



EL DIRECTIVO PÚBLICO HOY

CONTEXTO, ROLES Y DESAFÍOS

Serie de Publicaciones

SERVICIO CIVIL

Nº 3 Abril 2015

MISIÓN DEL SERVICIO CIVIL:

“Fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos”.

Publicación del Servicio Civil – El Directivo Público Hoy

Autores:**Roy Rogers Ferret**

Ingeniero Agrónomo, U. de Chile
Master Administración Pública, Universidad de Harvard.

Nelson Guzmán Betancourt

Ingeniero Comercial, U. de Chile

EL DIRECTIVO PÚBLICO HOY CONTEXTO, ROLES Y DESAFÍOS

Primera Edición
Santiago de Chile
Abril 2015.-

SERVICIO CIVIL



CONTENIDOS

Introducción	8
I. Análisis histórico de la gestión pública	10
1) Inicios de la administración como ciencia: La escuela de administración científica y la escuela clásica (Taylor y Fayol).....	11
2) La Burocracia.....	13
3) La Nueva Gerencia Pública (NGP).....	17
4) El neo-weberianismo y la post-NGP.....	19
5) Los organismos internacionales y la reforma del Estado en Latinoamérica.....	20
6) Algunas lecciones y aprendizajes.....	23
II. La arena actual de la dirección pública	26
1) El escenario país donde ejercer la labor directiva.....	27
2) La organización pública y su complejidad.....	32
3) El entorno organizacional y sus implicancias para las organizaciones públicas.....	37
4) Agenda gubernamental y centro de gobierno.....	40
III. Los roles del alto directivo público	48
1) Un marco de referencia general para el análisis de la función directiva.....	49
2) El directivo público como gestor de la organización.....	52
3) El directivo como gestor del entorno y de la política.....	55
4) El directivo como comunicador.....	56
5) El directivo como líder y negociador.....	57
6) El directivo como responsable (Accountability).....	58
7) El directivo como innovador.....	59
IV. El perfil esperado del directivo público	60
1) La ética en el servicio público como marco valórico para el directivo.....	62
2) Las competencias para el perfil del directivo público.....	66
Conclusiones	70
Bibliografía	74

GLOSARIO DE SIGLAS

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERC	Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea
CdG	Centro de Gobierno
CLAD	Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
DCI	División de Coordinación Interministerial
DEG	Digital Era Governance
DIPRES	Dirección de Presupuestos
DGPP	Dirección de Gestión de Políticas Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
NGP	Nueva Gerencia Pública
NPM	New Public Management
NPS	New Public Service
NPG	New Public Governance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
ONG	Organización No Gubernamental
PIB	Producto Interno Bruto
SADP	Sistema de Alta Dirección Pública
SEGEOB	Ministerio Secretaría General de Gobierno
SEGPRES	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
UPGC	Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es realizar una revisión de las características y competencias genéricas con las que debería contar el directivo público chileno en función de los requerimientos y desafíos que impone sobre dichas competencias el entorno político, social e institucional de nuestra administración pública.

Para abordar este objetivo, el capítulo I se inicia con una revisión histórica de los principales modelos y paradigmas de gestión implementados (o que se han intentado implementar) en el sector público de los países desarrollados, en el entendido que los modelos revisados han influido, algunos más directamente que otros, en la configuración actual del sector público nacional. El planteamiento central es que ninguno de estos modelos se ha logrado implementar cabalmente antes de surgir el siguiente y que, en consecuencia, en nuestro sector público coexisten arreglos institucionales e instrumentales provenientes de distintas visiones, lo que se valora positivamente ya que contribuye a ampliar el rango de opciones técnicas de nuestros directivos.

En el capítulo II se abordan aspectos claves del entorno social, político e institucional bajo la hipótesis de que estos aspectos pueden influir en la labor, y determinar el perfil, de los altos directivos públicos. Es así como se revisan los principales cambios demográficos, económicos, sociales e institucionales observados en Chile en las últimas dos décadas, se analiza la complejidad de los entornos intra y extra organizacionales y sus implicancias para las organizaciones públicas y, finalmente, se describen las tendencias observadas, desde 1990 en adelante, en la forma de establecer la agenda gubernamental y de concebir las funciones del centro de gobierno (la manera de gobernar).

En el capítulo III, una vez revisados el contexto histórico de los modelos de gestión pública y las condiciones actuales del entorno social, político e institucional en el que se desenvuelven los directivos públicos, se intenta responder las preguntas: ¿qué deben hacer los directivos públicos?, ¿cuáles deberían ser los resultados principales de su actuación?, ¿qué espera la sociedad de ellos? Para ello, se propone un marco de referencia general para la gestión directiva (el modelo de valor público) y se mencionan los principales roles que un directivo público debería cumplir, atendido ese marco de referencia y el contexto de condiciones analizadas en los capítulos I y II.

Si en el capítulo III se trata el qué deben hacer los directivos públicos, en el IV el análisis se traslada a la jurisdicción del cómo debe ser ejecutada esa labor, abordando el perfil deseado del directivo público en el marco de un núcleo de valores que conforman una ética pública, que oriente el modus operandi en el ejercicio de la función directiva. En el mismo sentido, se analiza el modelo de competencias, el cual se advierte como relevante para concretar la agenda del directivo.

Finalmente, se presentan las principales conclusiones del informe.

CAPÍTULO I

Análisis histórico de la gestión pública

Las últimas décadas han sido significativamente dinámicas para la administración y dirección de las organizaciones que conforman el Estado. Los modelos a los cuales se apela actualmente constituyen una agregación sucesiva de marcos teóricos y conceptuales, enfoques y recomendaciones que trascienden jurisdicciones y disciplinas académicas específicas. Cada teoría, visión o paradigma se ha desarrollado con el propósito de innovar, o consolidar, ciertas dinámicas y resultados. Muchas veces esto ha sido desde una óptica más ideológica y de alcance más estructural; otras veces se ha buscado el objeto de revertir y/o ajustar desempeños en un medio administrativo más acotado.

Los modelos en los cuales se funda la gestión pública moderna fueron desarrollados en asociación a objetivos y contextos particulares. Por esta razón para comprender su aporte a la realidad actual, a continuación se presenta una descripción histórica respecto a los principales paradigmas de gestión en las organizaciones.

1) Inicios de la administración como ciencia: La escuela de administración científica y la escuela clásica (Taylor y Fayol)

Se podría decir que fue Frederick Taylor quien sentó las bases de la administración moderna cuando a comienzos del siglo XX revolucionó el sistema de producción industrial, introduciendo elementos racionales al proceso productivo. Taylor propuso una organización racional y científica del trabajo, en la que la iniciativa individual del trabajador era sustituida por un método científicamente diseñado y dirigido, enfocado en las tareas y en la ganancia de eficiencia.

Antes de las propuestas de Taylor, los trabajadores eran responsables de planear y ejecutar sus labores. A ellos se les encomendaba la producción y se les daba la “libertad” de realizar sus tareas de la forma que creían correcta. Para Taylor, el hombre es por naturaleza perezoso e intenta siempre realizar lentamente su trabajo, haciendo creer al empresario que está realizando su mejor esfuerzo. De ahí surge la necesidad de medir los tiempos y los movimientos de los trabajadores en cada tarea, para así, en virtud del estudio, encontrar la combinación de movimientos y herramientas más eficiente para elevar la producción y dar uniformidad a los procesos.

Recuadro N° 1

¿Qué es la organización racional del trabajo en la visión de Taylor?

Frederick Taylor desarrolló métodos para organizar el trabajo, considerando los materiales, el equipo y las habilidades de cada individuo. La aplicación de su enfoque de “administración científica” implica:

- > Estudio y optimización del tiempo y el esfuerzo que demandan las tareas.
- > Diseño de cargos y tareas.
- > Estandarización de herramientas.
- > Métodos de determinación de costos.
- > Selección de empleados por tareas.
- > Incentivos si se termina el trabajo a tiempo.
- > División del trabajo y súper especialización del obrero.

Fuente: Elaboración propia en base a Baena (1993).

Los planteamientos de Taylor dieron un giro a la forma de organizar el proceso productivo, con implicancias tanto para los trabajadores como para los gerentes, puesto que las personas que administraban la producción adquirieron nuevas responsabilidades.

Los principios del Taylorismo representaron un gran adelanto y una tremenda innovación frente a los sistemas de producción imperantes. El éxito de este modelo, entendido como su rápida asimilación y aplicación a los procesos industriales en Estados Unidos, se puede explicar porque este enfoque ofreció una respuesta concreta a los problemas de la industrialización en los primeros años del siglo XX, donde era imperativo alcanzar mayor eficiencia productiva, para satisfacer una demanda creciente de productos impulsada por la explosión demográfica y el aumento de los ingresos de la población.

Mientras Taylor centró su análisis en el taller o la fábrica, un contemporáneo, Henri Fayol, traslada los principios de la administración científica a la organización completa, buscando economizar “tiempos muertos” y conseguir una óptima utilización de los recursos.

La preocupación principal de Fayol fue aumentar la eficiencia de la empresa. Su propuesta consistió en identificar aquellas funciones de carácter general, comunes a todo tipo de organizaciones (planeación, organización, dirección, coordinación del personal y control de los objetivos) y aplicar a estas funciones principios administrativos generales que deben regirlas o al menos orientarlas, tales como división del trabajo, equilibrio entre autoridad y responsabilidad, jerarquía, disciplina en el cumplimiento de la norma, unidad de mando y centralización.

Recuadro N° 2

Principios generales de administración (Henri Fayol)

- > División del trabajo: Induce a la especialización y por lo tanto promueve eficiencia.
- > Autoridad y responsabilidad: Quien tiene el poder avalado por un cargo, tiene que responder por los resultados de su gestión.
- > Disciplina: Respeto y cumplimiento de las normas.
- > Unidad de mando: Cada empleado tiene que responder a un solo jefe.
- > Unidad de dirección: Todos los miembros de una organización deben trabajar en pos de los mismos objetivos.
- > Subordinación del interés particular al interés general: Son prioritarios los intereses de la organización y luego los personales.
- > Remuneración del personal: Retribución por el trabajo acorde a las tareas desempeñadas.
- > Jerarquía: Representada en la cadena de mando ¿quién manda a quién?
- > Equidad: Trato igualitario con todos los empleados.
- > Estabilidad del personal: Dar al trabajador el tiempo suficiente para aprender y asimilar las tareas encomendadas.
- > Iniciativa: Estimular y valorar los aportes efectuados por el personal que favorezcan a la empresa.
- > Unión del personal: Armonía en los vínculos para que el clima laboral sea agradable.
- > Centralización: Afluencia de la información hacia la cabeza de mando, quien tomará las decisiones.

Fuente: Elaboración propia en base a Baena (1993).

Los supuestos y principios desarrollados por Fayol, dieron paso a lo que se conoce como la “Escuela clásica de la Administración” (Teoría Clásica de la Administración). Esta escuela corresponde a una corriente eminentemente teórica, con un marcado énfasis en el estudio de la estructura, a través de la forma y disposición de los órganos componentes de la organización (divisiones, departamentos, etc.) y de sus relaciones (el funcionamiento).

Si bien los aportes de Taylor y Fayol son relevantes, los primeros modelos que orientaron la organización de la producción correspondieron a enfoques simplificados de la organización formal, ignorando lo que con posterioridad la experiencia de Hawthorne¹ concluyera: que el trabajador tiene un comportamiento esencialmente social. Ello deriva en que se transfiera el énfasis, con el surgimiento del modelo de Relaciones Humanas, desde las tareas y la estructura a la personas.

El desarrollo de disciplinas como la psicología y la sociología, la consolidación de los valores democráticos y la crítica a lo que era interpretado por los trabajadores industriales en la década del treinta, como un método más sofisticado de explotación, ayudan a entender definitivamente que en las organizaciones interactúan tanto las estructuras técnicas como las sociales.

2) La Burocracia²

Aunque el origen y desarrollo de la burocracia, especialmente la burocracia estatal, se confunde con el nacimiento y consolidación del capitalismo moderno, su conceptualización teórica como un modelo de administración es más reciente y se debe principalmente a Max Weber, quien estudia las burocracias de Europa Central y, a partir de ello, sistematiza las características de este tipo de organizaciones y formaliza un conjunto de postulados o principios que deben regir a la burocracia ideal.

Antes de Weber, no se profundizó demasiado en el estudio de la burocracia propiamente tal, aunque la burocracia, asimilada al concepto de administración pública o Estado, es objeto de análisis de las principales corrientes del pensamiento social moderno.

Para los economistas clásicos (incluido Marx) la burocracia estatal no contribuye a la creación de riqueza, pero a través del gobierno y las leyes, controla y organiza la producción, apropiándose de una porción de ella a través de los impuestos. En este contexto, la burocracia es entonces un costo social (o costo para los productores), pero un costo que puede ser aceptable en la medida que hace posible mantener el orden social y posibilita la expansión del producto. Las distintas corrientes de pensamiento coinciden en asignar a la burocracia este último rol, centrando la discusión más bien en su legitimidad y en el costo que la sociedad debe pagar para contar con dicho orden.

¹ Los experimentos de Hawthorne desarrollados por Elton Mayo tenían como objetivo determinar la relación entre la satisfacción del hombre y la eficiencia de los obreros en la producción. Dentro de las conclusiones obtenidas, destaca el que la empresa es una organización social compuesta por grupos sociales informales, cuya estructura no siempre coincide con la formal (con los propósitos y estructura definidos por la empresa). Los grupos informales definen sus reglas de comportamiento, sus recompensas y sanciones sociales, sus objetivos, su escala de valores sociales, sus creencias y expectativas, y cada participante los asimila e integra en sus actitudes y su comportamiento. La teoría de las relaciones humanas esbozó el concepto de organización informal: la organización se compone del conjunto de personas que se relacionan espontáneamente entre sí.

² Burocracia es un término derivado de latín y francés “bureaucratie”, y significa gobierno (cratie) en la oficina (bureau).

Hegel considera que la burocracia es el puente entre el Estado, representante del interés general, y la sociedad civil, representante de los intereses particulares. Marx, por su parte, crítica la concepción hegeliana, señalando que sólo refleja la falsa imagen que la burocracia tiene de sí misma, puesto que, según el autor, el Estado no representa el interés general, sino los intereses particulares de la clase dominante. De ese modo, la burocracia se constituiría como un instrumento con el que la clase dominante ejerce su poder sobre las otras clases sociales.

2.1 La Contribución de Max Weber

Para Weber, la burocracia es una forma de organización y administración más racional que sus alternativas (“el orden carismático”, propio de las familias y las organizaciones religiosas, y “el orden tradicional o patriarcal”, propio del feudalismo), debido a su carácter lógico y legal.

La legitimidad del poder ejercido por las autoridades se basa en un conjunto de normas y preceptos impersonales. Ello, en el sentido de que estas normas están incluso por sobre las propias autoridades y tienen además un fundamento racional, ya que buscan alcanzar el “bien común”.

Weber definió la burocracia como una estructura racional-legal de la autoridad, lo que en su correlato organizacional implica una administración que privilegia la eficiencia a través de la división y especialización del trabajo, de la supervisión jerárquica (control) y de normas que establecen procedimientos explícitos y regularizados. Weber plantea que la racionalización burocrática es un cambio desde una organización y acción orientada a valores (autoridad tradicional y autoridad carismática) a una organización y acción orientada a objetivos (autoridad racional-legal).

Recuadro N° 3 Requisitos de la burocracia ideal

- > Carácter legal de las normas y de los reglamentos.
- > Carácter formal de las comunicaciones.
- > Racionalidad en la división del trabajo.
- > Impersonalidad en las relaciones de trabajo.
- > Jerarquía de la autoridad bien establecida.
- > Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales.
- > Competencia técnica y meritocrática.
- > Especialización de la administración y de los administradores
- > Profesionalización de los funcionarios.
- > Completa previsibilidad del funcionamiento.

Fuente: Elaboración propia en base a Weber (1995).

Weber proponía una burocracia profesional y meritocrática, capaz de gestionar las políticas públicas durante las transiciones entre gobiernos y en períodos de crisis, asegurando de este modo, la continuidad de las funciones estatales. La burocracia ideal, según Weber, se debe caracterizar por su capacidad técnica, lo que facilita la implementación efectiva y eficiente de las políticas, y por su neutralidad e imparcialidad, lo que limita la discrecionalidad en las decisiones del gobierno.

La burocracia se impuso en el transcurso del siglo XX como forma de organización estatal, tanto por la importancia de la predictibilidad de los actos administrativos dentro de un Estado de Derecho, como por la creciente masividad de muchos de los servicios prestados por dicha entidad. De alguna manera, la burocracia sirvió de plataforma para el desarrollo de los Estados de Bienestar durante la primera mitad del siglo XX.

El modelo burocrático estatal en los países desarrollados se caracterizó por comprender un poder ejecutivo organizado jerárquicamente, con jefes de servicios públicos designados por la autoridad política y una administración regida por reglas y procedimientos universales e uniformes.

En el modelo burocrático, las reglas y procedimientos garantizarían valores fundamentales asociados a una "ética pública" caracterizada por la búsqueda de la eficiencia y el ejercicio impersonal de la autoridad, en contraposición a las acciones arbitrarias o de intereses políticos partidarios. Instituciones como el servicio civil, la descripción de cargos, la organización departamentalizada, el derecho administrativo, el control previo de la legalidad y el presupuesto por objeto del gasto, fueron durante gran parte del siglo XX parte integral de las administraciones públicas en los países desarrollados.

2.2 La declinación del modelo burocrático

A pesar de que la descripción de la burocracia realizada por Max Weber, en la práctica constituye una apología de este modelo. Tal como se resumen en el recuadro 4, el propio autor dejó planteados algunos temas que constituirían la base para reflexiones y críticas posteriores.

Recuadro N° 4 Las fallas de la burocracia según Max Weber

- > La jerarquía vertical de autoridad puede no ser lo suficientemente explícita o delimitada, causando confusión y conflictos de competencia.
- > Las competencias pueden ser poco claras y usadas contrariamente al espíritu de las reglas.
- > El procedimiento en sí mismo puede considerarse más importante que la decisión o sus efectos.
- > Nepotismo, corrupción y enfrentamientos políticos pueden contrarrestar la regla de impersonalidad y el principio de promoción por mérito.
- > La distribución de funciones puede ser inefectiva, produciendo excesiva actividad regulatoria, duplicación de esfuerzos e ineficiencia.

Fuente: Elaboración propia en base a Weber (1995).

En la década de los 50, Robert K. Merton subrayó también las consecuencias imprevistas (o indeseadas) del modelo burocrático. A estas consecuencias imprevistas las llamó "disfunciones". Cada disfunción es el resultado de algún desvío o exageración de alguna de las características

del modelo burocrático explicado por Weber. Las causas de estas disfunciones residen básicamente en el hecho de que el modelo burocrático no toma en cuenta la “organización informal”, ni se preocupa por las diferencias individuales, las que necesariamente introducen variaciones en el desempeño de las actividades (Merton, 1957).

Recuadro N° 5
Las disfunciones de la Burocracia según Robert K. Merton

- > Exagerado apego a los reglamentos.
- > Formalismo y papeleo excesivos.
- > Resistencia al cambio.
- > Despersonalización de las relaciones.
- > Excesiva jerarquización del proceso de decisión.

Fuente: Elaboración propia en base a Merton (1957).

En la década de los 60, Michel Crozier cuestionó la eficiencia del modelo burocrático sobre la base de su incapacidad de adaptarse al cambio con la velocidad que demanda la vida moderna. Este autor se refiere a la burocracia como un sistema cuyo equilibrio descansa en la existencia de una serie de círculos viciosos relativamente estables, que se desarrollan a partir de un clima de impersonalidad y centralización.

Ejemplos de estos círculos viciosos son “el ritualismo”, que consiste principalmente en el desplazamiento de los medios hacia fines, la formación de un “espíritu de casta” entre los burócratas y la tendencia a “la rigidez” derivada de reglas impersonales y la centralización de las responsabilidades. Por lo anterior, las organizaciones burocráticas tienen muy poca adaptación al cambio y cuando éste es inevitable se produce mediante una crisis. Esta crisis en general proviene del medio, es decir, es externa a la estructura burocrática (Crozier, 1964). Consistentemente con el marco teórico planteado por Crozier, el comienzo del declive del modelo burocrático en los países de la OECD está marcado por una crisis exógena a la burocracia, como fueron las crisis económicas de los años setenta y ochenta, las que, al limitar la expansión del gasto público, cuestionaron el tamaño del Estado y generaron una creciente demanda de eficiencia en la administración, que el modelo burocrático, parecía no abordar adecuadamente.

Este movimiento de modernización de la gestión pública, se nutre tanto de la teoría de la Elección Pública³ como de la denominada Nueva Economía Institucional⁴, transfiriendo desde éstas al dominio de la gestión pública, conceptos propios de la economía, como los costos de transacción, los problemas de acción colectiva, la asimetría de información y los problemas de agencia, todos ellos, característicos de un glosario inherente al funcionamiento de los mercados privados.

³ La teoría de la elección u opción pública (Public Choice theory), trata de ligar la economía con la política a través del Estado, entendido como la suma de voluntades individuales, para saber cuáles son los factores que determinan las políticas que elige el Estado de entre las diferentes opciones que se le presentan. Comprende dos ramas: a) La Elección Pública Positiva, que estudia las decisiones colectivas o públicas de los agentes políticos, y b) La Economía Política Constitucional, que pretende desarrollar un marco institucional que aminore el poder político frente a la sociedad civil (Fuente: <http://ebour.com.ar/derecho/12-Public Choice.pdf>)

⁴ Más que una teoría general, se debe entender como una corriente de pensamiento que intenta explicar la influencia de las instituciones en los hechos económicos. Esto es, las instituciones importan en el desarrollo económico y son susceptibles de ser analizadas.

2.3 El paradigma Post Burocrático

La búsqueda de nuevos enfoques teóricos para superar las desviaciones heredadas del Estado Burocrático (gobiernos grandes, costosos e ineficientes), derivó por oposición a sus paradigmas en la construcción de una familia amplia de ideas, denominado paradigma post burocrático. Su eje integrador fue la orientación de las organizaciones públicas hacia el servicio al cliente, relevando la responsabilización y la creación de valor para los ciudadanos. Todo ello, bajo la concepción de que las organizaciones son más bien sistemas abiertos, y por lo tanto interactúan con el medio, y no a sistemas cerrados como entendían o asumían los modelos administrativos anteriores.

