



La gestión organizacional: Algunas dificultades prácticas de la reforma en los organismos del Estado

Organizational management: Some practical difficulties of reforms in state agencies

Ramón Castillo

Consultor Independiente en políticas y programas de desarrollo socioeconómico a nivel latinoamericano

Resumen

El propósito del presente trabajo es realizar una observación, desde la teoría de sistemas, de los desafíos que ha debido enfrentar el sistema económico en su proceso por consolidar su hegemonía sobre los demás subsistemas en la sociedad chilena. En particular, se observa la operación de las organizaciones estatales y sus mecanismos de selección, distinguiendo cuatro ámbitos en donde el sistema económico no habría logrado superponer sus mecanismos de selección a los del sistema político: el sentido de misión de las organizaciones estatales; el plazo necesario para introducir cambios funcionales al sistema económico; los procesos de modificación de la estructura organizacional para generar las nuevas comunicaciones relevantes; y la orientación de la gestión directiva que posibilite persistir en el proceso de transformación

Abstract

The purpose of this paper is apply Social System Theory in order to understand challenges that economic subsystem have faced to ensure its hegemony over the other subsystems into Chilean society, such as political system. Specifically, the operation of organizations like public institutions and their selection mechanisms are analyzed. Four fields, in which the economic system failed in imposing its selection mechanisms over political system, are distinguished: the sense of mission of the public institution; the period needed to make changes to align institutions to the rules of economic system; the process to modify organizational structure to generate new relevant communications; and the strategic management orientation that make possible to persist in transformation process of the institutions themselves.

Palabras Clave: Teoría de Sistemas Sociales; Sistema Económico; Reforma del Estado; Gestión Pública; Chile

Keywords: Social Systems Theory; Economic System; State Reform; Public Management; Chile

Introducción

El objetivo que se habían planteado los gobiernos de la Concertación de convertir a Chile en un país capitalista desarrollado requería de una modernización del aparato estatal que fuese funcional al modelo de desarrollo económico y social que se había estado implementando, profundizando el rol subsidiario del Estado e introduciendo mecanismos de selección propios de la lógica de mercado al interior de las instituciones públicas.



Según la FLACSO, la coyuntura para el aparato estatal¹ "ha estado determinada por dos parámetros: el crecimiento económico y la modernización que ha generado demandas por políticas públicas más complejas, y un escenario con errores de implementación y conflictos que se han hecho evidentes en los últimos años" (FLACSO 2008). El presente trabajo busca conceptualizar algunas dificultades prácticas en el proceso de reforma de las organizaciones del Estado chileno que se experimentaron progresivamente a partir de 1990, principalmente en el ámbito de la gestión del cambio organizacional y los elementos que lo habrían estado tensionando, desde una perspectiva sistémica. Lo anterior cobra especial significancia a la luz de los movimientos sociales que se han experimentado en Chile desde fines de 2010, los que han presionado a la estructura estatal y tensionado su capacidad de respuesta.

I. Enfoque conceptual: la reforma de las organizaciones del Estado y el cambio organizacional

La expansión del sistema económico como sistema dominante en la sociedad chilena ha traído consecuencias en la operación del Estado. El constante desarrollo de las comunicaciones generadas en el sistema económico, que permea con su dinámica transaccional la operación de otros sistemas sociales, ha determinado efectos de entorno en la operación del sistema político y en su institucionalidad, desencadenando algunos cambios estructurales producto de comunicaciones internas del mismo sistema (Mascareño 2003).

En este contexto, los instrumentos destinados a la administración del Estado han estado experimentando crecientemente algunos cambios, producto de la incorporación de la dinámica transaccional, propia del sistema económico, en su operar. Al decir de Raineri, "Las tendencias que han seguido las organizaciones del sector público para adaptarse a los cambios del ambiente se caracterizan por incorporar en sus diseños estrategias, estructuras y procesos que se aproximan a los usados por organizaciones del sector privado. Osborne y Gaebler (1994) hablan del gobierno "empresarial". Por gobierno empresarial no debe entenderse un gobierno orientado a la maximización del lucro, sino más bien un gobierno que utiliza las fuerzas y procedimientos de la economía de mercado para lograr sus propósitos." (Raineri 1998: 202)

