

# El Gerente Público: un profesional indispensable para el desarrollo

## *Public Manager: an essential professional for development*

Fernando Duque<sup>1</sup>

### Resumo

*En mi presentación, deseo describir lo que entiendo por el profesional llamado Gerente Público. Primero, trataré de dar una descripción conceptual y luego ésta, intentaré explicarla e ilustrarla a través de una metáfora. En segundo lugar, trataré de discutir las funciones primordiales que este profesional debe desempeñar. A continuación discutiré la malla curricular que, a mi juicio, este profesional necesita para su formación académica. Finalmente trataré de hacer un análisis del sistema político nacional, concluyendo que este tipo de profesional debe crearse en Chile a la brevedad posible.*

Palavras-chave : Gerente público; malla curricular; sistema político chileno

### Abstract

*In this paper I describe what is the professional called "public manager". First, it is a conceptual description, therefore, I will use a metaphor to illustrate it. Second, I discuss the main functions that such a professional should perform. Further, I discuss the necessary course structure for an appropriate education of a public manager. Finally, I analyze Chile's political system and call attention for the need of a well-educated public manager.*

Key-words: Public manager; course structure; Chile's political system

## I ¿Qué es un Gerente Público?

Un Gerente Público es un profesional altamente calificado, que es empleado por el Estado y está íntimamente involucrado en lo que se ha llamado "La profesión gubernamental". Es preciso insistir desde un comienzo que un Gerente Público realiza su trabajo a través de otros servidores públicos. Este funcionario de alto nivel es capaz de obtener, a través de su liderazgo, la activa cooperación, participación y dedicación de su personal. En otras palabras, el Gerente Público es capaz, a través de su actuación, alcanzar altos niveles de eficiencia y productividad por parte del funcionamiento del Estado. Platón es uno de los grandes filósofos que en la antigüedad se refiere a este profesional y lo identifica como perteneciente al cuerpo de ayudantes del filósofo rey.

Algunos pensadores relacionados con el tema de la Gerencia Pública han tratado de ilustrar este concepto de gerente Público, usando la imagen o metáfora del Compositor / Director de orquesta sinfónica. El Compositor / Director, es un artista de nivel superior que está calificado para escribir piezas musicales, tales como, conciertos, sinfonías y también está calificado para dirigir la orquesta que ejecutará tales composiciones.

Este artista superior está preparado y tiene las competencias para enseñar y entrenar a otros miembros que conforman la orquesta. A través de constantes prácticas y ensayos, el director es capaz de obtener de parte de sus músicos una hermosa melodía que interpreta fielmente la partitura. El Director no toca ningún instrumento en particular, solamente usa un instrumento que le permite comunicar sus mensajes musicales a cada miembro de la orquesta. Usa su batuta para señalar cuándo y cómo cada músico debe tocar su sección de la partitura. La orquesta está conformada por muchos instrumentos y cada uno de ellos tiene a un músico operándolo. La or-

<sup>1</sup> Ph.D. Ciencia Política, Universidad de California, experto de Naciones Unidas por 20 años y actual profesor titular en Ciencia Política, Universidad Los Lagos – campus Chiquihue, Puerto Montt – Chile. Endereço: Avda. Alcalde Fuchslocher N° 1305 – Casilla 933 – Osorno – Chile. E-mail: d.gobierno@ulagos.cl.

questa se organiza en torno a distintos grupos de instrumentos. Por ejemplo, la orquesta puede tener un grupo de 30 violines, 25 chelos, 20 trompetas, 15 saxofones, 10 guitarras y arpas, 5 tambores y finalmente puede tener un coro de 150 cantantes.

El trabajo del Compositor / Director está formado por muchas funciones y actividades, pero, como ya se indicó anteriormente, la más importante consiste en su rol de profesor. Es decir, enseñar a cada músico, con toda precisión la parte del concierto que le corresponde tocar. Otra tarea importante es obtener, de cada grupo de músicos, un adecuado y exacto nivel de coordinación. Cada sección de la orquesta debe tocar en el preciso momento que le corresponde tocar de acuerdo, naturalmente, con la partitura. Otra tarea importante es asegurarse de que cada músico entienda a cabalidad y profundidad los sentimientos y estados de ánimo del compositor. Esto debe hacerse de la forma más delicada y precisa posible. La idea es asegurarse que la música producida por el equipo refleje estrechamente la melodía y el estado de ánimo del compositor.

Hay muchas otras funciones de importancia, que el Director/ Compositor debe desempeñar, pero estas otras actividades no serán discutidas con gran detalle aquí. Por ejemplo, el director debe reclutar y seleccionar nuevos músicos, para reemplazar a aquellos profesionales que ya no trabajan en la orquesta. Estos nuevos músicos deben experimentar un proceso de inducción y luego de entrenamiento lógico para familiarizarse con los estándares y cultura organizacional de la orquesta. El director también debe crear un clima o ambiente organizacional donde predomine la buena voluntad y el espíritu de cooperación, y si ello es posible, crear un verdadero ambiente de amistad y fraternidad entre los músicos. El director también debe asegurarse de que los músicos obtengan un sueldo y salario adecuado, a fin de conseguir que estos mantengan un alto nivel de motivación. En otras palabras, los músicos deben hacer un cálculo costo- beneficio positivo. Los beneficios salariales y otros beneficios intangibles que cada maestro recibe, deben ser mayores que los costos ocasionados por la obediencia y la disciplina organizacional. El director debe también, resolver disputas o conflictos dentro de su personal, ello significa el desarrollo de un sistema disciplinario, que sancione a aquellos músicos que aún después de recibir un entrenamiento apropiado, no logran obtener los estándares esperados.

Para resumir el trabajo del Director/Compositor podemos enumerar las siguientes etapas o fases:

1. Escribir (o contratar con músicos externos), nuevas composiciones o partituras a fin de mantener a la orquesta, provista de temas atractivos e interesantes, que permitan dar satisfacción al público.

Esta parte de planificación incluye la preparación de programas de entrenamiento, a fin de enseñar y entrenar a los músicos en las nuevas composiciones preparadas. La idea de estos programas de capacitación es conseguir que las nuevas composiciones sean tocadas con el ritmo y melodía apropiados.

2. Organizar y reorganizar las diferentes secciones y sectores de la orquesta, de manera tal, que haya congruencia entre la estructura de la orquesta y la partitura seleccionada.

Debido a que las diferentes composiciones usan distintos tipos y grupos de instrumentos, esta tarea de organización y reorganización es vital. Algunos temas van a requerir una gran sección de violines, chelos y guitarras, pero de muy pocas trompetas u otros instrumentos de viento. Otros temas, por el contrario, van a requerir una gran cantidad de instrumentos de viento y muy pocos de cuerdas. Finalmente, otros temas van a requerir una masiva participación, tanto de instrumentos de cuerda como de viento. Por lo tanto, el director, tomando en cuenta al pie de la letra la partitura, y con la cooperación de los miembros de la orquesta, procede a hacer un trabajo de reingeniería. Esto para conseguir una perfecta adaptación entre la partitura y los cargos que la deben ejecutar; naturalmente este trabajo debe ser cuidadoso, a fin de que la nueva estructura organizacional de la orquesta se ajuste con precisión al plan musical. La estructura finalmente acordada, obviamente debe incluir todas las posiciones o cargos de músicos que son requeridos por la partitura.

A continuación de este trabajo de ajuste, el director procede, en colaboración con sus músicos, a agrupar los cargos identificados en secciones o grupos de instrumentos. Esta agrupación se debe hacer buscando la homogeneidad instrumental. En otras palabras, todos los cargos de violines se agrupan en una sección de violines y se le nombra un supervisor (el primer violín). De la misma forma, se procede con la sección relacionada con los chelos, con los instrumentos de percusión, con las trompetas; etc. El jefe de cada sección de instrumentos recibe una adecuada delegación de autoridad y responsabilidad para hacer su trabajo. En

conclusión, el director prepara un organigrama o carta organizacional, que claramente muestra el número de músicos en cada sección, la jefatura de cada sección y las líneas de autoridad y comunicación que conectan al director de la orquesta con los jefes de sección.

3. Con la estructura de la nueva orquesta aprobada, el Compositor/ Director procede entonces a seleccionar a los músicos que ocuparán cada cargo, rol o puesto dentro de la orquesta. Naturalmente, los candidatos para estos cargos son aquellos músicos que forman el personal de planta de la orquesta. Teniendo en mente la partitura, el director procederá entonces a seleccionar a aquellos candidatos que están mejor capacitados para participar en la ejecución de este nuevo concierto o sinfonía.
4. Cuando todos los miembros de la orquesta han sido seleccionados para tocar en el nuevo concierto, el director inicia una función muy importante, que consiste en enseñar a cada músico la parte que él o ella tiene que tocar. En esta función de capacitación y entrenamiento, el Director/ Compositor es apoyado por los jefes de sección o jefes de grupo. Este entrenamiento se realiza a través de una enorme cantidad de ensayos y ejercicios prácticos. Una vez que cada músico en particular es capaz de tocar su parte a la perfección, aparece la, igualmente importante, función de coordinación. A través de esta función, el director es capaz de hacer que cada músico o grupo de músicos participe en el momento preciso, con el sonido apropiado, con el ritmo apropiado y con el sentimiento que el autor de la composición quiso darle. El padrón para hacer esta coordinación, por supuesto, es la partitura y las notas. La ubicación de estas notas en el pentagrama, son los estándares que se deben alcanzar. Normalmente, esta función de coordinación toma mucho más tiempo que las otras funciones. La orquesta en su conjunto, pasa así muchas horas y días de práctica, tratando de reproducir en la realidad el concierto o sinfonía que está escrito en el plan musical.
5. En estos largos y a veces tediosos ejercicios de práctica, el director también desempeña otra muy importante función, ella es la función de control. Esta consiste en que cada sonido que es producido por la orquesta se debe tocar en la forma en que el compositor lo imaginó. Cada vez que un músico o una sección de músicos toca un sonido desviado, o en forma equivocada, el director paraliza el ejercicio y le indica claramente, al músico afectado, cómo este sonido debe ser reproducido o tocado. En otras palabras, la tarea del director, aquí, consiste en decirle a cada músico, de la forma más transparente y clara posible, qué es lo que está haciendo mal. El director además, da indicaciones de cómo se debe proceder para mejorar el desempeño, a fin de alcanzar el estándar requerido. El director debe asegurarse de que cada músico entienda, en la forma más completa posible, en qué medida su desempeño se desvía o es diferente de la partitura o del espíritu que el compositor quiso darle a la nota en referencia. En resumen, la tarea del director, en esta fase, es escuchar la composición, evaluar la forma en que la orquesta va tocándola, introducir las correcciones y cambios necesarios, hasta conseguir que la melodía se ejecute exactamente como lo planeó el compositor.

Cuando después de semanas de práctica, en los que estas tareas de coordinación, evaluación y control han sido ejecutadas y el director se encuentra finalmente satisfecho con el desempeño de la orquesta, se fija la fecha para iniciar la presentación del concierto al público. Si la orquesta, incluyendo sus diferentes secciones, ha sido diseñada de acuerdo a la partitura y el director – meticulosamente – ha seguido los pasos señalados anteriormente, con toda seguridad la temporada va a ser exitosa. La melodía será armoniosa, el ritmo será el apropiado y naturalmente todo el concierto será un evento para recordar. Por el contrario, si la partitura no está clara, o peor aún, no existe partitura y el director tampoco ha desempeñado las funciones de capacitación y entrenamiento de sus músicos, naturalmente el espectáculo será un completo fracaso. Todos los miembros del público estarán insatisfechos y naturalmente nadie, con algo de cordura, querrá gastar su dinero y tiempo escuchando un concierto que es un caos total.

El Gerente Público es una persona que al igual que el Director/ Compositor, hace su trabajo a través de otros. En el caso de la metáfora del concierto, son los músicos los que producen ritmo, sonido y armonía. En el caso del Gerente Público, son los colaboradores y subordinados los que hacen, efectivamente, el trabajo cotidiano.

Los Gerentes Públicos pueden encontrarse en diferentes niveles de la organización. En el hecho, el Gerente Público, es aquel funcionario que supervisa el trabajo de un grupo de servidores públicos. Consecuentemente, toda organización pública tiene un estrato de gerentes Públicos de alto nivel, tales como, jefe de servicio, división, o de departamento, tanto en el gobierno central, como en la administración descentralizada. Pero también existen Gerentes Públicos de nivel medio, que funcionan como jefes de sección o de sub-secciones. Finalmente, tenemos una gran masa de Gerentes Públicos de nivel inferior y ellos supervisan cantidades menores de personal. En este estrato inferior de supervisión se ubican los jefes de unidades y jefes de grupos.

## II Las 5 funciones del Gerente Público

Las funciones de los Gerentes Públicos, así como en el caso de la metáfora previamente utilizada, son cinco: planificación, organización, personal, dirección y control, que se describen a continuación.