Recuadro N° 6

Paradigma Post Burocrático: una familia amplia de ideas

Barzelay (1988) En la bibliografía este autor aparece con un texto de 1998 que propone una nueva generación de ideas que evolucionando del paradigma burocrático, se adaptan a las nuevas exigencias y circunstancias de la gestión pública, a saber:

- > Del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos.
- > De la eficiencia a la calidad y el valor.
- > De la administración a la producción.
- > Del control a la consecución del apego a las normas.
- > Más allá de las funciones, la autoridad y la estructura.
- > De la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas.
- > De la justificación de costos a la entrega de valor.
- > Más allá de las reglas y de los procedimientos.
- > Más allá de los sistemas administrativos en operación.

Fuente: Elaboración propia en base a Barzelay (1988).

3) La Nueva Gerencia Pública (NGP)

Aunque muchos elementos del modelo burocrático sobreviven hasta hoy, los cuestionamientos a las grandes burocracias estatales, así como los ajustes fiscales que surgen como respuesta a las crisis económicas de los años ochenta, coadyudaron a poner en marcha profundas reformas a la administración pública. El gobierno conservador de Margaret Thatcher en Inglaterra lideró dicho proceso, impulsando una sistemática reducción del papel y tamaño del Estado, mientras que en forma contemporánea en EE.UU. Ronald Reagan aplica los mismos principios. Estos esfuerzos son seguidos por otros países anglosajones, entre los cuales destaca Nueva Zelanda, donde las reformas alcanzan su mayor intensidad y ortodoxia. Estos cambios en los paradigmas de gestión pública, son denominados por Christopher Hood como la “Nueva Gestión Pública” (Hood, 1991) y descrito por Osborne y Gaebler como una “reinención del gobierno”, doctrina que sobrepasa fronteras y es replicada en menor medida en el resto de los países desarrollados (Osborne y Gaebler, 1994).

Este enfoque asume la superioridad de ciertas técnicas gerenciales propias del ámbito privado, sobre las de la administración pública tradicional. Sin cuestionar las funciones que debe cumplir el Estado, la Nueva Gestión Pública (NGP) busca ordenar la gestión pública en torno a mandatos generales, centrados en los resultados esperados de las políticas públicas y, en este esfuerzo, pone el énfasis en la planificación estratégica, en la definición de resultados cuantificables,

en la evaluación del desempeño y en la contractualización de las relaciones entre agentes públicos. Por otra parte, propone entregar mayor poder y autonomía a los gestores públicos (caracterizados ahora como gerentes), a cambio de una mayor responsabilidad y exigencia en la obtención de resultados.

Recuadro N° 7
Las siete doctrinas de la Nueva Gestión Pública, según Hood

- > Se requiere una gerencia profesional y proactiva para el sector público.
- > Estándares explícitos y medidas de actuación o rendimiento.
- > Mayor énfasis en controles de producción (outputs).
- > Unidades desagregadas o descentralizadas en el sector público.
- > Introducir mayor competencia en el sector público.
- > Énfasis en un estilo de gerencia o administración basado en las mejores prácticas del sector privado.
- > Mayor disciplina en el uso de recursos públicos.

Fuente: Elaboración propia en base a Hood (1991).

Tal como señala Morales (2014: 418) “La Nueva Gestión Pública (NGP) fue el modelo de reforma adoptado en casi todo el mundo para mejorar los resultados alcanzados por el gobierno. Inspirado en la teoría de la elección pública este paradigma adopta el supuesto del comportamiento racional de los funcionarios de gobierno y recomienda aumentar los mecanismos de control e introducir sistemas de pago por desempeño para mejorar la eficiencia en las acciones del gobierno. Basada en el gerencialismo, la NGP asume que para mejorar la gestión es necesario otorgar mayor flexibilidad y autonomía a las agencias y altos directivos”. En lo funcional, la NGP implica dos cosas: (i) la separación entre las estructuras que diseñan las políticas públicas y aquellas que las implementan, así como la separación entre el financiamiento y la provisión de bienes y servicios públicos; y, (ii) la delegación de la toma de decisiones hacia niveles jerárquicos inferiores del Estado, como las agencias ejecutivas, los organismos regionales, los gobiernos subnacionales, etc., bajo el supuesto de que estas instancias se encuentran más cercanas a los problemas y, por lo tanto, tienen más información para decidir correctamente.

La valoración de la competencia como medio para incentivar la productividad pública hace que los partidarios de la NGP propongan crear mercados o cuasi-mercados para la provisión de bienes públicos, la compra de servicios a externos o entre organismos públicos y la externalización de algunas funciones estatales.

Por otra parte, en lo que respecta a la gestión de personal, la NGP debilita los sistemas de servicio civil⁵, promoviendo modalidades contractuales más flexibles y el uso de sistemas de promoción y de remuneraciones basados en el desempeño (incentivos), asimilando su funcionamiento al de la gerencia privada.

⁵ Conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan las remuneraciones, la división del trabajo y las condiciones laborales en el sector público. Este conjunto de normas crea un mercado laboral cerrado (la carrera funcionaria), que regula la entrada, la salida, la permanencia y la movilidad de los servidores o funcionarios públicos (Guerrero, 2001).

Finalmente, la NGP propone una re-conceptualización del ciudadano como cliente, una mayor orientación de la gestión pública hacia ese “cliente” y un mayor énfasis en los resultados y las ganancias de eficiencia, considerando agregaciones presupuestarias más amplias y reduciendo o eliminando los controles de gasto ex ante.

3.1 Críticas a la NGP

Un gran aporte de la NGP es su orientación hacia los resultados, énfasis que parece haber llegado a la gestión pública para quedarse. De igual manera, muchos conceptos (visión, misión, clientes, usuarios, etc.) y técnicas heredadas de este modelo (cuadro de mando integral, modelos de atención y medición de satisfacción de usuarios, etc.) son una contribución al glosario y a la cultura de la gestión pública. No obstante, según sus detractores, la NGP tiende a excluir de la gestión pública la dimensión política (politics) y a gestionar el aparato público como si fuera una empresa. No obstante, este modelo ha mostrado ganancias de eficiencia y productividad en estructuras de dimensión más acotadas y directamente responsables de la provisión de bienes y servicios públicos, así como también, significativas debilidades en el logro de objetivos estratégicos gubernamentales de mayor alcance.

El impacto de la NGP en los resultados de la gestión pública ha sido especialmente cuestionable debido a las dificultades para alinear el comportamiento de los funcionarios públicos a las nuevas reglas.

Más aún, en aquellos países donde se ha aplicado a nivel más global y en forma dogmática este modelo, se han identificado efectos no deseados, tales como la desalineación en el ciclo conformado por objetivos de política, mecanismos de provisión, bienes y/o servicios y resultados esperados, así como también, duplicidades y fragmentación del aparato estatal (Dunleavy y otros, 2006). Esto ha obligado a los gobiernos a “revigorizar” el aparato público, revertir ciertos procesos de descentralización y retomar ciertas funciones y capacidades estatales delegadas, recuperando los tradicionales valores del servicio público (ética pública)⁶.

4) El neo-weberianismo y la post-NGP

Después de una década de dominio intelectual de la NGP (en los 90), el entusiasmo por este enfoque comenzó a debilitarse, producto del limitado impacto de su aplicación y de la generación de distorsiones en el funcionamiento de los Estados. Estos elementos han llevado al desarrollo de nuevos enfoques de gestión pública, los que -a falta de mejores definiciones- han sido englobados bajo la denominación de neo-weberianismo, post-NGP o gobernanza en la era digital (DEG, por sus siglas en inglés). Dichos enfoques resaltan valores tales como la gobernanza inclusiva, la democracia representativa y el ethos del servicio público y ¿destacan? aquellos instrumentos de gestión pública que permitirían conciliar de mejor manera las obligaciones del servicio público con la capacidad para responder a las necesidades heterogéneas y cambiantes de la ciudadanía (Pollit y Buckaert, 2004; Dunleavy y otros, 2006).

⁶ Es especialmente ilustrativo el caso de Nueva Zelanda, país que en los años ochenta implementó conjuntamente reformas estructurales al sistema económico y al Estado, aplicando con ortodoxia el modelo de NGP, con resultados heterogéneos.

Entre estos modelos alternativos al modelo burocrático y al gerencialista surge el denominado “Nuevo Servicio Público” (New Public Service –NPS– en inglés). Sus postulados sugieren que los directivos públicos deben enfocarse en servir y empoderar a los ciudadanos al momento de gestionar las organizaciones e implementar las políticas (Denhardt y Denhardt, 2000).

Por su parte el modelo denominado “Nueva Gobernanza Pública” (New Public Governance–NPG– en inglés) es un enfoque que apela a conceptos con abundante bagaje ideológico y cuya condición básica consiste en la creación, desarrollo y activación de formas de asociación y de redes público-privadas, gubernamental-sociales. Este modelo político es viable principalmente en países democráticos y con sociedades civiles fuertes y consolidadas. Esta forma de gobernar evoluciona a partir de formas participativas e interdependientes de gestión, con fuerte base en la colaboración y la confianza. Como señala Osborn (2006), es un modelo que pone énfasis en la cooperación entre el Estado y los actores no estatales, con el fin de lograr objetivos de política pública.

5) Los organismos internacionales y la reforma del Estado en Latinoamérica

Los problemas fiscales que sufrieron los países más desarrollados durante la década de los ochenta ayudaron a instalar la idea de que el Estado estaba en crisis y de que había que reformarlo. Esta corriente reformista llegó a América Latina, región que, con problemas macroeconómicos derivados de la crisis de la deuda externa e influenciada por las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales (FMI, Banco Mundial y BID) vio en las experiencias reformistas de corte neo-liberal, de Inglaterra y EE.UU, un camino para emprender ajustes estructurales que le permitieran renegociar su deuda externa y encontrar nuevas fuentes de financiamiento para su gasto público.

5.1 Reformas de primera generación

Las primeras iniciativas tuvieron lugar en el marco de las llamadas reformas estructurales adoptadas en varios países a lo largo de la década de los 80, y sistematizadas por Williamson (1989) bajo el nombre de “Consenso de Washington”⁷. Estas reformas de primera generación, dirigidas y monitoreadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, estaban orientadas fundamentalmente a reducir el tamaño del Estado, para ello, enfatizaron en el recorte del gasto estatal, las reducciones de personal y la privatización de empresas públicas (Nickson, 2002).

Este tipo de políticas cobran más fuerza a partir de 1985, tras el planteamiento del denominado Plan Baker. En efecto, en la Asamblea conjunta del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial realizada en Seúl en 1985, el nuevo Secretario del Tesoro de Estados Unidos, James Baker, presentó un documento titulado “Programa para el Crecimiento Sostenido”. Este documento proponía la recuperación de las economías deudoras, a partir del restablecimiento de su capacidad de pago. Los deudores debían lograr tasas más altas de ahorro e inversión a fin de propender al crecimiento sostenido, para lo cual debían continuar aplicando los ajustes de

7 El término Consenso de Washington fue acuñado en 1989 por el economista John Williamson para describir el conjunto de políticas que las instituciones con base en Washington (FMI, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro), debían promover en los países latinoamericanos asolados por la crisis de la deuda. La lista de Williamson incluía: disciplina fiscal, reforma impositiva, reorientación del gasto público hacia educación y salud, liberalización financiera, tipo de cambio competitivo, liberalización comercial, privatización de empresas públicas, desregulación, apertura a la inversión extranjera y defensa de la propiedad privada.

corto plazo indicados por el FMI, junto con políticas macroeconómicas de apertura y de libre mercado. Por su parte, los organismos internacionales debían proveer el apoyo financiero para dichas políticas (Gascó, 2004).

En América Latina este periodo coincide con la llegada de la democracia⁸: Ecuador (1979), Perú (1980), Bolivia (1982), Argentina (1983), Uruguay (1984), Brasil (1985). Son los nuevos gobiernos los que adoptan las reformas económicas neoliberales, para poder hacer frente al pago de la deuda externa y acceder al crédito de los organismos internacionales.

5.2 Reformas de segunda generación

La primera generación de reformas logró reducir el déficit fiscal en varios países, pero fracasó a la hora de crear condiciones para activar el crecimiento económico y reducir la pobreza. Por otro lado, la excesiva preocupación por conseguir un “Estado pequeño” dejó de lado la necesidad de definir claramente el papel que éste debía cumplir en la sociedad. Como consecuencia de estas críticas, durante los años noventa⁹, desde los propios organismos internacionales se impulsan políticas que complementan las políticas derivadas del “Consenso de Washington”.

En esta línea, el Informe del Banco Mundial (1997) pone en consideración un conjunto de medidas para el sector público que, en el terreno estrictamente administrativo, apelan a sistemas de contratación basados en el mérito y la descentralización e instrumentación de prácticas como las encuestas a usuarios y las cartas de derechos ciudadanos.

Así, la segunda generación de reformas se orienta a la eficiencia y efectividad de las instituciones del Estado. Se intensifican las privatizaciones, se promueve la contratación externa para la provisión de servicios públicos y se aplican técnicas y métodos de la gerencia privada, como la planificación estratégica, el control de gestión, el enfoque de clientes, la difusión de buenas prácticas y los conceptos de calidad total.

5.3 Reformas de tercera generación

Si se mira globalmente la región, tanto las reformas de primera como las de segunda generación, mostraron poco efecto sobre las tasas de crecimiento. Parte importante del debate sobre estas políticas se ha centrado en dilucidar si el escaso impacto sobre el crecimiento se debió a la ineficacia de las medidas propiamente tales o a que los países de Latinoamérica las implementaron precariamente (les faltó profundidad).

Lo anterior ha llevado a sostener a algunos autores, entre los que se encuentran Weissbluth (2008), Rhenals (2003) y Lora (2001), que el crecimiento no depende sólo del buen funcionamiento de los mercados y de las instituciones que lo regulan, sino que se necesita una incorporación efectiva de la población en el proceso económico a través de reformas a la educación, la salud y a los sistemas de previsión social, así como una profundización de las reformas estructurales a la administración pública (descentralización, reforma judicial,

⁸ Salvo en el caso de Chile que las hizo a finales de los setenta durante un régimen autoritario.

⁹ De hecho, esta nueva corriente reformista coincide en el tiempo con los procesos de modernización que países más avanzados estaban llevando a cabo. Así, la necesidad de reinventar el Estado, como proclamaba el vicepresidente Al Gore en Estados Unidos, de construir un Estado estratégico, como se propuso el gobierno francés por esa época, o de re-articular las relaciones entre Estado, mercado y sociedad como propone el Neo-Laborismo británico a partir de las ideas de Anthony Giddens, son sólo algunos de los conceptos que empezaron a popularizarse en muchos países del mundo y también en Latinoamérica.

reorganización de ministerios e instituciones). Estas se denominan reformas de tercera generación.

5.4 Las propuestas de la OECD¹⁰

La aplicación de estilos e instrumentos de carácter gerencial en el sector público, también se ha expresado en las orientaciones y recomendaciones que entregan organismos internacionales de cooperación como la OECD (Araya y Cerpa, 2008). A pesar de que las propuestas de este organismo han sido muy diversas en el tiempo, es posible observar un cierto patrón a lo largo de los años.

Según los estudios de la OECD, a principios de los 90, los países miembros comienzan a avanzar en la aplicación de reformas de corte gerencial, bajo el supuesto de que su incorporación permitirá alcanzar economía, eficiencia y eficacia, además de facilitar el control político, incentivar las capacidades gerenciales y permitir mayor transparencia (Pollit y Bouckaert, 2004).

En 1995, la OECD plantea que la NGP no debe restringirse a la trilogía eficiencia, eficacia y economía, sino que debe ampliarse a un conjunto de medidas que permitan introducir coherencia en el actuar global del Estado, particularmente en la relación con los ciudadanos (OECD, 1995). Entre las medidas que se promueven están: devolver autoridad a los niveles inferiores del Estado y otorgarles mayor flexibilidad para su gestión, desarrollar las posibilidades de elección de los ciudadanos y mejorar el control y la responsabilidad.

En 2005, vuelve a relevar la importancia de utilizar mecanismos de mercado y de modernizar los sistemas de control y rendición de cuentas, entre otros elementos de la perspectiva original, pero incorpora el enfoque gerencial a la gestión de los recursos humanos y a los sistemas de empleo público, así como la necesidad de explotar el potencial de las TICs para proveer servicios amigables a los ciudadanos (OECD, 2005).

Aunque no se manifiesta explícitamente, la OECD sugiere que los principios de la NGP son extrapolables a cualquier país independientemente de sus condiciones o características políticas y administrativas. Lo anterior puede deducirse de los distintos documentos de difusión y de los sistemas de benchmark o buenas prácticas que implementa el organismo, así como del temario de los diversos seminarios y encuentros internacionales que auspicia a lo largo de la década de los 90 y principios del 2000. Sin duda lo anterior plantea interrogantes interesantes de resolver, respecto de las posibilidades prácticas de homogenización y globalización de este modelo y de las posibles consecuencias políticas y culturales que de ello podría derivar.

5.5 La perspectiva del CLAD

Desde la perspectiva del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), durante los años 90 se implementó en la región un modelo de NGP muy distinto al descrito por Hood (CLAD 1998). Una de las causas es que en Latinoamérica no se completaron

¹⁰ Fundada en 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) agrupa a 34 países, su misión es promover políticas que contribuyan a mejorar el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo.

los procesos fundamentales del modelo weberiano, como por ejemplo, los sistemas de servicio civil y la profesionalización de la burocracia, procesos que sí se terminaron en los países desarrollados. Por otra parte y coetáneamente, los gobiernos latinoamericanos enfrentaron desafíos relacionados con el fortalecimiento de la democracia, la búsqueda de gobernabilidad y legitimidad, una mejor distribución de la riqueza y un mayor desarrollo económico, desafíos para los cuales la NGP no era adecuada, al ser un enfoque principalmente centrado en la eficacia y eficiencia en el funcionamiento del aparato estatal (Araya y Cerpa, 2008). En general, no se lograron aplicar en la región principios fundamentales del modelo, tales como la separación entre las funciones políticas y ejecutivas, la descentralización y flexibilización de los presupuestos y la devolución de responsabilidades hacia los niveles subnacionales y locales.

Para el CLAD, el aplanamiento de las estructuras organizacionales, la reducción del personal público, la búsqueda de la eficiencia en todas sus dimensiones y la extrapolación del modelo de administración privada a la administración pública, no son suficientes para enfrentar todos los problemas de los gobiernos latinoamericanos. La aplicación de la NGP en Latinoamérica requiere de un componente político. Se necesitan, según este organismo, mayores niveles de democracia y transparencia, tanto al interior de la administración pública como en la sociedad civil, para hacer viable un sistema como el propuesto por la NGP.

En resumen, a partir de los planteamientos del CLAD, la NGP no se concibe como el desmantelamiento del aparato gubernamental, ni de la burocracia. Por el contrario, las propuestas de este organismo apuntan a avanzar hacia una nueva burocracia profesional, bien remunerada y meritocrática y que la acción ejecutiva del gobierno se lleve a cabo con transparencia, en base a los principios de la democracia y del control ciudadano.

6) Algunas lecciones y aprendizajes

Desde el punto de vista de sus principios, todos los modelos o paradigmas de gestión pública revisados describen situaciones ideales. En ese sentido, es poco probable que alguno de ellos haya logrado implementarse completamente a nivel nacional o de un Estado en particular, aunque sí pueden existir ejemplos locales de burocracias o de modelos gerenciales más desarrollados a nivel de sectores o ministerios específicos.

Del mismo modo, ninguno de estos modelos ha reemplazado completamente al anterior. Cada nuevo enfoque ha sido implementado sobre la base de un aparato público ya en operación. Es decir, sobre ciertos principios, estructuras e instrumentos de gestión pública ya validados política y socialmente, de tal suerte que la mayor parte de los Estados se han ido formando a partir de “oleadas” de reformas sucesivas.

Otro hecho relevante, es que estas oleadas de reformas son cada vez más frecuentes en el tiempo. Después de 40 ó 50 años de soberanía absoluta del modelo burocrático en los países desarrollados, en los últimos 25 años, a partir de la NGP, se han visto surgir 3 ó 4 variantes de este paradigma (las denominadas reformas neo-weberianas y post-NGP), cada una con un conjunto específico de recomendaciones y herramientas. Es probable que esta “aceleración” del proceso tenga que ver en parte importante con la velocidad de los cambios tecnológicos,

que casi siempre van a la vanguardia de los cambios organizacionales. Pero esa materia requiere de más análisis.

Por otra parte, cada modelo ha surgido en contextos históricos, sociales y culturales bien definidos. Lo que en general les da el carácter de experiencias locales o regionales, y de paso cuestiona el rol que han cumplido los organismos internacionales y las agencias de cooperación, las que en general han promovido la globalización y la extrapolación de estos modelos a otras realidades sociales y culturales muy distintas, no siempre alertando oportuna y adecuadamente sobre la necesidad de contextualizar y adaptar estas experiencias.

A pesar de las posibles limitaciones que se puedan deducir de los párrafos anteriores, cada modelo ha contribuido a una mejor gestión pública, ya sea introduciendo nuevos conceptos o revalidando antiguas ideas (la eficiencia por ejemplo), relevando la importancia de temas como la tecnología, la participación ciudadana, la transparencia o, directamente, cambiando el foco de la gestión pública, como por ejemplo, en la prioridad sobre los resultados que postula la NGP, quizá el principal aporte de esta vertiente.

CAPÍTULO II

La arena actual de la dirección pública

La evolución histórica de la gestión pública, revisada en el apartado anterior, nos adelanta que los directivos del Estado deben ejercer su función en una arena o escenario donde interactúan dinámicas, intereses, instituciones y actores de naturaleza muy variada. En efecto, es de suyo complejo intentar una descripción simplificada, y menos, lograr explicar de forma acabada dicho sistema, cuya operación reporta amenazas y oportunidades para los directivos públicos.