En mi observar, este es uno de los pilares de los procesos de cambio del aparato estatal que se ha venido desarrollando en los tres últimos decenios en Chile y otros países de Latinoamérica, con distintos grados de implementación y consolidación. En esta misma línea, pero sólo como una parte del proceso de modernización, es comprendida la reforma institucional por algunos autores. Para ellos, el proceso de reforma es un conjunto de ajustes administrativos y de gestión para hacer una operación más eficiente, la que generalmente se mide por indicadores cuantitativos. Ahondando en esta distinción, Rodrigo Egaña señala que "Se entiende por *reforma institucional* aquello que afecta el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, a la organización y funcionamiento del poder y su articulación con el entorno para el diseño y ejecución de las políticas públicas, (...) a su vez, *reforma sustancial* se refiere a aquel proceso en virtud del cual se transforma el contenido de la acción pública, alterando sus fines, objetivos y alcance. Una segunda distinción opera al interior del concepto *reforma institucional* y permite identificar dos distinciones básicas: los cambios a la organización del poder que comprenden la llamada *reforma política*. Por su parte, las transformaciones al conjunto de instituciones del poder ejecutivo que realizan las operaciones de diseño y ejecución de políticas y de prestación de bienes y servicios públicos a los ciudadanos abarcan la denominada *reforma administrativa*. Los ámbitos que incluye esta consideran,

¹ Por *aparato estatal* o instituciones públicas se estará haciendo referencia, para efectos de este artículo, principalmente a los organismos dependientes del Poder Ejecutivo.



básicamente, cuatro grandes componentes: la estructura y gestión de los recursos humanos o servicio civil, las estructuras administrativas, los procedimientos decisionales y las relaciones con los ciudadanos” (Egaña 2002).

De acuerdo a lo anterior, la *reforma sustancial* sería la incorporación de elementos de mercado a la gestión pública, tales como la utilización de indicadores de medición cuantitativos de eficiencia económica de la gestión, evaluaciones de impacto en función de indicadores de costo-beneficio o la evaluación económica de proyectos como condición central para la destinación de recursos presupuestarios. Componente central de esta reforma es también el diseño y gestión de políticas públicas que utilicen el mercado para la provisión de los servicios y bienes públicos requeridos por la ciudadanía. Complementariamente, la *reforma institucional* estaría dada por los ajustes a las estructuras y dependencias funcionales o jerárquicas de los distintos organismos y los diseños y rediseños de políticas, instrumentos y procesos de trabajo.

Desde el punto de vista de la gestión organizacional, aún cuando los elementos de reforma sustancial y reforma política son relevantes y generan el contexto que desencadena la proliferación de transacciones y lógicas transaccionales propias del sistema económico, lo más importante es el proceso de reforma administrativa, pues es éste el que impacta directamente en el sistema de decisiones específico de cada organización, condicionando su pertenencia en función de un objetivo y definiendo los bordes que separan a la organización de su entorno. Entendemos a las organizaciones como sistemas que producen decisiones a través de decisiones (Luhmann 1993) y que persiguen un fin determinado. En este operar, que es autogenerativo y clausurado operacionalmente respecto de otros sistemas de comunicaciones, ocurren movimientos y cambios, muchas veces gatillados por las modificaciones que suceden en su entorno y con el cual están acoplados estructuralmente. El entorno son otras organizaciones, otros sistemas sociales y los miembros de la organización, todos los cuales también están variando (Rodríguez 2008: 221). En nuestro mundo globalizado ello sucede espontánea e inevitablemente, por lo que cualquier conceptualización actualizada del cambio organizacional parte de esta premisa.