1. Planificación. El Gerente Público debe preparar en forma cooperativa con sus colegas un plan para su organización. El plan es una especie de mapa que le dice a la organización a dónde tiene que ir y por qué. En términos generales, el plan responde a la pregunta “qué es lo que se tiene que alcanzar”. El programa es otro tipo de plan que les dice a los miembros de la organización “cómo” puede alcanzar sus objetivos, metas o resultados. En otras palabras, el plan describe con algún detalle, objetivos generales y específicos (el qué) y además, también señala las cosas de valor que deben ser obtenidas, ya que ellas son deseables para todo el grupo de trabajo. El programa es un documento mucho más detallado, que señala cómo la organización alcanzará los objetivos previamente señalados. En resumen, el plan y sus correspondientes programas son una especie de puente que conecta el presente con el futuro. Estos dos documentos de planificación (así como la partitura discutida en la metáfora señalada anteriormente), da un sentido de dirección y de propósito a toda la organización. En una forma un poco más detallada, la función de planificación implica tres tareas separadas:
  - a) La discusión y análisis de un problema o serie de problemas. Esta parte también se llama “tarea de definir e identificar la necesidad”. El problema debe ser definido en la forma más precisa posible y esta definición debe contar con la aprobación y consenso del grupo planificador. A continuación, junto con la definición del problema, debe haber una identificación exhaustiva, de todos los efectos, resultados o impactos que este problema tiene. También debe hacerse una descripción y análisis de las causas, factores o variables, que a juicio del equipo planificador, han causado el problema en referencia. En otras palabras, el problema debe ser operacionalizado, si es posible con indicadores cuantificables, y sus causas y efectos deben ser identificados con precisión. Todo esto quiere decir que el problema debe ser definido en la forma más científica posible.
  - b) La búsqueda de alternativas de solución. Hay muchas maneras de resolver problemas o cadenas de problemas. El grupo debe discutir y analizar extensamente estas soluciones tentativas y cuando se logra consenso sobre ellas, estas deben ser operacionalizadas en forma de propuestas específicas. Para desempeñarse bien en esta tarea de planificación, el Gerente Público y su equipo planificador debería preparar al menos tres alternativas diferentes, para resolver la problemática previamente identificada.
  - c) El Gerente Público y sus ayudantes deben analizar con cuidado las alternativas propuestas y después que este análisis haya sido hecho, usando el sentido común, deben elegir una de las alternativas. La alternativa finalmente seleccionada debe ser aquella que por consenso del equipo planificador, resulta ser la más adecuada. En esta actividad, pueden usarse metodologías altamente sofisticadas como la “selección pública” (public choice) o la “teoría de selecciones óptimas”, no obstante, en casi la totalidad de los problemas gerenciales públicos, estas metodologías son inaplicables en la realidad. Por lo tanto, a lo más que se puede aspirar, es a un honesto análisis de costo-

beneficio relativamente rudimentario. Después de analizar todos los ángulos pertinentes, el grupo planificador, por consenso, o al menos por mayoría, adopta la alternativa elegida.

La función programación implica la operacionalización de la alternativa seleccionada y ello significa que la alternativa es detallada sistemáticamente, en sus partes más importantes. Particularmente se debe reformular el objetivo u objetivos y a cada uno de ellos se le debe asignar la serie de actividades o pasos, que se requieren para conseguirlo. En este sentido, la función programación, significa en realidad, una división del trabajo, ya que cada actividad es una parte del todo. Cada parte dividida debe tener información relacionada con aspectos tales como, cuándo esta actividad será realizada, qué personal será responsable por la ejecución de la actividad, qué resultados o metas cuantificables tiene dicha actividad y finalmente, cuál será su costo (presupuesto).

De esta forma, cada objetivo de la alternativa seleccionada se transforma en un verdadero programa de acción. Este programa se puede representar gráficamente con un diagrama compuesto por las siguientes columnas:

- a) Una columna donde está el objetivo general y los objetivos específicos.
  - b) Una columna donde se ubiquen en forma secuencial y lógica, las actividades relevantes para conseguir cada objetivo.
  - c) Una columna, incluyendo los tiempos asignados a cada actividad (cronograma o carta Gantt).
  - d) Una columna señalando el responsable para cada actividad.
  - e) Una columna con los resultados o metas esperadas (cuantificables)
  - f) Una columna incluyendo todos los costos pertinentes, es decir, un presupuesto.
2. Organización. El Gerente Público, en acuerdo con sus colaboradores y subordinados, debe diseñar una estructura o sistema de coordinación. En otras palabras, debe diseñar una carta de organización llamada también organigrama. Si el trabajo se divide (tal como resulta de la función programación) y luego no se vuelve a integrar, no habría organización, ni habría tampoco coordinación de estas actividades, desconectadas entre sí. Cada parte funcionaría como un ente autónomo y descoordinado con las otras partes lo que llevaría al caos laboral. La función organización, existe precisamente para evitar este caos y esto se logra mediante la creación de una estructura de orden, autoridad y coordinación.

La función organización también implica que los gerentes públicos intentaran ubicar actividades similares en un mismo cargo. Cuando esta tarea de agrupar actividades similares termina, la organización cuenta, entonces, con un conjunto de cargos homogéneos. Estos ahora deberán ordenarse en forma jerárquica.

A su vez, estos cargos descritos se incluyen y clasifican en los llamados “manuales de descripción de cargos”. Por otro lado, cargos similares se agrupan en unidades organizacionales más grandes, llamadas secciones o subsecciones. En otras palabras, cada una de estas unidades está conformada por varios cargos similares y relativamente homogéneos entre sí.

Como ya se ha señalado, funciones y actividades deberán ser agrupadas en unidades homogéneas. Después que la unidad se ha creado, el Gerente Público debe con la colaboración con sus asesores, diseñar un cargo o posición que se haga responsable de la supervisión de dicha unidad. Esta posición supervisora deberá recibir suficiente delegación de autoridad y responsabilidad a fin de desempeñar sus actividades supervisoras. Cuando todas las unidades dentro de la organización han sido estructuradas, deben ser jerarquizadas de acuerdo a los grados de responsabilidad y autoridad delegados. Todos los cargos deben ser conectados vertical y horizontalmente a través de líneas de autoridad y comunicación. De este modo, varios cargos similares se agrupan en una sección. Varias secciones que tienen funciones similares e interrelacionadas, se agrupan en un departamento. Por ejemplo, el departamento de agua incluye todas las secciones que dentro de la organización estudian los problemas del agua, el diseño de obras hidráulicas, construcción de estas obras y mantención de las mismas. Finalmente, departamentos que están relacionados con funciones similares se pueden agrupar dentro de una di-

visión o servicio. Por ejemplo, los departamentos de agua, electricidad, gas y combustible y servicios telefónicos, se pueden agrupar en torno a una misma división que se llama división o servicio de infraestructura. La organización en su totalidad, a su vez, puede estar formada por diez o quince servicios o divisiones.

Otro ejemplo que se puede dar es de un ministerio de administración interna; éste tiene una división de servicio civil (que tiene que ver con todo lo relacionado con la administración del personal público del Estado), una división de asuntos regionales (que tiene que ver con toda la administración regional del país, incluyendo Intendencias, Gobernaciones y Municipalidades), una división de registro civil (encargada de la identificación de las personas) y finalmente una división de archivos nacionales relacionada con la administración de la memoria del Estado. A su vez, un grupo de ministerios forma la totalidad de la administración gubernamental. En países relativamente pequeños, la totalidad está formada por ocho o diez ministerios.

En el mundo occidental, una de las primeras o más antiguas referencias escritas, relacionadas con la función organizacional se puede encontrar en la Biblia. Jetro, suegro de Moisés, al verlo agobiado por la enorme cantidad de trabajo que tenía con la administración de su pueblo, le dijo que si insistía en manejarlo todo y relacionarse con cada miembro de su tribu, él definitivamente se iba a volver loco. Le señaló que debía organizar a su gente en grupos de 10. Primero debería nombrar a diez jefes de división (el primer nivel jerárquico), a su vez cada jefe de división debería nombrar a diez jefes de departamento (segundo nivel jerárquico). Cada jefe de departamento, entonces, debía nombrar a diez jefes de sección (tercer nivel jerárquico). Por su parte cada jefe de sección tendría que nombrar a diez jefes de subsecciones (cuarto nivel jerárquico). Finalmente cada jefe de las sub-secciones debería nombrar a diez jefes de grupos o unidades (quinto nivel jerárquico). A través de esta estructura formada por cinco niveles jerárquicos, Moisés podría manejar y administrar en forma efectiva, a más de un millón de personas.

La idea que se presenta en este ejemplo, es que Moisés a través de este sistema de delegación de autoridad y responsabilidad, debía preocuparse sólo de los problemas más importantes de su sociedad para, de esta manera, tener suficiente tiempo para meditar acerca de los problemas macro o verdaderamente prioritarios y a la vez que podría desarrollar planes y estrategias razonables para resolverlos. Todos aquellos otros problemas de menor importancia, o sea, no vitales para la sobrevivencia del grupo social, podrían ser delegados a jefaturas ubicadas en los niveles medios o inferiores de la pirámide organizacional. De acuerdo con la Biblia, Moisés fue capaz de seguir este consejo y con éxito logró llevar a su pueblo a la Tierra Prometida.

Naturalmente la función organizacional, incluye la graficación de las estructuras diseñadas en numerosos documentos, útiles para el Gerente Público. Es así como esta función enseña a los Gerentes Públicos a preparar organigramas o cartas de organización, flujogramas o gráficos que describen distintos procesos administrativos, etc. Esta función también enseña al Gerente Público a preparar: manuales de funciones y organización; manuales de delegación; manuales de cargos y otros instrumentos que le permiten visualizar con claridad la organización que dirige.

3. Manejo de Recursos Humanos. Una vez que la estructura de la organización ha sido diseñada, discutida y aprobada, el Gerente Público debe preocuparse de las funciones de manejo de recursos humanos, partiendo con la sub-función de reclutamiento y selección de personal. Esta sub-función, tiene como objetivo asegurar que cada posición o cargo, incluido en esta estructura, sea ocupado por personas calificadas y que puedan desempeñar en forma adecuada las funciones y tareas del cargo. El individuo debe encajarse en el cargo o posición, tal como se encaja un pie dentro de un zapato o una mano al interior de un guante. El pie, no puede ser ni más grande ni más pequeño que el zapato, ambos deben calzarse a la perfección y este proceso de ajustar al candidato al cargo, se consigue a través del proceso de selección y reclutamiento de personal. Para conseguir esto, existen sistemas para difundir los cargos disponibles, para ello se lanzan propagandas en la radio, la televisión y la prensa escrita. Los candidatos interesados envían, entonces, sus *currículos vitae* a la oficina de personal o servicio civil y ahí son sometidos a una preselección. Aquellos candidatos que completan la lista corta, son convocados para entrevistas personales. En estas entrevistas, el candidato es sometido a baterías de preguntas, *test* de selección, exámenes escritos, entrevistas con psicólogos, etc. Para cada cargo, el departamento de personal presenta una terna al jefe directo (de la línea de mando) quien es el que toma la decisión final, de seleccionar a aquel candidato que mejor llena los requisitos del cargo.

Una vez que las posiciones han sido ocupadas por servidores públicos idóneos y competentes, el Gerente Público, debe cumplir con algunas actividades diseñadas para introducir al nuevo personal en su puesto de trabajo. Esto se hace a través de un, cuidadosamente preparado, procedimiento de inducción. Todos los funcionarios nuevos deben familiarizarse con las características principales de la organización; su historia; valores organizacionales y en general su estilo de hacer las cosas (lo que se conoce como cultura organizacional). Cada nuevo empleado debe entender a la perfección su trabajo y poder repetir de memoria las características y requisitos del mismo. El servidor público debe, también, conocer su nivel jerárquico en la pirámide organizacional, como así también los vínculos de coordinación con otras unidades y cargos.

Cuando el proceso de inducción se ha completado, los servidores públicos deben recibir un entrenamiento o capacitación especial para poder llenar aquellos posibles vacíos, en términos de capacidades, competencias y valores, que el nuevo empleado pueda tener. Todo este proceso de entrenamiento debe realizarse a través de sofisticados mecanismos de educación y capacitación constante. La función, manejo de personal termina con actividades relacionadas con la creación de escalas salariales y sistemas disciplinarios, incluyendo evaluaciones de desempeño. Finalmente también se incluyen en estas actividades las relacionadas a sistemas de bienestar del personal.

4. Dirección. Esta es una de las funciones más importantes del Gerente Público. Hasta este momento el gerente ha estado concentrado en actividades de planificación, diseño de la estructura, reclutamiento y selección del personal. En otras palabras estas han sido funciones preliminares y relativamente estáticas de la administración. Con la función de dirección los aspectos dinámicos de la gerencia o Administración Pública se inician. En las funciones anteriores se han fijado objetivos, se ha diseñado la maquinaria y se ha cargado el combustible, ahora es el momento de poner el motor en marcha y empezar el movimiento. Es preciso iniciar las actividades sustantivas y dinámicas. Estas actividades tienen por objeto implementar los planes y programas que dieron origen a la organización.