En consecuencia, este capítulo aborda cuatro aspectos seleccionados como claves, los que sin duda determinan significativamente la labor del directivo, a saber: a) el escenario país; b) la organización pública y su complejidad; c) el entorno organizacional; y d) la agenda gubernamental y la estructura del centro de gobierno, los cuales serán circunscritos al contexto chileno. Ello, bajo la hipótesis de que visualizar, reflexionar y actuar respecto de cada uno de ellos, puede, sino garantizar el éxito, al menos hacer más pertinente los esfuerzos del directivo en busca de legitimidad y un buen desempeño (resultados).

1) El escenario país donde ejercer la labor directiva

La sociedad chilena ha cambiado y no sabemos cuánto ni a qué velocidad evolucionará en el futuro próximo. En este sentido, Solari (2012) indica que de un eje del orden y el desarrollo económico, la sociedad chilena se ha movido a un eje caracterizado por las libertades y la igualdad. En efecto, no cabe duda que nuestro país se encuentra hoy en un estadio muy distinto al registrado hace dos o tres décadas, tanto en lo económico, demográfico, social, como en lo político. Cambios que modelan el tipo de respuestas que exige y espera la ciudadanía de parte del Estado. Dichos mandatos y expectativas son los que en definitiva, deben ser entendidos y abordados por los directivos públicos, actores clave en la conducción y administración del Estado.

1.1 Cambios económicos

El ingreso per cápita en Chile ha pasado desde 12.700 dólares en 2005 a más de 21.000 dólares en 2013, cifras que desde 2006 ubican al país como una de las naciones con mayor ingreso per cápita en América Latina (salvo en 2011 en que lo aventajó Argentina)¹¹ y en un nivel cercano al de Portugal¹². Sin embargo, pese al crecimiento exhibido por Chile en los últimos 20 años, su ingreso per cápita está aún distante de los niveles de los países con ingresos altos. En 2012, nuestro ingreso per cápita estaba aproximadamente en la mitad del promedio exhibido por los países de la OECD.

Del mismo modo y dado el incremento en el nivel de ingresos, la tarea pendiente sigue siendo su distribución. Hacia el 2008 Chile seguía siendo el país con la peor distribución de ingreso de los países miembros de la OECD. En promedio en estas naciones, el 10% más rico de la población gana 9 veces más que el 10% más pobre, mientras que en Chile esta diferencia es de 27 veces.

¹¹ Cifras obtenidas de los sitios web de la OECD y el FMI.

¹² País que al tener el ingreso per cápita más bajo de los países desarrollados es considerado como el umbral para alcanzar el desarrollo, al menos desde el punto de vista del nivel de ingresos de la población.

Por su parte, el empleo en el sector urbano formal creció constantemente entre el 2001 y el 2012. Un hecho relevante de los últimos años en materia de empleo es la incorporación de las mujeres al mercado del trabajo. En efecto, la participación de la mujer en el mercado laboral pasó de 37% en 1990 a 47% en 2012. Pese a eso, algunos segmentos de la fuerza de trabajo, particularmente los jóvenes, aún enfrentan dificultades para acceder al mercado laboral (Banco Mundial, s/f).

El fuerte incremento en los niveles de ingreso y de empleo descritos se ha traducido en una considerable reducción de los índices de pobreza. El porcentaje de personas que vive bajo la línea de la pobreza pasó de 38,6% en 1990 a 14,4% en 2011. Estos son los niveles de pobreza más bajos de la historia y además representan un cambio respecto del tipo de pobreza: mientras en la década de los setenta los pobres eran personas con menos de 4 años de escolaridad, el 40% de los niños en edad escolar no asistía a la escuela y registraban altos índices de desnutrición y bajo acceso a servicios básicos (electricidad, agua potable y alcantarillado), hacia el año 2010 la escolaridad de los pobres era cercana a 8 años, vivían en condiciones materiales muy superiores y estaban afectados por la obesidad, no por la desnutrición (Oppliger y Guzmán, 2013).

Dentro de los cambios producto del crecimiento, cabe destacar que las tarjetas bancarias y las tarjetas no bancarias provistas por el sector del retail, sumaban hacia el 2012 más de 20 millones. El parque automotriz ese mismo año llegaba a poco más de 4 millones de vehículos. Las ventas de vehículos nuevos por año entre 2011 y 2013 fluctuaron entre 340 mil y 380 mil unidades. Lo anterior no es sólo efecto del cambio tecnológico, sino que también de un cambio en los ingresos y en los niveles de consumo. Por ejemplo, la tasa de habitantes por automóvil en Chile es de 6 mientras que el promedio en América Latina es de 19.

Entre el 2000 y el 2011 el porcentaje de hogares con acceso a Internet pasó de 10% a 32%. Este último año, la cobertura de hogares con televisión por cable llegó al 40% y la cantidad de teléfonos celulares superó los 20 millones, más de un aparato por persona. Lo anterior, si bien puede describir una tendencia que ha afectado en magnitud similar a todos los países, tiene implicancias importantes en cuanto al nivel de acceso a la información, democratización del consumo y a los canales de expresión de los ciudadanos.

1.2 Cambios demográficos

Los cambios económicos también han sido acompañados por significativos cambios demográficos. La esperanza de vida al nacer en Chile se ha incrementado de 72 años en 1990 a 79 años en 2012, mientras que la tasa de fecundidad se ha reducido en el mismo periodo de 2,4 a 1,9 niños por mujer. Esto se ha traducido en una reducción del porcentaje de niños dentro de la población total y en un aumento del porcentaje de adultos mayores. En el periodo 1990-2010 el porcentaje de personas menores de 15 años bajó de 30% a 22%, mientras que en el mismo lapso el porcentaje de personas mayores de 65 años aumentó de 6,1% a 9%. Es decir que en 1990 en nuestro país había casi 5 niños por cada adulto mayor y esta cifra bajó a 2,5 el 2010. La tendencia, de acuerdo a las cifras oficiales vigentes, indica que hacia el 2035 en Chile existirá la misma cantidad de niños que de adultos mayores.

Respecto de los cambios en urbanización, el porcentaje de población urbana ha crecido de 83% en 1990 a 87% en 2012. Aunque las diferencias no son considerables, la población urbana tiende a ser más joven que la población rural. En el 2010, un 8,8% de la población urbana y un 10,6% de la población rural tenía más de 65 años.

Otro cambio asociado al desarrollo es la migración campo-ciudad, que en el mundo se viene experimentando desde hace más de un siglo. No obstante en Chile, este fenómeno de desruralización se ha acelerado en las últimas décadas. Es así como, como en el período 1980-1990 las áreas rurales perdieron el 8,9%¹³ de su población en favor de las áreas urbanas. Mientras que en el período 1990-2000 esta tasa se incrementó a un 22% (CEPAL, 2007).

La inmigración de países vecinos hacia Chile por su parte, se ha incrementado en un 50% entre 2004 y 2010. Este último año, se estimaba un total de 365.459 inmigrantes de países cercanos, principalmente provenientes de Perú (136.819), Argentina (61.563), Bolivia (24.917), Ecuador (19.784) y Colombia (14.029).

1.3 Cambios sociales y políticos

En materia social, si bien Chile ha tenido tradicionalmente tasas altas de cobertura en educación básica y media, cercanas al 100%, el fenómeno más destacable en esta materia ha sido sin duda el significativo incremento de la educación superior. El porcentaje de la población entre 18 y 24 años que se encuentra matriculado en alguna institución de educación superior¹⁴ pasó de 14% en 1990, a 55% en 2013.

En 2011, la cobertura de la educación superior, medida como el total de personas matriculadas, era 4 veces superior a la de 1990. Esto significa que una gran cantidad de jóvenes que antes no tenía acceso a la educación superior hoy sí la tiene. Datos obtenidos de un estudio de panel de 1.600 jóvenes entre 2003 y 2009 (Castillo y Cabezas, 2010), estarían indicando que aproximadamente un 65% de los jóvenes que ingresó a la educación superior entre 2005 y 2006 correspondía a la primera generación de su familia en lograrlo.

Por otra parte, las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2013, que consideran inscripción automática (un padrón electoral amplio) y voto voluntario, marcaron un hito relevante al ser los primeros comicios en nuestra historia en los que se expresa la real voluntad de participación electoral de los chilenos. En este marco, la cifra de participación electoral de 49% alcanzada el 2013, si bien es baja en comparación con las sesgadas tasas históricas, puede calificarse como moderada si se contrasta con la evidencia internacional. En efecto, este 49% de participación electoral es superior al de la mayoría de los países latinoamericanos con votación voluntaria (Colombia, México, Costa Rica), similar al de países con democracias consolidadas como Canadá, Francia, Suiza y EE.UU; e inferior a la de Alemania y los países escandinavos.

¹³ Tasa de transferencia neta, la que considera el total de personas que migra de las áreas rurales a las urbanas menos el total de personas que migra desde las áreas urbanas a las rurales.

¹⁴ Universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

Respecto a la valoración de la democracia, las encuestas realizadas por Latinobarómetro (www.latinobarometro.org) indican que entre 1995 y 2011 el porcentaje de chilenos que opinaba que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno subió de 58% a 61%. Ambas cifras similares a las registradas en el resto de los países de la región. No obstante lo anterior, según datos del 2010, proporcionados por una encuesta realizada por la Universidad Diego Portales, el porcentaje de personas que manifestaron tener “bastante” o “mucho” confianza en el Gobierno fue de 33%. Este porcentaje disminuyó notablemente en 2011 (año de las movilizaciones estudiantiles), llegando al 21%.

El bajo nivel de confianza de los ciudadanos no afecta sólo al Gobierno, sino al resto de las instituciones. El mismo indicador señalado en el párrafo anterior era, para el año 2010, de un 17% para el Congreso, de un 20% para los Tribunales de Justicia y de un 43% para la Iglesia Católica. Estas cifras disminuyeron considerablemente en 2011, año bastante crítico para la imagen de las instituciones. En este marco, se aprecia también un bajo nivel de confianza en los partidos políticos. Según la encuesta citada, el 2010 sólo un 11% de los chilenos expresaba tener “bastante” o “mucho” confianza en los partidos políticos. Para contextualizar esta cifra, vale la pena mencionar que a inicios de los años 2000 el historiador inglés Alan Angell (2003), utilizando distintas fuentes de información, ubicó a Chile en un lugar intermedio en cuanto a confianza de los ciudadanos en los partidos políticos, según Angell (2003) el mínimo (4%) era Argentina y el máximo de Holanda (36%).

Pero dicha desconfianza en las instituciones es manifestación de un contexto más general que afecta a toda la sociedad chilena. Según el “Barómetro de la Política”, publicado por el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), el porcentaje de encuestados que manifiesta que “se puede confiar en la mayoría de la gente” ha variado entre un 22% en 1990 y un 15% en 2011, con un mínimo de 9% en el año 2005.

Por su parte, y tal como señalan Oppliger y Guzmán 2013, los datos del “Índice de Prosperidad” (Instituto Legatum del Reino Unido, registran que en el año 2009 sólo un 25% de los chilenos manifestaba que se podía confiar en otra persona, porcentaje que baja a 16% el año 2010, ubicando a Chile en el lugar 67 entre 104 países en cuanto al nivel de confianza social.

Los antecedentes anteriores describen un país en cambio, tanto en su dimensión económica, demográfica, social, como también política. Ello obliga a reflexionar analíticamente sobre el Chile actual y los efectos que dichos cambios están reportando, tanto para la sociedad civil, como para las instituciones del Estado, diseñadas para servirla. No cabe duda de que la velocidad descrita por algunos de estos procesos de transformación, precipitados muchas veces por una crisis específica, parecen haber desterrado la lectura del Chile más estable y tradicional, lo cual no es neutro al momento de reconocer la arena donde ejercer la función pública, ni menos ante la definición sobre qué constituye o no valor público para dicha ciudadanía.

1.4 Modernización del Estado

El tamaño del Estado de Chile está en línea con su nivel de desarrollo e incluso levemente por debajo. El gasto público como porcentaje del PIB ha fluctuado establemente en torno al 20% desde los años 90, en tanto que el promedio de los países de la OCDE es de un 38%.

Las reformas económicas estructurales llevadas a cabo por la dictadura militar en el período 1975-1981 afectaron el tamaño y funcionamiento del Estado chileno. El objetivo de reducir el tamaño y ámbito de acción del Estado, se aprecia concretamente en las privatizaciones de empresas públicas, el traspaso de la educación y la salud primaria al sector municipal, la reducción del empleo público y la reducción del gasto social (como porcentaje del PIB).

En lo que respecta a las reformas administrativas, la dictadura militar realizó cambios que respondían a la concepción “weberiana” de la época: centralización de decisiones, rigideces estatutarias, controles ex ante y fuerte control y centralización de las decisiones presupuestarias (Marshall y Waissbluth, 2007), observándose sólo algunas iniciativas de modernización funcionales al modelo económico en las instituciones del área económica (reforma tributaria, descentralización del servicio de tesorerías). Los déficits más importantes de este período fueron la ausencia de democratización, el mínimo desarrollo de las instituciones del sector social, la desinversión en salud y el fuerte deterioro de las remuneraciones y de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos (a modo de ejemplo, nula capacitación, prohibición de formar asociaciones, entre otros).

A partir de 1990 se produce un impulso para cubrir las brechas del período anterior, mediante una activa política de mejoramiento de las remuneraciones y de incremento del gasto en los sectores sociales: salud, educación, vivienda y pensiones solidarias. Se fortalece también la institucionalidad social con la creación de organismos como el Servicio Nacional de la Mujer, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, el Fondo Nacional de Discapacidad y el Instituto Nacional de la Juventud. Se sientan las bases de la institucionalidad ambiental a través de la creación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y se fortalece la función de coordinación intersectorial con la creación del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Durante los primeros años de los gobiernos de la Concertación se democratizan los gobiernos municipales, y se reconocen y formalizan las asociaciones de funcionarios. Se inicia también la modernización de algunos servicios públicos, como Impuestos Internos, Tesorería, Fondo Nacional de Salud y Registro Civil, especialmente a través de la reingeniería de los procesos y la incorporación de tecnologías informáticas.

A contar del año 1994, el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle desarrolla una agenda para la modernización de la gestión pública, que incluye conceptos de la nueva gerencia pública, como la preocupación por los resultados, la eficiencia y la transparencia, además de temas como la calidad del servicio, la participación ciudadana y las tecnologías de la información. Se instala por primera vez una “agenda modernizadora” transversal. Los avances fueron significativos, aunque dispares, especialmente porque esta prioridad fue afectada por la crisis asiática (Marshall y Waissbluth, 2007).

Son reformas importantes de este periodo la Reforma Procesal Penal, que a la postre modernizaría la administración de justicia y la institucionalidad vinculada al Poder Judicial; y además el sistema de concesiones de obras públicas, cuya ley se aprobó en el periodo de Aylwin, pero que se consolidó en los gobiernos de Frei Ruiz-Tagle y Lagos. En el sector de la educación, se inicia la extensión de las horas de clases a través del régimen de Jornada Escolar Completa.

Durante el gobierno de Ricardo Lagos se continúa avanzando y se consolidan algunos de los ejes planteados en la administración Frei Ruiz-Tagle. Los principales logros de este período son la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), la modernización del sistema de compras públicas y el impulso al gobierno electrónico a través de ventanillas únicas y varias plataformas para trámites vía web (Servicio de Impuestos Internos, Registro Civil, infocentros, etc.).

En materia de políticas sociales, se inicia en estos años el Sistema Chile Solidario y el Plan Auge que entrega garantías explícitas de atención de salud a la población. Se creó una nueva institucionalidad para el sector salud, separando las funciones de autoridad sanitaria, de formulación de políticas y de ejecución de programas (Subsecretaría de Redes, Subsecretaría de Salud, Superintendencia de Salud y autoridades regionales de Salud).

Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, se introdujo el principio de “transparencia activa” con la promulgación de la Ley de Transparencia y la creación del Consejo para la Transparencia en el año 2008. Además, se creó el Ministerio de Energía y se fortaleció la institucionalidad ambiental con la creación del Ministerio de Medio Ambiente.

En materia de política social, el hito más importante de este período fue la Reforma Previsional, que agregó un pilar solidario financiado por el Estado al sistema de pensiones privado con un fuerte énfasis en mejorar las condiciones de jubilación de las mujeres y de los trabajadores más perjudicados por el sistema de AFP.

El gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), primer gobierno que no era de la Concertación desde 1990, tiene elementos de continuidad y de quiebre en materia de modernización del Estado. Entre los primeros destacan la política de gobierno electrónico, con iniciativas como ChileAtiende y el fortalecimiento de la transversalidad en la gestión del Estado, con la creación del Ministerio de Desarrollo Social y los planes de desarrollo regional. Entre los elementos de quiebre destacan la incorporación de modalidades de provisión de servicios más centradas en la demanda y en el mercado, como la entrega de “vouchers” para la reconstrucción post-terremoto, para la compra de viviendas sociales, para capacitación (Bono Trabajador Activo) y para el cumplimiento de garantías de salud (Bono Auge).

En materia de políticas sociales, destaca la introducción de transferencias condicionadas de ingreso (Ingreso Ético Familiar) y el intento por mejorar la focalización de los beneficios sociales (nueva ficha de protección social), iniciativas interesantes desde el punto de vista de las políticas públicas que no lograron ser implementadas a cabalidad durante el periodo.

2) La organización pública y su complejidad

Como un segundo punto que afecta la arena de la dirección pública actual, puede considerarse la complejidad que representan de suyo las organizaciones, y particularmente las que conforman al Estado. Al respecto, no existe en la actualidad una teoría organizacional sistemática e integradora que ofrezca explicación a los procesos y fenómenos que se manifiestan en las instituciones públicas. Cada enfoque teórico, ha intentado abordar la dimensión del “qué”, el “por qué” y el “para qué” de las organizaciones, de tal modo que todos ellos han contribuido

progresivamente a construir la actual base de conocimiento sobre este tema. Dichas dimensiones coexisten y forman parte de la realidad organizacional, pero su influencia y expresión en las diferentes organizaciones no es homogénea, sino que varía según tipo, tiempo y contexto de cada organización.

A continuación se presenta una breve revisión de las principales interpretaciones teóricas que ha tenido la organización como fenómeno social.

2.1 La organización como instrumento de racionalidad para la consecución de objetivos

Si bien esta interpretación está presente en otras corrientes, es la teoría clásica de la organización, cuyos representantes más genuinos son Taylor y Fayol (ver recuadros n°1 y n°2), la primera que destaca el carácter instrumental de la organización. Define la organización como un conjunto de individuos que se pone de acuerdo para conseguir conjuntamente algunos objetivos, en el entendido de que la división del trabajo, la especialización de tareas, la coordinación, la estructura y el resto de los principios que postula esta teoría, permiten alcanzar con mayor eficacia las metas planteadas.

La organización es por lo tanto un instrumento necesario para alcanzar ciertos propósitos, cuyo funcionamiento eficaz depende del diseño científico-racional de la misma. Los elementos de este instrumento, que en la versión de Taylor es prácticamente una “máquina”, son individuos racionales, capaces de asumir los objetivos de la organización y comprometer su esfuerzo para lograrlos, aceptando como contrapartida un salario.

Desde otros supuestos, Weber en su descripción del modelo burocrático comparte con Taylor la interpretación de la organización como un proyecto racional-instrumental. Para Weber, la organización burocrática es un producto de la cultura moderna, específicamente de sus bases técnicas y económicas que exigen la máxima predicción de los resultados. La organización burocrática puede definirse como un tipo de asociación cuyo funcionamiento está basado en reglas racionales que regulan la estructura y los procesos para lograr el máximo de eficacia (ver recuadro n°3).

Sin perjuicio de las críticas que han recibido a lo largo de la historia los enfoques clásico y weberiano, es evidente que las organizaciones son creadas para lograr ciertos objetivos y que para ello requieren una adecuada división del trabajo y una coordinación eficaz de las actividades, es decir, requieren un diseño racional. La crítica legítima a las exageraciones mecanicistas a que puede conducir la administración científica o el ideal burocrático, no debe hacer que se pierda de vista que muchos problemas de las organizaciones actuales residen sencillamente en la falta de un mínimo de racionalidad.

2.2 La organización como campo de relaciones e interacciones sociales y grupales

Fueron los denominados experimentos de Hawthorne y los estudios sobre ausentismo laboral desarrollados por Mayo (1959) a inicios de los cuarenta, los que re-orientaron el foco de interés de la teoría organizacional hacia el análisis de las variables sociales.

Las organizaciones no son máquinas constituidas por piezas mecánicas, sino que están constituidas por individuos dotados de sentimientos, motivaciones, capacidad de relaciones sociales y en permanente interacción con los demás miembros de la agrupación, por lo que los determinantes del comportamiento laboral deben ser buscados en la estructura y cultura de los grupos que se forman espontáneamente por la interacción de los individuos en su trabajo.

El descubrimiento de esta nueva dimensión organizacional complicó la simpleza racionalista de las teorías clásicas y obligó a reconsiderar muchos de sus principios: por ejemplo, que los incentivos no podían reducirse únicamente al salario y otros incentivos económicos, sino que también había que considerar la satisfacción de las necesidades sociales de los trabajadores; que la dirección no podía limitarse a la aplicación coercitiva de reglas, sino que había que preocuparse de motivar a los trabajadores y promover la aceptación de las reglas; que junto a la organización «formal» establecida por la estructura jerárquica existe una red de relaciones «informales», decisivas para entender el desempeño organizacional, que la comunicación y la participación desempeñan un papel clave en el comportamiento laboral, entre otros.

2.3 La organización como un sistema abierto

Inspirado en la teoría general de los sistemas procedente de la biología (Von Bertalanffy, 1950), esta interpretación considera a las organizaciones como un sistema, es decir, como una serie de partes interdependientes que se relacionan entre sí, de modo que la interacción o efecto recíproco de cualquiera de sus partes (subsistemas) afecta al todo.

En la década de los sesenta, los resultados de numerosos estudios organizacionales conducen a añadir a esta interpretación, el concepto de “sistema abierto”, es decir, de un sistema que interactúa con el medio ambiente y que debe adaptarse al entorno (Katz y Kahn, 1966). Un sistema en contacto permanente con el medio ambiente que le rodea, obligado a interactuar y a adaptarse a él. Un sistema en gran medida dependiente del entorno, pero que también tiene cierta capacidad de influenciarlo.