La referencia al cambio organizacional no guarda relación con este cambio espontáneo, sino con la posibilidad de encauzar y dirigir los procesos de cambio en pos de un objetivo. En el problema planteado, se trata de generar un cambio en la estructura de las organizaciones del Estado inducido exógenamente a partir del cambio en el entorno producto de la prevalencia del sistema económico y su dinámica transaccional en la sociedad. No se trata, en primera instancia, de un cambio endógeno, provocado internamente a partir de variaciones de comunicaciones producidas por la alteración de equilibrios de variables internas de la organización. Sin embargo, la irritación exógena sí puede producir cambios y tensiones endógenas que produzcan nuevas comunicaciones que generen cambios de estructura y funcionamiento en los aspectos constituyentes de la reforma administrativa mencionada más arriba: la estructura y gestión de los recursos humanos o Servicio Civil, las estructuras administrativas, los procedimientos decisionales y las relaciones con los ciudadanos que establecen los distintos organismos estatales.

El análisis que se desarrolla a continuación asume que el sistema social ha sido progresivamente hegemonizado por el sistema económico, lo que se observa al identificar la lógica transaccional y de mercado en las comunicaciones de los demás subsistemas sociales. Desde esa perspectiva, discute las resistencias que este proceso ha encontrado en las organizaciones del sector público, las cuales pertenecen al ámbito del sistema político.



II. Los desafíos prácticos de implementación

La necesidad de reformar el Estado para que sus instituciones operen con criterios similares a los que operan las organizaciones económicas en el ámbito privado ha tenido distintas dificultades prácticas en su implementación, presentando diferentes desafíos para la consolidación final de la lógica de subsidiaridad del Estado.

El primero de ellos dice relación con definir un objetivo que sea equivalente al objetivo que persiguen las organizaciones que operan privadamente en el mercado. Según la teoría económica positivista, el fin último de toda organización que opere en el mercado es la maximización del beneficio económico. La dinámica de las comunicaciones internas de cada una de estas organizaciones, así como su acoplamiento estructural con otras organizaciones y otros sistemas sociales están determinados por este objetivo. Las dinámicas transaccionales que movilizan la organización están alineadas con la consecución de dicho objetivo y son propias del sistema económico. Este, obviamente, no es el objetivo de los organismos públicos, los cuales tienen fines que escapan de la estricta lógica económica. Prácticamente, se ha tendido a solucionar este problema por la vía de declarar que, si bien no persiguen maximizar utilidades, sí buscan proveer sus servicios minimizando el costo de proveerlos (eficiencia en la gestión) en la cantidad, calidad y oportunidad predefinida (eficacia) y ajustándose a un presupuesto (economía). Un actor importante en este sentido ha sido la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que ha estado imponiendo la lógica de evaluación de programas y proyectos públicos de acuerdo a los tres criterios mencionados, condicionando la negociación presupuestaria a la adopción de este enfoque de gestión. A pesar de parecer bastante simple, el proceso de implementación de esta lógica economicista lleva prácticamente dos décadas bregando contra la inercia derivada de una definición de objetivos en base a criterios determinados por la lógica de operación del sistema político. Allí, lo relevante en la gestión no son los criterios de minimización de costos, sino el impacto político en la acumulación de poder que genera (o no) la provisión del servicio. Poniendo como ejemplo la pregunta de gestión que enfrenta el equipo gerencial en cada uno de los casos, en la lógica de operación económica la interrogante es cómo maximizar el uso de los recursos con que se cuenta para conseguir los objetivos de cobertura, calidad o cualquier otro, mientras que en la lógica de operación política la pregunta es cómo conseguir los recursos que se necesitan para desarrollar el plan de provisión que asegura la acumulación de poder para la organización, el gobierno o el Estado.

Lo que pareciera ser un problema conceptual se refleja luego en la práctica en una confusión entre política, política pública y gestión pública, entre el para qué hacer, qué hacer y el cómo hacerlo.