La función de dirección y coordinación es vital y es muy similar a las funciones dinámicas del Director/Compositor de orquesta. Ahora, cada uno está en su puesto de trabajo y las primeras acciones de pruebas comienzan, es algo así como que el Gerente Público aprieta el botón y la maquinaria inicia sus actividades y rutinas diarias. El desempeño de las funciones diarias, va a depender de cómo el Gerente Público es capaz de coordinar a sus colegas y subordinados. El gerente Público se debe transformar en un verdadero líder, por lo tanto el buen liderazgo es un factor clave para el buen desempeño de estas funciones. Para ser un buen líder el Gerente Público debe tener al menos tres atributos básicos:

- a) debe tener un profundo conocimiento del área o disciplina u objeto de su organización (debe conocer a fondo su negocio)
- b) el gerente debe tener competencias gerenciales que le permitan obtener altos desempeños de productividad de parte de sus colegas y subordinados. Él o ella debe ser un gran motivador y un gran transmisor de la cultura organizacional. La buena socialización, la obtiene el gerente Público, cuando los objetivos de la organización son internalizados, aceptados y adoptados por cada uno y todos los individuos trabajando en la organización. En otras palabras, se consigue un casamiento entre los intereses, deseos, objetivos y motivos de cada funcionario en particular y los objetivos e intereses de la organización como un todo. Esto quiere decir que hay una completa congruencia entre las motivaciones de la organización y las motivaciones de su personal. El conseguir esta congruencia es una de las partes más importantes de la función dirección. El Gerente Público debe ser altamente competente en esta crucial tarea de imprimir, inyectar, inocular (socialización), la cultura organizacional en cada uno de sus miembros. Para hacer todo esto el Gerente Público debe conocer a fondo y entender adecuadamente una gran cantidad de teorías y principios que describen y explican por qué, cuándo y cómo los seres humanos son productivos y obtienen altos niveles de rendimiento (teorías organizacionales).

c) Finalmente el Gerente Público, para ser un buen líder debe tener estándares éticos de alto nivel. Debe demostrar con su ejemplo diario que él es el primero en sacrificarse y poner los intereses de la organización por sobre los propios. El bienestar de la organización y la obtención de sus objetivos es el norte que guía cada una de sus decisiones y acciones. Además, debe dar la impresión a todos de que su desempeño está guiado por altos niveles de ética y moral. Como dice el famoso proverbio: “La esposa del César no solo debe ser en verdad buena y honesta, sino que también debe constantemente parecerlo”. El Gerente Público debe dar el ejemplo, además, con su dedicación, trabajo constante y profundo compromiso; con los valores y objetivos de la organización. Con esto el Gerente Público debe ganarse el verdadero respeto y admiración de sus colegas y subordinados. En otras palabras, como se ha dicho anteriormente, es el primero en sacrificarse por el bienestar de la organización, es decir, debe dirigir y liderar a través del ejemplo.

Hay una vieja historia china que narra una conversación entre el emperador y un filósofo. El emperador le preguntó que era lo más importante que un gobernante debiera tener y defender. El filósofo le contestó que había tres condiciones básicas para ser un buen gobernante. Primero asegurarse que la población coma bien todos los días. Segundo, el ejército tiene que estar bien provisto de material de guerra, armas, comida y otros recursos necesarios. Tercero, asegurarse de que la gente o súbditos confíen y tengan fe en su líder. El emperador entonces le preguntó si es que en tiempos de crisis tuviera que sacrificar alguna de estas condiciones, cuál sería la primera, la segunda y la última. El filósofo le respondió que la primera condición que se debería sacrificar en tiempos de crisis eran las armas y equipos del ejército. Si la crisis continuaba, un buen gobernante debía sacrificar la comida de la población, pero había algo que no podría sacrificar bajo ninguna condición y eso era la confianza de su pueblo en su líder. Cuando la confianza en el líder se pierde, todo está perdido.

5. Control. Esta es la última de las funciones gerenciales y tiene que ver con la supervisión de todas las actividades diarias y la implementación cotidiana de planes y programas. El gerente, usando las columnas de metas y resultados de sus programas como parámetros de evaluación, debe observar la conducta organizacional y la forma cómo estos planes y programas se ejecutan. Esta función, por lo tanto, significa la observación, evaluación y verificación de las actividades organizacionales. El gerente debe crear y diseñar sistemas adecuados de información, que le permitan conocer en la forma más oportuna posible, cómo las actividades se están realizando. Particularmente, el gerente debería recibir información diaria sobre algunos indicadores y estándares de rendimiento, si las actividades y resultados obtenidos se alejan de los resultados esperados, deben introducirse correcciones inmediatas.

Para desempeñar esta importante función, los gerentes en los países desarrollados, usan una batería de mecanismos de control. El gerente cuenta con equipos de jóvenes asesores que trabajan en las llamadas unidades de staff (unidades de apoyo). Estas unidades están dotadas de sofisticados equipos, computadores interconectados y grandes pantallas que dan información al minuto, sobre un grupo seleccionado de indicadores gerenciales básicos. Estas unidades se parecen mucho a las unidades de control de una misión cósmica que puede verse en las películas del espacio o películas de ciencia ficción. En estas películas se describen los lanzamientos de cohetes, que las agencias envían al espacio, tanto en los EE.UU., como en Rusia. En este caso, por medios electrónicos, los “Gerentes Públicos de la NASA” observan indicadores clave del desempeño y basándose en estos fragmentos de información, toman acciones correctivas. Otros instrumentos menos espectaculares de control, se pueden encontrar en técnicas gerenciales, tales como, administración del presupuesto, contabilidad y auditoría pública, estadísticas gerenciales, etc.

En conclusión, existen estas 5 funciones gerenciales. Ellas constituyen los principios, las técnicas y metodologías esenciales de la profesión del Gerente Público. Estos son los temas o cursos teóricos obligados, que los Gerentes Públicos aprenden en programas de post grado, particularmente en las maestrías de gerencia pública. Estas 5 funciones siguen un orden lógico, racional y temporal conformando lo que se ha llamado el sistema gerencial. En otras palabras, la manera en que se realice cada función afectará el desempeño de las otras y viceversa, pues sucede que se encuentran sinérgicamente relacionadas. Es importante mantener en mente que las funciones gerenciales no tienen límites claros y cortantes entre ellas; pero es importante recordar que hay una secuencia lógica y temporal en su implementación.



Primero se encuentra la función planificación. Si no hay un plan de trabajo lógico y racional, es sumamente difícil que las otras funciones puedan ser desempeñadas con algún grado de éxito. Sin un plan estratégico es prácticamente imposible desempeñar adecuadamente la función organizacional. En otras palabras, realizar la tarea de dividir el trabajo en partes homogéneas, a veces llamado “descripción de cargos”, y después crear un sistema de coordinación, que interconecte racionalmente todos los cargos que conforman la organización. A su vez, sin una clara descripción de los cargos y sin una carta organizacional clara, donde se puedan distinguir con transparencia los niveles jerárquicos, es sumamente difícil desempeñar la función reclutamiento y selección de personal. El proceso de reclutamiento y selección bajo estas condiciones será absurdo, errático y probablemente nepotista. Por su parte, al no contar con descripciones de cargos adecuados, es prácticamente imposible detectar la necesidad de capacitación y entrenamiento del personal.

Por otro lado, al no contar con un plan organizacional, una estructura organizacional y personal seleccionado, mediante procedimientos racionales de reclutamiento, la función dirección y liderazgo no tiene verdadero sentido y razón de ser. Sin objetivos claros y operacionables, la organización no sabe cuál es su norte. Por su parte, sin estándares de rendimiento que operacionalicen los objetivos organizacionales, es imposible desempeñar adecuadamente la función control.

En otras palabras, sin esta congruencia homeostática y el equilibrio de estas funciones gerenciales, la conducta organizacional será errática, irracional, ilógica y caótica. Metafóricamente, la organización será como un barco que no tiene brújula ni timón, la nave se moverá hacia atrás o hacia delante, de un lado para otro, impulsada por fuerzas externas, en las que los miembros no tendrán ningún control ni participación. Bajo estas condiciones, el desorden y el caos se apoderarán de la nave y esta terminará por colapsar y hundirse.

Por el contrario, cuando los gerentes conocen y tienen las competencias para diseñar un buen plan estratégico y al mismo tiempo, dominan las otras funciones gerenciales, la tarea administrativa puede completarse en condiciones normales y satisfactorias. En otras palabras, se pueden preparar estructuras racionales y congruentes con los objetivos. Cuando los gerentes son capaces de tener cartas de organización y manuales de funciones y tareas, entonces es posible implementar la función de personal. El personal puede ser inducido adecuadamente dentro de la estructura organizacional, para posteriormente ser entrenado adecuadamente, para alcanzar niveles elevados de rendimiento (tanto en las posiciones actuales como en las futuras).

Con planes, estructuras y procedimientos, racionalmente preparados, la función gerencial se simplifica enormemente, ya que la organización tiene claros los objetivos y metas, además los resultados que se esperan de la gestión son conocidos por todos. El Gerente Público puede, con mayor facilidad, socializar a su fuerza de trabajo en la cultura, valores y prácticas administrativas, que la organización estima deseables (cultura y ética organizacional). La organización, es así, viable y tiene futuro.

Este futuro no solamente es deseable para su plana ejecutiva o cono superior, sino que para todos los miembros que la conforman. Todos entienden que este futuro es compartido y es en beneficio e interés de todos. Cuando este sentimiento se hace mayoritario, se produce una compenetración y congruencia entre los objetivos de cada funcionario y los objetivos de la organización. Se ha logrado así, un equilibrio organizacional esencialmente básico.

Un buen plan y sus correspondientes programas, ayudan al Gerente Público en lo que se llama “equilibrio organizacional positivo”. El gerente es capaz de convencer a sus subordinados que el costo de aceptar la autoridad, la pérdida relativa de la libertad individual, el adaptarse a los objetivos organizacionales y otros costos relacionados, son menores que los beneficios que cada funcionario recibe por participar en la organización. Puesto de otra manera, los beneficios que cada funcionario recibe de la organización (salarios, beneficios adicionales, seguridad en el trabajo, oportunidad de hacer una carrera funcional, sentido de pertenencia, satisfacción profesional y autorrealización) son mucho mayores que el costo de someterse a la disciplina organizacional. Costos tales como obedecer órdenes superiores, ejecutar algunas tareas difíciles, trabajar sobre tiempo, someterse a la cultura organizacional, trabajar con puntualidad, disciplina y productividad y ser responsable de las cuotas de autoridad delegada, etc.

Cuando el Gerente Público obtiene este equilibrio organizacional y el personal produce outputs o resultados, mucho mayores que los insumos que se necesitan para hacer este trabajo, entonces la organización tiene un su-

perávit o plusvalía. Esto significa que el valor de los bienes y servicios que la organización produce (outputs) es mucho mayor que el valor de los insumos que se necesitan para producir estos resultados (inputs). Por ejemplo, imagine que la organización es una empresa pública que produce camiones. Al final del balance anual, el valor en dólares que la organización recibe por la venta de estos camiones, es mucho más grande que el valor de los insumos necesarios para producir dichos vehículos (salarios de trabajadores, empleados y gerentes, valor de las materias primas usadas en la construcción de los vehículos, valor de las partes compradas a proveedores, costo de operación, tales como electricidad, petróleo, gas, agua, teléfono, arriendo de inmuebles, etc.).

Esta utilidad anual es utilizada por el Gerente Público para pagar los salarios del próximo año, pagar los intereses al gobierno (por el capital usado), pagar impuestos, financiar nuevas inversiones, gastos en investigación tecnológica, etc. Cuando la organización tiene utilidades sustanciales, como las imaginadas en el ejemplo anterior, se hace menos difícil mantener la satisfacción de individuos y grupos que la organización considera su clientela organizacional. Los trabajadores reciben salarios e incentivos adecuados, por lo tanto, están motivados para trabajar más duro y con mayor productividad. El gobierno recibe su cuota apropiada de impuestos, intereses y también recupera parte de su capital. Por todo esto, el gobierno está favorablemente dispuesto a darle su apoyo a la organización. En el hecho, la organización se convierte en una “gallina de los huevos de oro” y gradualmente recibe la protección y benevolencia del Estado. El público y los consumidores están relativamente satisfechos porque los camiones vendidos son de buena calidad y el departamento de servicio da buen mantenimiento. La organización también tiene recursos para preocuparse inteligentemente del medio ambiente, por lo tanto también tiene el apoyo de los ecologistas. Además, el equipo gerencial también está satisfecho, ya que hay recursos para pagarles sus bonos de productividad. Finalmente, hay recursos para pagar a los proveedores en forma oportuna y justa. Este fundamental ejercicio de equilibrio positivo, es decir, proveer un alto grado de satisfacción a todos los actores involucrados, constituye la esencia de la función dirección y liderazgo.

Finalmente, cuando los planes organizacionales son bien diseñados, el Gerente Público tiene un marco de referencia adecuado para controlar la marcha organizacional. Esto es así porque planes y programas bien preparados, invariablemente incluyen indicadores de rendimiento. Por ejemplo, en el caso de la fábrica de camiones, un buen indicador sería producir unos diez mil camiones en el mes y que no más de 30 camiones tuvieran fallas de fabricación. Otro indicador podría ser el que la división de producción de camiones tuviera una rentabilidad no inferior al 8% del capital invertido. Así como estos, hay docenas de buenos indicadores que le permiten al gerente controlar el desempeño de sus actividades o resultados. Estos indicadores le dan al gerente una buena información, sobre la marcha de la organización y de cómo esta marcha se va desarrollando día a día.