La teoría de sistemas no pretende explicar por sí misma el desempeño organizacional, sino que es más bien una filosofía de relaciones entre elementos (el entorno, la organización, los subsistemas de la organización), que proporciona un marco de referencia general en el que tiene cabida toda la variedad de fenómenos específicos que pueden ocurrir en las organizaciones. Por esta razón, la teoría de sistemas puede coexistir perfectamente con los enfoques basados en las relaciones sociales y grupales, en los procesos de comunicación, en los procesos de toma de decisiones, entre otros. No parece incompatible tampoco con la interpretación de la organización como un instrumento racional, siempre que se interprete que dicha racionalidad instrumental no es estática, sino que se reactualiza y se adapta constantemente al medio (redefinición de objetivos, innovación tecnológica, rediseño de estructuras y tareas, por nombrar algunos).

Esta característica de marco de referencia general hace que esta teoría sea y siga siendo el paradigma dominante de los estudios organizacionales durante las últimas cinco décadas, tanto en términos cuantitativos (número de trabajos e investigaciones desarrolladas) como en términos cualitativos (desarrollo de nuevas corrientes de pensamiento).

2.4 La organización como escenario y expresión de relaciones de poder

Esta interpretación concibe a la organización como espacio social en el que coexisten intereses divergentes que compiten y luchan entre sí (Barnes, 1988; Knights y Morgan, 1991; Kerfoot y Knights, 1993). El poder de cada parte o grupo depende de su acceso a los recursos organizacionales, lo que complejiza las relaciones de poder, ya que estas no dependen de la autoridad formal (los directivos), sino de que los empleados y los diferentes grupos también puedan tener poder en función del conocimiento de las operaciones, del control de los métodos de producción, del acceso a la información, etc.

De acuerdo a este enfoque, las relaciones de poder al interior de la organización varían en función de las estrategias y de las alianzas que se desarrollan entre los grupos. Los principales procesos organizacionales son analizados desde la óptica de la lucha por el poder (mantención e incremento del poder obtenido). Por otra parte, el “conocimiento”, en cuanto recurso e instrumento decisivo de poder en la sociedad contemporánea, es considerado en esta interpretación organizacional como un objeto de estudio clave.

Cabe señalar que el hecho de que la organización sea escenario y expresión de relaciones de poder no significa que sea sólo esto, ni que siempre y en todo tipo de organizaciones sea la dimensión dominante que anule la significación de la organización como sistema de relaciones psicosociales o como sistema obligado a adaptarse e interactuar con el medio ambiente.

2.5 La organización como expresión de la cultura institucional.

Suele atribuirse a un artículo de Meyer y Rowan (1977) el nacimiento de esta nueva interpretación de las organizaciones, que ha recibido el calificativo de “institucional”.

El punto de partida de esta teoría es la observación y el reconocimiento de una serie de regularidades que se producen en el ámbito organizacional: prácticas y procedimientos que se llevan a cabo y se transmiten sin objeción, significados que se comparten sin crítica ni evaluación y procesos y obligaciones que se dan por conocidos por todos los miembros de la organización. La teoría de la institucionalización intenta dar una respuesta al cómo y al por qué se dan por sentados los significados, las formas, las actividades y los procedimientos en las organizaciones y cuáles son las consecuencias de ello.

Meyer y Rowan (1977) denominan “institucionalización” al proceso mediante el cual actividades, obligaciones o realidades sociales llegan a cobrar un estatuto similar al de reglas en el pensamiento y la acción social. La institucionalización explica la persistencia y perpetuación de la actividad.

Otras teorías apelan al vínculo con la meta, al refuerzo positivo o a la presión grupal para explicar la perpetuación de ciertas actividades. La teoría de la institucionalización sostiene que ninguna de estas causas es necesaria para que una actividad persista. En otras palabras, los actos institucionalizados se efectúan por la única razón de que “así se hacen las cosas”. La institucionalización se arraiga en el conformismo, se arraiga en los aspectos de la vida cotidiana que se dan por sentados. Dentro de una organización, la institucionalización actúa

para producir interpretaciones comunes de lo que es un comportamiento apropiado y con significado. La institucionalización conduce a la adopción de prácticas comunes: finalidades, posiciones, metodologías, reglas y procedimientos que caracterizan a las organizaciones formales.

2.6 La organización como una red

Una red consiste en tres o más organizaciones que voluntariamente acuerdan colaborar para entregar un servicio, abordar un problema, aprovechar una oportunidad, transmitir información, innovar o adquirir recursos. El punto de partida de este enfoque es el análisis de las redes informáticas y sus implicancias para las organizaciones. Más adelante se nutre de la crítica a la inflexibilidad de las organizaciones y las formas de trabajo ante los desafíos de un mundo globalizado e informatizado y de la observación empírica de redes y estilos de trabajo exitosos, especialmente en el ámbito de la investigación e innovación.

Después de una “luna de miel” con las redes, en que la presencia de estos arreglos organizacionales era considerado positivo per se, la literatura ha derivado en considerar debilidades y aspectos más complejos de este enfoque; por ejemplo: la observación no sólo de los beneficios de colaborar, sino también de los costos de la colaboración, los cuales pueden llegar a ser sustanciales (Kenis y Provan, 2009), el análisis de dónde y bajo qué circunstancias las redes pueden llegar a ser más efectivas (Provan y otros, 2007) y la separación entre el desempeño de la red y el desempeño de las organizaciones que la integran, en lo que Provan y Milward (2001) denominan el “problema de la producción conjunta”.

Esta interpretación de las organizaciones es particularmente pertinente para el sector público, debido a que en esta esfera es más frecuente la interrelación entre los servicios que entregan las distintas entidades, así como la necesidad de colaboración y coordinación sectorial e intersectorial.

2.7 La organización como un sistema socio-técnico abierto

Esta interpretación conceptual considera a la organización como sistema abierto y con una naturaleza mixta entre lo técnico y lo social, es decir, compuesta por un conjunto de relaciones de transformación de valor, unas basadas en la tecnología y otras en el comportamiento y comunicación de las personas que integran la organización.

En efecto, actualmente las organizaciones son concebidas como sistemas socio-técnicos abiertos, dada la natural interdependencia en su ambiente interno, entre las personas (sistema social) y la dimensión tecnológica (conocimiento sobre la forma en que se hacen las cosas y que permite modificar el entorno material o virtual). Dicha relación, así como otros componentes de la organización son permanentemente influidos por el medio externo, en un vínculo necesario para identificar y dar sentido a los cambios que la agrupación requiere para adaptarse y lograr sus objetivos.

Para Daft (1992), las organizaciones deben ser entendidas como: a) entidades sociales; b) dirigidas a metas; c) diseñadas con una estructura deliberada y con sistemas de actividad

coordinados; y d) vinculadas con el ambiente externo. Una organización existe, afirma el autor, cuando la gente interactúa para desempeñar funciones esenciales que la ayuden a alcanzar ciertas metas.

El principal aporte de este enfoque es la consideración y tipificación de todos los subsistemas internos de una organización y todas las relaciones de dicha organización con instancias y actores del entorno.

3) El entorno organizacional y sus implicancias para las organizaciones públicas.

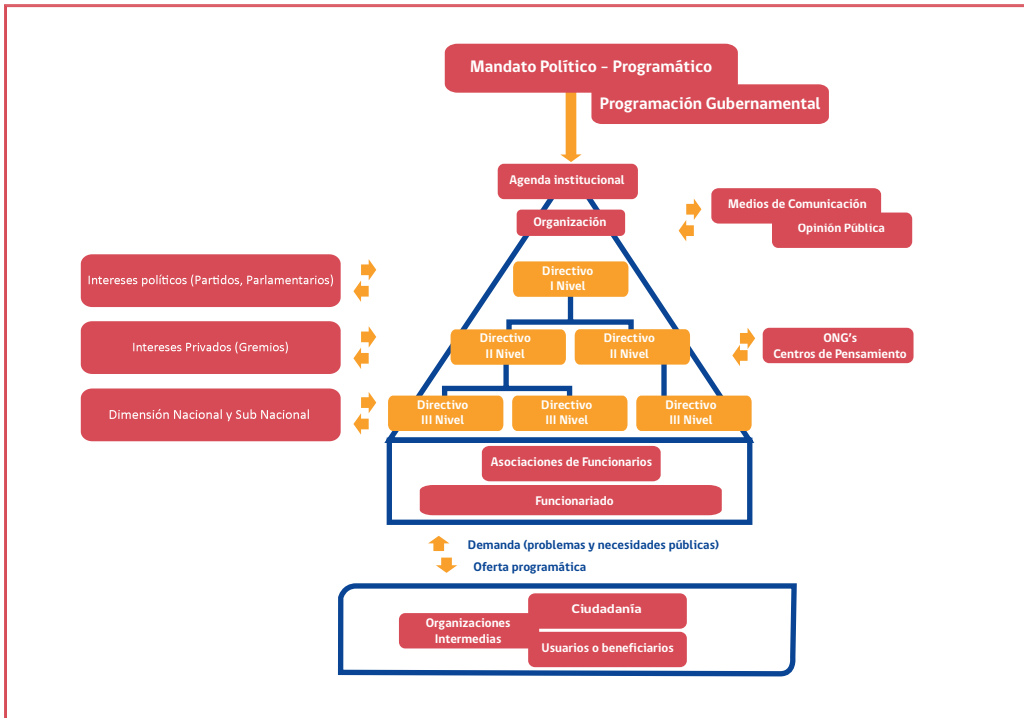
En virtud de lo anterior, es necesario entender, como señala Weissbluth (2008), que los directivos públicos deben enfrentar sistemas complejos y multifacéticos en su tarea dentro de las instituciones públicas. Más aún, muchos de los desafíos frecuentes de la gestión directiva no pueden ser abordados sólo apelando a herramientas y conocimiento técnico o a profesionales específicos, ni tampoco, extrapolando enfoques propios de la gerencia privada¹⁵, toda vez que el entorno organizacional, los productos y resultados a proveer, así como los incentivos y la cultura organizacional dentro de una institución pública, son de suyo diferentes.

De esta manera el directivo debe desenvolverse en una arena donde cohabitan e interactúan muchos grupos de interés (formales e informales, más organizados o menos), tal como se ilustra en la Figura 1. En ella, si bien de modo general, se identifican tanto dentro como fuera de la organización los actores o grupos de interés que conforman el entorno o arena que enfrenta el directivo. Dichos grupos de interés, pueden ser vistos como una amenaza o como una oportunidad, según la estrategia, las competencias y los estilos de cada directivo público al momento de liderar la organización.

Si revisamos la Figura 1, podemos apreciar que en primer lugar un directivo superior de servicio debe interactuar con los directivos subalternos, los cuales pueden tener sus propias agendas y lealtades, además de provenir de disciplinas profesionales o contar con competencias disímiles. Ello puede ser leído como una oportunidad o una amenaza por el directivo superior, el cual en forma reactiva definirá estilos y cursos de acción que terminarán facilitando o resistiendo su gestión, lo que también permearán al resto de la organización.

¹⁵ Esta afirmación no intenta menospreciar el aporte a la gestión pública de múltiples técnicas y sistemas desarrollados inicialmente para satisfacer necesidades propias de la administración de empresas.

Figura 1: Entorno de los directivos públicos



Los directivos subalternos en respuesta, podrán acoger y potenciar el trabajo en equipo con la dirección, o en su defecto, crear coaliciones para implementar sus propias agendas y resistir los cambios, en particular cuando se infringe la cultura organizacional dominante o simplemente para mantener el status quo. Más complejo aún, ciertos directivos subalternos podrían optar por potenciar intereses que respondan a grupos internos o externos (intereses políticos, gremiales o valóricos, entre otros), explícitamente desalineados con las directrices del nivel superior.

En efecto, los funcionarios que conforman la institución dan vida a una cultura organizacional propia, la que debe ser reconocida dado que tiene la potencia para determinar patrones de conducta dentro de la institución. Así, el funcionariado y sus organizaciones conforman actores estratégicos para el logro de los objetivos del directivo, por lo que deben ser escuchados e incorporados en su lista de prioridades.

Contrario a lo señalado, la investigación de Castro e Inostroza (2014), da cuenta que los directivos públicos de I y II nivel encuestados, señalan mayoritariamente que deberían restarle dedicación relativa a la función de “apagar incendios” internos y a “negociar con las asociaciones de funcionarios”, ello con el fin de agregar más valor a su organización. Con este análisis no sólo se da cuenta de la predisposición para abordar el sistema social dentro de la organización, sino que también sobre la comprensión y competencias que dichos directivos deben tener para ello.

No obstante, no es suficiente prestar atención solo a los aspectos internos. El directivo debe, complementariamente, monitorear lo que ocurre en el ámbito externo con la ciudadanía y en particular, con los usuarios o beneficiarios de sus políticas y programas. Son ellos, en definitiva, más allá de las fronteras de la organización, los que manifiestan en forma pública y colectiva sus múltiples preferencias (a veces incluso contradictorias).

No se puede olvidar que son los ciudadanos, los que a través de procesos democráticos eligen a sus autoridades y representantes, para que ellos, a través de procesos deliberativos y de negociación política, definan lo que es valioso producir en la oferta programática del Estado. En este sentido, es natural que la ciudadanía considere un derecho y no un acto esporádico, la función de rendición de cuentas, complementariamente a que los directivos identifiquen a las autoridades que les preceden jerárquicamente como sus “clientes prioritarios y naturales”. Quizás uno de los elementos que más sorprende a los directivos públicos sin experiencia previa en el Estado, es la relevancia que cobran en su entorno los actores políticos en sus diversas expresiones, más aún, cuando aparentemente dichos accionistas (stakeholders) no parecen internalizar costos ni beneficios directos de la gestión institucional. En efecto, es habitual tener que atender requerimientos provenientes de parlamentarios, figuras públicas vinculadas a la política, así como de las estructuras regulares de partidos políticos, ello no obstante, el directivo tenga o no algún grado de vinculación (militancia) con alguna tienda política.

Frente a este tipo de eventos no hay una respuesta única, fácil ni mecánica. Una decisión irreflexiva por parte del directivo podría conducir a negar atención a dicho grupo de interés, lo cual podría restar aliados claves para ganar legitimidad, tanto respecto de la propuesta programática de la gestión, así como de los resultados obtenidos. Cabe señalar que el 48% de los dirigentes encuestados en el estudio de Altos Directivos Públicos (Castro e Inostroza, 2014), indican tener “menor” o “medianamente” desarrolladas las capacidades y atributos para la gestión política (parlamentarios, autoridades políticas, partidos políticos).

Dependiendo de la naturaleza y las funciones de la organización pública se pueden determinar los intereses privados vinculados a ella, que pueden por una parte facilitar la obtención de legitimidad en la gestión directiva, y por otra, contribuir a la definición de la agenda pública (alianzas público privado) y a su implementación (operadores intermedios, capacitadores, consultores).

Pero también es necesario ser consciente de la naturaleza e incentivos que pueden generar las diversas fuerzas e intereses que movilizan al sector privado, tanto en su dimensión gremial como individual. No obstante, parece recomendable no asumir dichas dinámicas como amenazas de las cuales alejarse o protegerse, sino más bien, ellas deberían ser abordadas e internalizadas como energías movilizadoras que, en su vínculo con las instituciones públicas, requieren de reglas claras, ámbitos delimitados (de jurisdicción) y contratos objetivos, si ellos aplican.

Otro grupo de interés que puede cobrar relevancia en determinadas situaciones, son los centros de pensamiento (think tanks) y las organizaciones no gubernamentales, todos los cuales, movidos por distintas aspiraciones pueden contribuir a fijar la agenda de los directivos públicos, en especial cuando se trata de temas de relevancia política, valórica o contingente

que trascienden la frontera organizacional. Dichas instituciones, es necesario prever, responden a dinámicas y motivaciones a veces alejadas de las lógicas más tradicionales, dado que actúan en jurisdicciones de interés público, pero en espacios eminentemente privados, buscando o influir en las políticas y la gestión pública o promoviendo soluciones privadas a problemas de naturaleza pública.

Dichas instancias, deben estar en el menú de actores externos de todo directivo, ya que pueden ser relevantes cuando temas propios de la gestión burocrática regular e interna, trascienden a la arena pública y cobran presencia mediática particularmente en situaciones de crisis.

En la Figura 1 también se identifica a la opinión pública y a los medios de comunicación como actores externos relevantes. En efecto, los medios de comunicación permiten ganar influencia en la opinión pública, y con ello en la ciudadanía. En otras palabras, al implementar la agenda, ellos pueden actuar como una fuente de legitimidad y gobernabilidad en la gestión del cambio. Cabe destacar que el estudio “Altos Directivos Públicos ¿Qué hacen con su tiempo?” (Castro e Inostroza, 2014), concluye que el 38% de los directivos encuestados manifiesta tener menor o medianamente desarrolladas las capacidades y atributos para manejar la relación con los medios. Por último, los medios son la vía natural para estrechar eventuales brechas entre expectativas desmedidas de la ciudadanía y los logros efectivos, a través de la función de rendición de cuenta.

Por último, en esta síntesis de los actores e intereses que cohabitan en el entorno institucional público, se encuentran otros actores públicos que si bien comparten un mismo fin (del bien común), dada su naturaleza pública pueden en su gestión asumir agendas complementarias o eventualmente competitivas, tanto en su dimensión nacional o subnacional. En efecto, si bien las instituciones del Estado, por diseño, están llamadas a coordinarse y colaborar para contribuir al bienestar de la sociedad, es habitual apreciar eventos en los cuales dichas organizaciones duplican esfuerzos o compiten por problemas de agencia (Lynn y Wildasky, 1999). Esto es que persigan fines específicos desviados de los mandatos superiores, explotando estratégicamente dichas ventajas. Ello, dadas las asimetrías de información que caracteriza la relación entre agente y principal.

De esta manera, la Figura 1 intenta resumir los intereses y actores más relevantes que todo directivo público puede, en algún momento, enfrentar al ejercer su cargo. Todos ellos, interactúan entre sí y exigen ser atendidos o gestionados oportuna y eficazmente, lo que implica identificar y entender este conjunto de intereses como permanentes de un sistema complejo y dinámico, más que como requerimientos esporádicos y puntuales. En otras palabras, asumir este sistema como un entorno de oportunidades para la obtención de legitimidad y no como una jungla de amenazas.

4) Agenda gubernamental y centro de gobierno

En términos generales la administración pública, entendida como el conjunto de instituciones que realizan la función administrativa y de gestión del Estado, debe asumir y ejecutar, además de las funciones permanentes establecidas por ley, las prioridades de cada gobierno. El conjunto de instituciones que apoya directamente al titular del ejecutivo (Presidente, Primer

Ministro) en la conducción del gobierno, se conoce en la literatura como Centro de Gobierno (CdG)¹⁶. Las instituciones del CdG cumplen funciones transversales, especialmente en materia de planificación, coordinación, monitoreo, gestión política y comunicación.

Como es lógico suponer, el CdG no queda determinado exclusivamente por los lineamientos legales e institucionales que ordenan la conducción político-administrativa de un país, sino que también está determinado en parte importante por el estilo de liderazgo del jefe de gobierno, por la experiencia y el “peso político” de su equipo más cercano y por las confianzas personales, entre otros factores.

Chile no ha sido una excepción a esta regla y desde el retorno a la democracia, el CdG nunca ha tenido una estructura definida. Desde 1990 a la fecha, su forma de funcionamiento y el peso relativo de las instituciones que lo conforman ha variado significativamente entre mandatos presidenciales y, en ocasiones, dentro de cada mandato. A continuación se presenta una breve reseña de las últimas dos décadas.

En el periodo 1990-1994 (presidencia de Patricio Aylwin) se establecen las bases institucionales del actual CdG con la creación del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y el Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEOB), los que junto con el Ministerio del Interior y el Ministerio de Hacienda pasan a formar parte del entorno más cercano al Presidente. En lo operativo, el CdG funcionó en base a comités o comisiones especiales creadas para abordar temas transversales. Durante este período el CdG muestra una gran cohesión y estabilidad, lo que probablemente fue el reflejo de la unión y disciplina que caracterizó a los partidos de la Concertación durante este período especialmente crítico (el denominado periodo de “transición a la democracia”).

El período de Eduardo Frei (1994-2000) se caracteriza por una mayor preeminencia del Ministerio de Hacienda, derivada de las urgencias y prioridades surgidas de la crisis asiática y, probablemente, explicada también por la menor estabilidad del resto de las instituciones del CdG. En efecto, este gobierno registra varios cambios en el gabinete político (Interior, SEGPRES, SEGOB), mientras que el Ministro de Hacienda se mantiene por prácticamente todo el periodo.

En el periodo 1990-2000, la SEGPRES realizó un importante esfuerzo por establecer y hacer seguimiento a un conjunto de compromisos presidenciales, solicitando a cada ministerio una serie de metas sectoriales, que pasaron a formar los llamados “compromisos ministeriales”. Las metas se clasificaban en función de su tipo (legislativa o de gestión) y de su cobertura territorial (nacional, regional y local). La información era recolectada semestralmente por la División de Coordinación Interministerial (DCI) de la SEGPRES, la que agendaba reuniones para analizar el estado de avance con cada ministerio.

Hacia finales de este periodo (1997-98), la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) comienza a realizar mediciones y evaluaciones de desempeño de programas e instituciones públicas, implementando un conjunto de instrumentos y prácticas

¹⁶ La idea conceptual del centro de gobierno nace en el marco de la OECD. Para revisar sobre su desarrollo a nivel mundial recomendamos Alessandro Lafuente, Santiso (2013). Para un análisis más en profundidad del caso de Chile ver Egaña y Chateau (2011)

en torno al proceso presupuestario (indicadores de desempeño, evaluaciones de programas, balances de gestión) y en torno a la política de incentivos a las remuneraciones (Programas de Mejoramiento de la Gestión).

El periodo presidencial de Ricardo Lagos (2000-2006) se caracteriza por el surgimiento de un nuevo actor en el CdG, como es la oficina de asesoría presidencial o “segundo piso”, un equipo de asesores del presidente que asume funciones estratégicas del gobierno y pasa a competir con los ministerios políticos en la coordinación y monitoreo de los principales temas de la agenda gubernamental. Un indicio de la importancia relativa que cobra la oficina de asesoría presidencial en este periodo, es que la función de seguimiento de metas presidenciales que llevaba a cabo la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (DCI-SEGPRES) pasó a ser compartida con esta oficina (Dumas y otros, 2013). Por otra parte, durante estos años el Ministerio de Hacienda cumple un rol relevante en la implementación de la agenda pro-empleo, del seguro de cesantía y en la concreción de varios tratados de libre comercio, lo que fortalece su rol como institución del CdG, más allá de la función de monitoreo y evaluación del desempeño.