Al nivel de la gestión pública se ha pretendido que opere la lógica económica dentro de las comunicaciones de la organización. Se busca que los objetivos de las instituciones públicas se consigan basándose en lógicas transaccionales, incorporándose al mercado o simulando la operación de mercados. Para ello se ha buscado contratar gerentes que aseguren la orientación del proceso. En esta línea se inscribe la acción del Servicio Civil y los concursos públicos de selección del aparato público a nivel gerencial. Ello sin embargo, sólo es consistente cuando en el diseño e implementación de las políticas públicas opera una lógica que le sea funcional. Ello se consigue ubicando al Estado en un rol subsidiario de la operación del sistema económico, buscando integrar a este último a las personas que se encuentran excluidas de su operación. La observación de las prácticas nos muestra que esta forma de entender el rol del Estado ha permeado muchas organizaciones públicas, pero también ha encontrado grandes resistencias en otras. Son frecuentes los casos de procesos de selección de gerentes públicos que se han declarado desiertos porque el trío o quinteto final, seleccionado con el criterio del buscar al mejor técnico, no incluía al mejor político de acuerdo al criterio de la autoridad política de turno. Aún así, se podría decir que parte importante de la acción desarrollada desde las



instituciones públicas está enmarcada por esta orientación subsidiaria del Estado, promoviendo desde allí la acción del mercado y desarrollando políticas públicas consistentes con ello. Al menos ello sería así en los ámbitos más masivos y constituyentes de la acción pública: educación, con el sistema de subvención a la educación privada; salud, con la operación de las ISAPRES y la introducción de criterios de mercado en la red pública; vivienda, con el sistema de subsidios; y previsión social, con la operación de las AFP.

No se puede decir lo mismo respecto de la articulación de la política pública y la gestión pública con la política contingente. La lógica de acumulación de poder con que se opera en el sistema político no resulta siempre consistente con la lógica económica con que se funciona en el nivel de la política y la gestión pública. La sincronización entre los tiempos políticos y los tiempos organizacionales no siempre es la adecuada. La acumulación de poder requiere de acciones en corto plazo, para las cuales muchas veces las estructuras organizacionales no están preparadas para implementarlas oportunamente y de manera autónoma, requiriendo de actores que operan en el mercado. Prueba de ello son los largos tiempos que median entre los anuncios de políticas públicas y su implementación efectiva. Un ejemplo de aquello fue el anuncio hecho por el gobierno de Michelle Bachelet en sus 36 medidas iniciales, respecto de un plan de capacitación laboral para jóvenes de escasos recursos. Este programa, denominado "Jóvenes bicentenario" fue recién lanzado operativamente en julio de 2008, casi dos años después de ser anunciado, principalmente porque los diseños propuestos asignaban un rol a oferentes privados que no estaban en condiciones de asumir el desafío. También resulta ilustrativa la lenta ejecución del plan de reconstrucción post terremoto de 2010 implementado por el actual gobierno. En este último caso, los tiempos políticos eran demasiado breves respecto de los tiempos técnicos, ya que en la lógica económica necesariamente implicaban el fomento y espera de surgimiento de oferentes privados que pudiesen desarrollar las obras requeridas. Ello probablemente fue lo que llevó a las autoridades a hacer promesas que evidentemente quedarían incumplidas, pues la articulación de la política y el gasto público con los agentes de mercado necesitaban de mayores plazos que los comprometidos inicialmente.

Por otra parte, los procesos de desarrollo y cambio organizacional precisan de tiempos que son más largos que los determinados por los períodos políticos gubernamentales a nivel local o nacional. Requieren habitualmente generar acciones tales como producir una visión que produzca adhesión en torno a un futuro común, elaborar una estrategia de acciones consistente con ello, remover obstáculos y negociar espacios, entre otros, todos procesos que necesitan de tiempos de implementación y asentamiento que exceden también los tiempos políticos. Evidentemente 4 años de período presidencial resultan del todo insuficientes para movilizar la maquinaria burocrática estatal, aún cuando haya habido gobiernos que sucesivamente han orientado sus acciones a consolidar las dinámicas de mercado en el diseño e implementación de las políticas públicas y en la gestión del aparato estatal.