Desviaciones, errores, atrasos y todo tipo de problemas, siempre ocurren, aún en las mejores administraciones. Problemas de todo tipo es lo normal y cotidiano en el proceso administrativo, una de las diferencias entre la buena y la mala administración, es que el Gerente Público eficiente, detiene las desviaciones y hace las correcciones necesarias en forma casi automática. El buen gerente es como el piloto automático de un avión, si el avión pierde altitud con respecto al estándar establecido, este mecanismo hace los ajustes necesarios en los alerones para que la nave se estabilice y vuelva a tomar altura. Esta es la esencia de la función control, que a su vez tiene tres etapas esenciales: primero, existe un sistema de indicadores de desempeño que son claramente discutidos en el programa de trabajo. Estos son como las distintas esferas y relojes que están incrustados en el panel de mando de un avión. Una mide la dirección del aparato, de acuerdo a las coordenadas de vuelo; otro mide la presión del aceite del motor; otro mide las distancias a la torre de control; otro mide las revoluciones por minuto del motor, etc. También hay pantallas de radar, indicadores sobre la presión de la cabina, cantidad de combustible en los tanques, temperatura de los motores, etc. Segundo, los indicadores efectivamente funcionan y ellos entregan suficiente información, para que el piloto sepa exactamente, como va la marcha del vuelo. La información no sólo es veraz, sino que también es oportuna y confiable. Tercero, en caso de que algún indicador señale desviaciones respecto a lo programado, el Gerente Público debe inmediatamente introducir los cambios necesarios para corregir la situación.

La literatura relacionada con la función control, gusta ilustrar esta tarea usando también la metáfora del termostato. Este es un aparato automático que permite mantener la temperatura de un cuarto, de acuerdo a estándares prefijados. Si la temperatura se eleva varios grados, los sensores del termostato perciben este cambio y automáticamente ponen en funcionamiento los mecanismos de refrigeración y sus ventiladores, echando aire frío al cuarto. Cuando la temperatura predeterminada vuelve a su equilibrio, el sistema se detiene automáticamente.

Por otro lado, si la temperatura del cuarto baja repentinamente, los sensores del termostato automáticamente ponen en funcionamiento los sistemas de calefacción y al igual que en el caso anterior, el sistema de calefacción se detiene, cuando alcanza la temperatura preprogramada o punto de equilibrio.

Los informes anuales producidos por la función control, o también llamados “memoria”, son usados igualmente por los Gerentes Públicos, para mejorar las técnicas de planificación y programación. Este es una especie de retroalimentación global y sistémica que mantiene la función planificación dentro de marcos reales y prácticos. La organización, gracias a este sistema, aprende a diseñar nuevos planes y programas realistas y posibles. De esta forma, con los mecanismos de retroalimentación de la función control, se cierra el ciclo del sistema gerencial y este ciclo se inicia nuevamente con un nuevo periodo gerencial.

---

### III El bagaje académico del Gerente Público

Ser un buen Gerente Público es una profesión un tanto difícil. La gerencia pública es ciencia y arte al mismo tiempo. Pero es una ciencia que aún está lejos de los estándares usados por las ciencias exactas, tales como la matemática, física, astronomía, geometría, química, etc. No obstante, en el siglo XX ha habido tremendos progresos en el trabajo de describir, explicar y aún intentar predecir el fenómeno administrativo.

En los países desarrollados, Gerentes Públicos de nivel medio y superior, utilizan varios años de su vida en conseguir educación formal. Uno de los más exigentes cursos de entrenamiento se realiza en Francia, donde los estudiantes de la Escuela Nacional de Administración, utilizan tres años de entrenamiento intensivo en cursos de gestión. Es necesario recordar que estos profesionales, antes de entrar a la E.N.A., ya tienen un título profesional avanzado, en áreas como el derecho, la medicina, la pedagogía o la ingeniería. En los países anglosajones, la profesión de gobierno, también se enseña a nivel de postgrado, esto significa que los estudiantes de gerencia pública son servidores públicos relativamente jóvenes, que han sido seleccionados para ocupar cargos superiores de administración. Este entrenamiento de postgrado, por lo general corre a cargo de becas proporcionadas por el Estado. Se supone que los postulantes a estos cursos superiores ya tienen experiencia como supervisores de grados inferiores y por lo tanto, ya tienen títulos universitarios en áreas tales como el derecho, la medicina, la contabilidad, la ingeniería o la enseñanza. Es así como, brillantes candidatos son enviados a prestigiosas universidades, para obtener un grado de maestría o doctorado en gerencia pública.

Esta es definitivamente una nueva carrera y el joven profesional (médico o ingeniero), se somete a dos años intensivos, a tiempo completo, en cursos de gerencia superior. En este periodo los estudiantes aprenden las cinco funciones clásicas de la gerencia y ellas constituyen la espina dorsal de su nueva profesión.

La planificación es un curso que toma al menos 200 horas teóricas de clases, algo similar sucede con el resto de las funciones gerenciales. Por lo tanto, cursos relacionados con la esencia de la gestión, totalizan aproximadamente 1000 horas académicas de clases.

Pero los Gerentes Públicos también necesitan familiarizarse con las teorías de la organización. Estos son enfoques que tratan de describir, explicar y predecir el fenómeno de la productividad en las organizaciones públicas. Esta área requiere de varios cursos de teoría de la organización, con aproximadamente 300 horas académicas de clases. Esto es así porque existen, no menos de 15 teorías relacionadas con el fenómeno del desempeño y productividad de las organizaciones públicas. Estos módulos tienen cursos particularmente especializados en las teorías clásicas, la de las relaciones humanas, el conductismo, la teoría sistémica, la cibernética, la teoría estructural- funcionalista, la teoría de la burocracia y la teoría de la contingencia.

Los estudiantes deben también, familiarizarse con algunas técnicas gerenciales, tales como; las estadísticas, para gerentes; contabilidad pública, para gerentes; auditoría pública; administración de materiales, inglés, informática y procesos de reingeniería. Por lo general estos temas se enseñan al nivel de pregrado, pero estudiantes de maestría en gerencia pública no familiarizados con ellos, deben incluir estos cursos por la vía de cursos electivos.

Finalmente el estudiante de gerencia pública debe estar familiarizado con su ambiente. Aquí el estudiante aprende aspectos básicos del sistema internacional y de cómo los Estados se relacionan entre sí. También se

discuten temas, tales como, la globalización, el conflicto entre civilizaciones, teorías de las relaciones internacionales, la política exterior de algunas potencias predominantes. También se analizan algunos principios del derecho internacional. La idea con estos cursos es dar a los Gerentes Públicos un entendimiento claro, de que el mundo es un lugar peligrosísimo, especialmente para países pequeños y subdesarrollados.

El Gerente Público debe también, familiarizarse con aspectos importantes de su propio país. Para ello, debe tener cursos en cultura y ética nacional, sociología para Gerentes Públicos, economía para Gerentes Públicos y derecho público para Gerentes Públicos.

Sin un conocimiento básico de las principales características culturales y éticas que guían el comportamiento de sus ciudadanos, ningún gerente puede desempeñarse bien y mantener el deseado equilibrio organizacional. Por ejemplo, en el caso de la empresa estatal que produce camiones, el gerente no podrá usar incentivos como los que se usan en las grandes reparticiones públicas japonesas. En otras palabras no podrá incentivar a su personal con una fiesta mensual en una casa de geishas. Este incentivo trabaja muy bien en Japón, pero en una sociedad católica tradicional, esto produciría un escándalo de mayúsculas proporciones.

El Gerente Público debe tener también una muy clara visión del sistema económico que opera en su país. Si este sistema se desconoce en sus aspectos fundamentales, él no durará mucho como gerente. Usando el ejemplo de la fábrica de camiones nuevamente, el gerente estatal deberá conocer el tamaño del mercado local, las características de la demanda interna, así como también los niveles de ingreso y su distribución. Se podrá dar cuenta así, que estos niveles de ingreso no le permitirán tener una estrategia de ventas hacia el mercado interno y que tendrá que programar también las ventas hacia el exterior. Por lo tanto la estrategia principal de la corporación pública de este caso, debiera estar orientada hacia los mercados externos. En forma similar, el gerente tiene que entender las características más importantes del sistema social que rodean a la organización que dirige. El gerente deberá conocer el tipo y estilo de conducta promedio que se da en unidades sociales tales como, familias, grupos de vecinos, asociaciones de padres, gobiernos locales, prácticas sociales en los locales de trabajo, conducta promedio de las asociaciones empresariales, de los sindicatos de trabajadores, de las escuelas, etc. El gerente debe también estar conciente de la estructura macrosocial y del sistema de clases del país donde trabaja. Deberá conocer cuantas clases sociales coexisten dentro de un conglomerado social y cuál es la conducta predominante que orienta el quehacer en las distintas clases. Deberá también conocer de los conflictos de clases y los conflictos étnicos. Deberá saber si su país es un país con un sistema de clases pluralistas o si, por el contrario, existe una única clase gobernante. En otras palabras el gerente debe estar familiarizado con los estilos y conductas sociales de los grandes grupos que existen en el sistema social. Toda esta información es importantísima para diseñar los planes y estrategias de la organización.

Finalmente el Gerente Público debe ser un experto conocedor del funcionamiento del sistema político. Al final del día el gerente debe ser un muy buen calificado politólogo. Y esto es así porque hace el trabajo a través de otros y necesita sobrevivir, competir y prosperar en una despiadada lucha por conseguir y mantener escasos recursos. El gerente debe estar íntimamente familiarizado con las características políticas de su sistema nacional, además debe ser un experto en el diagnóstico de las relaciones de poder que se dan dentro de su ambiente político. Debe saber como formar coaliciones ganadoras, de tal manera, de poder exitosamente implementar sus planes, programas y proyectos. No es suficiente que el gerente sea capaz de preparar propuestas técnicas muy bien hechas. El campo de la gerencia pública está tapizado o pavimentado por buenas ideas técnicas que jamás se implementaron. La principal causa de este cementerio de ideas es que sus autores pensaron que estas brillantes propuestas podían ser aprobadas, solamente en base a sus méritos técnicos. En la inmensa mayoría de los casos, excelentes propuestas técnicas no han sido ejecutadas porque los gerentes no hicieron sus tareas políticas adecuadamente. El Gerente Público exitoso, es siempre, también un experto politólogo. Él o ella, como ciudadano, independiente se puede excluir del trabajo partidario (también llamado política con minúscula), pero tiene que entender el arte de usar el poder político, para obtener que las cosas se hagan. El gerente debe ser un experto en el uso de sus escasos recursos políticos. Con sumo cuidado, prudencia y astucia, el gerente debe poner sus escasos recursos al servicio de sus aliados, para que estos alcancen sus propios objetivos. Ese apoyo debe ser sólido y dado de buena manera y con entusiasmo. Todo esto de tal manera que los aliados poderosos que reciben este apoyo se sientan obligados y comprometidos a devolver este favor cuando el gerente lo requiera. Con sólidas y poderosas coaliciones construidas de esta manera, el gerente puede asegurarse de que sus planes obtendrán el necesario apoyo político, cuando este apoyo sea requerido.

Todo lo anterior no quiere decir que el Gerente Público debe ser un experto o especialista en los grandes temas que componen la ecología de la administración, pero sí significa que tiene que entender el vocabulario de estas disciplinas, a fin de entenderse con los especialistas que serán sus colaboradores o subordinados. En otras palabras, el gerente no debe estudiar relaciones internacionales de la misma forma como las estudia un candidato a una maestría en este campo. El gerente solo necesita tener conocimiento relevante de esta materia, un bien diseñado curso de relaciones internacionales puede cumplir con este objetivo. Esta misma manera de pensar, se aplica también para la ecología interna o doméstica. Él o ella debe tener un curso en antropología, pero este no es un curso para antropólogos. Por el contrario, este curso sobre valores éticos y religiosos de la sociedad, donde tiene que trabajar, debe ser específicamente diseñado para gerentes públicos y mejor aún, dictado por un académico en gerencia pública. El gerente tampoco es un estudiante de sociología, pero sí necesita un curso en esta materia, diseñado para sus necesidades específicas. El gerente no es tampoco, un candidato a un post grado en economía, pero necesita conocimientos básicos sobre esta disciplina. Un buen diseñado curso sobre economía puede cumplir este objetivo. Del mismo modo, el Gerente Público necesita conocer su ambiente jurídico, para ello un buen diseñado curso en derecho público es más que suficiente. Aquí no se trata de crear un pequeño abogado, solo se trata de entregar los conocimientos básicos, para que el gerente se pueda entender con asesores y subordinados que sí tienen esta profesión. Finalmente, el Gerente Público necesita tomar un número adecuado de cursos en ciencia política. En realidad, en los países desarrollados, el campo de la Administración Pública es un subcampo de la ciencia política. En verdad, los exitosos graduados de la gerencia pública son estudiantes de ciencia política especializados en Administración Pública.