Esta tendencia de un Ministerio de Hacienda y un segundo piso fuertes se mantuvo durante el primer periodo de gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010). El segundo piso asume un rol más decisivo en el seguimiento de las prioridades gubernamentales con la creación de la Dirección de Gestión de Políticas Públicas (DGPP) y su propio sistema de seguimiento de compromisos presidenciales (compromisos señalados en discursos o durante la campaña). Por su parte, el Ministerio de Hacienda, a través de la DIPRES y del proceso presupuestario, tiene un papel activo en la definición de políticas sectoriales como el Sistema Chile Solidario (entre otras) y lidera la reforma previsional.

Con la llegada de Sebastián Piñera al gobierno (2010-2014), ocurre una centralización del funcionamiento del CdG en la persona del poder ejecutivo. Probablemente apoyado en su experiencia como empresario, el Presidente decide entenderse directamente con cada uno de sus ministros sectoriales, implementando las denominadas “reuniones bilaterales”. Estas reuniones, en las que participa como invitado permanente la SEGPRES, se transforman en la principal instancia de toma de decisiones y de coordinación del CdG.

Para el seguimiento de las prioridades gubernamentales se crea en la SEGPRES, la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (UPGC). Esta unidad, responsable de controlar el avance del programa de gobierno e informar periódicamente al Presidente, está inspirada en la experiencia del Reino Unido durante los gobiernos de Tony Blair y Gordon Brown (2001-2010), por lo que fue rápidamente bautizada en sus inicios como la Delivery Unit.

En este periodo, el Ministerio de Hacienda y la DIPRES pasan a un segundo plano, aunque por la relevancia estratégica de sus funciones siguen siendo parte o, al menos, estando cerca de las decisiones del CdG. El ministro de Hacienda de la época prácticamente no tiene opinión sobre las políticas sectoriales y la DIPRES explícitamente toma la opción de centrarse en su rol de asignación de recursos y alejarse de la gestión programática de las instituciones (dejar a los gerentes gestionar).

Recuadro N° 8
Principales hitos del Centro de Gobierno en Chile (1990–2010)

Periodo presidencial	Centro de Gobierno
Patricio Aylwin (1990-1994)	Bases institucionales: creación de nuevos ministerios políticos a cargo de la coordinación y la vocería (SEGPRES y SEGEGOB). Preeminencia de SEGPRES.
Eduardo Frei (1994-2000)	Comienzo de la preeminencia del Ministerio de Hacienda (crisis asiática), mayor rotación del gabinete político, debilitamiento de SEGPRES.
Ricardo Lagos (2000-2006)	Aparece el segundo piso como nuevo actor. Fortalecimiento del Ministerio de Hacienda y DIPRES.
Michelle Bachelet (2006-2010)	Consolidación del 2° piso, el Ministerio de Hacienda y DIPRES como actores claves.
Sebastián Piñera (2010-2014)	Centralización en la persona del Presidente, reuniones bilaterales. Ministerio de Hacienda y DIPRES se relegan a las funciones económicas y de asignación del presupuesto.

Fuente: Dumas, Lafuente, y Parrado (2013).

4.1 La agenda gubernamental

La agenda gubernamental puede entenderse como el conjunto de problemas, demandas y asuntos que los gobiernos seleccionan y priorizan como objetos de su acción durante su mandato. El proceso a través del cual ciertos problemas atraen la atención del gobierno como posibles asuntos de política pública, es un ejercicio de decisión dialéctico, a través del cual el gobierno se hace cargo de la percepción y opinión de diversos grupos y actores sociales (Elder y Coob, 2003).

El análisis del proceso de formación de la agenda pública y su posterior concreción en políticas públicas, va más allá del alcance de este documento (ver recuadro N°9), no obstante, a continuación se revisan brevemente, para el caso de Chile, algunas tendencias observadas en las últimas dos décadas.

Recuadro N° 9
Descripción del ciclo de políticas públicas (*)

Etapas	Descripción
La incorporación de problemáticas en la agenda pública	La incorporación de una temática como parte de una política pública requiere como paso previo haber sido socialmente problematizada y políticamente visibilizada. Esto puede ocurrir desde el gobierno, mediante alguna iniciativa del presidente, de un ministro o intendente, etc. (impulsado desde arriba). Asimismo, puede ocurrir por la presión de distintos grupos sociales, políticos, económicos, etc. (impulsado desde abajo).
Formulación de un problema objeto de política pública	Una vez percibido políticamente el problema, e incluida ya en la agenda pública, se debe identificar con mayor precisión el problema y sus causas (diagnóstico).
Determinación de la solución al problema	Consiste en la formulación de alternativas de solución, la evaluación y jerarquización de las alternativas y la selección de la o las alternativas que se implementarán para abordar el problema.
Explicitación de la política pública	La alternativa seleccionada debe ser explicitada en términos de enunciados formales y objetivos a alcanzar. En general, una política pública se explicita a través de planes, estrategias y proyectos de ley.
Implementación y ejecución de la política pública	Dice relación con el diseño de programas y/o proyectos específicos que apunten a lograr los objetivos explicitados, así como con la implantación y puesta en marcha de los mismos.
Seguimiento y evaluación de la política pública	Consiste en la instalación de un proceso de seguimiento que permita evaluar el grado de avance y logro de los objetivos de los programas y proyectos. Permite la retroalimentación y, por consiguiente, posibilita la introducción de ajustes y reformulaciones.

(*) Nota: El ciclo de políticas públicas es un marco analítico que tiene ventajas desde el punto de vista del ordenamiento, explicación y prescripción de una política. No obstante, se debe tener en cuenta que las etapas de este ciclo sólo describen los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de una política, integrados bajo la forma de un proceso, y de ninguna manera denotan eventos sucesivos y separables en la realidad. En la práctica las "etapas" pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse, atrasarse o repetirse (Aguilar, 1996)

Fuente: Elaboración propia en base a SUBDERE (2009).

En los últimos años el Estado ha sufrido una merma en uno de sus capitales más importantes, que es la confianza de los ciudadanos. El surgimiento de una ciudadanía empoderada que exige reformas importantes en educación, previsión, medio ambiente, etc., ha coincidido con la publicación de cifras que hablan de menor confianza en las instituciones. Un estudio reciente elaborado por el CERC (2014) muestra que la confianza en el Senado ha bajado desde niveles cercanos al 60% en 1990 al 20% en 2014; el Poder Judicial ha bajado de un 44% a un 20% en el mismo periodo, en tanto que entre los años 1997 y 2014 la confianza en la Cámara de Diputados se ha reducido de un 26% a un 17%, y la de los partidos políticos ha bajado de 14% a 10%. Otra cifra que revela indirectamente la menor confianza hacia los partidos es el porcentaje de ciudadanos que dice seguir a un partido en las elecciones parlamentarias. Mientras en 1990 un 83% de los encuestados manifestaba votar por un partido en 2014 sólo un 44% menciona esta opción (CERC, 2013).

La secuencia de hechos negativos ocurridos en el último tiempo, como el posible manejo de cifras de la encuesta CASEN, la eventual adulteración de datos censales, los evidentes conflictos de interés de algunas autoridades y jefes de servicio, podrían estar contribuyendo al deterioro de la confianza de los ciudadanos hacia 2014. Pero aunque ésta se recupere en los próximos años es difícil que se vuelva a los niveles observados en los años 90 y lo más probable es que el escenario siga siendo desfavorable para las instituciones públicas.

Las expectativas de la ciudadanía respecto de lo que debe hacer el gobierno han ido creciendo exponencialmente, por lo que si bien mejorar la salud, mejorar la educación, mejorar la previsión, entre otras aspiraciones, siempre han estado latentes en la ciudadanía, en los últimos años han surgido demandas que van más allá de la cobertura y calidad de los servicios, aludiendo a la equidad en el acceso y en la entrega (gratuidad en la educación, fin al lucro en la educación subvencionada, pensiones más solidarias). A lo anterior, se deben agregar las expectativas consolidadas a partir de los compromisos de la última campaña presidencial: Reforma tributaria, constitucional y educacional, derechos de los pueblos originarios, entre otras cuestiones. Cifras recientes (CERC, 2014) indican que un 63% de las personas está de acuerdo con realizar una reforma tributaria, un 79% estaría de acuerdo con una reforma educacional y un 71% estaría de acuerdo con tener una nueva constitución.

Todo lo anterior en un escenario donde los partidos políticos, tal vez debido en parte a la disminución de la confianza de los ciudadanos mencionada anteriormente, han visto mermada su capacidad de procesar y catalizar las demandas sociales, como sí ocurrió en los primeros gobiernos de la Concertación, período en el que los partidos cumplieron un rol de intermediación más efectivo entre las demandas ciudadanas y el gobierno de turno¹⁷.

Otra tendencia de los últimos años es la relevancia que han cobrado los programas de gobierno como determinantes de la agenda programática de los distintos gobiernos. Evidentemente, la agenda gubernamental no se nutre sólo del programa, sino que se adapta a las contingencias y enfrenta los conflictos y emergencias sociales que surgen en el camino, pero en el caso de Chile, al menos durante las últimas dos décadas, ha cobrado creciente importancia política el cumplimiento de las “promesas” planteadas en períodos de campaña, compromisos que en general quedan plasmados en sus propuestas programáticas y luego son monitoreados.

Dichos programas de gobierno han crecido en complejidad y han agregado obligaciones cada vez más específicas en el tiempo, expresados en hitos y metas cada vez más concretas (incluso cuantitativas), con amplia difusión pública y, a veces, determinando la agenda comunicacional del gobierno.

En los primeros dos gobiernos de la Concertación (1990-2000), los programas se estructuraron en torno a principios que reflejaban una determinada visión de la sociedad, con un conjunto reducido de macro compromisos (eliminar la pobreza extrema, más democracia, crecimiento y estabilidad, etc.), complementados con ejes o prioridades programáticas que raras veces hacían alusión a medidas concretas o metas cuantitativas precisas (Concertación, 1994).

¹⁷ Conclusiones de talleres realizados en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile en octubre de 2013. Disponibles en línea en: <http://www.inap.uchile.cl/extension/actividades-destacadas/103900/taller-de-analisis-de-politicas-publicas-tapp>

El programa de gobierno de Ricardo Lagos para el sexenio 2000-2006 (Concertación, 2000), si bien más modesto en cuanto al número de compromisos establecidos, es el primero que incorpora medidas y metas concretas a cumplir en los distintos ámbitos de gobierno (por ejemplo: salud, educación, empleo, infraestructura).

El primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) representa una continuación de lo observado en el periodo anterior en lo que se refiere a la vinculación entre programa de gobierno y agenda gubernamental, aunque en dicho programa se mencionan considerablemente menos metas cuantitativas y medidas concretas en comparación con el de Lagos.

El 2010 asume la presidencia Sebastián Piñera, primer gobierno de centro-derecha elegido democráticamente después de 50 años. Uno de los elementos centrales de su campaña electoral fue la introducción de una “nueva forma de gobernar”, que enfatizaba en la eficiencia y la eficacia para solucionar los problemas de la gente. Consecuentemente con lo anterior, el programa de gobierno, además de respaldar con cifras un diagnóstico bastante pesimista de los últimos gobiernos de la Concertación, incorporaba finalmente alrededor de 280 medidas y metas cuantitativas en todos los ámbitos de la gestión pública (Coalición por el Cambio, 2010). La situación actual, en el marco del segundo gobierno de Michelle Bachelet, representa la consolidación de la tendencia observada desde el 2000 en adelante. No sólo el programa de la candidata electa, sino que la mayoría de los proyectos en competencia en las elecciones del 2013, enfatizaron en el logro de metas y resultados cuantitativos, agregándose el tema de la urgencia y la rapidez en la concreción de las promesas. Por ejemplo, el programa de gobierno de la Nueva Mayoría cubre aproximadamente 40 tópicos (40 capítulos) y cada uno de ellos contiene entre 6 y 8 compromisos o metas concretas, por lo tanto, se trata de aproximadamente 300 medidas, de las cuáles 56 debían ser cumplidas en los primeros 100 días de gobierno. De estas 56 medidas, aproximadamente 35 son de gestión, es decir, son acciones concretas que debe realizar el sector público y, muchas de ellas, son una cadena de acciones que se deben realizar para lograr el resultado.

Si a lo anterior se le agrega que el mandato presidencial chileno es comparativamente corto (cuatro años sin reelección), ello configura un contexto de urgencia por lograr y mostrar resultados en plazos relativamente breves, en el que la presión sobre el aparato público y sobre los directivos públicos puede ser considerable¹⁸.

Aunque no se cuenta con evidencia causal, existe consenso entre actores al señalar que algunas características tendenciales de la gestión pública nacional parecen estar vinculadas con esta “manera de hacer las cosas”, a saber¹⁹:

a) Gestión excesivamente centrada en el corto plazo. Se privilegia la implementación de medidas de corto plazo y de efecto rápido, aunque no siempre sustentables en la población. Un ejemplo de este tipo de iniciativas son los bonos o transferencias monetarias directas que realiza el Estado a la ciudadanía por diversas razones, y que en Chile han llegado a ser

18 Conclusiones de talleres realizados en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile en octubre de 2013. Disponibles on line en: <http://www.inap.uchile.cl/extension/actividades-destacadas/103900/taller-de-analisis-de-politicas-publicas-tapp>

19 Los cuatro puntos siguientes se basan en las conclusiones de 4 talleres realizados en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile en octubre de 2013. Disponibles on line en: <http://www.inap.uchile.cl/extension/actividades-destacadas/103900/taller-de-analisis-de-politicas-publicas-tapp>

un componente estable de las políticas sociales de todos los gobiernos. Si bien se puede argumentar que este último es un ejemplo extremo de medida cortoplacista, en la cercanía de ella se pueden encontrar otras iniciativas de similar carácter, como los subsidios tipo “voucher” implementados durante el gobierno del presidente Piñera para diversos temas como capacitación, vivienda, reconstrucción y atención de salud.

b) Plazos poco realistas para la implementación de las iniciativas. Muchas veces se planifican las iniciativas sin considerar los tiempos de las etapas previas y necesarias que están involucradas en el proceso. Esto es, los tiempos consumidos en la discusión presupuestaria, en las validaciones de legalidad, en la tramitación de convenios con otros actores, en licitaciones y contrataciones, etc. A lo anterior, también contribuye la dinámica política, cuando las autoridades por falta de conocimiento o por responder en forma rápida a las demandas sociales, se comprometen con lograr ciertos resultados en plazos demasiado estrechos.

c) Poco tiempo para la formulación y reformulación constante de programas públicos. Se debe asumir que el contexto descrito anteriormente no es muy favorable para la formulación rigurosa de programas públicos. Un primer elemento en contra que tiene el trabajo de diseño programático, tiene que ver con la propia agenda de gobierno, ya que muchas veces ésta contiene compromisos que responden a “problemas” carentes de un diagnóstico acabado o detallado y que, sin embargo, deben implementarse a la brevedad, debido a los compromisos asumidos previamente en la etapa de campaña.

Un segundo elemento tiene que ver con las emergencias, las catástrofes y los conflictos sociales, que son imposibles de programar, pero que son frecuentes y fundamentales de abordar en la gestión de todo gobierno. Como este tipo de eventos no se pueden prever, es difícil realizar un diagnóstico previo y una formulación cuidada y detallada de las iniciativas que responderán a ellos.

Un tercer elemento, son los temas que emergen durante el período de gobierno y que muchas veces son estimulados por los propios personeros que ingresan a la administración, quienes, a partir de su propia reflexión o experiencia (sin un diagnóstico basado en evidencia), incorporan nuevas prioridades.

En definitiva, es muy probable en la arena actual de las políticas públicas, que un directivo tenga que hacerse cargo de mandatos con propósitos carentes de diagnóstico exhaustivo y, por lo tanto, deba enfrentar el desafío de proponer soluciones (formular programas y proyectos) sobre una base empírica relativamente frágil.

d) Tendencia a crear estructuras paralelas y a trabajar fuera de la línea. A veces la urgencia por implementar ciertas iniciativas deriva en la creación de estructuras institucionales paralelas, verdaderos enclaves que no dialogan con el resto de la institucionalidad y que no aprovechan la experiencia y las capacidades de los funcionarios permanentes, si es que ellas existen, o que no fortalecen las capacidades institucionales, cuando éstas no existen. De ese modo, lo que puede ser visto como una buena alternativa para validar la implementación de grandes proyectos o reformas en períodos estrechos, puede derivar en una baja sustentabilidad de las iniciativas y en la pérdida de logros alcanzados, generando resistencias y conflictos con el funcionariado.

CAPÍTULO III

Los roles del alto directivo público

1) Un marco de referencia general para el análisis de la función directiva

Podemos concluir hasta aquí, que los directivos públicos ejercen la función pública en un determinado escenario país, caracterizado por aspectos económicos, demográficos, sociales y políticos, y en dicha labor deben enfrentar diversos actores y grupos de interés, todos ellos con motivaciones e incentivos particulares. Pero en este marco, ¿Qué deben hacer los directivos públicos? ¿Qué espera el Sistema de Alta Dirección Pública de ellos? ¿Qué espera la sociedad de ellos? Responder estas preguntas requiere como punto de partida contar con un marco de referencia que brinde coherencia a la multiplicidad de roles y funciones que cumplen los directivos públicos cotidianamente, o como señalan Longo (2002; 6) “un modelo en el que basar una noción de referencia para la práctica de la dirección pública”. Sin sugerir que sean un modelo único y excluyente para conceptualizar la práctica de la dirección pública, estos autores proponen considerar el modelo de valor público planteado por Moore (1995).

Moore es uno de los autores que más ha enfatizado en la importancia de la alta dirección en la formulación y ejecución de las políticas públicas e identifica como la finalidad última de los esfuerzos de los directivos, la creación de valor público -que puede interpretarse como la finalidad del Estado en general-. Para este autor, la definición de cuál es el valor público que se debe crear o fomentar, pasa por responder acertadamente preguntas tales como: ¿Qué esperan los ciudadanos de nuestra institución o programa? ¿Qué esperan los ciudadanos de nuestra actuación? ¿Qué esperan o qué valoran nuestros beneficiarios directos? En definitiva, considera que se crea valor público cuando se atienden eficaz y consistentemente las demandas de la ciudadanía, considerando tanto las necesidades y expectativas de los usuarios directos, como las demandas y expectativas de los ciudadanos que no son usuarios de sus servicios, pero para quienes los objetivos que persigue el Estado deben ser legítimos. En efecto, el concepto de valor público, por lo tanto, busca un equilibrio virtuoso entre dos elementos que han estado permanentemente presentes en el debate de las políticas públicas: la eficacia y la legitimidad.

Por otra parte, aunque de acuerdo al enfoque de Moore (1995), el valor público tiene componentes objetivos relacionados principalmente con los servicios entregados y los resultados obtenidos por la intervención, el factor preponderante para determinar si existe o no valor público es subjetivo, puesto que tiene que ver con la percepción u opinión de los ciudadanos.

1.1 La creación de valor público

Según Moore, para crear valor público el alto directivo debe actuar en tres ámbitos interrelacionados: la gestión estratégica, la gestión operativa y la gestión política. A continuación se presenta sintéticamente este modelo:

Figura 2: Valor público



Fuente: Moore (1995)

Como se aprecia en el diagrama, la gestión estratégica supone que el directivo reflexiona estratégicamente, produce ideas acerca de cómo la organización o unidad (cualquiera que sea la escala de la misma) que se ha puesto a su cargo puede crear el máximo valor; formular, reformular e innovar cuando las circunstancias lo ameritan. Del mismo modo, para lograr implementar la estrategia, el directivo público necesita operar en una segunda esfera, la gestión política, para obtener la legitimidad, las autorizaciones, el apoyo y los recursos necesarios, gestionando para ello las relaciones con actores, internos y externos, que constituyen su entorno autorizante. Éste incluye ante todo a sus superiores políticos, pero también a actores sobre los que el directivo no tiene autoridad formal: dirigentes de otras instituciones, grupos de interés, ciudadanos, medios de comunicación, entre otros.

Por último, debe realizar la gestión operativa. Debe conseguir que la organización o unidad a su cargo actúe eficaz y eficientemente para lograr la estrategia y asumir además la responsabilidad por los resultados alcanzados. Este último es el terreno más conocido y convencionalmente aceptado para el ejercicio de la dirección pública, pero Moore (1995) plantea que esta función sería insuficiente, si se ignora la gestión estratégica y la gestión política. Según el autor, la complejidad de los problemas afrontados por el sector público y lo intrincado de sus entornos autorizantes, hacen que la gestión política y estratégica sean más relevantes para el directivo público que para el directivo privado.

Un aspecto complementario, señala Moore (1995), es el grado en que la actuación directiva fortalece la capacidad de la administración para atender una determinada demanda ciudadana. De acuerdo con el autor, desde una perspectiva de mediano y largo plazo, las intervenciones públicas que generan capacidades técnicas y operativas en las organizaciones públicas, crean valor en la medida en que ello permitirá abordar sosteniblemente en el tiempo la atención de los problemas públicos.

En síntesis, se crea valor público cuando se atienden los problemas demandados por los ciudadanos, y cuando en dicho proceso la actuación del directivo público es eficaz, eficiente, transparente, equitativa y, además como objetivo instrumental, fortalece las capacidades de la administración pública, entre otras posibles fuentes de legitimidad.

Finalmente, otro aspecto importante del modelo de valor público es el reconocimiento de la interacción que existe entre el nivel directivo de la administración y el sistema político. Moore, inspirado en la teoría más clásica de la democracia representativa, plantea que las autoridades políticas elegidas democráticamente representan los intereses de los ciudadanos y, por lo tanto, pueden hablar por ellos ante la administración. Desde este punto de vista, la interlocución entre las instancias político-representativas (parlamentarios, autoridades locales, consejos locales y regionales, etc.) y la administración, representada a su vez por los altos directivos públicos, es una pieza fundamental en la dinámica de la creación de valor público.

