

---

ALDO MENESES CARVAJAL  
Profesor de Estado en Historia y  
Geografía, Universidad Católica de  
Valparaíso. Licenciado en  
Desarrollo, ILADES. Magister y  
Doctor en Sociología, Universidad  
Católica de Lovaina. Profesor de la  
Escuela de Gobierno y Gestión  
Pública.

---

# Producción decisional directiva en el sector público

## INTRODUCCIÓN

Pensar la reforma del Estado o su “modernización”, sin duda que reviste una tarea de gran envergadura no sólo por la dimensión que un estudio de esta naturaleza implica, sino porque la propia actualidad del debate impide la sedimentación de un conocimiento o “expertise” reconocido, que pueda servir de modelo para dichas transformaciones.

Consciente por tanto de la complejidad del tema, queremos dar cuenta de un aspecto que estimamos central en el debate en cuestión. Éste se refiere específicamente al ámbito o espacio de la adopción de decisiones, en especial en el nivel directivo del sector público.

El objetivo de este artículo se orienta a mostrar que los criterios, mecanismos y formas a través de los cuales los directivos

públicos adoptan decisiones, se enmarcan en una perspectiva de “empresarialización” del Estado, es decir, representan una superación del énfasis puesto en las jerarquías y procedimientos como paradigmas organizacionales que caracterizaron la administración pública del estado de bienestar<sup>1</sup>.

Cuando nos referimos a lo que denominamos un proceso de “empresarialización” del Estado, no estamos haciendo referencia al reemplazo de la vocación de servicio público que debe caracterizarle por un afán de lucro o por la apropiación privada de los beneficios de los servicios ofrecidos. Hacemos más bien referencia a ciertas actitudes y comportamientos que caracterizan la mentalidad del empresario moderno como son: eficiencia y eficacia, énfasis en el producto-resultado, valorización de la opinión del ciudadano percibido como “cliente”, consideración de la participación del funcionario en las decisiones que le competen, trabajo en equipo, planificación por objetivos y, por sobre todo, la legitimidad adquirida de un pensamiento o mentalidad que hasta hoy, siendo predominante en el sector privado, se abre espacios de influencia en el ámbito de las instituciones públicas<sup>2</sup>.

En el marco de la presente investigación nos referiremos a 4 aspectos específicos que intervienen en este proceso decisional.

Se trata de: las condiciones, capacidades y conocimientos requeridos por el personal directivo y la relación entre burocracia y entorno político que envuelven dicho proceso en este nivel.

El contenido de este trabajo tiene como referencia una investigación dirigida por el autor, realizada en el Seminario de Administración Pública, actividad académica que forma parte de la Licenciatura en Gobierno y Gestión Pública que imparte nuestra casa de estudios<sup>3</sup>.

Finalmente estimamos pertinente indicar que la muestra utilizada en este trabajo incluyó entrevistas a ministros de estado, subsecretarios, alcaldes y jefes de departamentos municipales,

directores de empresas del estado, de servicios públicos y de fiscalización<sup>4</sup>.

## **I. CONDICIONES TÉCNICAS PARA LA ADOPCIÓN DECISIONAL**

Sin duda que al consultar a los diversos tipos de Directivos Públicos (DP) sobre la importancia acordada a la comunicación en el proceso decisional ésta es consensualmente reconocida. Si bien esto puede parecer evidente, lo es menos cuando se le compara con un modo operativo jerarquizado o autoritario donde las decisiones son adoptadas en forma subjetiva y sin mayor comunicación con los implicados.

Respecto de los medios utilizados como fuente de información y al mismo tiempo como instancia para establecer la comunicación, la reunión es el método más empleado en los diversos niveles que incluyó la muestra. Sin embargo, junto a éste, para las empresas públicas el envío de informes constituye también un recurso útil.

En ambos casos hay un reconocimiento implícito acerca de la preocupación que debe manifestar el DP por establecer una adecuada comunicación, puesto que ningún entrevistado eligió la posibilidad de dejar bajo la responsabilidad de sus subordinados la preocupación por acceder a la información, sino que su efectiva divulgación es interpretada como responsabilidad del DP en cuestión.

Los medios de información más utilizados son los periódicos, las revistas especializadas y la asistencia a congresos y seminarios, aunque esta última siempre aparece como una segunda prioridad, es decir, hay una preferencia por recurrir a formas de información individualizadas.

Esto último adquiere relevancia en el proceso decisional, en la medida que instancias como seminarios o congresos, que suponen un mayor debate de ideas, favorecen la amplitud de

criterios al acceder por este intermedio a variadas perspectivas. Por el contrario, la lectura individualizada de textos hace descansar las decisiones sólo en la subjetividad del lector. Puede explicarse la preferencia por esta opción dada la facilidad que ofrece en comparación con la asistencia a seminarios o congresos que demandan mayor inversión de tiempo.

Es curioso reconocer que sólo en dos grupos de DP (Subsecretarios y E. Púb.) se menciona a la televisión como medio informativo para tomar decisiones.

La información precisa (tecnificada), es valorada como la principal herramienta decisional. Sin embargo, la intuición juega un rol importante en este plano. La influencia de grupos de presión sólo se presenta como tercera instancia condicionante de la práctica decisional.

