GESTION PUBLICA EN LA "ERA DE LA GESTION": MODERNIZACION PARA LA POST-MODERNIDAD*

CARLOS VIGNOLO F.**

El objetivo de esta presentación es proponer una aproximación a la Reforma del Estado radicalmente diferente y, en cierto sentido, "ortogonal" a la tradición de administración pública. Dado este objetivo, el énfasis es puesto en la especificación de los principales puntos de ruptura con la tradición —con referencia a las bases epistemológicas y ontológicas de ambas— más que a una descripción y análisis detallados de los contenidos y formas que una propuesta tal importa.

El enfoque adoptado plantea complejidades y riesgos. No es posible acometer una crítica de la tradición de administración pública, de sus bases teóricas y del "paradigma de base de la modernidad[1] en una presentación breve, sin caer en sobresimplificaciones y omisiones.

Conciente de ello, pero comprometido más con las posibilidades concretas de acción que se abren de la interpretación propuesta que con la impecabilidad académica de su fundamentación, el autor acepta asumir los riesgos en cuestión.

---

* Ponencia preparada para ser presentada al Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política, Iquique, noviembre 1992, desarrollada a partir de una presentación anterior en el ciclo "Modernización del Estado", de la Asociación Multidisciplinaria para el Desarrollo.
En la preparación de esta ponencia ha sido fundamental la experiencia del autor dirigiendo y participando en proyectos de modernización de la gestión pública en Chile, entre los años 1990 y 1992, como miembro del Programa de "Diseño de Sistemas Públicos y Modernización de su Gestión" del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile (DII). Los aportes de los académicos del DII señores Maximo Bosch y Oscar Barros y de los investigadores de la División de Proyectos Externos del DII señores Juan Carlos Lucero y Carlos Vergara han sido muy importantes para hacer posible este trabajo. Si bien la reflexión es fruto del trabajo de muchos, la responsabilidad es, como siempre, exclusivamente del autor.

** Profesor Investigador y Director de Investigación y Proyectos Externos. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile.

[1] R. Echeverría. *El Búho de Minerva: Introducción a la Filosofía Moderna* (Santiago: PIIE - Universidad Católica, 1988)

Por la misma orientación pragmática— a generar direcciones para la acción— y con la finalidad de contribuir al necesario ordenamiento de la conversación pública sobre estas materias, el planteamiento se hace en la forma de cinco proposiciones generales para enmarcarla.

PROPOSICION 1: La calidad relativa del sector público será factor fundamental de competitividad económica, del poder político y del bienestar de las naciones en el mundo globalizado del siglo XXI.

Decir que la humanidad vive una era de cambios trascendentes es, hoy en día, un lugar común. Muchos son los autores y textos que argumentan, de diversas formas y con diferentes ópticas, sobre este proceso de mutaciones trascendentes. Uno de los más destacados, rigurosos y anticipados anunciadores del cambio de mundo ha sido Peter Drucker, que en su libro "Las Nuevas Realidades" sostiene:

> "Incluso en los territorios más llanos existen pasos en que la carretera asciende primero a una cima y desciende luego a un nuevo valle. La mayoría de esos pasos lo son sólo topográficamente y entre los valles que separan apenas hay diferencias, o no las hay, en cuanto a condiciones climáticas, lenguaje o cultura.
>
> Pero algunos son diferentes. Constituyen verdaderas divisorias....
>
> ...La historia conoce también este tipo de divisorias. Tienden también a no ser espectaculares y raramente constituyen noticia importante en su época. Pero, una vez cruzadas, cambia el panorama social y político. Es diferente el clima social y político y también lo es el lenguaje social y político. ***Son las nuevas realidades.***
>
> Aproximadamente entre 1965 y 1973 hemos cruzado una ***divisoria*** y entrado en el ***próximo siglo***. Hemos dejado atrás las creencias, compromisos y opiniones que han manejado los políticos durante uno o dos siglos. Estamos políticamente, en ***Terra Incognita*** con escasas señales familiares para guiarnos"[2].