1.2 Otros aportes a la construcción de un marco de referencia

Longo (2002) sugiere una extensión del concepto de valor público al analizar las condiciones mínimas bajo las cuales un modelo de ejercicio de la función directiva como el propuesto por Moore podría operar. Para este autor, existen ciertos arreglos institucionales básicos que posibilitan el desarrollo y consolidación de una dirección pública profesional y altamente competente como la sugerida por Moore (1995). A saber:

- **Ensanchamiento del ámbito de discrecionalidad:** Entendido como la ampliación del ámbito de toma de decisiones del alto directivo público, así como de una mayor autonomía respecto de las instancias políticas (o de formulación de políticas) y respecto de la “tecnología” (contralorías, oficinas de presupuesto y otras instancias de planificación y control del nivel central del Estado).
- **Delegación y rendición de cuentas:** Mecanismos formales de control del rendimiento de los directivos. Estos mecanismos pueden ser vistos como el contrapunto necesario a la existencia de un entorno institucional descentralizado, en el que el directivo opera con un margen significativo de decisión. Lo anterior supone la existencia, más o menos formalizada, de acuerdos o contratos de desempeño, sistemas de incentivos y otros arreglos.
- **Un conjunto de valores de referencia:** Un “ethos” o conjunto de valores rectores del ejercicio de la función directiva pública, capaces de dotar a ésta de una identidad propia. De esta identidad derivarían orientaciones, pautas de acción y restricciones, configurándose un

patrón de conducta (lo que es apropiado y de lo que no es apropiado). A juicio de Longo, el “ethos” específico de la dirección pública debería tener como eje la creación del máximo valor público posible, mediante la utilización eficiente de los recursos asignados.

En los apartados anteriores se realizó un esfuerzo por describir las principales características del contexto actual de las políticas públicas en Chile (la arena), entendiendo que las características y condiciones del entorno social, político e institucional pueden determinar en buena medida el tipo de roles a desarrollar y, probablemente, la importancia relativa de los roles exigidos al alto directivo público.

Por su parte, Losada (1999) buscando una respuesta a la pregunta ¿Para qué se dirige?, plantea que si se presta atención a los roles que cumple el directivo público, puede observarse cómo a través de ellos, éste hace aportes significativos a la organización en tres ámbitos, a saber:

- Definir las estrategias: por estrategia se entiende la formulación de las políticas públicas, si se trata del nivel institucional o global, y de planes y programas, si se trata del nivel organizativo o de unidad.
- Llevar a cabo la gestión interna: referida a la capacidad de articular los recursos humanos, financieros y organizativos que permitan avanzar en el logro de los objetivos definidos en la política pública.
- Crear un entorno que “autorice” y favorezca la gestión de la estrategia definida: desarrollar un ámbito de respaldo que minimice las resistencias a la aplicación de las políticas, planes y programas (dependiendo del nivel). Esto implica saber identificar los grupos de interés (stakeholders), la capacidad de éstos para apoyar o bloquear las iniciativas, crear coaliciones y articular intereses diversos.

Al igual que el enfoque de valor público, estos tres ámbitos se encuentran estrechamente interrelacionados y la clave de una gestión directiva exitosa es lograr el equilibrio entre ellos.

2) El directivo público como gestor de la organización

Uno de los varios aportes que realizó Peter Drucker a las ciencias de la administración fue reconceptualizar la clásica segmentación de las funciones directivas heredadas de los tiempos de Fayol (planificación, organización, selección, dirección y control), sintetizándola en dos grandes funciones principales:

- Señalar el camino a seguir y los objetivos a alcanzar.
- Diseñar, dirigir y controlar la estructura para que esos objetivos sean alcanzados.

Lo primero se relaciona con el pensar, lo que traducido a términos técnicos, corresponde a definir (o ayudar a definir) la estrategia, entendida como los objetivos de largo plazo y los planes y medios de corto plazo.

Lo segundo se relaciona con el hacer y se refiere a definir (o ayudar a definir) las tareas y puestos de trabajo, seleccionar a las personas adecuadas, obtener los recursos, poner en marcha, motivar al equipo, gestionar el día a día y controlar las actividades. En definitiva, gestionar.

En el ámbito público, dependiendo del nivel jerárquico del directivo, la función estratégica se debe reinterpretar como ayudar a definir o influir de manera significativa en las políticas públicas (principalmente a nivel jerárquico), pero más que nada operacionalizar, aterrizar y traducir las políticas públicas en programas y proyectos específicos (preferentemente II y III nivel jerárquico). Si entendemos la definición de una política pública como el establecimiento de objetivos macro, el segundo y tercer nivel jerárquico de la administración se hace cargo primordialmente de interpretar las políticas y formular o reformular programas y proyectos, ajustándolos y mejorándolos para abordar los problemas con las mejores alternativas de solución disponibles.

De esta manera, el directivo público, en particular el de primer nivel, está mandatado a cumplir con una agenda institucional y en dicha función le cabe lograr resultados, pero no cualquier resultado ni de cualquier forma. En efecto, su primera y prioritaria vinculación con el ambiente extra organizacional, correspondiente a quienes lo empoderan y asignan mandatos. Dichos actores de nivel superior (ministro, subsecretario u otros) están llamados a emitir las directrices que le permitan operativizar la programación gubernamental, y corresponden a un puente jerárquico que conecta al directivo con el centro de gobierno, y en definitiva, con la máxima autoridad gubernamental. En lo que corresponda, dicha programación gubernamental complementa los mandatos y obligaciones de naturaleza más permanente, derivadas del marco legal institucional (leyes orgánicas u otras funciones determinadas por ley).

Por otra parte, la función de gestión consiste en articular los recursos humanos, financieros y organizativos que permitan avanzar en el logro de los objetivos definidos en la política pública (implementar y ejecutar). Para ello, el directivo público cuenta con diversos sistemas institucionales sobre los cuales apoyarse, a saber: de presupuesto, de gestión de recursos humanos, de información (planificación y control), de monitoreo y evaluación, entre otros.

En el ámbito público, para implementar buena parte de las iniciativas, es decir, desarrollar la función de gestión, es condición necesaria contar con marcos legales autorizantes, o en su defecto realizar ajustes a la normativa, lo cual requiere de validación política, de plazos a veces prolongados y de controles legales de diverso tipo, lo cual constituye una diferencia sustancial respecto del ámbito privado. Es en esta etapa donde habitualmente surgen las dificultades que ponen en riesgo el logro de los objetivos y la oportunidad de ellos.

Otra diferencia ya mencionada entre la gestión pública y la privada es la necesidad de que las iniciativas implementadas sean percibidas como legítimas por parte de los ciudadanos y la opinión pública, lo que obliga a considerar mecanismos de participación y consulta ciudadana. Para Lahera (2004), una política pública de excelencia corresponde a cursos de acción y flujos de información, relacionados con un objetivo político generado en un contexto democrático, desarrollados por la administración pública, frecuentemente con la participación de la comunidad y el sector privado.

Cabe mencionar a este respecto, que Chile cuenta desde el año 2011 con una ley sobre participación ciudadana (Ley N° 20.500), que establece, entre otras disposiciones, la obligación de que los órganos de la administración del Estado, realicen una cuenta pública participativa, establezcan mecanismos de participación y consulten a los ciudadanos sobre temas de interés público relacionados con sus políticas y funciones.

El directivo como gestor de la organización es también responsable de ejercer el control, para lo cual debe desarrollar una serie de pautas y conductas orientadas a lograr el desempeño deseado de las personas y de las unidades estructurales de la agrupación. Para esto se apoya en sistemas de información, en estructuras o en directrices ad hoc, a saber:

a) Primero, los directivos ejercen control mediante las estructuras de sus unidades, al asignar las tareas y establecer formal o informalmente responsabilidades entre los subalternos. Se definen niveles jerárquicos y se establecen las relaciones de reportabilidad.

b) En segundo lugar, para controlar adecuadamente el cumplimiento de las tareas, sobre todo en instituciones o en unidades de gran tamaño, es necesario procesar y sistematizar la información de desempeño (planes de trabajo, programación de tareas, cronogramas, indicadores y reportes del sistema de control de gestión). Los sistemas de calificación del personal, si es que efectivamente logran discriminar entre desempeños buenos, regulares y malos, también forman parte de las herramientas disponibles para controlar el desempeño.

Por último, el directivo público ejerce directamente el control sobre las personas o unidades que tiene a su cargo, a través de conversaciones, reuniones, indicaciones y sugerencias de diverso tipo, y en ocasiones, debe estar preparado si la situación lo amerita, para amonestar y prohibir a través de instrucciones concretas. Estas expresiones de la función directiva que se denominan genéricamente como “mando” en la escuela clásica son el sistema de control más directo y más cercano a las personas.

Por otra parte, al directivo en ejercicio de la función pública, le compete el rol de asignar los recursos. En efecto, una de las tareas del directivo en la organización tiene que ver con el conjunto de comportamientos orientados a distribuir entre diversas alternativas los recursos disponibles (financieros, materiales, personal, tiempo, etc.). El rol de gestor en cuanto asignador de recursos, se puede observar desde la definición rutinaria del trabajo a los subordinados y la distribución de espacios o equipos informáticos entre unidades, hasta la definición del presupuesto anual.

Este rol está estrechamente vinculado con el establecimiento de las prioridades estratégicas. Para Mintzberg (1983) la asignación de recursos constituye la base del sistema de determinación de estrategias de una organización, ya que al final del día las iniciativas que se realizan no son aquellas enunciadas en la programación operativa anual, sino aquellas a las que en definitiva, se les asignan los recursos institucionales y financieros necesarios.

Finalmente, el directivo público debe estar consciente de que uno de los recursos más importantes a asignar es su propio tiempo. Muchas veces, a través del tiempo dedicado por los altos directivos a los distintos temas, el resto de la organización se forma la percepción de cuáles son las prioridades reales (Losada, 1999).

3) El directivo como gestor del entorno y de la política

Al directivo le corresponde no sólo gestionar hacia adentro (gestor de la organización), sino también promover un entorno que autorice y favorezca la gestión de las políticas públicas definidas. Si el directivo no logra crear el respaldo y las coaliciones que reduzcan las resistencias a la implementación de las políticas, es difícil que éstas puedan materializarse y lograr el impacto deseado en la comunidad, aún si ellas están bien diseñadas y cuentan con los recursos y las capacidades institucionales para ser gestionadas (Losada, 1999).

De esta manera, saber identificar los grupos de interés (ver Figura 1) y la capacidad que éstos tengan para apoyar o bloquear la política y cómo articular intereses diversos, se convierte en un requisito clave. Este ámbito de acción implica relacionarse con el entorno, negociar, persuadir, convencer, por lo que adquiere relevancia el liderazgo, el “manejo político”, la negociación y la comunicación como capacidades deseables de un directivo público.

A continuación se hace un breve análisis de los roles que el directivo público debe cumplir como gestor del entorno.

a) Resolver los conflictos. Este rol podría definirse como el conjunto de comportamientos orientados a enfrentar crisis o conflictos normalmente imprevistos en procura de su solución (Losada, 1999). Este rol surge ante situaciones no previstas y cambios que están más allá del control del directivo. Hay dos atributos inherentes a este tipo de eventos, su heterogeneidad y su urgencia. No hay dos conflictos iguales y, por lo tanto, no es posible establecer una pauta común para abordarlos, y en su resolución el factor tiempo tiene una gran incidencia, lo que en muchas ocasiones les confiere una prioridad absoluta respecto al resto de las actividades directivas. En otras palabras, prima lo urgente sobre lo relevante.

b) Anticipar los conflictos. La resolución de conflictos es un rol puramente reactivo. Obviamente, si el directivo público ocupa la mayor parte de su tiempo en esto, se está en presencia de una anomalía en el funcionamiento de la unidad o institución²⁰. Es por eso que algunos autores como Drucker (1986) consideran que este más que un rol es una patología, puesto que le impide al directivo ser proactivo y concentrar su tiempo en temas relevantes. Según este autor la suma de soluciones a las crisis y conflictos de mayor o menor envergadura se traducen en una estrategia gradualista formada por un conjunto de decisiones inconexas, en desvíos respecto de las políticas o programas formulados.

²⁰ Como ya mencionamos, los directivos elegidos por el Sistema de Alta Dirección Pública de los niveles I y II, declaran ocupar casi 11% de su tiempo total en “apagar incendios” y negociar con los gremios (Castro e Inostroza, 2014).

En consecuencia, reconociendo que siempre van a existir conflictos imposibles de anticipar, es de suma importancia que los directivos tengan la capacidad de aprender acerca de las anomalías que están detrás de los conflictos y mejorar continuamente para que no se vuelvan a repetir. En este papel, Losada (1999) lo denomina “rol de gestor de anomalías”; el directivo se convierte en una fuente y reservorio de aprendizaje organizacional.

c) Diagnosticar las relaciones presentes en la institución y en su entorno, y usarlas a favor de los objetivos: Se trata de un conjunto de comportamientos orientados a crear, mantener y usar una red de contactos formales e informales a través de los cuales se pueda conseguir información y respaldo para el logro de los objetivos institucionales. Este rol abarca el conjunto de relaciones que el directivo mantiene con personas y grupos de interés ajenos a la institución, para lo cual tiene gran importancia su capacidad de ampliar y mantener las relaciones externas e internas a la institución.

En el entorno público, este rol es crucial en la medida que permite conseguir apoyo y obtener legitimidad. El tiempo estimado para cumplir este cargo puede llegar a representar una porción significativa del tiempo total. En el caso de los directivos elegidos por el Sistema de Alta Dirección Pública de los niveles I y II, sería al menos un 21% del tiempo total (reuniones con externos, gestión de la agenda personal, asistencia a eventos), sin considerar aquel tiempo destinado a estos fines a través de las comunicaciones vía teléfono o correo electrónico (Castro e Inostroza, 2014).

4) El directivo como comunicador

Por su posición en el vértice superior de las unidades, los altos directivos son los centros neurálgicos del sistema de comunicaciones de la organización. Por su posición los directivos reciben mucha información y tienen la responsabilidad de difundirla a sus subalternos, pero deben ser capaces de procesar y discriminar, para difundir sólo aquella información que sea realmente necesaria para el buen funcionamiento de la unidad o la institución.

Cada vez que el directivo transmite a sus subalternos el contenido de una reunión sostenida con sus superiores o con personas externas está actuando como difusor. Lo mismo ocurre cuando se reúne con sus subordinados o cuando les hace llegar datos, referencias u otra información. Una difusión insuficiente (centralización de la información) puede provocar muchos problemas, entre ellos, la ausencia de información clave para la toma de decisiones por parte de los subordinados, debilitar la iniciativa personal e incluso desmotivar (Losada, 1999). La no entrega de información o la entrega de información ambigua respecto de temas relevantes, puede generar significativas ansiedades tanto en su equipo directo, como en el funcionariado, transformando una simple omisión en una potencial amenaza a la gobernabilidad.

Habitualmente el directivo también cumple el rol de portavoz y vocero de su organización o de su unidad. Este rol comprende un conjunto de comportamientos orientados a transmitir información fuera de la organización o unidad a cargo del directivo, hacia los superiores jerárquicos, hacia otras unidades de la institución, hacia organismos relacionados, proveedores, usuarios, opinión pública, entre otros.

El directivo público además de ejercer el rol de difusor, también actúa como monitor, al desarrollar un conjunto de comportamientos orientados a buscar o recibir información relevante para el funcionamiento de la unidad respectiva o la organización, y las variables del entorno con ella relacionadas. Asimismo, a través de su red de contactos institucionales y sociales, recibe información de personas internas y externas a la organización. Según Mintzberg (1983), la información más relevante no es la que recibe el directivo por los cauces formales o institucionales, sino la que le llega informalmente y sobre todo de forma verbal, y que es consecuencia de su red de contactos personales en todos los niveles dentro y fuera de la organización.

Finalmente, se debe mencionar que, sobre todo en el primer nivel jerárquico, el rol del directivo como representante y vocero de su institución implica manejar adecuadamente la relación con los medios de comunicación. De acuerdo con Grunig (2006), las relaciones con los medios ocupan una posición central en las relaciones públicas, porque éstos sirven de “porteros”, ya que controlan la información que fluye hacia otras audiencias en un sistema social. El rol del directivo en este campo es saber discriminar entre mensajes sustantivos y mensajes sin interés para los medios y elaborar mensajes efectivos para comunicar los primeros.

5) El directivo como líder y negociador

El rol de liderazgo del directivo corresponde al conjunto de comportamientos relacionados con transmitir orientaciones, valores y motivaciones a los subordinados. A través de estas conductas se busca generar cohesión y espíritu de equipo, obviamente con la finalidad de aportar a la eficiencia y eficacia institucional, por lo que muchas veces este cargo, implica armonizar los intereses y necesidades personales del equipo, con los intereses y necesidades de la institución (Losada, 1999).

Este rol es uno de los más importantes de la función directiva y es transversal a todas las actividades desarrolladas. El liderazgo puede contar con un respaldo formal, que es aquel que se realiza dentro de la unidad o institución de la cual depende el directivo, o ser netamente informal. Este respaldo es el que se ejerce con el entorno político, extra-institucional o intra-institucional (dependiendo del nivel jerárquico del directivo). Este último requiere de habilidades superiores a las del liderazgo interno (el formal), ya que se debe desarrollar desde una posición carente de autoridad, además representa el desafío de ganar legitimidad entre pares, a diferencia del liderazgo interno que se realiza a través de la relación jerarquizada con los subordinados.

Como negociador, el directivo ejerce su rol en un proceso de interacción comunicativa, mediante el cual dos o más partes con intereses diversos sobre un tema, acercan posiciones por medio de concesiones mutuas hasta alcanzar un acuerdo beneficioso para ambos. Las negociaciones exigen a los directivos habilidades de comunicación (escuchar activamente, explicar, preguntar y reconocer la postura del otro), de asertividad (defender una postura respetando las de los otros), de empatía y de credibilidad, entre otras.

En la vida cotidiana de la organización se producen diversas negociaciones formales e informales en reuniones, comités, asignaciones presupuestarias o acordando con otras unidades e instituciones la realización de iniciativas coordinadas. Para Mintzberg (1983) la negociación constituye una parte esencial del trabajo del directivo, ya que en ella éste compromete recursos de la unidad u organización, actuando como cabeza visible y representándola exteriormente.

6) El directivo como responsable (Accountability)

Si bien el término responsabilización deviene del anglicismo *accountability*, se trata de un concepto asociado a la rendición de cuentas, de responder por, o dar cumplimiento a nivel de la gestión pública. En efecto, no existe un acuerdo sobre qué, ni cómo se ejecuta la rendición de cuentas. Ebrahim (2003) la define como la responsabilidad de responder por un desempeño particular ante las expectativas de distintas audiencias, partes interesadas y por su parte Zadek (citado en Bonbright, 2007) señala que se trata de lograr que sean responsables quienes tienen poder sobre las vidas de la gente y finalmente de una voz o canal de expresión de la gente sobre temas que repercuten en sus propias vidas. Pero no cabe duda que frente a una sociedad civil cada vez más empoderada, la rendición de cuentas contribuye a ganar legitimidad en el ejercicio del poder público.

En términos operativos, el requerimiento por mayor transparencia y rendición de cuentas ha significado incorporar este vocablo en el glosario a usar y aplicar por parte de los directivos públicos. En este marco, el desafío de la gobernabilidad democrática es hacer la gestión pública más efectiva en términos de los resultados de las políticas y más “responsable” en relación con los ciudadanos. Por ello, el gobierno y en particular los directivos tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad. La realización de este valor (o meta-valor) político, depende para ser efectivo de dos factores, a saber:

- a) Primero, de la capacidad de los ciudadanos para actuar informadamente en la definición de las metas colectivas de su sociedad.
- b) En segundo lugar, de la disponibilidad de mecanismos institucionales que garanticen el control público de las acciones de los gobernantes, no sólo mediante las elecciones, sino también a lo largo del mandato de los representantes.

De esta manera, existen diversos mecanismos para su concreción, algunos impulsados por actores externos a la organización (la ciudadanía, organizaciones intermedias de la sociedad civil como los centros de pensamientos y las ONG, el Congreso, etc.), u otros de iniciativa del propio directivo (como cabildos y cuentas públicas, medios electrónicos tales como páginas web e informativos, memorias institucionales, entre otras).

En el caso de Chile, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley. N° 20.285), considera mecanismos de ambos tipos. Por el lado de los mecanismos impulsados por actores externos, establece que los ciudadanos pueden solicitar cualquier información que generen las instituciones públicas, siempre que no sea “sensible” o afecte el interés o la seguridad nacional. Por el lado de los mecanismos de resorte interno (transparencia activa), obliga a las

instituciones a publicar información de diverso tipo (presupuesto, remuneraciones, personal, licitaciones, compras, etc.).

7) El directivo como innovador

Cualquier organización pública o privada exige a sus directivos un conjunto de comportamientos orientados a implementar nuevas ideas o instrumentos para mejorar los procesos, los productos y/o los resultados (innovaciones). Los diversos autores que han abordado la innovación como un proceso organizacional, han concluido que se trata de un proceso complejo y desestructurado (Ballart, 2001). Por ejemplo, el proceso de una innovación puede tener diversos orígenes, pero rara vez su origen es un mandato o lineamiento específico. La mayor parte de las innovaciones son de tipo no programada. No surgen de una planificación, sino más bien de un proceso de ensayo y error. Es un proceso interfuncional (distintas personas y unidades) e intensivo en conocimiento, su éxito no está garantizado y depende mucho del contexto donde se produce.

Los directivos públicos suelen tener entre sus responsabilidades un conjunto de iniciativas de mejora, esto es, una especie de lista de tareas pendientes que varían en su composición, amplitud y prioridad (casi siempre de manera no formalizada) y, que cuando se dan las circunstancias, se convierten en proyectos reales. Esto implica que el directivo debe tener la capacidad de identificar las oportunidades de mejora que se presentan en su organización y en el entorno que la rodea y de evaluar si existen las condiciones para llevarlas adelante.

El rol del directivo no es desarrollar la innovación sino liderarla. En instituciones compuestas principalmente por profesionales, como es común en el sector público (médicos, profesores universitarios, economistas, entre otros), este rol debe ser asumido primordialmente por ellos. El rol innovador del directivo público se manifiesta básicamente en crear las condiciones institucionales incentivando, promoviendo y guiando el proceso de mejora. Esto último implica marcar la finalidad de la mejora (lo que se quiere lograr) y administrar y contener las fuerzas contrarias, tales como las resistencias al cambio, el temor o ansiedad, la aversión al riesgo y la inercia.