Enfrentados a situaciones en que es necesario adoptar una resolución ante un problema que establece una relación de oposición entre el interés sectorial representado por un grupo de presión y el interés público por otro, los ministros se inclinan por privilegiar los factores políticos y económicos involucrados, y los subsecretarios destacan la importancia del factor político y los aspectos sociales comprometidos. Desde el punto de vista del personal municipal, sólo adquiere relevancia la consideración del factor social involucrado.

Las empresas públicas destacan la importancia del aspecto económico. Con respecto a los servicios públicos (SP) éstos acuerdan gran importancia a los elementos políticos y económicos involucrados y sólo en tercer orden de preferencia aparece el factor social. Los servicios fiscalizadores (SF) optan por privilegiar los elementos económicos y luego los aspectos sociales involucrados.

Es importante destacar en este plano que sólo en el nivel local, es decir las municipalidades, se le otorga prioridad al factor social comprometido en la acción sectorial. Las otras instancias

decisionales pertenecientes al nivel central del Estado, como apreciamos, privilegian factores económicos y políticos. Se puede identificar así una diversidad en los niveles de la conciencia directiva en la medida en que en el ámbito local priman aquellos factores de relación social, en tanto que en los niveles centrales parece disponerse de una visión más prospectiva y globalizante tal vez, pero también más despersonalizada.

Al momento de precisar sobre los conocimientos más importantes o más requeridos por el DP, existe un acuerdo mayoritario respecto de la relevancia que adquiere conocer el conjunto de procedimientos generales que permiten la marcha de la institución. Luego se reconoce la utilidad también del manejo de manuales de procedimientos y funciones. Asimismo se destaca el valor del conocimiento de los sistemas de información.

Es comprensible constatar que el DP privilegia el conocimiento general de la institución pero especialmente los mecanismos de funcionamiento. Ello resulta congruente con la visión global que debe poseer un funcionario con estas responsabilidades. Sin embargo este conocimiento debería incluir aquel acerca de las funciones respectivas de los cargos, lo cual sólo es mencionado en segunda prioridad. Tal vez esta preferencia es comprensible en la medida que reconocemos la importancia que acuerdan al manejo de manuales donde se condensa dicha información.

Es dable esperar que en su ejercicio, el DP requiera en mayor medida una perspectiva globalizante del organismo y su entorno, cuestión que se relaciona más con una capacidad intelectual omnicomprendiva que con el manejo de procedimientos específicos y singulares, información que sí puede encontrarse generalmente en manuales.

Al momento de ejecutar el cargo, para algunos es importante respetar y orientarse a través de procedimientos escritos, mientras que para otros ello sólo reviste regular importancia.

Contrasta con estas preferencias el hecho que la creatividad

y autonomía adquieren un nivel de gran importancia. Es decir, el DP en la actualidad considera de gran relevancia disponer de espacios para desarrollar la creatividad, lo que supone en sí, espacios reales de autonomía para facilitar la iniciativa personal. Estos espacios no abundan en la administración pública actual pues se ven copados por la preeminencia que se le otorga al respeto irrestricto a las normas que privilegian el enfoque burocrático tradicional<sup>5</sup>.

Podemos destacar también la importancia acordada a la comunicación verbal con los subalternos, en orden a que éstos dispongan en forma permanente de la información necesaria para comprender la marcha de la organización, es decir, existe una preocupación por integrar entre los subalternos una perspectiva global del funcionamiento y progreso institucional<sup>6</sup>. Ello resulta valioso en la medida que constituye un conocimiento que provoca motivación en el funcionario al momento de implementar una decisión que es comprendida y por tanto valorada en su medida.

## **II. CAPACIDADES REQUERIDAS EN EL PROCESO DECISIONAL DEL DP**

Ante la interrogante planteada a los entrevistados respecto a qué factores humanos consideraban importantes en el campo de la administración y desempeño de sus cargos, tanto los subsecretarios como los directores de SP y SF estuvieron de acuerdo en que existe un variado espectro de capacidades humanas importantes en este campo, entre las que se destacan las capacidades intelectuales de: definición, análisis, creación, memoria, relación, comprensión, síntesis y proyección. No marcaron preferencia por alguna de estas capacidades en forma específica. Distinta fue la respuesta de los ministros, alcaldes y directores de empresas públicas.

Los primeros se inclinaron por destacar la importancia de las capacidades definicionales y de comprensión. Ello puede entenderse al reconocer que la función ministerial supone una gran

capacidad para definir situaciones en medio de apremios o con espacios temporales reducidos. Ello exige disponer a la vez de capacidades omnicomprensivas de los fenómenos, de los intereses y de los sectores involucrados en las decisiones que les afectan.

Los directivos públicos ligados a la actividad del municipio destacaron en primera preferencia la capacidad de creación y de análisis en segundo plano. En esto último coinciden con aquellos que dirigen empresas públicas.