Muchos otros prestigiados autores argumentan en la misma dirección, y no pocos llevan la "divisoria" más allá de lo "óntico" —el ámbito de los hechos del mundo: sociales, políticos y económicos— situando el cambio trascendente en el ámbito de lo "ontológico": las interpretaciones con que los humanos buscamos dar sentido a los hechos.

Todo ello, sin embargo, no obstante estar cada vez más presen-

---

2 Peter Drucker, *Las Nuevas Realidades* (Buenos Aires: Sudamericana, 1988)

te en el "hablar público", dista de estar presente en el diseño del "hacer" en muchos ámbitos sociales en países como Chile.

Uno de ellos es, a juicio del autor, el ámbito de la gestión pública.

La globalización y la necesaria internacionalización de los países es, hoy en día, una suerte de "ley de hierro" muy mayoritariamente aceptada. Es un hecho aceptado también que el mundo es cada vez más cambiante e impredecible. Y que, en ese contexto, la capacidad de innovar permanentemente —para alcanzar estándares de calidad y productividad internacionales— será condición base para el desarrollo económico social.

No existe en Chile —ni en la gran mayoría de los países subdesarrollados— sin embargo, una apreciación cabal de los enormes desafíos que la globalización e internacionalización plantea a los Estados. Estos desafíos son válidos para todos los países del mundo, pero son especialmente claves en los países en que no sólo se busque la estabilidad y el desarrollo económico, sino, adicionalmente, se pretenda incrementar los niveles de equidad y justicia social.

Por algún tiempo, durante el predominio de la propuesta neoliberal en su expresión más fundamentalista pareció que la respuesta a los desafíos del mundo globalizado venía por la disminución del tamaño y rol del Estado.

Las lecciones de los países desarrollados que han intentado esta vía —especialmente USA y el Reino Unido— muestran que ella, si bien puede ser una necesaria componente de una reforma del Estado, no agota los cambios a realizar.

El principal aspecto a tener en cuenta al abordar este tema es el hecho que la competencia económica de las naciones en el mundo globalizado no está teniendo la forma que los neoliberales han anunciado y propiciado. Lo concreto es que la política de bloques y alianzas sigue jugando un rol central en el concierto económico mundial. En ese contexto, la competitividad internacional adquiere un carácter sistémico, en que la calidad de la integración sinérgica entre el sector público y privado es determinante fundamental del poder de negociación y el desempeño económico de los países. Los sistemas públicos comienzan a convertirse así, en muchos países, en una de las restricciones "activas" necesarias de ser removidas en el nuevo orden económico internacional.

Por otra parte, aun en escenarios económicos más abiertos y menos políticamente negociados, la competitividad internacional depende y dependerá muy centralmente del desempeño del sector público. Ello por la enorme importancia que sectores de actividad social tan básicos como la justicia, la educación, el medio ambiente, la salud y la investigación científico tecnológica comienzan a tener,

tanto por su incidencia en la productividad como por las restricciones al comercio internacional provenientes del establecimiento de estándares mundiales en relación a algunos de estos temas. La aplicación, a partir de 1993, de la norma europea ISO 9000 es sólo un anticipo de lo que ocurrirá en los 90 en la materia.

En un mundo globalizado es imposible competir adecuadamente y acortar las brechas con los países desarrollados si no se cuenta con una infraestructura competitiva, con una educación competitiva —para la totalidad de la población y no sólo para elites de la sociedad—, con una justicia competitiva, etc.

En todos estos ámbitos el rol del Estado es inescapable y fundamental, independientemente de las formas específicas con que el Estado cumpla su rol, que por cierto pueden incluir — y todo hace pensar que deberán incluir— una alta transferencia de actividades tradicionalmente públicas al sector privado.

Dos factores críticos del éxito de un esfuerzo de modernización de la gestión pública en Chile serán la eliminación del antagonismo tradicional entre lo público y lo privado y el abandono de la tesis de la gradualidad del cambio, en la forma en que actualmente ésta se expresa en Chile.