Finalmente, es claro que las TICs y las redes sociales son una realidad palpable en la sociedad actual, sobre todo para las generaciones más jóvenes, que no conciben las relaciones personales ni las comunicaciones sin ellas. Por otra parte, también es evidente que en el caso de Chile la presencia de las instituciones públicas en las redes sociales todavía es baja. El rol del directivo público en este caso, al igual que en el resto de las innovaciones, es liderar el proceso mediante el cual las instituciones públicas utilizan las TICs como herramientas para lograr mayor eficiencia y las redes sociales como canal de difusión, de escucha y participación.

CAPÍTULO IV

El perfil esperado del directivo público

Una vez identificados y analizados en el capítulo anterior los principales roles que un directivo público debe asumir, podríamos concluir entonces, que si dichos roles se desempeñan eficazmente, sería condición suficiente para la generación de valor público en la gestión del Estado, producto de un desempeño directivo exitoso. Pero la evidencia indica que cuando un directivo público es enfrentado a los desafíos propios de su función y a la arena descrita en el Capítulo II, lo anterior no necesariamente ocurre de este modo. Más aún, muchos costos sufridos por la ciudadanía producto de desaciertos en la gestión de las organizaciones públicas se hubieran evitado si dispusiéramos de una teoría general de dirección pública, capaz de prescribir decisiones, conductas y acciones que orientaran al directivo en la resolución mecánica de dichos desafíos. Pero ello, debemos admitir, está lejos de la realidad.

Por esto, la generación de valor público requiere de un perfil directivo público integral y exigente dada la naturaleza y alcance de la función directiva. En primer lugar es necesario que el directivo conozca la evolución histórica de los modelos de gestión pública aplicados a través de los años, identificando y entendiendo cuáles han sido los facilitadores de éxito en cada arena o contexto determinado, así como también, cuáles han significado importantes esfuerzos y gastos ineficaces para el Estado. Las ideas refundacionales y voluntaristas en materia de gestión pública, en particular aquellas basadas en ideologismos, intuiciones y prejuicios, normalmente han terminado siendo rechazadas e imprimiendo significativos costos a los proponentes y a los ejecutores.

Como segundo requisito, es condición sine qua non que el directivo visualice, y más aún, entienda causalmente la arena intra, extra e inter-institucional, así como los intereses e interrelaciones entre los otros actores que la conforman. En particular, si su misión o mandato es generar valor público, y no sólo evitar conflictos o dar gobernabilidad a un sector determinado, proveyendo para ello ciertos bienes y servicios públicos.

De esta manera, el directivo por la sola naturaleza de su función pública debe desempeñar un conjunto de roles para crear valor, cada uno de los cuales puede cobrar más o menos relevancia según los distintos escenarios, en particular si su labor es desarrollada en una arena de normalidad administrativa, de cambio organizacional o de crisis.

Por último, cabe destacar que revisados los contenidos de los capítulos anteriores, también es posible concluir que la creación de valor público, además de ayudar al directivo a determinar qué bienes o servicios debe proveer el Estado, nos sugiere que ellos deben ser provistos en un marco de legitimidad, lo que obligatoriamente nos traslada desde la jurisdicción del qué, a la del cómo hacerlo o lograrlo, ámbito en el cual la ética pública juega un papel significativo.

1) La ética en el servicio público como marco valórico para el directivo

La generación de valor en la gestión del Estado exige que el directivo promueva y actúe de acuerdo a una determinada “ética pública”, pero ¿qué entenderemos por ética pública? Las definiciones respecto del concepto ética son variadas, pero para estos efectos consideramos apropiado acotar su significado al “conjunto de normas y costumbres que regulan el comportamiento humano en una comunidad”. En una definición más aplicada y vinculada al dominio de la gestión pública, Todres (1991: 25) señala que “un comportamiento ético no se refiere sólo a lo relacionado con la honestidad, sino que se extiende además a la calidad y perfección del trabajo, al clima laboral, a la atención de la ciudadanía, es decir, la ética es más amplia que la censura de conductas corruptas en razón de un beneficio pecuniario directo e inmediato, sino que exige un trabajo bien hecho y, sobre todo, una continua y constante referencia al público, a los ciudadanos, en la tarea administrativa” (citado en Barra, 2007).

Por su parte, Drapkin (1991: 24) complementa dicha definición. Señala que “el sólo incremento de la racionalidad y la eficiencia de la función pública administrativa y su apego a la legalidad, no resulta suficiente para alcanzar una gestión idónea, en el amplio sentido del término, y cumplir los fines superiores del Estado y la Administración que se fundan y orientan en valores esenciales éticos como son el bien común y el interés público”.

De esta manera, es claro que la ética pública surge entonces, como el marco conceptual llamado a amalgamar un conjunto de valores deseables en el directivo público de cara a los desafíos del Estado en Chile. Lo anterior, cobra mayor relevancia en el contexto nacional, marcado en las últimas décadas por rápidos y significativos cambios sociales y económicos, varios de los cuales fueron descritos en el Capítulo II. No cabe duda que los procesos de modernización implican un cambio en los valores básicos de las sociedades, que pueden eventualmente decantar en un resquebrajamiento de su consistencia ética.

Para iniciar la reflexión, recordemos que en toda organización en virtud de la cultura organizacional vigente, es posible identificar ciertos valores fuertemente arraigados. Ello producto de la socialización pública de los distintos modelos de gestión teórico-conceptuales aplicados y/o difundidos, como también del aporte particular de liderazgos estables o de paso por la institución, cuyas motivaciones pueden responder a convicciones propias y adoptadas en virtud de visiones ideológico-doctrinas, o relacionarse con conductas adquiridas de códigos específicos y asociados a una función pública particular. Por su parte, los valores organizacionales compartidos pueden explicarse como respuesta a conductas normadas en la organización, o también ser producto de consensos explícitos o implícitos construidos en la informalidad. En efecto, es pertinente tener en cuenta entonces, que los valores propios del directivo público, deberán más temprano que tarde y en el mejor de los escenarios, armonizarse con los dominantes en la organización. De lo contrario, se está frente a la necesidad de gestionar un cambio cultural de largo aliento en la institución.

Así, adoptando la opción metodológica y conceptual de asumir la ética pública como el núcleo de valores deseados en un directivo público, podemos intentar seleccionar de un universo amplio, un conjunto razonable de valores descritos en la literatura. Esta tarea

resulta más compleja cuando no existe una definición oficial sobre qué modelo de gestión se propone aplicar en el proceso de modernización del Estado. No cabe duda de que resulta más fácil vincular valores y competencias a modelos específicos, como por ejemplo un modelo burocrático o uno de tipo gerencialista, los que están profusamente definidos y descritos en su forma y objetivos.

De este modo revisemos qué valores son deseables, sin que esta selección pretenda circunscribir el listado a los valores mencionados a continuación.

■ **Respeto a la normativa legal y a su cumplimiento:** como se mencionó anteriormente, la ética pública se relaciona con las normas que regulan a una determinada comunidad, que en este caso corresponde a la administración pública, y por ello, es requisito necesario desarrollar conductas y comportamientos apegados a las normas y costumbres vigentes en dicha colectividad. Podemos por ejemplo, rescatar del modelo burocrático conceptos como la imparcialidad en el comportamiento funcionario, que garantiza la seguridad jurídica de los ciudadanos frente a la discrecionalidad del Estado.

■ **Probidad:** desde una aproximación administrativa se puede entender probidad como el desempeño intachable, honesto, veraz y leal a la función del cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular. Si bien esta definición nos podría conducir a la discusión de frontera entre legalidad y legitimidad es conveniente mantener el foco interpretativo en los conceptos enunciados en la definición inicial. De esta manera y como ejemplo, en una conducta proba el directivo se preocupa de gestionar la información sensible o estratégica de la institución, de modo de no afectar o beneficiar a particulares, tanto respecto de terceros, como respecto del Estado.

■ **Transparencia:** al igual que la probidad, la transparencia en el espacio de lo público cuenta con un marco normativo. De tal modo, este valor se vincula a la conducta directiva de respeto al derecho que permite a cualquier persona tener conocimiento de información disponible en cualquier entidad estatal. De este modo, el directivo al ejercer la función pública debe tener la convicción de que tanto al decidir y ejecutar, así como respecto de las consecuencias de dichos actos, ello pueden estar bajo el escrutinio y el control público (de actores externos y de la sociedad). Más aún, corresponde a un comportamiento virtuoso incentivar la difusión de los resultados de la gestión, con objetividad, veracidad y responsabilidad.

■ **Responsabilidad:** en el ámbito de lo público este valor tiene varios alcances, dado que entre otros, se vincula al anglicismo *accountability* o responsabilización en el marco de la función de cuenta pública. Pero en este texto, enfatizamos a través de este concepto la voluntad del directivo a anticipar y responder por sus decisiones y omisiones, así como también respecto de los resultados y efectos de su decir y actuar en el ejercicio de la función directiva. Ello cobra importancia, en especial cuando su conducta afecta o beneficia a ciudadanos directamente, o al asignar recursos financieros e institucionales, que en definitiva siempre pueden tener usos alternativos más rentables socialmente. Como ejemplo, podemos mencionar como una conducta responsable, el no adoptar medidas de tipo “efectistas” o “populistas” de corto plazo cuando estas no resuelven una necesidad o problema público en el mediano o largo plazo, sino más bien agravan el problema.

■ **Compromiso con el bien común:** Entenderemos este concepto como la convicción de trabajar inspirado en el bien común, misión superior del Estado. Ello exige cierto grado de altruismo y sensibilidad social en el directivo público, así como la disposición a instaurar o sumarse a agendas colectivas que promuevan el bienestar en la ciudadanía, dado que no siempre son eficaces los esfuerzos aislados para abordar esta tarea. Como ejemplo, podemos destacar la disponibilidad permanente que debe mostrar el directivo público para acometer labores que puedan significar costos privados o respecto de su imagen, cuando ello es necesario al tener que enfrentar a la población en una situación de emergencia o descontento producto de una medida pública.

■ **Empatía y sensibilidad:** En sintonía con los valores anteriores, es deseable que el directivo manifieste empatía y sensibilidad social en su tarea, no obstante su función se relacione con ámbitos de política distantes de aquellas carteras tradicionalmente concebidas como sociales. Ello no implica como contraparte adoptar posturas débiles, o peor aún populistas, pero sí sentir o entender la problemática que pueda afectar a otros, por muy lejanos que estén de su dominio institucional. Por ejemplo, no es posible olvidar que las medidas regulatorias, diseñadas e implementadas en el marco del ejercicio discrecional del poder público, puede determinar ganadores y perdedores, donde la empatía y la sensibilidad para apoyar a los posibles perdedores no sólo es un deber ético, sino también un medio para contribuir a la gobernanza y a la paz social.

■ **Sentido de urgencia y de excelencia:** Este atributo dice relación con la puntualidad en el ejercicio de la función pública, ello implica la preocupación por desplegar creatividad y proactividad para que, en un marco de excelencia, se logre equilibrar la exigencia de calidad y de oportunidad en la formulación e implementación de soluciones. Actuar ágilmente y enfocado en los resultados y la satisfacción de los ciudadanos al aplicar los mayores estándares de calidad, eficacia y eficiencia posibles, debe ser considerado un valor relevante en la gestión y dirección del Estado. Ello por ejemplo, es especialmente importante, cuando se espera contribuir a instalar una democracia de derechos, y se advierte por su parte, una ciudadanía cada vez más empoderada respecto de ellos.

■ **Tolerancia y serenidad:** La gestión del Estado es compleja, tal y como se ha mencionado a través del texto, poblada de inercias y fuerzas de cambios, lo cual implica actuar sereno frente a las expectativas y resultados esperados. La construcción de consensos y coaliciones que otorguen legitimidad a las propuestas y acciones, a veces tardan más de lo previsto e incluso pueden describir retrocesos. Ello no puede ser una excusa para desertar, sino más bien una oportunidad de aprendizaje para el buen gobierno. En este marco, las negociaciones y mediaciones necesarias a conducir como directivo, exigen serenidad y respeto a las opiniones y prácticas de otros, las que pueden ser contrarias y fundadas en convicciones, presiones o intereses distintos. Por ejemplo, en las negociaciones con los usuarios de la institución, o en su defecto con las asociaciones del funcionariado, es posible que el directivo enfrente argumentos y posturas que lo distancien del mandato recibido. Pero ello debe ser manejado con serenidad, evitando emitir juicios o conclusiones apresuradas, que en definitiva, impidan la creación de un campo común desde el cual construir colaborativamente, cursos de acción que aborden las diferencias.

■ **Perseverancia y disciplina:** En alineación con los conceptos anteriores, es posible también destacar la necesidad de que el directivo tenga la disposición a enfrentar con el rigor necesario los desafíos que su función conlleva, así como también, incentivar en sus subordinados un cierto orden o comportamiento en este sentido. Perseverar por su parte, implica desde una perspectiva positivista, no sólo ver la “mitad del vaso lleno”, sino que diseñar e implementar estrategias para alcanzar un fin determinado, ello teniendo en cuenta la diversidad de actores e intereses que en ciertas oportunidades es necesario armonizar. De esta manera, la disciplina y la perseverancia de los directivos se ponen a prueba cuando, por ejemplo, la agenda gubernamental incluye impulsar reformas estructurales. Entre ellas, podemos mencionar los esfuerzos necesarios para llevar a delante la reforma al sistema de pensiones en Chile del año 2008, conocida es la arquitectura que fue necesaria construir gradualmente para lograr legitimidad y el consenso para su aprobación (ver Arenas, 2010).

■ **Sentido de la colaboración:** La compleja demanda que enfrenta el Estado requiere frecuentemente de una respuesta multisectorial, para ello, es un atributo virtuoso la disposición a trabajar colaborativamente, logrando sinergias gracias a la coordinación y complementariedad entre instituciones, funciones y acciones públicas. No obstante, la permanente tensión entre visiones e intereses de los distintos actores que gestionan cada una de las estructuras del Estado, hacen de la coordinación un recurso escaso. Más aún, ella puede en ocasiones ser desincentivada por los numerosos sistemas de control, o las distintas instrucciones y mandatos de las instancias y autoridades superiores. Debido a lo anterior, los directivos se ven muchas veces enfrentados a la disyuntiva de colaborar o no con otros directivos, tanto dentro como fuera de la institución. La forma que adopta finalmente el directivo para enfrentar dichas situaciones, se traduce en una señal potente tanto para sus subalternos, como para otros actores externos relevantes, fortaleciendo o debilitando las confianzas y el trabajo en equipo, según sea su opción.

■ La colaboración es un valor deseable en la organización, que debe ser promovido tanto a través del “**ejemplo personal**” como por medio del “**ejercicio de la función directiva**”. Así, entre otros se debe propender a construir una visión conjunta, definir y comunicar objetivos claros, incentivar y premiar las prácticas colaborativas y reconocer el trabajo bien hecho. Como ejemplo, se puede destacar la acción pública a nivel territorial, donde se requiere la atención y la disposición de los directivos para construir los puentes de confianza que posibiliten la coordinación. En la práctica, no es extraño apreciar acciones de servicio público, que a nivel local además de duplicar esfuerzos y disputar beneficiarios con otras agencias nacionales o sub nacionales, compiten por el reconocimiento público de dichas actividades y/o resultados.

■ **Discreción:** La función directiva exige mantener reserva y actuar siempre con ponderación, principalmente con los usuarios e instituciones relacionadas, dado que en ocasiones no sólo se gestiona información sensible sino que las decisiones directivas pueden tener efectos no deseados sobre terceros, si ellas no son comunicadas en el marco y momento adecuado. Por ejemplo, información filtrada por descuido sobre procesos de modernización que impliquen cambios de personal en la estructura organizacional, pueden generar significativa ansiedad en el funcionariado, incentivando conflictos en el ambiente interno. De igual manera, si se estudian cambios en el marco regulatorio o en la oferta programática de una institución, dichas propuestas deben ser manejadas con especial confidencialidad respecto del ambiente externo, de modo de evitar conflictos innecesarios de gobernabilidad.

■ **Coherencia:** No obstante los valores anteriores conformen el bagaje de un directivo público, ello podría no ser suficiente, si no se advierte que éste tiene la convicción y el coraje para ejercer, consecuentemente con ellos, la función directiva. En efecto, entenderemos como coherencia a la relación entre la forma de pensar, expresar y actuar de un directivo público, en otras palabras “entre lo que dice que los colaboradores deben hacer y lo que él hace”. Por ejemplo, es desafiante mantener una conducta coherente al momento de tomar decisiones que puedan revestir implicancias políticas no deseadas, ello puede exigir extrema habilidad para conciliar variados intereses, y a la vez, ser coherente bajo la definición anterior.

Si bien la identificación anterior no es exhaustiva, y podría ser complementada con otros valores específicos y atingentes a ámbitos de política y funciones particulares de competencia de un directivo determinado -tales como la fiscalización, la defensa, la rehabilitación o el apoyo a sectores vulnerables- es público notorio, que la tarea fundamental del Estado nos obliga a adoptar una postura vital respecto de los valores intrínsecamente vinculados a la misión del Estado. En este sentido, Baena (1993) señala que el nacimiento del poder público es “consecuencia de la necesidad de coordinar y controlar la actividad social en aras al logro de un bien colectivo”.

Por último, cabe señalar que los valores descritos se superponen con fronteras particulares difíciles de delinear, no obstante, ellos convergen y contribuyen a configurar lo que podemos convenir por ética pública.

2) Las competencias para el perfil del directivo público

Revisado el marco ético y los valores más relevantes y deseables en un directivo público, corresponde complementar dicho análisis explorando las competencias necesarias para que el directivo cumpla adecuadamente sus roles. Esta reflexión, cabe recordar, también pertenece a la jurisdicción del cómo ejercer la función directiva para crear valor público. De esta manera, las competencias también deben ser priorizadas según los principios organizacionales y los estilos de gestión pública que se postulan o se quieren promover (Longo, 2002). En efecto, dependiendo del modelo y su marco de referencias, el conjunto de competencias necesarias para un directivo público en una burocracia, probablemente no será convergente con el conjunto de competencias necesarias bajo un modelo gerencial ortodoxo.

Dicho marco de referencia (real o teórico), responde a una definición netamente normativa que refleja la visión o proyecto de Estado vigente en una sociedad. La reflexión sobre el Estado y la gestión pública, que fue muy activa en los años 90, ha estado ausente del debate público y político más integral en los últimos años, por lo que actualmente no se cuenta con un marco normativo general que permita orientar la selección de las competencias. En ausencia de un modelo más integral, la alternativa más accesible, es la base empírica. Esto es, estudiar lo que efectivamente hacen los directivos públicos en su día a día, qué de ello funciona y cómo de dicha evidencia y aprendizaje es posible “prescribir” un conjunto de recomendaciones prácticas, no obstante la información necesaria para construir esta base sea aún muy escasa o se encuentre dispersa para el caso chileno.

Para abordar la identificación de competencias, cabe explicitar que usaremos la definición clásica desarrollada por McClelland (1973), esto es, entenderemos como competencias al conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que permiten el desempeño responsable y eficaz de las actividades dentro de un contexto determinado.

Las características de una competencia son: El saber (conocimiento); el saber hacer (habilidades y destrezas); y el saber ser, que se puede entender como la capacidad de valorar el “saber” y el “saber hacer” y estar dispuesto a actuar en consecuencia (actitudes y valores).

Las competencias pueden originarse (ver Recuadro N°10) en motivaciones, rasgos del carácter, valores, capacidades cognoscitivas o de conducta, es decir, cualquier característica que determine el desempeño de los individuos en su ambiente social o laboral (Mitrani, 1992). De hecho cabe destacar, que ciertos atributos o competencias, según el contexto, pueden ser elevados a nivel superior o valórico, en particular cuando se trata de relevar conductas deseables o habilitantes que estén asociadas a ciertas competencias o atributos.

Recuadro N° 10 Origen de las competencias

- > Se entiende por motivación una necesidad subyacente o una forma de pensar que impulsa, orienta y selecciona la conducta de una persona, como por ejemplo, la necesidad de logro y la necesidad de recompensa económica.
- > Por rasgo de carácter se entiende una predisposición general a conducirse o reaccionar de un modo determinado mostrando, por ejemplo, confianza en sí mismo, autocontrol o resistencia al estrés.
- > El concepto de sí mismo. Son el conjunto de actitudes o valores con los que una persona se identifica.
- > Las capacidades cognoscitivas y de conducta. Se refieren a las habilidades observables (escucha activa, expresión verbal, responsabilidad), u otras no observables (razonamiento deductivo o inductivo)

Fuente: Mitrani, Dalziel, Suarez de Puga (1992).

Desde el punto de vista instrumental, las competencias requeridas para desempeñar eficazmente los roles que implica un cargo, se sistematizan en perfiles que con mayor o menor agregación, seleccionan y describen el conjunto de competencias requeridas. En los sistemas de función pública más avanzados, estos perfiles se utilizan, junto con otros instrumentos (requisitos, entrevistas, test psicológicos, etc.), en la selección de los directivos.

En el caso de Chile, la Dirección Nacional del Servicio Civil utiliza en los concursos para proveer los cargos de primer y segundo nivel en la jerarquía de cargos del sector público, un conjunto de competencias genéricas denominado “Atributos y Perfil del Alto Directivo Público” que orientan la selección de los candidatos (ver Recuadro N° 11). Si bien los atributos o competencias consignados en este perfil son homogéneos para todos los cargos, la ponderación asignada a cada uno de ellos en concursos específicos, varía en función del nivel jerárquico y de las características específicas del cargo que se necesita llenar.

Recuadro N° 11
Descripción del ciclo de políticas públicas (*)

1. VISIÓN ESTRATÉGICA

Capacidad para detectar y comprender las señales sociales, económicas, tecnológicas, culturales, de política pública y políticas del entorno local y global e incorporarlas de manera coherente a la estrategia institucional.