Entendemos la importancia acordada por los directivos municipales a la creación, en la medida que actualmente, debido al proceso de descentralización que se implementa en nuestro país, comienzan a delegarse funciones desde el estado central a los municipios, convirtiéndolos a éstos en pequeños estados, debiendo por tanto resolver una pluralidad de situaciones que rebasan el espacio meramente administrativo. Además, la transformación de funciones no ha sido global, luego, existen áreas en que se ha avanzado más que en otras, lo que ha debido estimular la creatividad de los directivos municipales para enfrentar este proceso de cambios<sup>7</sup>.

Respecto a la importancia acordada a la capacidad de análisis en las empresas públicas, ello permite reconocer la variante económica que peculiariza el quehacer de estos organismos en orden a comportarse como agentes económicos.

Frente a las capacidades emocionales comprometidas en el cargo, si bien no existe acuerdo en cuanto a cuál debería otorgársele mayor relevancia, los ministros y DP municipales se inclinaron por reconocer mayor importancia a la capacidad de adoptar decisiones bajo presión y disponer de serenidad simultáneamente.

En ambos casos deben enfrentar presiones de diversos grupos que movilizan demandas a menudo visualizadas como "urgentes" por los demandantes, de tal forma que actúan con fre-

cuencia ejerciendo un nivel de presión considerable. De allí que estos directivos deban adoptar constantemente decisiones sometidos a presiones de tiempo y efervescencia social, fruto de diversificadas demandas. A la vez deben enfrentar estrategias de poder que varían desde el diálogo o la persuasión hasta casos en que priman actitudes cargadas de mayor violencia personal o social.

En relación con lo anterior y supuesto un escenario de conflicto con subalternos producto de decisiones implementadas o por adoptar, la mitad de los directivos prefieren identificar los puntos en conflicto y negociar con las partes involucradas. Ello supone ejercitar los poderes disponibles por parte de los agentes comprometidos en función de un punto intermedio que viabilice el buen funcionamiento de la organización.

Al respecto existe un cierto debate en torno a si al momento de adoptar decisiones deben dejarse de lado los elementos emocionales del sujeto, es decir, privilegiar elementos racionales por sobre los sentimentales o subjetivos, buscando con ello impedir que estos últimos perturben las decisiones.

Sin embargo, la prescindencia total de elementos subjetivos o irracionales puede provocar decisiones que no les gusten a los involucrados y por lo tanto, lo que es más importante, los lleven a no sentirse comprometidos con ellas. Esta carencia de compromiso puede verificarse en situaciones donde tengan que defenderlas o cuando las efectúen y deban enfrentar algún tipo de resistencia.

Tal vez lo verdaderamente irracional consiste en no considerar racionalmente la presencia de la irracionalidad en el proceso decisional.

Un aspecto que está relacionado con lo emotivo (sentimental o afectivo) en la toma de decisiones, es la motivación que tiene el sujeto para tomar la decisión. En casos de indecisión, a veces la causa principal es precisamente la falta de motivación interna, es decir, de compromiso personal con lo acordado. En otros

casos, la propia carencia motivacional conduce a tomar decisiones en forma apresurada justamente como una forma de evadir o dar por terminada una situación inconfortable.

Por sobre las formas de adoptar decisiones en situaciones de conflicto o presión en general, se manifestó acuerdo en el reconocimiento a la importancia que reviste considerar la opinión del colectivo, desestimando la idea que solamente la perspectiva directiva debe canalizar el bienestar general y el progreso de la organización. Es decir, ante una situación como la propuesta, hay una preferencia por consultar o considerar el parecer de los involucrados, desechando formas decisionales autoritarias.

Frente a una tarea incumplida en un cierto plazo, por ejemplo, hay una primera reacción que comporta la consulta frente a lo acontecido. Esta actitud se antepone al hecho de aplicar sanciones de inmediato. Hay también un acuerdo mayoritario respecto a la necesidad de que luego de verificar lo ocurrido debe concederse al funcionario una oportunidad para rectificar.

Sin embargo, si luego de cumplido este proceso se constata más bien una desobediencia de plano como causa del incumplimiento de una tarea, los DP de SF y de las empresas optan por ordenar en forma perentoria la reejecución de la tarea. Los otros DP prefieren manifestar la molestia en forma concreta.

Resalta la preferencia por procedimientos que tratan de evitar el recurso a la autoridad, privilegiando el entendimiento, la comunicación y la tolerancia al error.

Intentando permear a los subalternos con las decisiones globales de la organización, con el fin de provocar en éstos el compromiso con la realización eficiente de éstas, hay una clara preferencia por adoptar estrategias de trabajo en equipo. Sólo los ministros destacan como primera preferencia resaltar los aportes efecutados por los subalternos.

Si relacionamos esto último con las habilidades que consi-

deran de mayor importancia como son la capacidad definicional en situaciones de presión, constatamos un pensamiento congruente puesto que estos DP no pueden adoptar decisiones latamente consensuadas con sus subalternos, toda vez que, como señalamos anteriormente, a menudo deben enfrentar situaciones que requieren una rápida y pronta decisión, en la cual se ve involucrada una perspectiva omnicompreensiva de la organización o institución pública.

Respecto de ciertas capacidades organizativas, con el fin de mejorar el desempeño laboral de los subalternos en orden a lograr una mayor "performance" de las decisiones adoptadas, existe una preferencia cercana al 50% que se inclina por orientar directamente la función laboral, es decir, indicar la mejor forma de realizar una determinada tarea.

Para los directivos municipales esta función debe ser delegada en la oficina de personal, mientras que los SF prefieren informarse periódicamente del desempeño de los subalternos. En ello coinciden con los ministros. En esos casos se privilegia un esfuerzo de superación "a distancia", sin participar directamente en el proceso instruccional.

Al momento de preocuparse por descubrir habilidades en los subalternos, no con el afán de mejorar su desempeño laboral sino para optimizar el rendimiento personal a partir de las cualidades personales, existe una preferencia marcada por privilegiar la "observación directa" como sistema. Sólo en las municipalidades y los SP, sus directivos prefieren delegar tareas manteniendo un apoyo directo.

Sin duda que este segundo mecanismo ofrece mayor confiabilidad respecto a la detección de habilidades en los subalternos, toda vez que por sus propias funciones el ejercicio de la observación directa por parte de un DP reviste serias dificultades de aplicación eficiente.

Para mejorar el clima organizacional<sup>8</sup>, existe unanimidad

respecto de que el mejor método es la reunión periódica con los diversos integrantes de la institución.

Independiente de si efectivamente éste u otro puede ser un método eficiente para optimizar dicho clima, esta preocupación refleja inquietud por un tema que no es soslayado por el directivo público en la actualidad. Además supone una preocupación por resguardar la buena calidad de las relaciones laborales al interior de la organización en la medida que, como sabemos, existe acuerdo respecto a la importancia de este factor, en relación con la optimización no tanto de la adopción sino con la implementación de decisiones directivas.

En relación con esto mismo y resguardando la buena calidad del clima laboral frente a la decisión de introducir cambios en la organización, existe pleno acuerdo que éstos deben ser oportunamente comunicados a los subalternos, destacando especialmente las ventajas que ellos acarrearían, principalmente en orden a la marcha de la institución.

Para resguardar la disponibilidad oportuna del conocimiento de los cambios producidos en el entorno en orden a optimizar la adopción decisional, se manifiesta una marcada preferencia por la realización de reuniones intersectoriales y en segundo lugar, la consulta a las unidades de staff.

Esto último reviste especial significación pues refleja el valor acordado a una visión de conjunto ante el proceso decisional, es decir, reconoce el aporte intersectorial o multidisciplinario comprometido en las modernas instancias decisionales.

Esto viene a reemplazar los paradigmas unidireccionales considerados tradicionalmente como gestores de las decisiones en el sector público.

En general todos los DP acuerdan gran importancia a la disponibilidad de habilidades docentes para la toma de decisiones. Esto supone el interés de los involucrados por comprender

adecuadamente las resoluciones que se adoptan. De ser así, genera positivos resultados en términos de suscitar un mayor compromiso de los subalternos con el buen resultado de la gestión emprendida.

### **III. CAPACIDADES CONCEPTUALES O DE CONOCIMIENTO DEL CARGO**

Existe un acuerdo generalizado respecto de que este conocimiento por parte del DP reviste singular importancia. Si bien sus contenidos se refiere a la disposición de los debidos antecedentes respecto de las funciones y atribuciones del cargo, destaca en esta preferencia el unánime reconocimiento acordado a la importancia de la RESPONSABILIDAD que implica la función en cuestión, es decir, el ámbito de competencias y espacio de consecuencias que puede cubrir la decisión del DP.

Este hecho reviste singular importancia si pensamos que la responsabilidad constituye uno de los pilares en que se sustenta el Estado de Derecho. Se trata de una modalidad del Estado que se funda en una concepción de la justicia y que reconoce la superioridad y trascendencia de la persona humana a través de la titularidad en el ejercicio de los derechos personales. El desempeño de cualquier función pública, señala E. Silva C., lleva implícita una responsabilidad, de tal forma que ningún funcionario público puede estar exento de responsabilidades por las consecuencias que se deriven de las acciones, omisiones, hechos o ineficacias en el actuar que él realice. De este modo es posible sostener que la responsabilidad es independiente de la jerarquía de la función que se desempeña<sup>9</sup>.

Respecto a las modalidades para acceder al buen conocimiento del cargo, teniendo presente las implicancias de reponsabilidad antes descritas, los ministros definen una pauta peculiar pues, para ellos, el buen conocimiento se logra a través de la complementación entre la experiencia y la formación profesional.

Resulta interpelante este tipo de respuesta o preferencia puesto que en la medida que sus cargos, son de exclusiva confianza del Presidente de la República, suponen un horizonte temporal limitado, dificultando con ello aspirar a ocupar dichos cargos disponiendo de “experiencia”. Esto reviste una exigencia que en casos muy reducidos se puede satisfacer.

Además, para estos mismos DP también resulta de mucho valor poder disponer de un “expertise” profesional para el cargo. Ello es congruente con las modernas exigencias del ejercicio de la política de alto nivel que supone una capacidad técnica desarrollada para implementar en ocasiones decisiones cargadas de contenidos políticos.

Esto permite comprender de mejor forma el valor que todos los DP acuerdan a la responsabilidad en el ejercicio de sus cargos, especialmente en lo que se refiere a la adecuación racional y ética entre los medios y los fines comprometidos en la decisión.

A diferencia de los ministros, los restantes DP acuerdan especial valor a la capacidad profesional como principal factor para acceder al buen conocimiento del cargo.

Sin embargo no sólo estos medios de conocimiento son valorados. En el plano de los contenidos, singular importancia para los DP entrevistados reviste el conocimiento global de la organización, destacando en particular el adecuado manejo de la estructura organizacional y las diversas funciones que ésta desempeña, sea respecto de la sociedad como de los diversos cargos con las funciones respectivas que la conforman internamente, considerando sus objetivos e interrelaciones. Junto a este conocimiento, acuerdan relevancia al manejo y control del clima organizacional, es decir, nuevamente este factor es valorizado al momento de optimizar los procesos decisionales, ahora sin embargo desde la perspectiva del conocimiento global de la organización<sup>10</sup>.

Al momento de evaluar las decisiones adoptadas, teniendo

como instrumento de medición el impacto del producto-servicio ofrecido por la institución, la opinión se manifiesta dividida.

Por una parte, ministros y subsecretarios se inclinan por evaluar a partir de la opinión pública.

Dado que su función es más abierta, en el sentido que tienen mayor vinculación directa con dicho sector, éste parece constituir un buen barómetro para evaluar su gestión sectorial. Además sobre éstos influye en mayor medida la preocupación por el grado de apoyo “público” expresado por la comunidad, en función del aprecio indirecto que ello puede reflejar a la gestión del gobierno pertinente.

En municipalidades y empresas públicas, por el contrario, prefieren confiar en la opinión de las unidades de staff, mientras que los SF optan por la realización de reuniones directivas. Esto último es congruente con el grado de tecnicismo que implican las responsabilidades de sus cargos.

Frente a los factores que inhiben el buen desarrollo de la función directiva, existe acuerdo en que tanto las restricciones legislativas como las de carácter presupuestario revisten los principales impedimentos para la buena gestión.

Anteriormente habíamos señalado la importancia que los DP acuerdan a la capacidad creativa y la autonomía requeridas en sus funciones. Es dable esperar entonces que frente a las restricciones señaladas, las capacidades antes destacadas (autonomía y creatividad) se vean inhibidas, con lo que el desempeño funcional se verá menoscabado. También destacan por otra parte que, aunque en menor medida, la resistencia al cambio entre los subordinados constituye un factor inhibitor de su gestión.

Esto último puede estar relacionado con los factores que coartan el progreso institucional desde la perspectiva de los DP. Según éstos, el principal escollo en este plano radica en la necesidad de negociar con actores en conflicto.

Toda institución que experimenta cambios debe enfrentar cierto tipo de conflictos. Si bien las nuevas condiciones pueden acarrear ventajas para los involucrados, la consolidación de situaciones siempre estimula su propio resguardo ante el temor de que lo nuevo signifique una pérdida en desmedro de la situación alcanzada. De allí entonces que resulte esperable la emergencia de conflictos, especialmente en un período como el actual donde la administración del Estado se encuentra implementando diversos procesos de cambios destinados a optimizar su propio funcionamiento, orientado en el presente a la mejoría en el servicio o producto ofrecido y donde el cliente pasa a constituir el eje de la preocupación modernizadora de la gestión pública<sup>11</sup>.

Todo este cambio de perspectivas permite comprender que la resistencia a las modificaciones y por tanto la necesidad de negociar constantemente con actores o grupos en conflicto, representa una limitante significativa para la gestión de la organización.

El mismo proceso de cambios profundos en la mecánica operativa del Estado y la necesidad de responder con prontitud a problemas que parecen urgentes, permite comprender la importancia que todos los DP reconocen a la capacidad de realizar diagnósticos y estudios prospectivos, como instrumentos esenciales de su quehacer profesional.

Dentro del desempeño de la función y en orden a asumir una responsabilidad por las decisiones adoptadas, la consistencia y atención a los valores éticos involucrados en la gestión ocupan un lugar de preferencia.

Exceptuando el caso de los DP de servicios públicos y subsecretarios, los otros DP concuerdan en que la transparencia de su gestión sólo debe ser evaluada y controlada por ellos mismos. Con respecto a los primeros dos casos, éstos señalan que la fiscalización corresponde tanto a las auditorías internas como a la Contraloría General de la República. El grupo mayoritario

opta más bien por el autocontrol y la propia regulación de sus actos.

Es posible comprender esta confianza que los DP acuerdan al autocontrol de su actos, en la medida que para éstos la vocación de servicio público al momento de asumir sus funciones resulta fundamental para el ejercicio del cargo, es decir, este aspecto interno del sujeto serviría como garantía para resguardar la buena conducción de los actos del DP. Aparece así una preferencia por descansar en las propias convicciones más que en las normas impuestas por el entorno, al momento de evaluar el comportamiento del DP.

Sin embargo, cuando se les consulta acerca de posibles causas en el fracaso de la gestión directiva, sólo dos DP y uno de ellos en segunda prioridad, señalan como causa la falta de vocación de servicio público. La mayor parte atribuye este hecho a la carencia de liderazgo en primer lugar y luego a la falta de formación técnica para el ejercicio del cargo.