Un segundo espacio de dificultades prácticas de implementación, derivada de la estrecha articulación de la política con la gestión de organizaciones estatales, es la tendencia desde la política de suponer que las organizaciones son estáticas y que pueden generarse cambios de corto plazo, del tipo episódicos (Weick & Quinn 1999: 369). Se presiona para que la organización cambie drásticamente en el corto tiempo, en función de objetivos también de corto plazo, se busca reemplazar programas más que corregirlos ó se presiona por alteraciones en la institucionalidad que fueren por decreto los cambios. Se asume que la organización está en una inercia que la hace inefectiva. Ante los rápidos cambios de su ambiente, se presiona y provoca para el cambio y se reemplaza. Para operar desde esta óptica, no resulta cómodo el sistema de selección de gerentes públicos con cargos estables por un número determinado de años, sino que se requieren operadores políticos, lo cual es contradictorio con el sentido de la reforma. Es por ello que, por ejemplo, los sucesivos gobiernos han presionado para la salida de los gerentes



públicos que vienen desde el gobierno anterior, buscando poner en dichos cargos a personas que compartan su enfoque y orientación específica. Ello se hizo más evidente en el último traspaso de gobierno a una coalición política distinta y cuyo proceso aún no finaliza completamente, a dos años de terminar la actual administración.

En el otro extremo, un gerente público elegido por concurso y con el cargo asegurado por un período determinado de años tenderá, por su parte, a ver el cambio organizacional más en la línea del cambio continuo. Pare él serán más relevantes las metas de largo plazo que excedan los tiempos políticos, probablemente pondrá más atención en la estabilización de las políticas y programas y se preocupará por los procesos de trabajo y sus rediseños. Tendrá puesta la mirada en la organización, muchas veces casi como un fin es sí mismo, con la preocupación por desarrollar las comunicaciones relevantes que le permiten su autoreproducción. Esta mirada, sumada a la preponderancia de la lógica transaccional del sistema económico, probablemente alimentó la percepción de varios de estos gerentes de que podrían permanecer en sus cargos aún en condiciones de cambio de coalición de gobierno, subvalorando la relevancia de los códigos de selección del sistema político.

Ambas miradas extremas deben, sin embargo, adecuarse a los intereses de los dueños de la organización. Este no es el gobierno de turno, o un intangible Estado, o los ciudadanos, como el sentido común dictaría. En el mundo moderno estos dueños son todos aquellos cuyos intereses se ven afectados por el funcionamiento de la organización. Según Waissbluth "Los dueños del negocio, no nos engañemos, son múltiples y con intereses diversos. En este conjunto se incluyen autoridades políticas y ministros con tuición sobre la institución, el Ministerio de Finanzas que "paga la cuenta", parlamentarios, sindicatos, e infrecuentemente, las entidades ciudadanas que debieran expresar su opinión. Estos son los stakeholders" (Waissbluth 2003: 22)

El rol del gerente público, en este contexto, es acoplar la operación de la institución armónicamente a la operación de estos variados *stakeholders*, tarea no menor, pues requiere de habilidades políticas, estratégicas, operativas y sociales, entre otras. "En el paradigma chileno, la reforma ha sido mayoritariamente por la ruta de las mejoras de gestión al interior de una institución, lo cual depende de los talentos e inclinaciones del Jefe de cada servicio... y de sus deseos personales de colaborar con otros servicios." (Waissbluth 2003: 25)

En este espacio el desafío es para el sistema de selección de gerentes públicos, que a su vez es otra organización pública, lo que lleva a pensar en las capacidades estructurales de auto observarse que tiene el aparato estatal, de manera de generar comunicaciones que le permitan la variación estructural en el sentido buscado. En otras palabras ¿puede el mismo aparato estatal, dentro de los límites que le impone su estructura, procesar irritaciones desde el sistema político o económico que le permitan generar comunicaciones que posibiliten su cambio de estructura?

Ello no deja de ser un punto crítico en el proceso de reforma de las organizaciones del Estado, toda vez que "El rol de los recursos humanos en los procesos de modernización de la administración del sector público ha sido destacado como un elemento central e indispensable para una gestión eficiente. Son las personas las que deberán efectuar el cambio de objetivos, estructuras y procesos y son también éstas las que deberán adaptarse a los cambios organizacionales y aprender a trabajar en las nuevas condiciones del entorno y de la organización." Raineri (1998:203)