2. GESTIÓN Y LOGRO

Capacidad para orientarse al logro de los objetivos, seleccionando y formando personas, delegando, generando directrices, planificando, diseñando, analizando información, movilizand recursos organizacionales, controlando la gestión, sopesando riesgos e integrando las actividades de lograr la eficacia, eficiencia y calidad en el cumplimiento de la misión y funciones de la organización.

3. RELACIÓN CON EL ENTORNO Y ARTICULACIÓN DE REDES

Capacidad para identificar a los actores involucrados (stakeholders) y generar las alianzas estratégicas necesarias para agregar valor a su gestión y/o para lograr nuevos resultados interinstitucionales, así como gestionar las variables y relaciones del entorno que le proporcionan legitimidad en sus funciones. Capacidad para comunicar oportuna y efectivamente lo necesario para facilitar su gestión institucional y afrontar, de ser necesario, situaciones críticas.

4. MANEJO DE CRISIS Y CONTINGENCIAS

Capacidad para identificar y administrar situaciones de presión, contingencia y conflictos y, al mismo tiempo, crear soluciones estratégicas, oportunas y adecuadas al marco institucional público.

5. LIDERAZGO

Capacidad para generar compromiso de los funcionarios/as y el respaldo de las autoridades superiores para el logro de los desafíos de la institución. Capacidad para asegurar una adecuada conducción de personas, desarrollar el talento, lograr y mantener un clima organizacional armónico y desafiante.

6. INNOVACIÓN Y FLEXIBILIDAD

Capacidad para transformar en oportunidades las limitaciones y complejidades del contexto e incorporar en los planes, procedimientos y metodologías, nuevas prácticas tomando riesgos calculados que permitan generar soluciones, promover procesos de cambio e incrementar resultados.

7. CONOCIMIENTOS TÉCNICOS

Poseer los conocimientos y/o experiencias específicas, que se requieran para el ejercicio de la función.

Fuente: <http://www.serviciocivil.gob.cl/atributos-y-perfil-del-adp>

Ahora si bien escapa a los objetivos de este trabajo validar o replantear el perfil actualmente utilizado en el Sistema de Alta Dirección Pública, resulta interesante analizar el conjunto de competencias que conforman dicho perfil contrastándolas con los desafíos, roles y valores analizados en el texto, de modo de identificar eventuales brechas. De esta manera, de un conjunto amplio de competencias transversales se pueden destacar las siguientes, agrupadas según ámbito que enfrenta el directivo²¹:

²¹ Algunas de las competencias mencionadas son relevantes en más de una agrupación, pero se optó por no repetirlas. Ejemplo de ello, es la comunicación efectiva que es relevante no sólo en el ámbito político, sino que también en el gerencial, el personal y el técnico.

Competencias políticas o estratégicas:

- > conocimiento y capacidad para desenvolverse en la arena política
- > capacidad de argumentar, negociar y alcanzar acuerdos
- > capacidad para construir relatos y comunicarlos efectivamente
- > capacidad para escuchar, defender intereses e influir en terceros
- > capacidad para crear coaliciones

Competencias gerenciales u operativas:

- > capacidad de intermediar y resolver conflictos
- > capacidad de planificar y controlar
- > capacidad de argumentar, debatir e influir en terceros
- > capacidad de tomar decisiones en distintos estadios
- > capacidad de reconocer y retroalimentar

Competencias técnicas:

- > capacidad de análisis crítico
- > capacidad de recopilar, analizar y difundir información
- > capacidad para trabajar en ambientes multidisciplinares e intersectoriales
- > conocimiento teórico y práctico en la formulación y gestión de políticas públicas
- > creatividad

Competencias personales:

- > resiliencia
- > capacidad para enseñar y para “aprender a aprender”
- > capacidad de trabajar en equipo
- > habilidad para crear y mantener relaciones interpersonales
- > reconocimiento a la diversidad y la multiculturalidad
- > adaptabilidad a situaciones nuevas y el manejo de escenarios turbulentos o de crisis
- > experiencia previa (oficio)

De este modo, los valores y las competencias abordadas a través del texto, constituyen según sea el caso, el bagaje que cada directivo público debería poseer o profundizar para que, en un marco ético determinado, ejerza su función creando valor público para la ciudadanía.

La idea anterior propone entonces, entender que para desarrollar la función directiva en el estado actual, se requieren personas capaces de cumplir roles variados y complejos, lo que determina que el perfil de dicho directivo integre todas o la mayoría de las competencias transversales revisadas en el texto. Definitivamente, no es posible asumir que un experimentado profesional que maneje en forma exitosa técnicas gerenciales, pueda por ese hecho, desempeñarse exitosamente en la función directiva pública; lo mismo aplicaría, para un profesional joven y comprometido que haya logrado exigentes niveles de calificación o especialización en connotadas universidades. En este sentido, cabe citar a Lynn (1996), que describe la gerencia pública como un “oficio/arte” (en el sentido aristotélico) o como una “ciencia” (en el sentido platónico). Dicha definición precisa para la dirección pública, que ésta pueda ser entendida como: a) una disciplina intelectual (ciencia), como un objeto de conocimiento y generadora de teoría; b) un arte de intuición y experiencia; y c) una profesión en donde la jurisdicción establece práctica, arte y teoría.

CONCLUSIONES

Este trabajo ha intentado recoger los aspectos identificados como relevantes para un directivo de I, II y III nivel, a través de la revisión bibliográfica disponible y de la experiencia de los autores. De esta propuesta y del aporte y trabajo colaborativo prestado por el Servicio Civil, se pueden priorizar las siguientes conclusiones, muchas de las cuales, debido a la falta de evidencia, corresponden más bien a consensos analíticos y a hipótesis de trabajo de responsabilidad de los autores, basadas en juicios expertos y en el análisis de la mencionada literatura.

1. La evolución de los modelos e instrumentos de gestión pública

La historia de la gestión pública durante el siglo XX, y lo que va transcurrido del actual, se caracteriza por la implementación sucesiva de diversos modelos o paradigmas de gestión, que por lo general parten en la academia y pasan de la teoría a la práctica en momentos de crisis de los Estados y las economías. En efecto, cada uno de estos modelos ha surgido en contextos históricos, sociales y culturales bien definidos, lo que en general les da el carácter de experiencias locales o regionales, y de paso cuestiona el rol que han cumplido los organismos internacionales y las agencias de cooperación, las que han promovido la globalización y la extrapolación de estos modelos a otras realidades sociales y culturales muy distintas.

Los nuevos enfoques han sido implementados sobre la base de un aparato público ya en operación. Es decir, sobre principios, estructuras e instrumentos ya validados política y socialmente, de tal suerte que la mayor parte de los Estados se han ido diseñando y reformulando a partir de “oleadas” de reformas, tendencia de la cual el Estado chileno no es una excepción.

Asimismo, cada modelo ha mostrado ventajas y desventajas, pues ofrece un conjunto específico de políticas, instrumentos y técnicas que pueden ser tomados como referencia a la hora de decidir la mejor forma de abordar un problema público particular, por lo que conocer, contextualizar y aplicar estas herramientas parece ser un desafío vigente para los altos directivos públicos. En definitiva, cada modelo ha contribuido a mejorar la gestión gubernamental, introduciendo y revitalizando conceptos como la imparcialidad, la eficiencia (burocracia), el foco en los usuarios o beneficiarios, la preocupación por los resultados (NGP), la participación ciudadana y la transparencia (post NGP), por mencionar los más relevantes.

2. La arena social, política e institucional: un entorno de amenazas y oportunidades

La sociedad chilena ha cambiado. No cabe duda de que nuestro país se encuentra hoy en un estadio muy distinto al de hace dos o tres décadas, tanto en lo económico, lo demográfico, lo social y político. Estos cambios modelan lo que la ciudadanía exige y espera del Estado, expectativas que deben ser entendidas y asumidas por los altos directivos públicos. Por tanto, los deseos de la ciudadanía respecto de lo que debe hacer el gobierno han ido creciendo exponencialmente. En los últimos años han surgido demandas que van más allá de la cobertura y la calidad de los servicios, aludiendo a la equidad en el acceso (gratuidad en la educación, fin al lucro en la educación subvencionada, pensiones más solidarias). A lo anterior, se deben agregar las expectativas potenciadas a partir de la última campaña presidencial de Michelle

Bachelet: reforma tributaria, constitucional y educacional, derechos de los pueblos originarios, entre otras cosas. Todo esto complejiza y amplía el ámbito de conocimientos y competencias que requiere el directivo, así como el rol que debe desempeñar.

Otro hecho relevante de los últimos años es la importancia que han cobrado los programas de gobierno como determinantes de la agenda del Estado. Dichos programas han crecido en complejidad y agregado compromisos cada vez más específicos y acotados en el tiempo, expresados en hitos y metas cada vez más concretas (incluso cuantitativas), con amplia difusión pública y a veces determinando la agenda comunicacional de la presidencia, y por ende, de los directivos.

Si a lo anterior se le agrega que el mandato presidencial chileno es comparativamente corto (cuatro años sin reelección), ello configura un contexto de urgencia por lograr y mostrar resultados en plazos relativamente breves, en el que la presión sobre el aparato público y sobre los directivos públicos puede ser considerable.

3. Necesidad de un marco de referencia para los múltiples roles y funciones del alto directivo público

El alto directivo público tiene al menos dos clientes prioritarios: los ciudadanos y las autoridades políticas. Ambos son legítimos mandantes o stakeholders de la administración en un contexto de democracia representativa, por lo que el dirigente que no preste la suficiente atención a estos grupos de interés, puede terminar restando aliados claves para la oportuna implementación de las propuestas programáticas²².

El modelo de valor público, en este contexto, proporciona un marco de referencia para dar coherencia a la multiplicidad de roles y funciones que cumplen, cotidianamente, los directivos públicos. La importancia que cobran en dicho modelo, aspectos como la gestión política y la legitimidad ante la ciudadanía, se complementan adecuadamente con la preocupación por la eficacia y la gestión estratégica propuesta por los enfoques de corte más gerencial. En este contexto, se identifican como preponderantes para los directivos públicos los roles que debe desempeñar como formulador, gestor de políticas públicas y comunicador. Dependiendo del nivel jerárquico, la función estratégica del directivo se debe reinterpretar como ayudar a definir o influir de manera significativa en las políticas públicas (I nivel), pero también a operacionalizar, aterrizar y traducir las políticas públicas en programas y proyectos específicos (II y III nivel).

Por otra parte, al directivo le corresponde no sólo dirigir hacia adentro (gestor de la organización), sino que también promover un entorno que autorice y favorezca la gestión de las políticas públicas definidas. Este último ámbito de acción implica relacionarse con el entorno, negociar, persuadir y convencer, por lo que adquieren relevancia cualidades como el liderazgo, el “manejo político”, la negociación y la comunicación como capacidades deseables de un directivo público.

22 Conclusiones de talleres realizados en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile en octubre de 2013. Disponibles on line en: <http://www.inap.uchile.cl/extension/actividades-destacadas/103900/taller-de-analisis-de-politicas-publicas-tapp>

4. Perfil esperado: valores y competencias del directivo público

La ética pública surge como el marco conceptual llamado a amalgamar el conjunto de valores deseables en el directivo público, de cara a los desafíos del Estado en Chile. Si bien concebimos a la ética pública como el núcleo de valores deseados en un directivo público, al no existir una definición oficial sobre qué modelo de gestión se propone aplicar en el proceso de modernización del Estado, resulta difícil identificar valores particulares dada la coexistencia de los modelos vigentes, los que responden a visiones ideológicas (valóricas) explícitas o implícitas.

Por su parte, las competencias también deben ser priorizadas según los principios organizacionales y los estilos de gestión pública que se postulan o quieren promover. En efecto, dependiendo del modelo y su marco de referencia, el conjunto de competencias necesarias para un directivo público en una burocracia, probablemente no será convergente con el conjunto de competencias necesarias bajo un modelo gerencial más ortodoxo. De este modo, los valores y las competencias abordadas a través del texto, corresponden según sea el caso, al bagaje que cada directivo debería poseer o profundizar para que, en un marco ético determinado, ejerza su función creando valor público para la ciudadanía.

En nuestro contexto, lejos de cumplirse la máxima “gerencialista” que propone la perfecta separación entre el diseño y la implementación de políticas, de no mediar cambios globales y estructurales en la forma en que se gestiona el Estado en Chile, como en otros países de la región, debemos aceptar y entender que el directivo público seguirá interviniendo tanto en el diseño, como en la implementación de las políticas y programas públicos y sus capacidades deberán dar cuenta de aquello.

En virtud del análisis es posible concluir también que es una simplificación peligrosa asumir que el buen desempeño gerencial privado puede ser extrapolable mecánicamente a la función pública. No obstante el valor que tienen las técnicas gerenciales en la gestión, estas no necesariamente son aplicables en la alta dirección pública. En este sentido, la política en todas sus expresiones, y en particular, la respuesta a ella del directivo en la gestión organizacional (búsqueda de resultados) y en la función directiva (búsqueda de gobernabilidad), debe ser asumida más como una oportunidad para lograr legitimidad, aliados y validación, que como una amenaza, pérdida de tiempo o desviación de la misión estratégica.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, L. (1996). "Estudio Introductorio". En Luis F. Aguilar Villanueva (editor). El Estudio de las Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrúa, segunda edición.

Alessandro, Martín; Lafuente, Mariano y Carlos Santiso (2013). "The role of the center of government: a literature review". IDB Technical Note n°581.

Angell, A. (2003). "Party Change in Chile in Comparative Perspective". Revista de Ciencia Política vol. XXIII, n°2, pp. 88-108.

Araya, E. y Cerpa, A. (2008). "La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena". Revista de Estudios Politécnicos, vol. VII, n° 11, pp. 19-47.

Arenas, Alberto (2010). Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una experiencia exitosa de política pública en democracia. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.

Baena, M. (1993). Curso de ciencia de la administración, Vol 1. Madrid: Tecnos, tercera edición.

Ballart, X. (2001). Innovación en la gestión pública y en la empresa privada. España: Ediciones Díaz de Santos S.A.

Banco Mundial (1997). El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. Washington D.C.: Banco Mundial.

BancoMundial(s/f). Chile: Panorama General, <http://www.bancomundial.org/es/country/chile>.

Barnes, B. (1988). The Nature of Power. United Kingdom: Cambridge Polity Press.

Barra, N (2007). Probidad Administrativa. Aproximación a la Ley n°19.653 y a su jurisprudencia Administrativa. Santiago: Editorial Lexis-Nexis Conosur

Barzelay, M. (1998). Atravesando la Burocracia: Una perspectiva de la administración pública. México: Fondo de Cultura Económica.

Bonbright, D. (2007). "El Rostro Cambiante de la Rendición de Cuentas de las ONG". Conferencia del Seminario Internacional: "Pregonar con el ejemplo. Sociedad civil y rendición de cuentas". Organizado por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD. Montevideo, 16 de abril de 2007.

Castro, C. e Inostroza, J. (2014). "Altos Directivos Públicos: ¿Qué hacen con su tiempo?" Serie Sistemas Públicos N°9. Disponible en: http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/files_mf/seriesistemaspublicosn9adp.pdf

CEPAL (2007). Mesa Redonda: Oportunidades y desafíos de la dinámica de la población chilena para el siglo XXI. Día Mundial de la Población. Mimeo.

CERC (2013). Encuesta Barómetro de la Política. Santiago: Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC).

CERC (2014). Encuesta Barómetro de la Política. Santiago: Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC).

CLAD (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

COALICIÓN POR EL CAMBIO (2010). "Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza".

CONCERTACIÓN (1994). "Un gobierno para los nuevos tiempos". Bases programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación.

CONCERTACIÓN (2000). "Para Crecer con Igualdad". Programa de Gobierno de Ricardo Lagos.

CONCERTACIÓN (2005). "Estoy Contigo". Programa de Gobierno de Michelle Bachelet.

Crozier, M. (1964). The Bureaucratic Phenomenon. United States: Chicago University Press.

Daft, R. (1992). Organization Theory and Design. New York: West Publishing Company

Denhardt, R. y Denhardt, J. (2000). "The New Public Service: Serving Rather than Steering".

Public Administration Review, vol. 60, n°6, pp. 549–559.

Drapkin, A. (1991). "La regulación ética del servicio público". Documento de Trabajo N° 35. Instituto de Ciencia Política. Universidad de Chile.

Drucker, P. (1986). Management. Tasks, Responsibilities, Practices. New York: Truman Talley Books/ e.p. Dutton

Dumas, V., Lafuente, M., y Parrado, S. (2013). "El fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile". Nota Técnica IDB-TN-563.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, Jane. (2006). "New public management is dead.

Long live digital-era governance". Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 16, n°3, pp. 467-494.

Ebrahim, A. (2003). "Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs". *World Development* vol. 31, n°5, pp. 813–829.

Egaña, R., y Chateau, J. (2011). "El Centro de Gobierno: Lecciones de la Experiencia Chilena durante los Gobiernos de la Concertación (1990-2010)" *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública* n°17, pp. 137–91.

Elder, Ch. y Cobb, R. (2003). "Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos". En Luis F. Aguilar Villanueva (editor). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Gascó, M. (2004). "Luces y sombras de la reforma del Estado en América Latina". Documento de trabajo n°8 Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Grunig, J. E. (2006). "Furnishing the edifice: Ongoing research on public relations as a strategic management function". *Journal of Public Relations Research*, vol. 18, n°2, pp. 151-176.

Guerrero, Juan Pablo (2001), "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal". Documento de trabajo n°61 Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, México.

Hood, Ch. (1991). "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, vol. 69, n°1, pp. 3-19.

Katz, D. Y Kahn, R.L. (1966). *The Social Psychology of Organizations*. New York: J. Wiley and Son.

Kenis P. y Provan K.G. (2009). "Towards an exogenous theory of public network performance". *Public Administration* vol. 87, n°3, pp.440-456.

Kerfoot, D. y Knights, D. (1993). "Management, masculinity and manipulation: from paternalism to corporate strategy in financial services in Britain". *Journal of Management Studies*, vol. 30, n° 4, pp. 659–677.

Knights, D. y Morgan, G. (1991). "Strategic discourse and subjectivity: towards a critical analysis of corporate strategy in organizations". *Organization Studies*, vol. 12, n°3, pp. 251-73.

Lahera, E. (2004). "Política y políticas públicas". Serie Políticas Sociales N°95. División de Política Social. CEPAL.

Longo, F. (2002). "Institucionalizar la Gerencia Pública: Retos y Dificultades". Ponencia presentada en el Primer Congrés Català de Gestió Pública. Barcelona.

Longo, F. y Gil, E. (2006). "La Dirección Pública como Aprendizaje: Una Experiencia de Diseño y Evaluación de la Formación en Gerencia Pública". *Revista Estado Gobierno y Gestión Pública* N° 8, pp. 45-65

Lora, E (2001). "Las Reformas Estructurales en América Latina: Qué se ha Reformado y Cómo Medirlo". Documento de trabajo BID # IDB-WP-346.

Losada, C. (1999). De burócratas a Gerentes. Banco Interamericano de Desarrollo.

Lynn, L. (1996). Public management as art, science, and profession. New Jersey, Chatham House.

Lynn, N. y Wildavsky, A. (1999). Administración pública. El estado actual de la disciplina. México: Fondo de Cultura Económica.

Marshall, R. y Waissbluth, M. (2007). "Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad". En Foco N°122. Disponible en: http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/27112007110642.pdf.

Mayo, E. (1959). Problemas humanos de una civilización industrial. Buenos Aires: Galatea.

McClelland, David. (1973). "Testing for competence rather than for "intelligence"". American Psychologist, vol. 28, n°1, pp.1-14.

Merton, R. (1957). Social Theory and Social Structure. New York Free Press.

Meyer, J. y Rowan, B. (1977). "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony", American Journal of Sociology, vol. 83, n° 2, pp. 340-363.

Mintzberg, E. (1983). La naturaleza del trabajo directivo. Madrid: Ariel editorial.

Mitrani, A., Dalziel, M., Suarez de Puga, I. (1992). Las competencias: clave para una gestión integrada de los recursos humanos. España: Deusto.

Moore, M. (1995). Creating Public Value. Strategic Management in Government. Cambridge: Mass. Harvard University Press.

Morales, Marjorie (2014). "Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y efectos". Revista de ciencia política vol.34, n°2, pp. 417-438

Nickson, A. (2002). "Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: El caso del New Public Management". Revista CLAD, Reforma y Democracia, N° 24, pp. 113-140.

OECD (1995). Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

OECD (2005). Public Sector Modernisation: The Way Forward. Policy Brief. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

Oppliger, M. y Guzmán, E. (2013). "El malestar de Chile. ¿Teoría o diagnóstico?". Santiago: RIL Ediciones.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). La Reinención del Gobierno. Madrid: Editorial Paidós.

Pollit, C. y Bouckaert, G. (2004). Public Management Reform: A Comparative Analysis. UK: Oxford.

Provan K.G., Fish A.C., Sydow J. (2007). "Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks". *Journal of Management* vol.33, n°3, pp. 479-516.

Provan. K.G. y Milward H.B. (2001). "Do networks really work?" *Public Administration Review*, vol. 51, n°4, pp.414-423.

Rhenals R. (2003). "Las Reformas Estructurales en América Latina: Mucho más de lo que se cree". *Revista Ensayos de Economía*, vol. 13, n°22, pp.69-93.

Solari, R. (2012). "La transformación progresista de la sociedad chilena". *Revista Capital On Line*. <http://www.capital.cl/>

SUBDERE (2009). Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales. Santiago: División de Políticas y Estudios, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Von Bertalanffy, L. (1968). *Teoría General de los Sistemas*. México. Fondo de Cultura Económica.
Waissbluth, M. (2008). "Sistemas Complejos y Gestión Pública". Documento de Trabajo N° 99. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Waissbluth, M. e Inostroza, J. (2007). "Globalización y Reforma del Estado en Chile".

Iberoamericana. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. XXXVII, n°1, pp.285-310.

Weber, Max (1985). *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: Editorial Leviatán.

Williamson, J. (1989). "What Washington Means by Policy Reform". En John Williamson (editor). *Latin American adjustment: How much has happened*. Washington: Institute for International Economics.

SERVICIO CIVIL

www.serviciocivil.cl



@ADP_Chile - @empleospublicos - @directoreschile - @PracticasChile - @Desafiolnova

MISIÓN DEL SERVICIO CIVIL:

Fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos.