Lo que se presenta para Chile, también se extiende a otros países,

A nivel mundial, las niñas siguen estando muy rezagadas en comparación con los niños en cuanto a las tasas de finalización de la escuela secundaria, y el sesgo de género en el sistema educativo refuerza la discriminación laboral (Banco Mundial, 2022)

Retomando el tema de la mujer en la Administración Pública, McCandless, Bishu, Gómez, Paredes, Sabharwal, Santis e Yates (2022), presenta la realidad en distintas partes del mundo, respecto a la presencia del mérito en las administraciones públicas. En los países de Asia como Bután, China, India, Sri Lanka, Taiwán e Indonesia que contemplan sistemas que privilegian el mérito, perjudican a las mujeres más desfavorecidas. Entre los datos que nos presentan, en el caso de India, al año 2019, solo el 24% de las mujeres formaban parte de la Administración Pública, porcentaje que disminuye en los cargos de nivel superior, en el que la presencia femenina correspondía solo a un 10,45%. Estos países han implementado medidas correctivas como el establecimiento de cuotas (Burocracia Representativa pasiva), es decir, Merecer el Cargo, sin embargo, la realidad no muestra avances en la materia. Más compleja es la presencia femenina en la alta dirección pública en aquellos países de Asia Oriental, como lo son en Corea del Sur, China y Japón, el cual solo representa un 5,5%, 12,6% y 4,9%, respectivamente (Global Government Forum, 2021, citado en McCandless, y otros, 2022). A pesar de algunas medidas implementadas como el caso de Corea del Sur que aprobó la *Equal Employment Opportunity Act* en 1989 y la *Gender Discrimination Prevention and Relief Act* en 1999, a través de la cual, se estableció un sistema de cuotas, los resultados son poco favorables, lo que requiere mayores esfuerzos para revertir dicha situación (McCandless, y otros, 2022)

El panorama para América Latina y el Caribe no es muy distinto. De los cargos ministeriales ejercidos al 2019, solo el 27,4% eran ejercidos por una mujer, algo inferior al promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/OCDE que eran de un 31,2% (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2020), realidad no muy distinta a la que nos ofrecía la Comisión Económica

⁹ Lo que se suma, a las limitaciones que la misma educación recibida le puede haber condicionado.

para América Latina y el Caribe (2019), la que agregaba además que, la poca presencia femenina, se centraba en las áreas sociales, y escasamente en las áreas política, económica y productiva.

Para el caso de Chile, la participación de la mujer en esas áreas, Salud y Educación es coincidente. Según datos del Ministerio de Hacienda (2022), al año 2021, la presencia de las mujeres en la dotación de los Ministerios de Salud y Educación, representan el 79,4% y 68,0%, respectivamente, lo que se suma a otros 2 altos porcentajes en el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género con un 75,2% y la Defensoría de la Niñez, con un 75%, porcentaje que no sorprende dado el ámbito de competencia de aquellas instituciones. En cuanto a cargos de Alta Dirección Pública¹⁰ que se encontraban siendo ejercidos a mayo de 2023¹¹, un 63.84% correspondía a hombres y solo un 36.16% a mujeres (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2023).

A nivel local, al año 2022, de un total de 4.107 personas que ejercían un cargo directivo en las municipalidades, en calidad de planta (permanente) solo un 38% eran mujeres (Sistema Nacional de Información Municipal)¹². La realidad presentada, se resume en la siguiente tabla.

Tabla N° 1 Número y porcentaje de hombres y mujeres en cargos directivos

Ocupante cargo directivo	Alta Dirección Pública		Estamento Directivo Municipal	
	Número	A mayo 2023	Número	Al año 2022
Mujeres	264	36.16%	1.568	38%
Hombres	466	63.84%	2.539	62%

Fuente: Adaptación, de acuerdo a Dirección Nacional del Servicio Civil (2023) y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2022

Lo anterior, refleja que en los cargos de nivel superior, en el cual se adoptan decisiones, no existe un equilibrio entre hombres y mujeres.

Los datos presentados, debiera obligar a esos países a tomar medidas urgentes, y así atenuar las consecuencias que ello tendrá en el futuro para, las ahora niñas, pero que, en el futuro, busquen insertarse en el mundo laboral.

El acceso a la Función Pública y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El año 2015, en el marco de la Asamblea de Naciones Unidas, los países conscientes de que se requerían de mayores esfuerzos para “poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad” (Naciones Unidas, s.f.) se comprometieron a trabajar en torno a 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS), teniendo como plazo para alcanzarlos, el año 2030.

Dada la realidad que hemos ido presentando a lo largo de este trabajo, y las dificultades que provoca la utilización del criterio del mérito, cuando la propia administración no ha entregado igualdad de oportunidades para el desarrollo de los talentos, como también, los sesgos presentes en la propia sociedad, se considera que de los diecisiete ODS, tres de ellos pueden ser abordados en relación con aquellas medidas que pueden considerarse en materia de acceso a la función pública, como los son los

¹⁰ Corresponden “a jefes superiores de servicio y al segundo nivel jerárquico del respectivo organismo” (artículo trigésimo séptimo ley 19.882/2003).