Estos nuevos gerentes públicos son los encargados de producir el cambio, de generar procesos al interior de los organismos públicos que estén perneados por la lógica transaccional del sistema económico, de manera de hacer al Estado consistente con el sistema de desarrollo implementado, reforzando su rol subsidiario. Este cambio considera



no solo cambios en los objetivos, procesos e incentivos al interior de la organización, sino también cambios en las creencias y emociones colectivas que posibilitan los comportamientos y acoplamiento estructurales. Luego, resulta del todo relevante, tal como se señaló, la capacidad de un organismo público para seleccionar elementos que apunten a cambiar la lógica de operación y, que por tanto, procedan de matrices culturales diferentes a las imperantes en la administración pública, lo que remite a los niveles remuneracionales e incentivos no pecuniarios competitivos con la condiciones ofrecidas por el sector privado. En suma, en este ámbito, probablemente se requeriría incorporar al Estado a gestores que operan en la dinámica de mercado, para lo cual se necesitarían salarios de mercado. Al no estar estos incentivos disponibles, el perfil técnico de los seleccionados es menor y la dinámica y resultados del cambio son más modestos, tal como pareciera mostrar la experiencia de instalación y operación del gobierno actual.

Un tercer elemento, dice relación con las estructuras administrativas que determinan el marco de posibilidades de las comunicaciones al interior de las organizaciones públicas. Los límites que impone el estatuto administrativo generan una determinación de los procesos y condiciona las posibilidades de cambio organizacional, no tanto por la reglamentación en sí, sino por la interpretación que se hace de ella en base a los usos y costumbres de cada organización pública. Así, los límites efectivos no están determinados por el Estatuto, sino por la adaptación cultural que se haya hecho de él en cada organización específica. Probablemente haya tantos estatutos administrativos como organizaciones existentes, mostrando una tendencia entre éstas a autogestionarse y actuar independientemente, de acuerdo a reglas propias que se han ido instalando a través del tiempo y que van conformando su inercia operativa en base a la selección de determinados tipos de operaciones que la refuerzan, imponiéndose el “se hace así porque así siempre se ha hecho”.

Un cuarto elemento dice relación con los procedimientos decisionales en toda organización, entendida esta última como un sistema que produce decisiones. “Un hecho es contingente cuando puede ser visto como producto de una selección entre alternativas. Cuando dos personas interactúan, cada una de ellas tiene disposición sobre sus propias alternativas. (...) Este juego de la doble adecuación de selecciones entre las alternativas disponibles es lo que Luhmann llama la doble contingencia” (Rodríguez 2008: 90). En este contexto, el rol del gerente público y de su equipo directivo dice relación con su capacidad de tomar decisiones que vayan produciendo los procesos y procedimientos que posibiliten el cambio de estructura y, por tanto, el cambio organizacional en la línea deseada. En la acción de las organizaciones públicas post dictadura pareciera haber prevalecto la toma de decisiones en base a una estrategia de compromiso, en donde se buscaba satisfacer parcialmente las aspiraciones de los interesados, los cuales representaban simultáneamente la inercia y el cambio y las ópticas políticas y económicas. Un ejemplo de ello fue la presión, desde la óptica económica de la gestión pública, por establecer sistemas de gestión basados en evaluaciones de desempeño e incentivos individuales, versus la presión, desde la óptica política, por mantener sistema de incentivos anclados en la antigüedad y la estabilidad funcionaria. La estrategia de compromiso direcciona la toma de decisiones a establecer sistema de incentivos híbridos, en donde se evalúa pero no se asocian incentivos a ello, o se asocian sistemas de incentivos a metas formales fácilmente conseguibles, produciendo cambios muy lentos en el proceso de reforma de los sistemas remuneracionales.

Otro espacio en donde se reflejó la importancia práctica de los procesos decisionales fue en el modelo de toma de decisiones que imperó en la gerencia pública. El Servicio Civil pareciera haber optado por el modelo racional, en donde la toma de decisiones se orienta a metas y está determinada por reglas, muy en la lógica de operación del sistema económico. Sin embargo, la forma tradicional de entender la política y la gestión gubernamental presionó porque las decisiones fuesen tomadas de acuerdo al modelo político, en donde “se transan, se negocian acuerdos y se establece un orden donde hay



compromisos y transacciones políticas” (Rodríguez 2008: 99). Este modelo era funcional con la estrategia de compromisos y, probablemente, involucraba al rol del gerente público no solo en el espacio organizacional, sino también en el de la política contingente, tanto hacia dentro como fuera de la organización, lo que generaba confusión en sus espacios de intervención y en los límites de su rol.