En conclusión, la malla curricular de un Gerente Público debería incluir al menos cuatro aspectos centrales: Primero, un grupo de cursos que se encarguen de transmitir los conocimientos, capacidades y valores relacionados con la carrera de la gerencia pública (el POSCORB es la espina dorsal de la carrera). Segundo, el Gerente Público ha de tener varios cursos relacionados con la ecología de la administración. Como ya se ha indicado anteriormente, la malla curricular deberá contar con un sólido curso para cada una de las siguientes disciplinas: relaciones internacionales, antropología, sociología, economía y derecho. Esto se complementa con no menos de cuatro cursos en ciencia política. Tercero, el Gerente Público debe familiarizarse con las diferentes teorías o enfoques que describen, explican y predicen la conducta en organizaciones públicas. Particularmente importantes son aquellas teorías que tienen que ver con el comportamiento y la productividad de estas organizaciones. No menos de tres o cuatro cursos en esta disciplina son indispensables. Cuarto, la malla curricular se completa con un grupo de cursos relacionados con técnicas auxiliares, tales como: estadística, contabilidad, informática, inglés, etc.

Con un profesional de postgrado que tenga este bagaje de conocimientos, capacidades, y valores, será posible la profesionalización del servicio público y con ello contribuir para que la administración del Estado se convierta en un verdadero motor del desarrollo nacional. Es un hecho, ya comúnmente aceptado por la literatura especializada, que sin buena gobernabilidad, el desarrollo integral y sustentable, es una verdadera misión imposible.

---

#### IV. La necesidad de un verdadero Gerente Público en Chile

En las últimas dos décadas, Chile ha logrado altos índices de alfabetismo, el ingreso per cápita está por sobre los US\$5000 (dólares) y los niveles de urbanización son bastante altos. Particularmente, se pueden distinguir los indicadores relacionados con la salud, tales como baja mortalidad infantil, baja morbilidad materna y alta esperanza de vida y éstas son expresiones del esfuerzo hecho en estas áreas. El consumo de electricidad por ciudadano es considerable; el número de teléfonos y aparatos de televisión, de radios, refrigeradores, automóviles y la circulación de revistas y periódicos por persona se han incrementado también en forma exponencial. Finalmente, es preciso recalcar que el número de estudiantes de primaria, de secundaria y universitarios ha crecido también varias veces. Todas estas cifras y datos son obviamente, indicadores de los altos niveles de movilización social y modernización que ha alcanzado el país<sup>2</sup>.

El proceso de movilización y modernización chilena ha sido y es inevitable, ya que el país ha decidido abrirse al mundo y luego integrarse a él en la forma más estrecha posible. El actual proceso de globalización se ha extendido por el planeta como un tsunami incontenible, después de la caída de la Unión Soviética en 1990. El

motor de la economía chilena son las exportaciones de materias primas, no obstante, estas actividades son intensivas en capital y tecnología y por lo tanto, no son capaces de generar los empleos que la población demanda. Al parecer, el país se ha estancado en un desempleo oficial del 10% de la masa laboral. No obstante, si se contabilizan sólo los empleos a tiempo completo, este desempleo sube sustancialmente.

El modelo chileno de crecimiento hacia fuera, naturalmente produce enormes desigualdades en la distribución del ingreso. Los enclaves exportadores gozan de una enorme bonanza económica, pero el resto de la sociedad sufre un estancamiento que se inició con fuerza en 1997<sup>3</sup>. Debido a que la participación política es alta (toda la población adulta tiene el derecho a voto), la elite política ha empezado a sentir los primeros síntomas de un resentimiento generalizado. Es preciso hacer notar también que este acelerado proceso de modernización y participación electoral no está siendo acompañado, dirigido y canalizado por un igualmente potente proceso de organización e institucionalización política. En efecto, esta institucionalización se ha estancado y quedado a la zaga, por lo tanto se puede argumentar que el país sigue subdesarrollado desde el punto de vista político. Este subdesarrollo político fue el mar de fondo que provocó el fracaso del sistema político en 1973. Y también del salvajismo y corrupción que afectó a Chile por casi 2 décadas. Al parecer, se ha aprendido poco de esta tragedia y ella, naturalmente, puede repetirse<sup>4</sup>. Esta situación de desequilibrio en que por un lado existe una gran modernización y participación, y por el otro, una baja organización e institucionalización, potencialmente podría crear las condiciones para un acelerado proceso de decadencia política de incalculables consecuencias negativas. El equilibrio entre estas dos variables, es decir, la precondition para la existencia de una sociedad civilizada está en peligro. En este tipo de sociedades, el conflicto entre modernización e institucionalización es el tema central de la política. Aumentos rápidos en la movilización y participación, que son los aspectos principales de la modernización, debilitan las instituciones políticas. La rápida movilización en el hecho, no produce desarrollo político, al contrario, produce decadencia política<sup>5</sup>.

Ahora, a comienzos del siglo XXI, las instituciones que conforman el sistema político chileno no funcionan bien y generalmente sus productos se elaboran con enormes dificultades<sup>6</sup>. El sistema no está produciendo los outputs (bienes, servicios y normas) que la mayoría requiere y demanda. En cada año que pasa, la elite política demuestra su incapacidad para cambiar las instituciones heredadas de la tiranía (aún cuando la mayoría del electorado desea y reclama dichos cambios). Todo esto produce desconfianza, frustración, apatía y mucho menor apoyo hacia la coalición gobernante<sup>7</sup>. Los apoyos decrecen y las demandas ya no se canalizan por los conductos y vías regulares, sino que se manifiesta una verdadera epidemia de drogadicción, alcoholismo, apatía, prostitución, criminalidad, enfermedades mentales, cinismo y sobre todo corrupción generalizada<sup>8</sup>. Ocasionalmente, también se dan explosiones de violencia descontrolada que deben ser reprimidas severamente por las fuerzas del orden<sup>9</sup>.

Las instituciones de socialización política, tales como la prensa escrita, hablada y la televisión, transmiten uniformemente el mismo mensaje color de rosa, subjetivo y autocomplaciente. No hay periodismo investigativo y si este surge por excepción, rápidamente es neutralizado. La prensa está en manos de monopolios empresariales que controlan la economía exportadora del país. Estos monopolios se encargan de dar una imagen adulterada de la realidad que ya muchos cuestionan. El emperador sigue desnudo, pero ya hay algunos que se atreven a decírselo. No obstante, aún muchos creen que Chile ya es un país desarrollado, a pesar de que se encuentra ubicado en una región premoderna y subdesarrollada<sup>10</sup>.

Los grupos de interés, tales como gremios y sindicatos, asociaciones patronales y otros grupos de presión, son uniformemente etnocéntricos, particularistas y sectarios. Sólo se articulan los intereses de la pequeña elite político-económica y la enorme mayoría está incapacitada para defender sus intereses por los conductos regulares. Pareciera que los únicos grupos de interés que funcionan y tienen un impacto efectivo en el subsistema de toma de decisiones son los sindicatos corporativos y empresariales<sup>11</sup>.

El reclutamiento político y la agregación de intereses son igualmente deficientes. Las dos coaliciones, la gobernante y la opositora, parecen disputarse el privilegio de defender los intereses empresariales y patronales. Los intereses de la enorme mayoría de los chilenos, del 80% que se atiende en FONASA, que no paga el impuesto global complementario, que usa la locomoción colectiva y recibe un ingreso familiar inferior a los

\$500.000, no parece importarle a la elite político-empresarial. Los intereses de este enorme conglomerado humano, no tienen cabida ni son agregados por las dos coaliciones que gobiernan a Chile. Debido a esto, últimamente ha surgido un partido extrasistémico (Juntos Podemos) que al parecer, pretende agregar los intereses de los sin voz y los sin poder. En la última elección ya se hizo notar alcanzando un 10% del electorado<sup>12</sup>. Los partidos sistémicos se han transformado en grupos elitistas indisciplinados y desconectados del pueblo y por supuesto, sin el apoyo masivo de la población. Al parecer, sólo están interesados en el enriquecimiento personal de sus líderes, en la elevación del estatus social de estos dirigentes y en el nepotismo masivo a favor de los correligionarios menos afortunados<sup>13</sup>.

El Congreso es también una institución altamente cuestionada y con bajísima legitimidad. El aparato productor de decisiones y políticas públicas es demasiado lento y la calidad de sus productos (leyes), son bastante insatisfactorias. En el mejor de los casos, las leyes que se logran elaborar son el resultado de ideologías antagónicas (Imago Mundi diferente) y por lo tanto, estos productos son difíciles de entender y de interpretar. Los errores legislativos se repiten una y otra vez y toda esta repetición de procesos retarda y obstaculiza la formación de leyes. No obstante, la ciudadanía ve con asombro cómo esta lentitud e ineficiencia legislativa desaparece cuando se trata de satisfacer las demandas y necesidades de los propios parlamentarios y de la clientela privilegiada y favorecida<sup>14</sup>.

El Poder Ejecutivo (Presidente, Gabinete y altos jefes de servicios), tiene serias dificultades para dirigir y controlar a la maquinaria burocrática (tanto civil como militar). Por un lado, la ambigüedad y falta de claridad de las normas impide una orientación precisa y clara de la burocracia. Por otro lado, el cuoteo político determina que los subordinados en la pirámide organizacional tengan propensión a obedecer las órdenes de los líderes de sus respectivos partidos antes que las órdenes de sus legítimos jefes y directivos en el aparato estatal. En conclusión, existen graves problemas de gobernabilidad. La relación mando-obediencia es sumamente precaria. Esto explica por qué el presidente, con frecuencia, debe caer en ataques de furia con el objeto de que algunas de sus órdenes sean finalmente cumplidas<sup>15</sup>. La administración civil del Estado es deficiente e improductiva. En los últimos 13 años los presupuestos y otros recursos que el Estado da para organizaciones claves, tales como: la salud, la educación, la justicia, la seguridad pública, el transporte, las obras públicas, etc. han aumentado considerablemente. No obstante, los productos que estas instituciones entregan a la sociedad no han mejorado sustancialmente. Los servicios de salud, seguridad social, seguridad ciudadana, justicia, educación, transporte, obras públicas y otros, al parecer tienen calidades insatisfactorias<sup>16</sup>.

El Poder Judicial es la institución que al parecer, tiene más problemas que todas las otras. La terrible herencia de la conducta que esta organización tuvo y ha tenido durante los años de la dictadura y durante casi todo el gobierno de la concertación, ha creado un clima de severa ilegitimidad. Se han escrito todo tipo de libros sobre la justicia chilena, blancos, rojos, amarillos y negros. El último fue demasiado crítico y su autora se encuentra asilada en el extranjero. La aberrante realidad de los tribunales determinó e inició una profunda reforma procesal-penal. La corrupción, la pérdida de expedientes, el incendio de tribunales, la compra de influencias y la aberrante denegación de justicia (debido a procesos mal llevados que no terminan nunca y cuando terminan, parecen favorecer al criminal y castigar a la víctima); han sido las fuerzas profundas detrás de esta reforma que al parecer, ya está dando sus primeros frutos en términos de mejoramiento institucional<sup>17</sup>. Algunos observadores comentando sobre la crisis institucional del país, recientemente han manifestado que las instituciones no funcionan y que hasta la iglesia católica y los bomberos – dos muy prestigiosas instituciones en el pasado – ahora también son severamente cuestionadas<sup>18</sup>.

En conclusión, como cada una de las partes del sistema tiene enormes dificultades para cumplir con sus funciones, constitucionalmente asignadas; todo el sistema político está en serios problemas. Como ya se ha manifestado anteriormente, este sistema político no está entregando los outputs o resultados que la enorme mayoría de la ciudadanía demanda. La falta de resultados positivos le está restando apoyo popular a la actual elite político-empresarial. La ciudadanía está entrampada en niveles de frustración y apatía política sumamente peligrosos.

Cuando el desequilibrio entre modernización e institucionalización no se corrige, por lo general se producen terremotos políticos que invariablemente terminan en gobiernos militares o sistemas pretorianos y corruptos<sup>19</sup>. El sistema corrupto se produce cuando hay un desequilibrio evidente entre la alta modernización y la baja institucionalización. La modernización avanza a pasos agigantados, las comunicaciones son instantáneas e inmediatas. La gente sufre una verdadera "Revolución de Expectativas" (la mayoría cree que las ventajas de la modernización que ve a diario en la televisión, la radio y otros órganos de prensa, pronto le tocará también a ellos). Pero el sistema económico no permite satisfacer las necesidades de las grandes mayorías como ellos lo esperan. Después de un tiempo, la Revolución de las Expectativas se transforma en una Revolución de las Frustraciones<sup>20</sup>. No hay instituciones políticas sólidas capaces de canalizar dichas frustraciones y descontento. Se necesita una organización que eficientemente logre realizar esta canalización en forma ordenada e institucional. Las enormes energías desatadas por la modernización y la participación, deben ser dirigidas en una forma positiva para todos<sup>21</sup>. Un partido político masivo, patriótico, nacionalista y eficiente es así la sólida y gigantesca represa que logra guiar el torrente en forma regulada a las turbinas en la casa de máquinas. La energía desatada se convierte en energía controlada que efectivamente se pone al servicio del desarrollo y así, la sociedad toda, después de algunas décadas, salta a la modernidad institucionalizada; la llamada sociedad cívica o políticamente desarrollada<sup>22</sup>.