Resalta el hecho que la capacidad de ejercer liderazgo aparece en primera opción, es decir, la ausencia de esta característica explicaría para la mayoría de ellos el posible fracaso en su gestión. Esto último provoca dificultades al momento de pensar en la selección del personal para estos cargos, pues en ello confluye a menudo la confianza del superior y luego el "expertise" disponible en el candidato. Además, es difícil evaluar las capacidades de liderazgo del sujeto al momento de asumir la función. Es más esperable captar estas capacidades en el ejercicio de la misma. A pesar de ello, la preferencia entre los DP entrevistados refleja el valor acordado a esta capacidad de conducción esencial en el DP moderno.

Un indicio acerca de las características que conformarían esta imagen del líder pueden encontrarse relacionándolo con la importancia que estos directivos acuerdan al trabajo en equipo, es decir, no están pensando en un líder que adopta siempre la correcta decisión en forma individual, sino más bien en una

conducción que supone una acción decisional mediada por el grupo, desde una perspectiva omnicomprendiva de la institución, pero que considera la participación de pares o subalternos en la acción.

Al momento de seleccionar su personal de confianza las preferencias, aunque relativas pues no hay un consenso mayoritario, se inclinan por señalar la importancia de las cualidades profesionales y luego las características personales. Esto implica restar importancia a las afinidades políticas y la experiencia en cargos similares.

Esta carencia definicional al momento de identificar los factores involucrados en un proceso de selección de personal, contrasta con la respuesta anterior respecto a la importancia acordada a la carencia de liderazgo como causa de fracaso en la gestión del cargo. Tal vez implica que esta capacidad es valorada sólo para los niveles del DP, pero no en la elección de los subalternos. La preocupación por las cualidades personales podría al menos reflejar una mayor importancia acordada a los valores éticos del personal que acompaña al DP.

#### **IV. BUROCRACIA Y ENTORNO INSTITUCIONAL EN EL PROCESO DECISIONAL**

Considerando que la organización pública de que se trate se encuentra inmersa en un marco político-institucional más amplio que la contextualiza, los diversos DP señalaron que de producirse divergencias entre los objetivos institucionales y la perspectiva o intereses de los subalternos debían primar los primeros, dado que se trataba de áreas donde no cabían acciones negociadoras. Los miembros de la organización deben asumir una actitud jerarquizada donde los requerimientos finales de la institución deben imponerse. De esta manera, la función del DP consiste en poner la organización al servicio de los fines determinados en el espacio externo a ésta.

Como complemento de ello existe la preferencia del DP por reconocer que la base de su legitimidad descansa en la adecuada

implementación de dichos fines pero realizando una correcta adecuación de las unidades operativas de la organización a los fines externos antes señalados. Ello implica reconocer que sobre el DP también recae la obligación de respetar en el ejercicio de su gestión, el aparato institucional (legal) desde el cual desempeña la función encomendada. Parece subsistir en ello la idea de que ante los fines establecidos, el DP se legitima en la medida en que es capaz de adecuar los instrumentos administrativos disponibles a la correcta consecución de los fines prefijados, que en el contexto de nuestro trabajo corresponden al orden político.

Esta cierta "dependencia" que acusa el DP respecto de la estructura burocrática disponible al momento de evaluar su legitimidad, no le exime del conocimiento de los valores implícitos en la determinación de los objetivos perseguidos por la institución. Es más, consideran como su propio deber, a lo que acuerdan gran importancia, conocer/respetar los valores implícitos en la definición de los objetivos institucionales. Estos valores que definirían la selección de las necesidades cuya satisfacción orienta y ordena la función institucional, deben ser conocidos por el DP, es decir, hay una responsabilidad ética de su parte al momento de organizar el funcionamiento institucional, para resguardar la orientación organizacional en función de los valores antes indicados.

Desde la perspectiva de los objetivos de la burocracia en la actualidad, hay una preferencia mayoritaria que reconoce como su método principal el empleo de una racionalidad formal y la necesidad de optimizar la relación costo-beneficio en su gestión dirigida, como objetivo central, a la optimización del producto final.

Es útil destacar que las alternativas desechadas ponían el énfasis en el respeto a los procedimientos reglamentarios y la competencia técnica de los administradores<sup>12</sup>.

Podemos deducir, por tanto, que desde la perspectiva del DP, la burocracia se tiende a legitimar, en la medida que introdu-

ce una racionalidad ligada a la producción económica, donde se intenta privilegiar la relación entre los costos de un procedimiento y el producto que ofrece alcanzar como resultado. No hay una mención especial si se trata específicamente de un producto material (como podría ser el caso de las empresas productivas del Estado), sino solamente se destaca la racionalidad que se introduce en una mentalidad que valoriza la burocracia, pero sometida a nuevas exigencias que dejan de ser el mero respeto a los reglamentos para privilegiar, en su reemplazo, la relación entre el costo, los medios utilizados y los fines realmente alcanzados. La maximización del beneficio en función de los costos asumidos parece ser la nueva lógica dominante en el espacio burocrático estatal.