Derivado de lo anterior, se produjo una complicación práctica en el espacio de decisiones entre el gerente público y el diseñador de la política pública. ¿Quién y cómo decidía y sobre qué? A esta confusión de roles y espacios de decisión contribuyó el tipo de relaciones que establecía el Ministerio de Hacienda con los distintos organismos y reparticiones. Sobre la base del control presupuestario de los programas e instrumentos de la política pública que son ejecutados por las distintas reparticiones dependientes de los Ministerios, se establecían comunicaciones acerca del diseño de dichas políticas con las instituciones encargadas de implementarlas, muchas veces obviando de esta conversación a la autoridad política en el plano ministerial. Ello era posible por la estabilidad que lograron algunos equipos intermedios de gerencia pública, permeados por el enfoque económico, versus la alta rotación que experimentaban las autoridades políticas, que operan desde la aproximación política.

Finalmente, está la relación con los ciudadanos. El cambio de las organizaciones públicas está acoplado estructuralmente al cambio en el sistema social del cual forma parte, así como también a las personas en su calidad de ciudadanos. Luego, debe ser consistente con los cambios culturales que estos ciudadanos están experimentando y las modificaciones estructurales que determinan su conducta. De acuerdo con Rodríguez (2008), en Chile se estaría pasando desde un modo de ser organizacional de tipo paternalista, basado en relaciones de tipo personal, con jerarquías muy definidas e inespecíficas, responsabilidad difusa y compromiso paternalista a uno de corte occidental, basado en relaciones impersonales, compromisos contractuales, jerarquías específicamente definidas y responsabilidad asumida. Ello tiene efectos en las expectativas respecto del acoplamiento de las personas con las organizaciones estatales, esperándose que se comporten según los mismos patrones. Frente a ellas se sitúan como clientes y esperan compromisos contractuales, responsabilidades definidas y relaciones tecnificadas y despersonalizadas, en contraposición al modelo tradicional de clientelizar políticamente a los usuarios.

Claramente, en lo relacionado con el punto anterior, existen organizaciones públicas que avanzaron más rápido en su modelo de cambio organizacional, tales como el Servicio de Impuestos Internos, FONASA y el Registro Civil, mientras que otros han mantenido el esquema de operación más cercano a la tradición paternalista del modelo organizacional latinoamericano. Los ciudadanos, que han tenido un proceso de cambio estructural que ha sido más rápidamente permeado por la lógica de operación del sistema económico, evaluaron positivamente a aquellos servicios que se acercaron a esta lógica de operación².

Los cuatro espacios de dificultades mencionados serían relevantes en el proceso de reforma de las organizaciones públicas. Observando el período de los gobiernos concertacionistas pareciera que en el Estado chileno se avanzó tendencialmente, al igual que en otros sistemas sociales, a adoptar la lógica transaccional del sistema económico en los procesos comunicacionales al interior de los organismos e instituciones estatales. Esto resultaba consistente con la operación de un sistema diferenciado funcionalmente de tipo concéntrico (en donde el sistema económico y su lógica de operación transaccional hegemonizan a los demás sistemas sociales, que empiezan a operar con dicha lógica) y las dificultades existentes no hacen sino expresar, en la práctica, que el proceso de cambio

² En una encuesta de enero de 2008 los organismos públicos mejor evaluados tanto por el total de entrevistados como por los usuarios directos fueron Migraciones, INP y Fonasa, según noticia publicada en el portal de Ministerio Secretaría General de la Presidencia en febrero de 2008.



organizacional en el Estado no es sino otra expresión de esta tensión que pone la prevalencia del sistema económico por sobre los demás sistemas en la sociedad.