El crecimiento económico acelerado, generalmente injusto, con todas sus aberraciones y distorsiones sociales y políticas, es así efectivamente controlado y puede producir eventualmente un verdadero desarrollo humano, es decir, un desarrollo no sólo económico sino también social, político y cultural para todos. Por el contrario, cuando la represa no existe, el río de las frustraciones causadas por la modernización se desborda e inunda todo a su paso produciendo caos y anarquía. Es así como se crean las condiciones para la sociedad pretoriana o sociedad corrupta.

Para evitar el caos total y la extinción de la sociedad, el orden se impone por una dictadura militar, ya sea de izquierda o de derecha. La democracia definitivamente muere. La tragedia radica en que los gobiernos militares no tienen científicos políticos y rara vez logran crear un poderoso partido político que institucionalice la revolución. Sin una represa adecuada, es probable que el caos se extienda indefinidamente y golpes de izquierda sean seguidos por contra golpes de derecha y luego nuevas revoluciones que se repiten con fastidiosa regularidad. El país entra así en una espiral de decadencia y corrupción política extrema sumamente difícil de detener y de erradicar. En el mejor de los casos, la sociedad puede que logre algún crecimiento material, pero su desarrollo político será verdaderamente insignificante. Los estados se transforman en Estados fallidos y delincuentes. La única esperanza de corregir las cosas es con la intervención de la comunidad internacional<sup>23</sup>. Esto es lo que sucedió en Bosnia y en otros países herederos de la antigua Yugoslavia y también en Afganistán. El desarrollo político se logra creando, fortaleciendo y legitimando organizaciones políticas sólidas, disciplinadas y eficientes. Es decir, es preciso iniciar, acompañar y conducir un proceso de institucionalización política cuyo resultado sea el nacimiento, desarrollo y consolidación de un conjunto de organizaciones que puedan con efectividad, cumplir con las funciones propias de un sistema político desarrollado<sup>24</sup>.

Como ya se ha mencionado anteriormente, como primer paso se necesita la creación de una poderosa, sólida y disciplinada coalición política, que debido a su eficiencia en satisfacer necesidades extremas del público logre alcanzar sólidas mayorías. Esta coalición de salvación nacional, naturalmente debe poner los intereses de todos los chilenos, es decir, el interés nacional por sobre la infinidad de intereses particularistas y sectarios que actualmente existen. Para la creación de instituciones políticas desarrolladas, es preciso contar con ciudadanos expertos en el arte de la política y de la administración<sup>25</sup>. Este es el objetivo o el propósito más profundo que se pretende proponer aquí. Es decir, se pretende contribuir a la creación de una masa crítica de individuos con sólidos conocimientos en Ciencia Política y Administración Pública para que así, ellos puedan ser la punta de lanza que inicie un proceso de desarrollo político acelerado y sustentable en Chile. Esto es importante, pues Chile entero aspira a ser un país desarrollado en las próximas dos o tres décadas. Sin desarrollo político, no hay desarrollo económico sostenible. La variable buena gobernabilidad, ya ha sido ampliamente reconocida



como uno de los factores indispensables y cruciales en todos los países que hoy se ubican en la exclusiva liga de los países verdaderamente desarrollados, es decir, aquellos que tienen tanto desarrollo económico como social, pero por sobre todo el político y cultural<sup>26</sup>.

#### Notas

- <sup>1</sup> Entre los indicadores de modernización que se pueden documentar están los siguientes: Índice de Desarrollo Humano 82.5; Esperanza de Vida 73 años hombres, 79 años mujeres; Alfabetización 95.8%; Población Urbana 84%; Tasa de Mortalidad por 1000: 5.7%; Producto Bruto per Capita US\$ 4.640 (dólares); Índice de Libertad Económica 1.85; Enrolamiento en Educación Primaria 100% (niños en edad), Enrolamiento en Educación Media 85% (niños en edad), Enrolamiento en Educación Terciaria 34% (jóvenes en edad); TV por 100 familias 100%; Teléfonos fijos por 100 individuos 23%; Teléfonos móviles por 100 individuos 34%; Radios por 100 familias 100%; Computador por 100 individuos 8.4%; Suscripción a Internet por 1000 individuos 8.1%. Ver *The Economist. Pocket World in Figures: Profiles Books*, London 2003, p. 122– 123. Ver también Banco Mundial. *World Development Report*, Oxford University Press, New York 2002
- <sup>2</sup> El ingreso per cápita bajó de US\$5.634 (dólares) en 1997 a US\$4.000 en 2002. Esto significa una caída de casi el 30% en 5 años o un crecimiento negativo de – 5.89% por año. Gracias a la enorme demanda china, el precio del cobre ha subido drásticamente y ello explica la recuperación de la economía desde mediados del año 2003. Para datos sobre la crisis de 1997 a 2002 ver *Diario Estrategia*, 28 de Octubre del 2002, p. 29
- <sup>3</sup> “Entre las leyes que gobiernan las sociedades humanas, hay una que parece ser más precisa y clara que las otras. Si los hombres desean mantenerse civilizados (o civilizarse, si no lo son), el arte y capacidad para asociarse cooperativamente (asociatividad), debe crecer y mejorar en la misma proporción en que las condiciones de igualdad aumentan”. Toqueville, “*Democracy in America*”, Phillips Bradley edn., New York 1955 II, p. 118. Es preciso señalar que los problemas de asociatividad en Chile no sólo se limitan a la esfera pública. Por el contrario, la incapacidad para asociarse efectivamente y armonizar intereses es también gravísima en el sector privado. En un reciente estudio, Eric Hershberg señala que uno de los problemas más importantes del empresariado chileno es su incapacidad para asociarse. Asociarse con otros empresarios de su rama productiva, así como también asociarse cooperativamente con sus propios empleados y obreros a fin de poder luchar con la competencia. Los empresarios chilenos son incapaces de reconocer las ventajas competitivas que da el hacer participar a sus empleados en las decisiones y en las ventajas que da la formación de redes o clusters empresariales o la también llamada integración vertical de un sector productivo determinado. Ver E. Hershberg, “Sector Privado, Democracia y Desarrollo: Reflexiones sobre el Papel de los Empresarios en la Economía Política Chilena” en A. Méndez y A. Joignant (eds.) *La Caja de Pandora*. Planeta. Santiago, Noviembre de 1999; problemas similares fueron encontrados en M. Zeitlin y R. Ratcliff, *Landlords and Capitalists: The Dominant Class of Chile*. Princeton University Press, 1988. Todo esto explica por qué el mejor clima laboral en Chile se da en las empresas extranjeras. Es decir, empresas que han logrado crear relaciones laborales basadas en la confianza y que generan ambientes de lealtad mutua. Los trabajadores confían en sus jefes y los jefes confían en sus trabajadores. Dentro de las 25 mejores empresas clasificadas por su clima laboral, el 40% eran extranjeras y dentro de las 10 primeras, el 80% eran extranjeras. Las empresas bien calificadas tienen también el más alto nivel de retorno a la inversión en las Compañías Standard and Poor’s 500. Ver *Capital*, del 16 al 19 de noviembre del 2001
- <sup>4</sup> Samuel P. Huntington. “Political development and Political Decay” en Roy Macridis y Bernard Brown, *Comparative Politics*, The Dorsey Press Illinois. Third Edition, 1968, pp. 521 – 522; es preciso hacer notar que el proceso de decadencia política en Chile se inicia a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Fue en esos años donde se consolidó un carácter nacional epicúreo y antiempresarial. Por su parte, Gonzalo Vial en la página 44 y 45 de su monumental obra, señala que Chile tiene un carácter nacional epicúreo, es decir, contrario al trabajo sostenido. Este epicureísmo se tipifica por el deseo de gozar sin trabas de la riqueza y de satisfacer las necesidades y deseos sensuales. Hay una tendencia por alejarse del dolor y el trabajo y buscar el placer, el ocio, la relajación y la felicidad. Vial enfatiza que este no era el carácter nacional que dominó a Chile entre 1800 y 1870. En varios muy bien documentados capítulos, describe cómo un carácter nacional relativamente puritano, fue gradualmente cambiando a epicúreo durante la década de 1870. Primero se corrompió la elite (capítulo 11), luego la clase media (capítulo 12) y finalmente los trabajadores (capítulo 13). Para comienzos del siglo XX, Chile entero consolida un carácter nacional relativamente hostil hacia actividades empresariales, el trabajo, la producción y la productividad. Por su parte, Jorge Larraín, en su bien documentada descripción de la identidad chilena actual, no logra identificar ningún trazo u orientación que invalide las características generales previamente señaladas por Vial. Para Larraín, los chilenos están muy lejos de las características propias de un carácter nacional orientado por el amor hacia el trabajo y la productividad. En el capítulo 7, Larraín discute los rasgos más importantes de la identidad chilena actual y ellos son: 1. Clientelismo, tradicionalismo y sociedad civil débil. 2. Despolitización, democracia débil y desinterés por los derechos humanos. 3. Autoritarismo, machismo, legalismo y racismo oculto. 4. Fatalismo, exclusión social y solidaridad popular. 5. Religiosidad. 6. Cultura mediatizada y eclecticismo. 7. Consumismo, ostentación y fascinación con lo extranjero. 8. Malestar de la cultura caracterizado por una generalizada desazón, inquietud, infelicidad y estrés. Gonzalo Vial *Historia de Chile. La Sociedad Chilena en el Cambio de Siglo (1891-1920)*, Zig-Zag, 1981 pp. 44-45 y 635-781; Jorge Larraín, *Identidad Chilena*. Lom Ediciones. Santiago, octubre 2001, capítulo 7, pp. 215-255. A todo esto, hay que agregar que el informe del PNUD 2002 señala que en la lista de las virtudes, sólo el 16% indica que el chileno es trabajador. En la lista de los defectos un 60% indica que el chileno no es bueno para el trabajo. Ver PNUD, *Desarrollo Humano en Chile* op. cit., p. 77; por su parte, Véliz señala que el subdesarrollo latinoamericano se debe a la cultura de la región y Chile no es una excepción, la región no tiene una cultura de trabajo. El carácter nacional es proclive a la seguridad y le teme al riesgo. El carácter nacional es así, lo contrario al carácter Schumpeteriano; también es contrario a la democracia liberal. La mayoría tiene tendencia populista, estatista, oligárquica, absolutista, colectivista y dogmática y todos se creen con el monopolio de la verdad. Claudio Véliz. *The new world of the Gothic Fox. Culture and Economy in English and Spanish América*. University of California Press, Los Angeles 1994, pp. 190-191; Para argumentos similares, ver: Carlos Alberto Montaner. *Las Raíces Torcidas de América Latina*. Plaza y Janes Editores. Barcelona 2001. Eduardo Valenzuela, director del departamento sociología de la Universidad Católica, señala que... “Nuestra cultura siempre ha estado marcada por la incapacidad de confiar, de relacionarse con extraños y ello influye en que seamos pesimistas.... (Por el contrario) el norteamericano es un optimista contumaz, un factor clave en la hora de emprender, lo que también pasa por la capacidad de confiar y por lo tanto de creer en el futuro, y eso explica que la capacidad emprendedora nunca haya sido nuestro fuerte, menos aún en tiempos económicos como éste, donde la gente no busca riesgos, se asegura, no invierte, no toma créditos y no gasta.... En la recesión volvemos a nuestro hábito nacional: el pesimismo, lo que se traduce en no emprender, no confiar en el futuro, quejándonos el día entero de nuestra situación, en perderlo todo y no valorar lo bueno que tenemos” en: L. Carvallo “Sí estoy bien, pero ya se me va a pasar”. *El Mercurio*, 1 de junio 2002, p. D4. Finalmente, Valenzuela agrega que los chilenos jamás serán liberales como los liberales estadounidenses. Los chilenos no entienden el liberalismo americano y cuando

lo entienden no les gusta. Los chilenos son estatistas y dependientes porque siempre buscan la protección del estado. No son responsables, son blandos, indulgentes, gregarios, colectivistas y con una pobre cultura de trabajo. Ver: María Olga del Pino "La unidad ya no es popular". El Mercurio, 21 de julio 2002, p. D14