Al momento de privilegiar el modelo burocrático clásico u optar por la introducción de modelos sistémicos de gestión que suponen un trabajo integrado en equipos, existe una opción cercana al 50 por ciento que prefiere buscar la complementación entre ambos modelos. Se trataría entonces de desarrollar trabajos en equipo pero donde subyace una jerarquía que orienta y toma decisiones en un momento determinado.

En la burocracia actual, la competencia técnica del ejecutivo le permite diseñar y seleccionar el instrumental técnico adecuado para alcanzar ciertos objetivos. Frente a la necesidad de optar entre los efectos directos e indirectos de una decisión ligada a lo anterior (ética de la responsabilidad) y el resguardo de los principios comprometidos en la elección (ética de la convicción), los DP se dejan orientar por la lógica del “justo medio”, es decir, buscar el complemento entre ambos modelos de procedimientos.

Quienes están llamados a implementar los objetivos definidos institucionalmente a menudo tienen conocimiento de los procedimientos técnicos necesarios para implementarlos, pero con frecuencia desconocen los fines y valores vinculados a esos objetivos. A la inversa, quienes desde el ámbito político seleccionan fines en función de opciones valóricas más o menos conscientes, desconocen los procesos técnicos comprometidos en la

implementación de un objetivo o la ley que enmarca su ejecución. Ante esta disyuntiva los DP dividen sus opiniones.

Por una parte, cerca de la mitad de ellos opta por la necesaria subordinación de los procedimientos técnicos y de quienes deben efectuarlos a la definición y necesidades que impone la implementación de los fines y valores acordados en el nivel macro-político. Por otra parte, cerca de un 40 por ciento sugiere la necesaria complementación entre ambas definiciones, es decir, efectuar reuniones en las cuales exista una real comunicación entre ambos sectores, al momento de seleccionar los fines institucionales y los métodos y estrategias para alcanzarlos. Sólo un 10 por ciento se inclina por someter los objetivos políticos a las exigencias técnicas de realización.

## **PALABRAS FINALES**

Como señalamos anteriormente, el Estado chileno ha iniciado un plan de reforma de sus instituciones que se encuentra en marcha desde hace algunos años. Estas reformas orientadas a su modernización han incorporado cambios en los procedimientos operativos de instituciones como el INP, Registro Civil, DAE, entre otras. Sin embargo, más allá de los cambios introducidos en las estructuras administrativa, tecnológica y de personal, es posible percibir una lógica operativa diferente en su comportamiento general.

En este plano, y a manera de resumen, queremos destacar algunos cambios que nos parecen especialmente significativos.

En primer lugar es posible reconocer entre los directivos entrevistados, la singular importancia que atribuyen a la capacidad creativa e iniciativa individual en su gestión, facultad que estiman constreñida por la actual legislación y por la necesidad constante de enfrentar grupos intra y extra institucionales que plantean impedimentos a los cambios proyectados. Sin embargo, a pesar de esta realidad conflictual manifiesta, se expresa una preferencia por implementar estrategias de negociación más que

de imposición de criterios jerárquicos o de autoridad. Esto que puede reflejar sólo el ejercicio de diversos poderes tras la realización de intereses sectoriales, permite a la vez reconocer que los directivos prefieren considerar la opinión de los subalternos más que provocar golpes de autoridad.

Esto último se refleja también en la preocupación del DP por la calidad del clima organizacional, es decir, la imposición sin fundamentos de resoluciones directivas constituye un comportamiento no deseado o dañino al momento de evaluar el ambiente de trabajo.

En función de esta preocupación también se expresa una inquietud constante por informar aunque sea verbalmente a los subalternos de los cambios que pudieran afectar a la institución o a éstos directamente, es decir, se busca disminuir la incertidumbre en el desarrollo institucional a través de instancias participativas.

Otro aspecto que evidencia un cambio en la cultura organizacional directiva es el lugar de relevancia que se le adjudica a la obtención de resultados o calidad del producto ofrecido. La irrupción de una lógica de la eficiencia y la eficacia en este ámbito decisional rebasa los antiguos criterios que enfatizaban los procedimientos normativizados, soslayando la obtención de resultados reales en la gestión.

Finalmente quisiéramos mencionar el valor acordado a las condiciones de liderazgo en la función. Se trata en síntesis del estímulo a innovar, a imprimirle una conducción al proceso de cambios y por sobre todo a "tomar decisiones".

Si bien el proceso de reforma del estado supone transformaciones lentas y que por tanto no puede mostrar realizaciones globales en el corto plazo sino que hay que esperar la "larga duración" en el decir de F. Braudel, al menos podemos constatar con cierta certidumbre cambios en las mentalidades de quienes están llamados a introducir las modificaciones que requiere un estado con visión de futuro. Sin duda eso ya es algo esperanzador.