Una interpretación como la anterior habría estado en el trasfondo de la gestión del gobierno iniciado en 2010 por la coalición de derecha, sumado al diagnóstico de que el avance de la lógica económica al interior del Estado había sido significativo. Ello resulta consistente con la decisión práctica de operar el Estado con cuadros técnicos provenientes del mundo empresarial, que se harían cargo de gestionar con más eficiencia ese nuevo Estado que se había estado instalando. La concreción de ello no ha estado desprovista de dificultades prácticas para movilizar a las organizaciones estatales, lo que evidenciaría que el proceso de adecuación y modernización estatal, en el sentido de la instalación de los mecanismos de selección del sistema económico, estaba en un nivel de avance menor al estimado inicialmente, relevando al mismo tiempo la importancia y persistencia de la lógica de comunicación política en las organizaciones públicas.

Por otra parte, resulta relevante observar que los dos focos de manifestaciones populares hasta 2011 estuvieron puestos precisamente en enfrentar al gobierno en su decisión de promover la hegemonía del sistema económico y su lógica transaccional en ámbitos que parecieran ser sensibles para una parte importante de la ciudadanía: tanto en el proyecto de instalación de la central hidroeléctrica de Aysén como en la presión por la reforma educacional lo que se está poniendo en cuestión es la utilización de los mecanismos de selección de mercado en otros subsistemas sociales. En el mismo sentido opera la movilización de la ciudadanía en Aysén en 2012, que ha puesto como centro de su reivindicación la intervención desde Estado de la dinámica transaccional del sistema económico, superponiendo lógicas de operación políticas y geopolíticas. Resulta ejemplificadora la demanda de instalación de una universidad en la región por parte del Estado, versus la oferta del gobierno de entregar más becas para que los jóvenes de la región “consuman” educación en otras regiones.

Estos fenómenos indicarían que, tanto en el ámbito de las organizaciones estatales como en el de la sociedad civil, estarían operando mecanismos de selección que, al menos por el momento, limitan la capacidad de expansión y hegemonía total del sistema económico en la sociedad y abren una interrogante respecto de las variaciones sistémicas que puede generar la acción ciudadana, en tanto entorno que influye la operación sistémica, en el fortalecimiento del sistema político y la limitación de la expansión hegemónica del sistema económico. **RM**

Bibliografía

- Egaña, R. (2002). *Reforma y Modernización del Estado en Chile: avances y desafíos*. Documento de trabajo No. 340 (Octubre). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- FLACSO (2008) *Modernizar el estado: hacia un Chile desarrollado y competitivo*. Disponible en http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/modernizacion-estado-mas-que-corrupcion/propuestas-modernizacion (Fecha de acceso: 26 de marzo de 2012)
- Luhmann, N. & DeGiorgi, R. (1993). *Teoría de la sociedad*. Universidad de Guadalajara. Universidad Iberoamericana. Instituto Tecnológico y de estudios Superiores de Occidente. México
- Mascareño, A. (2003). Teoría de sistemas de América Latina. Conceptos fundamentales para la descripción de una diferenciación funcional concéntrica. *Persona y Sociedad*, 17(2), 9-26.



-
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial*. Barcelona: Paidós.
- Raineri, A. (1998). Creencias y cambio organizacional en los sectores público y privado. *Estudios Públicos*, 70, 201-229.
- Rodríguez, D. (2008). *Gestión Organizacional: Elementos para su estudio*. Santiago de Chile: Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Waissbluth, M. (2003). La reforma del estado en América latina: Guía abreviada para exploradores en la jungla. POLIS. Disponible en http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma_en_america.pdf (Fecha de acceso: 2 de agosto de 2008)
- Weick, K. & Quinn, R. (1999). Organizational change and development. *Annual Review of Psychology*, 50, 361-386.

Sobre el autor

Ramón Castillo es Licenciado en Ciencias Económicas de la Universidad de Chile y Magister en Antropología y Desarrollo de la misma universidad. Actualmente se desempeña como Consultor en políticas y programas de desarrollo socioeconómico a nivel latinoamericano.

ramoncastillocorral@gmail.com

Recibido: Octubre 2011

Aceptado: Abril 2012