- <sup>5</sup> Jorge Nef *The Chilean Model an Analitical Model* CALACS, Toronto 1995, pp. 13 – 23
- <sup>6</sup> *Ibid*; Tomás Moulian, Chile Actual. Anatomía de un Mito. LOM, Santiago, 1997, pp. 59 - 79
- <sup>7</sup> Sería imposible citar todas las referencias aparecidas en la prensa nacional sobre la violencia callejera, el delito, la drogadicción, prostitución, alcoholismo y enfermedades mentales, etc. Baste señalar algunos artículos recientes y que son bastante representativos. Ver: Laura Garzón "El costo del miedo" aparecido en El Mercurio, el 10 de Agosto del 2002, p. D1; En la primera p. de El Mercurio, 31 de Diciembre del 2002 se señala que en el período de julio-septiembre del 2002 los asaltos subieron un 37% con respecto a igual período en el año 2001. En la p. C10 se señala que según Paz Ciudadana, el 36.99% de los hogares del país fue víctima de un robo en los últimos 6 meses. Se indica que estas son las peores estadísticas que se tienen desde que ellas se iniciaron en 1997. Se detalla que con respecto al robo con fuerza este creció en un 11%, el hurto armado el 24%, la violencia intrafamiliar 11%, las lesiones 3.4% y los homicidios subieron un 29.4%. El Mercurio, del 5 de Enero 2003, en sus pp. D14 a D15 se queja del aumento alarmante de la violencia que esta azotando al país. Por su parte, Larraín señala que una de cada 3 mujeres sufre violencia familiar en Chile y que Santiago tiene la proporción más alta del mundo de gente enferma mental o deprimida. Jorge Larraín, Identidad Chilena, op. cit. pp. 230,262. Los artículos de prensa que discuten el problema de la corrupción en Chile son innumerables. Baste como muestra la selección siguiente. En un largo artículo publicado en El Mercurio, José Joaquín Bruner discute los problemas de América Latina y uno de estos importantes problemas es la corrupción. Ver: J. J. Bruner, "América Latina en la encrucijada" El Mercurio, 5 de Mayo 2002. Luego, en octubre, el rector de la Universidad de Chile, señala que la corrupción pública y privada en Chile está teniendo gravísimas consecuencias para la niñez y la juventud. Ver: "Un camino sin retorno". Estrategia, 23 de octubre 2002, p.2. Luego, El Mercurio del 26 de octubre del 2002 en su sección cartas, reproduce una cita de Benjamin Subercaseaux incluida en su libro del año 1940 y titulado: "Chile una Loca Geografía" p. 109. "En Chile repugnamos de las sanciones haciendo alarde de cierta piedad generosa para los culpables, que hablaría muy alto de nuestro espíritu conciliador y magnánimo si esta debilidad no fuera, en realidad, algo muy opuesto a estos valores morales. Es precisamente por desintegración moral que perdonamos tan fácilmente las malversaciones y abusos. Optamos por una regla de conducta que podría beneficiarnos más tarde en una circunstancia análoga. Hay tal inconsistencia e irresponsabilidad en el manejo de la cosa pública que podría decir sin temor a error, que cada político perdona la falta que está dispuesto a cometer". Finalmente Astorga, citando a Roberto Méndez, presidente de Adimark, señala que cayó la confianza en todas las instituciones chilenas, salvo los medios de comunicación. Indica que lo más doloroso para la población, es la enorme pérdida de credibilidad de dos inmensamente respetadas instituciones chilenas como son la iglesia católica y los bomberos. Luz María Astorga; "El año de la desconfianza" El Mercurio, 5 de enero del 2003, pp. D10-D11. Para un análisis de los problemas de la criminalidad y corrupción a mediados de la década de los años 90, sírvase ver: Nef op. cit., pp. 12-14
- <sup>8</sup> "Además de la violencia política, Chile presenta un problema creciente de orden público. La pobreza extrema, la desigualdad, la movilidad limitada y una erosión planeada de las actividades propias de la policía por la dictadura, están en el centro de la creciente criminalidad y los crecientes peligros a la seguridad personal. La creación de una doble moral y un doble estándar legal, donde horribles crímenes (contra la humanidad) quedaron impunes y no investigados por razones de 'Seguridad Nacional' han erosionado la confianza de la opinión pública en los tribunales y en todo el sistema de justicia. La dictadura tuvo un efecto devastador en una cultura que previamente fue tan apegada al Estado de Derecho. La 'ética de los negocios' basada en la racionalidad de los mercados, naturalmente no pueden llenar el enorme vacío. La dictadura tornó deliberadamente ineficientes tanto a carabineros como al servicio de investigaciones en su tarea de dar seguridad ciudadana y mantener el crimen bajo control. En el vacío que ha quedado, la violencia criminal se deja sentir por todos lados. Afectó tanto a ricos como pobres. Todos sufren robos, robos armados en las casas, robos en las calles, asaltos a bancos y otras formas de criminalidad ocurren todos los días. Todo esto sin mencionar los fraudes y otros crímenes de cuello y corbata. Es muy rara la semana donde no ocurran 3 ó 4 asaltos a bancos y otras instituciones. Esta demás decir que la prensa de derecha toma estos eventos para demostrar que el gobierno es blando hacia el terrorismo y por lo tanto, se demanda mano dura". Nef. op. cit., pp. 12-13. No obstante, ahora a comienzos del año 2005, es necesario reconocer que se está desarrollando un poderoso proceso de recuperación y mejoramiento de la justicia chilena. Se están implementando importantes reformas procesales y un considerable número de honestos y valerosos jueces, están agresivamente restaurando el Estado de Derecho
- <sup>9</sup> Jorge Nef. *The Chilean Model*, op. cit. Pp. 1-2
- <sup>10</sup> Jorge Nef. *The Chilean Model*, op. cit. Pp. 5.-16
- <sup>11</sup> Para un par de muy bien documentados análisis de la estructura y mal funcionamiento de los partidos políticos en el Chile actual, sírvase ver Tomás Moulian. Chile Actual, op. cit., pp. 59-79 y Jorge Nef. *The Chilean Model*...., op. cit., pp. 13-23; Roberto Méndez, presidente de Adimark señala que durante el 2002, cayó la confianza en todas las instituciones, salvo en los medios de comunicación. Agrega que el Presidente Lagos mantuvo su apoyo, pero la concertación cae. La fortaleza del Presidente ha sido a costa de la concertación y existe la opinión más o menos generalizada, de que esta podría ser una situación terminal en que los partidos aparecen desbandados y todo esto parece ser inmanejable. Si el Presidente no logra arreglar este desbande de los partidos que lo apoyan, el gobierno sufrirá una parálisis profunda. Añade textualmente...: "Hoy da la impresión de que no serían capaces de apoyar un proyecto de ley por simple que sea. No habría acuerdo entre radicales, socialistas y DC o no habrá quórum". Citado por María Luz Astorga en su artículo: "2003, el año de la desconfianza"; El Mercurio, 5 de enero 2003, pp. D10-D11.
- <sup>12</sup> Tomás Moulian. Chile Actual. Op. cit. Pp. 59-79; Jorge Nef. *The Chilean Model*. Op. cit. Pp. 13-23
- <sup>13</sup> Nef señala que la función legislativa se ha realizado en forma deficiente por los Gobiernos de la concertación y da como ejemplo de estas deficiencias el hecho de que el programa legislativo presentado a la ciudadanía a principios de la década de los noventa, aún no se ha cumplido. Señala textualmente en la página 19-20. "Siguiendo los pasos del Presidente Aylwin, el Presidente Frei promete trabajar por la consolidación de la democracia en Chile. Por un lado el Presidente hizo un compromiso por continuar los esfuerzos de la concertación para restablecer el control civil sobre los militares. Esta agenda democrática tenía un amplísimo respaldo de la inmensa mayoría de los chilenos, ya que un 70% votó por el cambio que incluiría 5 grandes reformas a la constitución autoritaria e ilegítima de Pinochet. (Ilegítima ya que más de la mitad de la población la considero como tal. Ella no sólo fue el producto de la represión y la arbitrariedad, sino que también el resultado de un fraude de procedimientos). En estos cambios primero se proponía la eliminación de los senadores designados y nombrados por Pinochet en 1990 y que permanecerían hasta 1997. Otra gran reforma la constituye una serie de disposiciones constitucionales para permitir al Presidente nombrar y remover a los jefes de las Fuerzas Armadas. Una tercera se relaciona con la Corte Suprema nombrada por Pinochet y que es el centro del autoritarismo en Chile. Una cuarta se refiere al quórum parlamentario para realizar reformas legales y constitucionales de 'la legislación orgánica' creada por la dictadura antes de entregar el mando. Final-

mente, se proponen reformas electorales para permitir una representación democrática y que elimina el poder de veto del viejo sistema (dictatorial oligárquico). El sistema binominal de la dictadura en relación al senado, indica que cada circunscripción elige dos senadores. Uno va para la coalición mayoritaria y el otro va para la minoritaria. Para ganar los dos cargos de senadores la mayoría requiere obtener 2/3 de los votos". Más adelante en la página 36, Nef indica que el sistema binominal es esencialmente antidemocrático, y da como ejemplo la elección del senador Guzmán. La democracia Cristiana sacó un senador, el primero de la lista. El otro candidato socialista miembro de la misma lista obtuvo 400.000 votos. No obstante perdió el segundo cargo del senado a manos del primero de la lista pinochetista que obtuvo sólo 224.000 votos. Por lo tanto, el tercer candidato ganó al segundo. Cuando el senador Guzmán fue asesinado, ¡el sucesor fue el candidato número cuatro! Nef concluye que: "en resumen, a pesar de las buenas intenciones y el enorme apoyo popular, la administración Aylwin tenía las manos atadas. Lo mismo ha sucedido con su sucesor, el Presidente Frei. En una serie de confrontaciones con la Corte Suprema y la oposición de la derecha en el congreso, el gobierno ha tenido que retroceder... El enorme peso de los jueces nombrados por Pinochet en la Corte Suprema, aquellos del Tribunal Constitucional, el Contralor General de la República, los 2/3 requeridos para el funcionamiento de ambas cámaras, la amarradora legislación constitucional y la habilidad de los militares para mantenerse autónomamente; han frustrado casi todos los intentos de reforma". Nef, *The Chilean Model...*, op. cit., p. 18

<sup>14</sup> Para un bien documentado análisis de la debilidad del poder ejecutivo y su falta de gobernabilidad, particularmente sobre la burocracia civil y militar durante los dos primeros gobiernos de la concertación, ver: J. Nef. *The Chilean Model* op. cit., pp. 11, 21-22; J. Nef "Contradicciones en el 'Modelo Chileno' ". En Menéndez y Joignant. *La Caja de Pandora*, op cit, pp. 89-123. Por su parte, los problemas de gobernabilidad de la actual administración han sido documentados recientemente en varios artículos de prensa. Por ejemplo, el Senador Gabriel Valdés después de detallar los actuales problemas de gobernabilidad en América Latina señala que similares problemas existen en Chile. Indica que de partida, la constitución no es aceptada por la gente y hay que arreglarla. Esta sustitución fue impuesta y ha causado muchos daños. Agrega que la imagen de la elite política es pésima y que el apoyo popular no pasa del 8% al 10%. Indica que la gente cree que los políticos son inútiles, pero señala que la crisis va más lejos, pues hay crisis en la Iglesia y hasta los bomberos tienen problemas. Menciona a continuación que el gobierno actual se ha desgastado. Ha habido una lucha estéril entre profesores y el gobierno, entre los médicos y el gobierno. Hay una falla de la estructura política. Hay poco respeto por las normas y el uso de los canales adecuados. Los partidos políticos en vez de preocuparse por obtener cargos, se deberían preocupar por los problemas de Chile. Señala que actualmente los políticos se preocupan sólo de su propio beneficio y del de sus amigos. El senador Valdés concluye indicando que "la concertación ha perdido ideales y ética... ha habido un florecimiento de las ambiciones personales y de la mediocridad". *El Mercurio*, 22 de diciembre del 2002, p. D10. Por su parte, *El Mercurio* del 26 de diciembre en su página C3 señala que el Presidente Lagos ha tenido problemas para cumplir con sus promesas. Se indica que prometió un crecimiento de la economía del 6% anual y la creación de 200.000 nuevos empleos por año. Prometió además el financiamiento de la salud y de los estudios universitarios, pero nada de eso se ha cumplido. Se indica que hay problemas con la capacidad gerencial del gobierno y que no hay por lo tanto, una buena administración de las políticas públicas. Los cargos superiores del gobierno se han llenado por *cuoteo* político. Esto produce la falta de adecuada dirección gerencial en los Ministerios. Esto se agrava pues tampoco hay un seguimiento adecuado, no hay transparencia y los resultados no se evalúan. Las tareas no se acotan en el tiempo, se trabaja "con cheques a fecha que nunca son protestados". Los cargos *apitutados* políticamente son demasiados. Al parecer existen miles de cargos de confianza y además existe una red que se mueve en torno a los partidos políticos y todo esto involucra unas 60.000 personas cuya gestión no se puede controlar