¹¹ A la fecha de la consulta (20 junio de 2023), en la página de la cual se obtienen los datos, en la segunda lamina dice que son datos a abril de 2023, sin embargo, los datos que ahí se presenta es coincidente con el dato “Con nombramiento ADP” que se encuentra en la primera lámina, la cual se encuentra actualizada a mayo de 2023.

¹² De la información recolectada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativas, de las 345 municipalidades, solo se cuenta con los datos para el estamento directivo de 338 municipalidades

ODS 5: Igualdad de Género; ODS 10: Reducción de las desigualdades, y; ODS 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas

ODS 5: Igualdad de Género. No basta con reconocer las desigualdades históricas que han enfrentado las mujeres y que en pleno siglo XXI siguen padeciendo, sino que se deben tomar medidas para revertir dicha situación, ya que “La igualdad de género no solo es un derecho humano fundamental, sino que es uno de los fundamentos esenciales para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible” (Naciones Unidas, s.f.). En este ODS, interesan las siguientes metas:

- Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública
- Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres
- Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles

ODS 10: Reducción de las desigualdades. Para Naciones Unidas es importante que, en estos esfuerzos por avanzar, hay que garantizar que nadie se queda atrás, es decir, que se adopten medidas para que, todos y todas se beneficien del logro de los ODS. Entre las metas asociadas a este ODS se encuentra

- “garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto” (Naciones Unidas, s.f.)

ODS 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. El fortalecimiento de las instituciones, que otorguen seguridad jurídica a las personas, garantizando igualdad de oportunidades es parte de lo que se busca lograr en este ODS. Interesan para este trabajo las siguientes metas:

- Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades
- Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible

Medidas implementadas en relación a los ODS: El caso de Chile

En el caso de Chile, el año 2003, publica la ley 19.882 (Ministerio de Hacienda), el cual, entre otras cosas, buscaba profesionalizar su función pública, la cual se define como

al conjunto de procesos mediante los cuales se introduce, arraiga y se desarrolla en el empleo público el principio de mérito. Los cargos públicos son ocupados por aquellas personas que acreditan la idoneidad para desempeñarlos.

La promoción profesional de estas personas se vincula a mejoras objetivas de su capacidad de contribución. La compensación se relaciona con la importancia de la tarea, la dedicación, el esfuerzo y otras circunstancias evaluables (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2008: 7).

En este sentido, reafirma que para el acceso y promoción a los cargos públicos, se utiliza el Mérito para el Cargo. Destaca además de que ello, aleja otras consideraciones por lo que “el empleo público deja de ser un recurso político o de poder; la politización, la arbitrariedad y el nepotismo resultan erradicados y sustituidos por un conjunto de arreglos institucionales que garantizan la primacía de criterios de igualdad de trato, capacidad e idoneidad” (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2008: 8)

Ahora bien, dado el escenario presentado, en el que se da cuenta de desiguales condiciones que pueden presentar, dada las desiguales oportunidades para desarrollar de los talentos, lo que también en muchos casos, ha construido sociedades con un marcado sesgo, “concebir quiénes son meritorios y qué es lo que merecen no es defendible desde el punto de vista moral” (Sandel, 2020: 275), en este sentido, se requieren medidas urgentes para garantizar que todos y todas, tengan la misma posibilidad de acceder a la Administración Pública, en la que podría ser, la utilización del Doble Mérito, lo que además, permitirá

contribuir con los ODS. Lo anterior, requeriría que el Estado reanuncie esas desiguales condiciones y por tanto, generar alguna legislación que pudiere considerar el criterio del mérito que comine finalidades. En este sentido, en la normativa se podría considerar una reserva del empleo para determinado grupo, o algún tipo de excepcionalidad, sin embargo, la ley 18.834 Estatuto Administrativo, una de las normas de regulación del empleo y que le aplica a la mayoría del personal que trabaja en alguna institución pública, en su artículo 17, tercer inciso, señala expresamente que

Prohíbese todo acto de discriminación arbitraria que se traduzca en exclusiones o restricciones, tales como aquellas basadas en motivos de raza o etnia, situación socioeconómica, idioma, ideología u opinión política, discapacidad, religión o creencia, sindicación o participación en organizaciones gremiales o la falta de ellas, sexo, orientación sexual, identidad de género, estado civil, edad, filiación, apariencia personal o enfermedad, que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades o trato en el empleo.

Señalando en el inciso siguiente que “las distinciones, exclusiones o preferencias” que resulten de la aplicación del Merito para el cargo “no serán consideradas discriminación”. Este artículo, introducido por la ley 21.015, tal y como veremos más adelante resulta ser contradictorio.

Dada las desiguales oportunidades para el desarrollo de los talentos, Chile ha estado tomando medidas para su corrección. A continuación presentaremos alguna de ellas.

A) Mujeres en los espacios de decisión

Como una forma de corregir la baja presencia de las mujeres en cargos directivos, desde el año 2019 viene desarrollando el programa “+Mujeres, liderazgo para el Sector Público” dirigido a mujeres que ya son parte de la Función Pública, para fortalecer sus capacidades y empoderarlas para que se atrevan a participar de diversas convocatorias para asumir puestos de mayor responsabilidad, como aquellos que forman parte del Sistema de Alta Dirección Pública, como lo son los cargos de I y II nivel jerárquico (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2023). Esta iniciativa, consiste en un

Programa de mentoría, de carácter gratuito, participan mujeres con metas y desafíos profesionales a desarrollar en el sector público. Tienen la oportunidad de fortalecer sus habilidades personales e interpersonales y potenciar su liderazgo, a través de una metodología de acompañamiento y formación, que incluye espacios de formación y el trabajo con una Mentora que pone a disposición su experiencia y trayectoria laboral para facilitar procesos de cambio de las guiadas (Dirección Nacional del Servicio Civil, s.f.)

A lo anterior, se agrega el programa “Mentoría Digital: Diálogo intergeneracional en el Estado” también implementado desde el año 2019, aun cuando, no está orientado de manera exclusiva a las mujeres, se busca fortalecer en “en temáticas digitales a personas mayores que trabajen en su institución” (Dirección Nacional del Servicio Civil, s.f.), en este sentido, este programa, iría en la línea de lo que el Banco Mundial sugiere parte de las estrategias a adoptar como “la capacitación en habilidades digitales y tecnológicas necesarias para acceder al mundo del trabajo y a oportunidades económicas” (Banco Mundial, 2022). Por otra parte, el Gobierno a fines del 2022, inició la campaña “Mujeres para liderar” (Gobierno de Chile, 2022) orientada a aumentar la postulación de las mujeres en los concursos de Alta Dirección Pública.

Si bien, la campaña “Mujeres para liderar” es de reciente implementación por lo que no se puede observar algún resultado, el programa “+Mujeres, liderazgo para el Sector Público”, sí puede estar ofreciendo resultados, ya que, en el periodo entre el 2019 a 2023, se ha visto un incremento en el porcentaje de postulaciones de mujeres, en cargos de primer y segundo nivel jerárquico, es decir, cargo superior e inmediatamente inferior a éste de instituciones públicas. En la siguiente tabla se puede observar ese incremento en el tiempo.

Tabla n°2. Porcentaje de postulaciones a cargos de I y II nivel jerárquico ADP, según sexo

Año	2019	2020	2021	2022	2023
Mujeres	21,9%	21,8	23,4	27,4	29,6
Hombres	78,1	78,2	76,6	72,6	70,4

Fuente: adaptación según datos de Dirección Nacional del Servicio Civil¹³

Si bien, el aumento no es significativo, se ve un avance en lo que a postulaciones busca tanto el programa "+Mujeres, liderazgo para el Sector Público", y la campaña "Mujeres para liderar".

Respecto a los nombramientos en los cargos de ADP, se puede observar y de manera positiva, es el aumento en el número de nombramiento de mujeres en cargos de I y II nivel, lo que se refleja, en la siguiente tabla

Tabla N° 3 Porcentaje de mujeres nombradas en cargos ADP, I y II jerárquicos

Cargos	2019	2020	2021	2022
Primer nivel jerárquico	22 %	38,3 %	36,5 %	41,3 %
Segundo nivel jerárquico	34 %	24,3 %	33,2 %	31,3 %

Fuente: adaptación según datos de la Subcomisión de Estadísticas de Género (s.f.)

En el periodo 2019 – 2022, para los cargos de Primer nivel Jerárquico el aumento en el número de nombramientos es significativo, lo que refleja un acortamiento en la brecha de género en ese tipo de nivel.

Las medidas señaladas estarían orientadas a superar las desiguales condiciones en las que se pueden encontrar las mujeres, como también empoderarlas para que se atrevan a ser parte de Alta Dirección Pública, y así puedan participar en igualdad en los procesos de selección centrado en la constatación de los talentos, es decir, en el Mérito para el Cargo.

Sobre las medidas presentadas, ninguna de ellas, corresponde a una norma que busque obligar a la Administración Pública a tomar medidas para que, las mujeres puedan participar en los espacios de decisión. Hubo un intento de ello, en lo que sería la primera propuesta de nueva Constitución (Convención Constitucional de Chile, 2022), en la que en su artículo sexto numeral 2 obligaba a que

Todos los órganos colegiados del Estado, los autónomos constitucionales, los superiores y directivos de la Administración, así como los directorios de las empresas públicas y semipúblicas, deberán tener una composición paritaria que asegure que, al menos, el cincuenta por ciento de sus integrantes sean mujeres.

Por otra parte, el numeral 3, sugería que

El Estado promoverá la integración paritaria en sus demás instituciones y en todos los espacios públicos y privados y adoptará medidas para la representación de personas de género diverso a través de los mecanismos que establezca la ley.