## NOTAS

1. Los aspectos políticos del paradigma de la administración pública vigente en el estado de bienestar pueden consultarse en: Richards, Sue. "El paradigma del cliente en la gestión pública". Gestión y análisis de políticas públicas. España, 1994.
2. Uno de los temas que ha concitado mayor interés en los debates sobre reforma del Estado consiste en poner atención en las escuelas formadoras del personal directivo del sector y en los currículum formativos de sus alumnos. El predominio de una mentalidad "empresarializante" en los actuales directivos del Estado y el traslado de referentes simbólicos del sector puede servir de información valiosa para trabajos posteriores acerca de los requerimientos curriculares de los futuros profesionales del sector público.
3. En esa actividad actuaron como investigadores las siguientes personas: P. Molina, S. Valiente, M.J. Allende y C. Castillo. En el contexto del seminario a que hacíamos referencia, la tabulación se orientó a definir un perfil del directivo público. Sin embargo, los mismos antecedentes, trabajados con una correlación diferente nos permitieron identificar factores que los entrevistados consideraban relevantes para la toma de decisiones.
4. La muestra consideró la aplicación de una entrevista dirigida a un total de 4 ministros de estado, 4 subsecretarios, 6 directivos municipales entre alcaldes y jefes de servicios, 6 directivos de empresas públicas, 7 de servicios públicos y 6 de servicios fiscalizadores, lo que sumó un total de 33 personas que representan al conjunto de cargos directivos públicos de más alto nivel, pertenecientes a las diversas instituciones que conforman los órganos de la administración del estado.
5. Weber, M. "Economía y Sociedad" FCE México, 1980, p. 717.
6. El interés por socializar el funcionamiento general de la organización entre quienes laboran en ella responde a los modernos enfoques de desarrollo organizacional los cuales, buscando implementar procesos de reconversión industrial, han reconocido la utilidad que presta la polivalencia funcional de los empleados.
7. Lo que parece estar de fondo en la inorganicidad de estas transferencias son la indefinición de responsabilidades y competencias que son traspasadas desde el estado central al municipio, confundiendo a la vez a relación municipal con la comunidad. Es necesario buscar nuevas ideas acerca de la estructura y gestión comunal con carácter participativo, herramienta que permite resguardar la optimización de las decisiones locales.
8. Tratando de ofrecer una definición integral de "clima organizacional" podemos señalar que ésta comporta los siguientes factores: el clima se refiere a las características del medio ambiente de trabajo, las cuales son percibidas directa o indirectamente por los empleados que trabajan en éste generando repercusiones en el comportamiento laboral. El CO es una variable que media entre los factores del sistema organizacional y el comportamiento individual que determina diversas medidas de efectividad. Las características de la organización son relativamente permanentes en el tiempo y se diferencian de una organización a otra. Larrain, S. "Estudio exploratorio de un instrumento para medir clima organizacional". U. Católica de Chile. 1976, p. 63.
9. Silva, C. E. Seminario de Ad. Pública "La responsabilidad en el funcionamiento público". Esc. de Gobierno y Gestión Pública, U. de Chile, Stgo. de Chile, 1995. Resulta interesante agregar que el autor relaciona estrechamente responsabilidad y democracia. Señala: "Desde nuestro punto de vista definitivamente no se puede desvincular democracia de responsabilidad, pues si bien en muchos regímenes autoritarios o antidemocráticos se consagra formalmente el principio de responsabilidad (y existen instrumentos y sistemas para verificar su cumplimiento), en la práctica es posible observar que cuando la responsabilidad recae sobre los gobernantes o funcionarios que detentan el poder, ésta no se hace efectiva. De este modo, lo que se da en estos regímenes es precisamente todo lo contrario, vale decir, la preeminencia de la "irresponsabilidad" de los funcionarios y agentes que ejercen funciones de jerarquía.

10. Resulta curioso percatarse de la cooptación temática que realizan los DP considerados en este trabajo. La preocupación por el clima organizacional fue hasta hace poco una inquietud que caracterizaba al gerente de la empresa privada, impulsada preferentemente en Estados Unidos, la cual valoraba la importancia de lograr un clima laboral apreciado por el funcionario para garantizar la efectividad del trabajo emprendido. Sin embargo, en la actualidad estos conceptos comienzan a ser considerados en su aplicabilidad a realidades organizacionales propias del sector público. Esto constituye un desafío para las ciencias que han incursionado en este campo pero hasta ahora han restringido el análisis casi exclusivamente a las organizaciones privadas como lo reflejan los estudios en sociología y psicología industrial.
11. En este plano pueden citarse los cambios experimentados por el Instituto de Normalización Previsional (INP), cuya fórmula ha consistido en: organización institucional de acuerdo con el usuario, información permanente acerca del quehacer de la institución, búsqueda de la máxima transparencia y confiabilidad en la concesión de beneficios, creación de gratos ambientes de trabajo y atención equipados con buena tecnología de apoyo e impulso al desarrollo integral de quienes conforman la Organización. Como se puede apreciar, dicho proceso, sin desconocer la importancia de los avances tecnológicos, ha puesto interés y preocupación en aspectos de servicio al cliente y desarrollo organizacional preferentemente.
12. Aquí aparece una perspectiva de singular importancia respecto a la percepción que existe en el medio administrativo sobre la burocracia. Para Weber, por ejemplo, la objetividad o "deshumanización" (el término es del propio M. Weber) que implica el apego a los tecnicismos procesales y legales encubiertos en el funcionamiento burocrático constituyen justamente una de las fortalezas del sistema al despersonalizar las decisiones. (Economía y Sociedad, México 1980 p. 732) Sin embargo, en nuestro estudio hay una preferencia por acceder al producto esperado por sobre el apego a los procedimientos estipulados.