<sup>15</sup> Ver: F. Duque "Análisis de contenido. 'Línea directa de El Mercurio' ". *Revista Chilena de Administración Pública*, Vol. 9, marzo 1996, pp. 37-39; Valenzuela señala que Fonasa e Isapres tienen problemas de productividad. Se hace referencia a un informe elaborado por los economistas M. Toqman y J. Rodríguez, que estableció que la productividad del sector salud cayó en un 55% debido a que el gasto creció un 169% entre 1990 y 1999, pero las prestaciones de salud sólo aumentaron en un 22%. Sebastián Valenzuela. "Fonasa e Isapres son vistas como ineficientes" *El Mercurio*, 8 de junio 2002, p. B1. Finalmente, Jorge Nef documenta en un devastador análisis la poca eficiencia de las Isapres y las AFP. Nef, op.cit., pp. 8, 21. La creciente corrupción, ineficiencia, y poca productividad de la administración pública chilena actual, ha sido discutida y documentada en una enorme cantidad de artículos y publicaciones. El sector ha hecho crisis con los recientes escándalos del caso Gate, y la prensa chilena está llena de referencias a la impostergable necesidad de modernizar el Estado. Esto ha sido el tema central entre el líder de la oposición y el Presidente de la República, en la reunión que sostuvieron a comienzos de enero del 2003. Para referencias que documentan la ineficiencia burocrática a nivel local, sírvase ver: F. Duque; "Informe final Rediseño Organizacional y Procedimental de la I. Municipalidad de San Antonio". Proyecto USACH. Santiago, Marzo 1997; Sergio Galilea. "Las Administraciones locales: la capacidad operativa de los Municipios". Quinto seminario taller Modernización del Estado, Santiago septiembre de 1993. Para análisis del fenómeno burocrático a nivel regional, sírvase ver: PNUD. *Desarrollo Humano en Chile*. Santiago, septiembre 1996; Universidad de los Lagos. Departamento de Gobierno y Empresa. "Informe Final del Diagnóstico de la Estructura Organizacional del Gobierno Regional de los Lagos". Marzo 1998. Para análisis del problema burocrático a nivel nacional, sírvase ver: Eugenio Lahera, "El proceso de toma de decisiones en la alta esfera del Gobierno". En quinto seminario taller op. cit., Arturo Aylwin "Modernización de la Organización Administrativa del Estado y de los Procesos Administrativos" en Quinto seminario taller..., op. cit.; Mario Marcel, "Modernización del Estado y Gestión de Recursos en el Sector Público en Chile" en Quinto seminario taller..., op. cit.; Sandra Novoa, "La Tramitada Modernización del Estado" *El Mercurio*, 1º de septiembre 2001, pp. D4-D5. Para un análisis de las deficiencias burocráticas en América Latina y el fracaso de los procesos de la reforma administrativa, ver: F. Duque, "Reforma administrativa concepto y alternativas metodológicas y su impacto en América Latina" en *Revista Chilena de Administración Pública*, año IV, Nº 17, Santiago, 1997-1998

<sup>16</sup> Jorge Nef. *The Chilean Model*. Op. cit. Pp. 12-13

<sup>17</sup> Luz María Astorga. *El Año de la Desconfianza* Op. cit. pp. D10 – D11

<sup>18</sup> "Las sociedades subdesarrolladas, desde el punto de vista político (es decir, con instituciones que no funcionan), confrontan grandes dificultades al tratar de ajustarse al rápido proceso de movilización social. Las instituciones que logran sobrevivir, por lo general colapsan y el resultado es un sistema político corrupto con altas tasas de participación, pero bajos niveles de institucionalización. En la sociedad corrupta, la política según Macaulay es Todo vela y no hay anclas..... Este tipo de sistema político es la característica general de los países latinoamericanos. Algunos de los mas avanzados países latinoamericanos han alcanzado altos índices de alfabetización, ingreso percapita y urbanización, pero su sistema político permanece subdesarrollado. La desconfianza y el odio entre los distintos sectores de la sociedad han producido bajos niveles de institucionalización. Las instituciones existen, pero no funcionan... 'No hay buena fe en Latinoamérica, ya sea entre los hombres o entre las naciones'. Esto lo dijo Bolívar con suma tristeza... 'Los tratados y los contratos son sólo papeles, las constituciones son gruesos libros para adornar los estantes, las elecciones son tan sangrientas como las batallas militares, la libertad en verdad es anarquía y la vida es un tormento. La única cosa que uno puede hacer en esta región es emigrar...' (Esto fue sacado en forma textual de un libro escrito por Simón Bolívar y citado por K. H. Silvert en su libro *Expectant People: Nationalism and Development*. New York, 1963, p. 347). Un siglo después la misma antigua queja se escuchó de nuevo... 'No somos ni representamos una nación respetable... y eso no es porque somos pobres, sino porque somos desorganizados'. Esto lo publicó un prestigioso diario del Ecuador. 'Con la política del golpe sorpresivo y la desconfianza permanente entre nosotros mismos, no podemos organizar una re-

pública en forma... y sin organizar instituciones eficientes y productivas, no merecemos el respeto de otras naciones'. (Esto se publicó en *El Día*, Quito, Noviembre 27, 1933 y citado por B. Wood, *The Making of the Good Neighbor Policy*, New York 1961, p. 318)... 'Mientras un país como Argentina se apegaba a su política de Golpes de Estado y contragolpes y continúa con un Estado débil, acorralado por fuerzas sociales masivas; este país no puede ser considerado como un país políticamente desarrollado... Todo esto aún cuando la mayoría de sus ciudadanos sean urbanos, educados y prósperos'. S. P. Huntington op. cit. pp. 530-531

<sup>19</sup> "Así como Kornhauser lo demostró para el mundo occidental, la rápida industrialización y urbanización acelerada, creó enormes fallas y ellas dieron nacimiento a la sociedad de masas. (W. Kornhauser, *The Politics of Mass Society*, Glencoe, 1959, p. 145). Pero Kornhauser hablaba de los problemas que esta emigración masiva producía de las grandes fábricas y empresas. El descontento de los obreros provocó la elección de líderes sindicales radicales enemigos de la empresa, por lo tanto, las confrontaciones entre los trabajadores y la empresa fue inevitable. Un fenómeno similar pasa con el sistema político. En el tercer mundo el rápido crecimiento económico por sí solo, produce inestabilidad política. La rápida movilización política que este fenómeno produce, no necesita la construcción de grandes fábricas o el desplazamiento masivo a las ciudades. La movilización puede resultar por el simple hecho que hay un aumento exponencial en las comunicaciones (tanto en los aparatos como en la información transmitida por ellos). Todo esto aumenta enormemente las aspiraciones y las esperanzas (Revolución de las Crecientes Esperanzas), las cuales solamente pueden ser mínimamente satisfechas. El resultado de todo esto es una "Revolución de la Crecientes Frustraciones". S. P. Huntington, op. cit. p. 529

<sup>20</sup> El ejemplo que Huntington tiene en mente es el Partido del Congreso de la India. Hay aquí un país subdesarrollado en lo económico y material, pero altamente desarrollado en lo político. Gracias a ese partido, el gigante asiático ha podido avanzar pacífica y ordenadamente en su largo camino hacia el desarrollo. Otros ejemplos incluyen el caso de México, con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Comunista en Vietnam, el Partido Comunista de Cuba y naturalmente, los Partidos Comunistas de la Unión Soviética y China. Huntington op. cit. p. 531-532

<sup>21</sup> "Líderes carismáticos y jefes militares no han tenido éxito en crear instituciones políticas modernas. La razón de esto está en la naturaleza de la política moderna. Ante la ausencia de instituciones políticas tradicionales (tal como el rey o el parlamento feudal, la única institución moderna que puede llegar a ser una fuente de autoridad legítima y que se puede efectivamente institucionalizar es el partido político moderno). Cuando no existen instituciones tradicionales, un sólido partido masivo, bien organizado y eficiente, es la única alternativa a la corrupción y caos de la sociedad pretoriano-corrupta o sociedad de masas. El partido aquí no es solamente una organización suplementaria; es en verdad, la fuente de legitimidad y autoridad. Aquí la legitimidad se busca a través de la ideología, el carisma y la soberanía popular. Para sobrevivir, cada uno de estos elementos o principios de legitimidad, deben estar incrustados a fuego en el partido. En vez de que el partido sea una copia chica del Estado, es el Estado que pasa a ser una creación del partido, así como también su instrumento. Las acciones del gobierno son legítimas en la medida que ellas reflejan la voluntad del partido. El partido es la fuente de la legitimidad, porque es el cuerpo institucionalizado de la soberanía nacional, la voluntad popular o la dictadura del proletariado". Huntington op. cit. pp. 536-538

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> "Las capacidades para crear instituciones y luego desarrollarlas y consolidarlas difieren marcadamente de sociedad en sociedad. Pero en todas las sociedades ellas pueden ser construidas. Las instituciones que funcionan son el resultado de la lenta interacción de esfuerzos conscientes de cada cultura (es un fenómeno histórico-cultural más que organizacional. Ellas se legitiman a lo largo de muchos años por su éxito y por el uso de la costumbre). La creación de organizaciones políticas, por el contrario, es el producto de un esfuerzo voluntario y consciente. La forma de este esfuerzo varía desde una restauración Meiji a una revolución comunista. Pero en ambos casos, un grupo identificable de individuos decidieron adoptar dichas organizaciones o crear otras nuevas. La creación o construcción de naciones es un tema complejo y altamente controvertido. Las naciones son un tipo de estructura social muy particular y ellas sólo se construyen a través de un larguísimo período de tiempo. Pero la construcción de organizaciones es un tema diferente al de la construcción de naciones (Nation Building). Las organizaciones políticas también requieren de tiempo para su desarrollo, pero el tiempo requerido es mucho menor que en el caso de la construcción de la comunidad nacional. En verdad, la mayoría de los autores cuando hablan del Nation Building en países del tercer mundo, hablan del proceso de creación de organizaciones (Organization Building) como el proceso para iniciar este largo proceso de ingeniería organizacional. Los partidos políticos pueden nacer de tribus o clases sociales o sectores económicos. Los partidos crean gobiernos, los gobiernos pueden, si tienen éxito, crear naciones. Muchas de las dudas sobre la construcción de naciones no se aplican a la construcción de organizaciones. En el hecho, este primer paso se puede alcanzar con talento organizacional y politológico". Huntington, op. cit. p. 532

<sup>24</sup> Los gerentes públicos de verdad deben ser capaces de crear organizaciones viables. Es decir, gracias a su buen funcionamiento ellas pueden ganar legitimidad. A través del tiempo, se logran crear patrones de comportamiento que son estables, recurrentes y valorados por la ciudadanía. Al final del proceso de desarrollo institucional estas organizaciones logran alcanzar las siguientes características: 1. Son flexibles, es decir, son capaces de adaptarse al ambiente; 2. Son complejas, es decir, son ricas en estructuras y recursos. Son sistemas compuestos de subpartes que pueden reemplazar a otras subpartes que pueden sufrir problemas temporales de funcionamiento. La parte puede fallar, pero el sistema sobrevive; 3. Son autónomas o independientes de grupos particularistas, ya sean internos o externos que las puedan corromper; 4. Finalmente, son coherentes y unificadas. Han logrado crear una cultura o ideología organizacional homogénea que les permite ver las cosas de la misma manera y mantener la unidad básica para sobrevivir y prosperar. Estas cuatro variables pueden ser analizadas y medidas. La adaptabilidad y flexibilidad puede ser medida por la edad cronológica que la institución tiene. También se puede medir la forma cómo los líderes fueron reemplazados y las distintas funciones que la organización fue adquiriendo y cumpliendo a fin de adaptarse a su cambiante entorno. La complejidad puede ser medida contando el número de subunidades que ella tiene y por el número de funciones diferentes que ella desempeña. La autonomía puede ser medida por el grado en que la organización controla sus propios recursos materiales. Ellos son usados para el desarrollo organizacional o ellos salen para enriquecer y fortalecer otras instituciones. La coherencia puede ser medida por la intensidad del conflicto en los casos de cambio de liderazgo. También puede ser medida por las diferencias ideológicas que tienen sus miembros (una visión de mundo homogénea o varias visiones de mundo antagonistas entre sí). En otras palabras, la coherencia/unidad se puede medir examinando el tipo de cultura organizacional existente. Organización con cultura heterogénea (distintas subculturas antagónicas entre sí) produce organizaciones poco coherentes. Una cultura organizacional homogénea produce organizaciones coherentes. La iglesia católica como organización es altamente coherente, ya que la inmensa mayoría de sus líderes comparten los mismos evangelios. Para mayor detalle de este tema, sírvase ver Huntington op. cit. pp. 522-528

<sup>25</sup> "Instituciones políticas efectivas son necesarias para un gobierno estable y democrático. También ellas son una precondition, sine qua non, para obtener un desarrollo económico acelerado y sustentable". Huntington op. cit. p. 532. "La reducción de la pobreza en China y en la India son principalmente el resultado no de políticas grandiosas o la caridad de países ricos. Este fenómeno es el resultado de una buena gobernabilidad que entre otras cosas se preocupa de dar buena educación, buena salud y agresivamente fomenta el

desarrollo económico... De la misma manera en aquellas partes del mundo donde no hay progreso alguno en la reducción de la pobreza – notablemente la mayor parte de África – gobiernos corruptos e ineficientes son los culpables. Implementar la manera para transformar gobiernos ineficientes en eficientes, es para decir lo menos, enormemente difícil y por supuesto, un tema demasiado controversial como para que esta transformación la hagan elementos ajenos a los sociedades afectadas”. “Transformando la Pobreza en un Tema Histórico”. The Economist, Diciembre 18, 2004, pp. 13-14

Cadernos EBAPE.BR