En cuanto al numeral 4, era más preciso al ordenar que

Los poderes y órganos del Estado adoptarán las medidas necesarias para adecuar e impulsar la legislación, las instituciones, los marcos normativos y la prestación de servicios, con el fin de alcanzar la igualdad de género y la paridad. Deberán incorporar transversalmente el enfoque de género en su diseño institucional, de política fiscal y presupuestaria y en el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, en lo que se desprende en dichos numerales, estas propuestas estarían amparadas en lo que sería el Merecer el Cargo, dada las injustas desigualdades que presentan las mujeres. Ahora bien, se debe

¹³ Datos al 31 de mayo. Revisado en <https://e.infogram.com/bc6bf308-4eb9-41d2-8256-119ef22f819a?src=embed>, 20 de junio de 2023.

señalar que dicha propuesta fue sometida a plebiscito, el que se realizó el 4 de septiembre de 2022, en la que la ciudadanía rechazó en un 61,89%¹⁴, por lo que, ninguna de estas propuestas de norma constitucional, tiene validez en el ordenamiento jurídico.

B) Personas con discapacidad en la Administración Pública

El año 2017, se publica la ley 21.015 (Ministerio de Desarrollo Social) que incentiva la inclusión de personas con discapacidad al mundo laboral, la cual introdujo en la ley 20.422/2010 que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad (Ministerio de Planificación, 2010), una modificación al artículo 45, estableciendo 2 medidas en relación a la incorporación en la Administración Pública de personas con discapacidad. Por una parte, señala que

En los procesos de selección de personal, los órganos de la Administración del Estado señalados en el artículo 1 de la ley N° 18.575¹⁵ (...) seleccionarán preferentemente, en igualdad de condiciones de mérito, a personas con discapacidad

La otra medida que se señala el artículo 45 de la ley 20.422/2010 es que, en el caso de que instituciones cuentan con

una dotación anual de 100 o más funcionarios o trabajadores, a lo menos el 1% de la dotación anual deberán ser personas con discapacidad o asignatarias de una pensión de invalidez de cualquier régimen previsional¹⁶

Para la primera medida planteada, correspondería al uso del criterio del Doble Mérito, en la cual, ante la constatación de igualdad de talentos, se debe preferir a la persona con discapacidad, por cuanto, lo merecería al pertenecer a un grupo tradicionalmente excluido, lo que a su vez, contribuye para contar con una Burocracia Representativa Pasiva. Respecto a la segunda medida, correspondería al criterio de Merecer el Cargo, en la cual, solo se busca que las instituciones con una dotación de 100 o más personas, tengan a lo menos un 1% de personas con discapacidad, y así asegurar su incorporación en la Administración Pública, solo en razón de, pertenecer a un grupo que se lo merece, dada la exclusión de la que han sido objeto por las desiguales oportunidades que se le ha dado. Ahora bien, al no señalar nada sobre la constatación del mérito, es decir, del talento, esta medida no contribuiría a una Burocracia Representativa Pasiva.

De acuerdo al *Informe de cumplimiento en el Sector Público 2021*, los resultados de dicha ley no han sido significativamente positivos, ya que, “solo un 25,7% corresponde a un cumplimiento de las obligaciones de selección preferente y de cuota de contratación, estando o no obligadas” (Dirección Nacional del Servicio Civil; Servicio Nacional de la Discapacidad, 2022: 54).

A la fecha del informe, de las 390 instituciones, cuya dotación le obliga a contar con un 1% de personas con discapacidad y que dieron respuesta para el informe, solo el 33.8% cumplía con la cuota, es decir, 113 instituciones, mientras el 66,2%, es decir, 258 instituciones, no cumplía. En términos generales, luego de la publicación de dicha ley, el incremento de personas con discapacidad en la administración pública chilena, no ha sido significativo. Dicha realidad se presenta en la siguiente tabla

Tabla N°4. Funcionarios/as con discapacidad en la Administración Pública

Periodo	N° personas con discapacidad
Antes de la ley	1.280

¹⁴ Ver resultados en <https://historico.servel.cl/servel/app/index.php?r=EleccionesGenerico&id=237>

¹⁵ Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado

¹⁶ Se excluye, casos debidamente fundado y comunicado a la Dirección Nacional del Servicio Civil y al Servicio Nacional de la Discapacidad, como “naturaleza de las funciones que desarrolla el órgano, servicio o institución, no contar con cupos disponibles en la dotación de personal y la falta de postulantes que cumplan con los requisitos respectivos” (art.45, párrafo 4to, ley 20.422/2010)

Incremento después de la ley (al año 2021)	569
Sin información	67
Total	1.918

Fuente: Adaptación Informe de cumplimiento a la Ley 21.015 Sector público año 2021 (Dirección Nacional del Servicio Civil; Servicio Nacional de la Discapacidad, 2022).

De acuerdo a los ODS que se relacionan con este trabajo y las metas identificadas, podemos señalar que Chile ha estado contribuyendo. Para el caso del ODS 5, las medidas adoptadas, se han centrado en los puestos de decisión, apoyando a que las mujeres puedan desarrollar sus talentos, empoderándolas para que se atrevan a asumir puestos de liderazgo, sin embargo, no se observa una legislación más específica que asegure una mayor inserción de ellas en los puestos de decisión. Aun así, destaca la ley 20.280 publicada el año 2015, a través de la cual, se crea el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (Ministerio de Desarrollo Social, 2015), en cuyo artículo 4to, le encomienda a éste proponer medidas, planes y programas de carácter temporal que impliquen ventajas concretas para las mujeres o que prevengan o compensen las desventajas que puedan afectarlas en los ámbitos público, político, laboral, social, económico o cultural, con el fin de alcanzar la mayor igualdad posible entre hombres y mujeres. Lo cual, es sin duda importante para seguir avanzando en medidas más concretas y que se relacionan con el tema que nos convoca, en este caso una mayor inserción de las mujeres es puestos de decisión en la Administración Pública.

Señalar que la actual normativa que regula la Alta Dirección Pública, contemplada en la ley 19.882/2003 (Ministerio de Hacienda, 2003), en su artículo cuadragésimo octavo, inciso final, señala expresamente que prohíbese todo acto de discriminación que se traduzca en exclusiones o preferencias basadas en motivos diferentes de los méritos, calificaciones, competencias y aptitudes exigidas para el desempeño del respectivo cargo. Todos los postulantes a un cargo participarán en el proceso de selección conforme a procedimientos uniformes y en igualdad de condiciones.

Es decir, no existiría ninguna acción positiva en la legislación que pueda asegurar mayor presencia de la mujer en cargos de Alta Dirección Pública.

Respecto al ODS 10, y centrado en el caso de las personas con discapacidad, Chile ha generado una legislación que obliga a las instituciones públicas a contar con un porcentaje de ellas, como también, estableciendo que, ante igualdad talentos, tengan preferencia para su nombramiento.

Si bien la ley 20.422/2010, a través de la cual crea el Servicio Nacional de la Discapacidad, le encomienda a éste, en su artículo 61 entre otras tareas “promover la igualdad de oportunidades”, lo que se define en el artículo 7mo, como “la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, educacional, laboral, económica, cultural y social”, al igual que el caso de las mujeres, esta norma solo busca promover, y no obligar. En todo caso, este mismo artículo, sirvió como fundamentación del proyecto que posteriormente, el año 2017, se convertiría en la ley 21.015 (Biblioteca Nacional del Congreso, 2018)¹⁷ que, al modificar la ley 20.422/2010, haría obligatoria esa acción positiva en orden a que, ante igualdad de mérito se prefiera a la persona con discapacidad.

¹⁷ El proyecto, mediante moción parlamentaria, fue presentado con fecha 09 de agosto, del año 2011, correspondiente a la legislatura 359, sesión 67

Ahora bien, hay que prestar atención con la ley 21.015 (Ministerio de Desarrollo Social, 2017), ya que, la selección preferente de personas con discapacidad, se contradice con su artículo 2º que introdujo un nuevo párrafo al artículo 17 de la ley 18.834 (Ministerio de Hacienda, 2004) Estatuto Administrativo que mencionábamos anteriormente, el cual, prohíbe la “discriminación arbitraria que se traduzca en exclusiones o restricciones”. En este sentido, la misma ley, N° 21.015 debió haber alguna referencia para algunos casos, como las personas con discapacidad, sobre acciones positivas, para la utilización del criterio del Doble Mérito.

Respecto al ODS 16, solo lo que se señala como medida en el ODS10, podría estar contribuyendo con la meta de “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”, sin embargo, los resultados de su implementación, permiten concluir que, en materia de Acceso a la Administración Pública, las medidas implementadas por Chile, y que se han presentado en este trabajo, han sido insuficientes.

Reflexiones finales

En el proceso de selección para acceder a un cargo en la Administración Pública, en que se utilice un criterio basado exclusivamente en el Mérito para el Cargo, en muchas partes del mundo ha sido responsable de perpetuar las desigualdades existentes, las cuales se han producido por un Estado y su administración que no ha garantizado igualdad de oportunidades para poder desarrollar sus talentos. El año 2015 se establecieron 17 objetivos para los cuales, los Estados se comprometieron a tomar medidas para su consecución al año 2030, ya sea de manera colaborativa o no. Para el caso de los ODS 5, 10 y 16 que se pueden relacionar con el acceso al empleo público, dichas medidas deben ser adoptadas por la propia institucionalidad pública. Para el caso de Chile, las medidas adoptadas no reflejan un real compromiso por cumplirlas, siendo extraordinariamente lamentable que, existiendo una norma del año 2017 que obliga a dar espacios y preferencia a las personas con discapacidad, ello aun no sea una realidad. Para el caso de las mujeres, si bien, su presencia en los cargos de la Alta Dirección Pública ha ido en aumento, por el momento, no se tiene garantía que ello se mantenga en el tiempo. La educación que se recibe, en que predomina el sesgo y que puede ser el causante de los malos resultados que presentan las niñas en las matemáticas, puede seguir afectando lo que será el desarrollo futuro en determinadas áreas de las futuras mujeres y por cierto, en los cargos de decisión.

La existencia de desigualdades, provocada por desiguales oportunidades para el desarrollo de los talentos, atribuibles al propio Estado, debiera obligar a éste a considerar que, en relación a la forma en que se acceden a la Administración Pública, abordar la utilización del criterio del doble mérito, especialmente en aquellos cargos que, por su naturaleza, son tomadores de decisiones, es decir, se debe procurar que la Alta Dirección Pública, tenga una composición más paritaria, ya que en ese nivel, en aquellas decisiones que se deban adoptar, sean consideradas las desigualdades presentes en búsqueda de su disminución o eliminación. La importancia de contar con más mujeres en el nivel decisonal, es porque en ese nivel en donde se pueden iniciar los cambios necesarios, y hacerle el seguimiento de manera permanente “para transformar las actuales estructuras de la administración pública” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998: 13), especialmente de aquellas en las que se requieren de cambios para asegurar igualdad de oportunidades para sus ciudadanos y ciudadanas en el desarrollar sus talentos y así, puedan, en el futuro, participar en los procesos de selección a la Administración, y dar cumplimiento efectivo al Principio de igualdad para el acceso al empleo público.

Bibliografía

- Asamblea Nacional Francesa. (1789). Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.
- Atkinson, C. (2022). "Competence in Bureaucracy", en *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Ali Farazmand editor. Springer, Cham. doi:https://doi.org/10.1007/978-3-030-66252-3_668
- Banco Mundial. (noviembre de 2022). Panorama General de Género. Recuperado el 10 de junio de 2023: https://www.bancomundial.org/es/topic/gender/overview?cid=ECR_GA_worldbank_ES_EXTP_search&s_kwcid=AL!18468!3!609965967288!b!!g!!oportunidades%20para%20las%20mujeres&gclid=CjwKCAjwvvpCkBhB4EiwAujULMheafzN0sEIftrBP1-tHJJmdkgG-Ok_h_ZMj46YeBph_NaoBtU7zxBoCvjqwQ
- Beja, F. (2000). *China: su historia y cultura hasta 1800* (2nd, corrected edition ed.). El Colegio de México. <https://doi.org/10.2307/j.ctv3dnnx7>
- Biblioteca Nacional del Congreso. (2018). "Historia de la ley 21.015. Incentiva la inclusión de personas con discapacidad al mundo laboral" en *Historia de la ley*. <https://www.bcn.cl/historiadela/nc/historia-de-la-ley/6311/>. 10 de junio 2023
- Bonin, J. (2003). "Capítulo I. Del Código Administrativo" en *Principios de Administración Pública*. Omar Guerrero compilador. D.F. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bozeman, B. (1993). "A theory of government red tape", en *Journal of Public Administration Research and Theory* (3), 273-304.
- Brierley, S., Lowande, K., Potter, R., & Toral, G. (2023). "Bureaucratic Politics: Blind Spots and Opportunities in Political Science" en *Annual Review of Political Science*, 26(1), 271-290.
- Centro de Gobernanza Pública y Corporativa. (2019). *Módulo Instruccional "La gestión de las personas en las organizaciones del sector público"*. Obtenido de <https://gobernanzapr.org/wp-content/uploads/2019/04/La-gesti%C3%B3n-de-las-personas.pdf>. 10 junio 2023
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (1998). *Nueva Gestión Pública para América Latina*. Aprobado por el Consejo Directivo del CLAD en su sesión del día 14 de octubre de 1998 , Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf>. 15 junio 2023
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra: CLAD.
- Colley, L. (2006). "Approaches to the Merit Principle in Queensland Public Service Recruitment 1859–2000. From rich and dumb to gender discrimination to politicisation?", en *Australian Journal of Public Administration*, 65(1), 46-60. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). "Panorama Regional ODS 10: Reducir la desigualdad en los países y entre ellos en América Latina y el Caribe". https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/ods10_c1900797_web.pdf- 10 junio 2023
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). "Panorama Regional ODS 5: Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas en América Latina y el Caribe". https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/ods5_c1900675_web.pdf. 10 junio 2023
- Convención Constitucional de Chile. (2022). *Propuesta Constitución Política de la República de Chile*. <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-CPR-2022.pdf>. 10 junio 2023
- Cortázar, J., Fuenzalida, J., & Lafuente, M. (2016). *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿Mejor desempeño del Estado?: Un estudio exploratorio*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Sistemas-de-m%C3%A9rito-para-la-selecci%C3%B3n-de-directivos-p%C3%BAblicos-%C2%BFMejor-desempe%C3%B1o-del-Estado-Un-estudio-exploratorio.pdf>. 10 junio 2023

- De Gouges, O. (1791). *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne*. <https://gallica.bnf.fr/essentiels/anthologie/declaration-droits-femme-citoyenne-0>. 10 junio 2023
- Dirección Nacional del Servicio Civil. (s.f.). +*Mujeres, Liderazgo en el Sector Público*. <https://masmujeres.serviciocivil.cl/>. 10 de junio de 2023
- Dirección Nacional del Servicio Civil. (2008). *Manual Selección de Personas en Servicio Públicos. II edición*. Subdirección de Desarrollo y Personas - Dirección Nacional del Servicio Civil
- Dirección Nacional del Servicio Civil. (2013). *Reclutamiento y Selección en Servicios Públicos. Un Enfoque Basado en Evidencia*. Subdirección de Desarrollo y Personas - Dirección Nacional del Servicio Civil.
- Dirección Nacional del Servicio Civil. (23 de abril de 2023). "170 funcionarias públicas se gradúan de nueva versión del Programa +Mujeres del Servicio Civil". <https://www.serviciocivil.cl/noticias/noticias/170-funcionarias-publicas-se-graduan-de-nueva-version-del-programa-mujeres-del-servicio-civil/>. 10 de junio de 2023
- Dirección Nacional del Servicio Civil. (2023). "ADP en ejercicio en cargos adscritos al Sistema ADP". Recuperado el de Datos Abiertos Servicio Civil: https://e.infogram.com/_/PwBWKqDkuSM1zNWb6QOw?src=embed. 20 de junio de 2023,
- Dirección Nacional del Servicio Civil. (s.f.). *Mentoría Digital, Diálogo Intergeneracional en el Estado*. Obtenido de <https://www.serviciocivil.cl/mentoría-digital-dialogo-intergeneracional-en-el-estado/>
- Dirección Nacional del Servicio Civil; Servicio Nacional de la Discapacidad. (2022). *Informe de cumplimiento a la Ley 21.015 Sector público año 2021*. https://www.senadis.gob.cl/pag/574/1864/reportes_ley_de_inclusion_laboral. 10 junio 2023
- Echebarria, K. (2008). "El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina", en *La profesionalización del empleo público en América Latina*, (págs. 27-43). Koldo Echebarria, Carles Ramió editores. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Fernández, M., Hauri, S. (2016). "Resultados de aprendizaje en La Araucanía: La brecha de género en el Simce y el androcentrismo en el discurso de docentes de lenguaje y matemática", en *Calidad en la educación*, 45, 54-89. doi:<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-45652016000200003>
- Foley, M., Cooper, R., Colley, L., & Williamson, S. (2022). "Best person or best mix? How public sector managers understand the merit principle" en *Australian Journal Public Administration* (81), 401–418. Obtenido de <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12532>
- Gobierno de Chile. (17 de noviembre de 2022). "Igualdad de género: Nombramientos de mujeres en cargos de Alta Dirección Pública alcanzan máximo histórico." <https://www.gob.cl/noticias/igualdad-de-genero-nombramientos-de-mujeres-en-cargos-de-alta-direccion-publica-alcanzan-maximo-historico/>. 10 junio 2023
- Grissom, J., Nicholson-Crotty, J., & Nicholson-Crotty, S. (2009). "Race, Region, and Representative Bureaucracy" en *Public Administration Review*, 69(5), 911-919.
- Ingraham, P. W. (2006). "Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide" en *Public Administration Review*, 66(4), 486–495. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/3843933>
- Kennedy, B. (2013). "Sorting Through: The Role of Representation in Bureaucracy" en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 791-816.
- Krislov, S. (1999). "La Burocracia Representativa" en *Clásicos de la Administración Pública* (págs. 711-720). Jay Shafritz, Albert Hyde. D.F. México: Fondo Cultura Económica.
- Longo, F. (2001). *Documento de trabajo: La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad*. Red de Gestión Pública y Transparencia. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Longo, F. (2002). *Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil*. Barcelona: ESADE. Instituto de Dirección y Gestión Pública.

- Longo, F. (2006). "Marco Analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil". En *Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina* (págs. 3-42). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- McCandless, S., Bishu, S., Gómez, M. P., Sabharwal, M., Santis, E., & Yates, S. (2022). "A long road: Patterns and prospects for social equity, diversity, and inclusion in public administration" en *Public Administration*(100(1)), 129– 148. doi:<https://doi.org/10.1111/padm.12830>
- Meier, K. (1975). "Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis" en *The American Political Science Review*, 69(2), 526-542.
- Meier, K. (1993). "Latinos and Representative Bureaucracy Testing the Thompson and Henderson Hypotheses" en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4), 393-414.
- Meyer-Sahling, J., Mikkelsen, K., Schuster, C. (2021). "Merit recruitment, tenure protections and public service motivation: Evidence from a conjoint experiment with 7,300 public servants in Latin America, Africa and Eastern Europe" en *Public Admin*, 99, 740– 757. doi:<https://doi.org/10.1111/padm.12708>
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). *Ley N° 20.820 Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y modifica normas legales que indica*. Congreso Nacional de Chile
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Ley 21015 Incentiva la inclusión de personas con discapacidad al mundo laboral*. Congreso Nacional de Chile
- Ministerio de Hacienda. (2003). *Ley 19.882 Regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios*. Congreso Nacional de Chile
- Ministerio de Hacienda. (2004). *D.F.L. 29 Texto refundido, coordinado y sistematizado de ley 18.834 Estatuto Administrativo*.
- Ministerio de Hacienda. (2022). *Anuario Estadístico del empleo público en el Gobierno Central 2012-2021*. Santiago: Dirección de Presupuesto. https://www.dipres.gob.cl/598/articulos-282404_doc_pdf.pdf. 10 junio 2023
- Ministerio de Planificación. (2010). *Ley 20.422 que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad*. Congreso Nacional de Chile
- Muñoz, W. (2013). *Tesis Doctoral Personal a contrata en las municipalidades de la región del Bio-Bio-Chile : Criterios de selección y de permanencia*. Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública. Universidad Complutense de Madrid. Madrid
- Naciones Unidas. (s.f.). "17 objetivos para transformar nuestro mundo" en *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>. 10 junio 2023
- Northcote, S., Trevelyan, C. (1854). *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service*. London: Parliamentary Papers. Volume XXVII. https://www.civilservant.org.uk/library/1854_Northcote_Trevelyan_Report.pdf. 10 junio 2023
- Oliveira, E., Abner, G., Lee, S., Suzuki, K., Hur, H., Perry, J. (2023). "What does the evidence tell us about merit principles and government performance?" en *Public Administration*, 1– 23. doi: <https://doi.org/10.1111/padm.12945>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020*. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>
- Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. D.F. México: Fondo de Cultura Económica.
- Plant, J. (2008). "Classic Work Revisited: Democracy and the Public Service by Frederick C. Mosher" en *Public Administration Review*, 68(1), 181-184.
- Portillo, S., Bearfield, D., Humphrey, N. (2020). "The Myth of Bureaucratic Neutrality: Institutionalized Inequity in Local Government Hiring", en *Review of Public Personnel Administration*, 40(3), 516– 531. DOI:<https://doi.org/10.1177/0734371X19828431>

- Radio Universidad de Chile. (15 de junio de 2023). “¿Qué hay detrás de los resultados del Simce 2023?: Especialistas analizan escenario actual y el futuro de la controvertida prueba”.
<https://radio.uchile.cl/2023/06/15/que-hay-detras-de-los-resultados-del-simce-2023-especialistas-analizan-escenario-actual-y-el-futuro-de-la-controvertida-prueba/>. 10 junio 2023
- Rawls, J. (1979). *Teoría de la Justicia*. Distrito Federal México: Fondo de Cultura Económica.
- Sandel, M. (2020). *La tiranía del mérito: ¿Qué ha sido del bien común?*. Penguin Random House.
- Subcomisión de Estadísticas de Género. (s.f.). “Brecha de género entre cargos nombrados en Alta Dirección Pública por nivel jerárquico (Nacional)” en *Estadísticas de género*:
<https://www.estadisticasdegenero.cl/indicadores/poder-en-la-toma-de-decisiones/>. 10 junio 2023
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2022). “Datos Municipales” en *Sistema Nacional de Información Municipal*. http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php. 15 junio 2023
- Universitat Pompeu Fabra. (s.f.). “Olympe de Gouges” en *Grandes mujeres juristas*. Facultad de Derecho. <https://www.upf.edu/es/web/dret/olymp-de-gouges>. 10 junio 2023
- Villar, L. (2007). “Estado de derecho y Estado social de derecho” en *Revista Derecho del Estado*, 73-96. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/705/667>
- Walzer, M. (1997). *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. Distrito Federal México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1985). *¿Qué es la Burocracia?*. Leviatán. Buenos Aires.
- Willbern, Y. (1954). “Professionalization in the Public Service: Too Little or Too Much?” en. *Public Administration Review*, 14(1), 13-21. doi:doi:10.2307/972964

Resumen

Este ensayo presenta algunas discusiones que se han dado sobre la utilización de diversos criterios para el acceso a la función, centrandó la atención en el mérito, el que, si bien se asocia a un mejor desempeño de las administraciones públicas, puede perpetuar ciertas desventajas de grupos más desfavorecidos, en el cual, los propios Estados, han sido responsables. En esta línea se abordan temas de burocracia weberiana asociada al mérito y la burocracia representativa como respuesta a las desigualdades que produce la primera. Bajo esa realidad, se logra visualizar una contradicción en aquellos Estados que, no garantizan igualdad de oportunidades que permita a todos y todas desarrollar los talentos y luego, les exige participar en una competencia neutral, en el que debe demostrar determinados talentos que no fue capaz de potenciar ni fortalecer, marginándole así, las opciones para acceder a la Función Pública. Para superar las desiguales oportunidades previas, causante las desiguales condiciones con las que se enfrentan las personas para el ingreso a la administración pública, han surgido algunas medidas correctivas, lo que no significa que el criterio del mérito se ha dejado de utilizar, ya que, este trabajo hace una distinción en el uso del criterio del mérito, según su finalidad, Mérito para el cargo, Merecer el Cargo o Doble Mérito. Se presentan algunos casos en que, en el uso del criterio del mérito cuya finalidad es el Mérito para el Cargo, ha marginado o excluido a grupos de personas, especialmente el de las mujeres, de espacios de decisión, como también, de ir ascendiendo al interior de la propia administración, como los son personas afroamericanas e hispanas, en el caso norteamericano. Se identifican algunas causas atribuibles a las desiguales condiciones para el desarrollo del talento que obstaculizan el acceso a espacios de decisión, y de promoción, atribuibles al mismo Estado y su institucionalidad. En este sentido, superar esta realidad es parte de lo que buscan lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS). Relacionando los ODS con el acceso a la función pública, se identifican algunas medidas que hacen compatible el uso del criterio del mérito, según la finalidad con la que sea usada. En este sentido, se identifican tres objetivos relacionados, como el ODS 5: Igualdad de Género; el ODS 10: Reducción de

las desigualdades, y ODS 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, cuyas medidas y resultados se presentan para el caso chileno.

Palabras claves: Mérito, Mérito para el cargo, Merecer el cargo, Competencia neutral, Función Pública