Respecto a lo primero, es éste uno de los muchos dualismos antagónicos —probablemente todos con raíces de algun tipo en el dualismo cartesiano— que deben ser eliminados, como condición de competitividad internacional del país. Otro de estos dualismos que deben ser decidida y rápidamente atacados —que escapa a esta presentación pero que amerita por su crucial importancia ser mencionado— es el pernicioso y peligroso dualismo empresario-trabajador.

La disolución de estos dualismos es de particular urgencia y relevancia en Chile por la componente ideológica con que tradicionalmente ellos han sido recargados.

El sector público y el sector privado no sólo deben coexistir y colaborar si se desea generar desarrollo económico, equidad y justicia social, sino que deben funcionar en un esquema de red integrada, al estilo de lo que hacen muchos países del sudeste asiático. Para ello es tambien necesario revisar la concepción tradicional de lo que son las organizaciones y como ellas se coordinan en la búsqueda de un objetivo común.

PROPOSICION 2: La gestión, el diseño organizacional y la teoría de organizaciones están experimentando un verdadero cambio paradigmático en occidente.

No sólo el mundo de los hechos está experimentando cambios

trascendentes. También está ello ocurriendo con las interpretaciones con que, hasta ahora, dábamos coherencia y sentido a éstos, permitiéndonos, además, diseñar acciones para lidiar con ellos. A ello no escapan las interpretaciones que han dominado la administración y el diseño de organizaciones —públicas y privadas— desde la segunda mitad del siglo pasado.

El gatillante fundamental de estos cambios "ontológicos" en la gestión ha sido la incapacidad de las empresas occidentales, particularmente en los Estados Unidos, para reaccionar adecuadamente a la emergencia virulenta en la escena económica mundial, de las empresas japonesas, primero, y de otros países orientales, después.

Luego de un período inicial de relativo desprecio del fenómeno, y una segunda fase de eclécticos y angustiados intentos de imitación, las grandes corporaciones occidentales y los pensadores del management occidental han iniciado un proceso de revisión seria de las bases conceptuales del modelo de administración racionalista que, en sus diversas variantes, ha dominado la escena occidental en lo que se refiere a diseño y gestión de organizaciones.

Este esfuerzo, impulsado por apremiantes requerimientos económicos, ha derivado en la revisión y cuestionamiento del paradigma de base de la modernidad occidental, la matriz racionalista cartesiana.

Paradojalmente, el viejo debate filosófico entre la razón y la emoción cobra nuevos ímpetus, esta vez presionado por el mundo de los negocios y la economía.

Un dato revelador al respecto es el hecho que las empresas y organizaciones modernas estén interesadas en contratar los servicios de filósofos. En un artículo de la prestigiada revista del mundo de los negocios "The Economist" titulado "Philosophy comes down from the clouds", se da cuenta del hecho que, ya en 1983, el 11% de los filósofos americanos con nivel de doctorado obtenía trabajo en los negocios o la industria[3].

La crisis de la modernidad, la tercera gran crisis de Occidente —en el decir de Ortega— llega también a las organizaciones y a los negocios, y llega con toda la presión que impone el hecho de no tratarse ya de una discusión abstracta y puramente intelectual —como ha sido mayoritariamente visto el debate filosófico hasta el siglo XX— sino de una en que va comprometida la competitividad económica de las organizaciones productivas occidentales.

El modelo racionalista y la aproximación neoclásica al fenómeno de las organizaciones ya no basta para entender y diseñar orga-

---

[3] "Philosophy Comes down from the clouds" *The Economist*, April 26, 1986.

nizaciones capaces de sobrevivir y desarrollarse en el mundo del siglo XXI. Aún más, el modelo cartesiano mente-cuerpo, objeto-sujeto, se transforma en un serio impedimento para generar interpretaciones coherentes y poderosas para observar y diseñar la acción humana en organizaciones.

El imperio y la omnipresencia del dualismo reflexión-acción es esta vez el gran enemigo de la acción adecuada y a tiempo. La pretensión de que toda acción humana adecuada resulta de una reflexión previa —un acto consciente de optimización— hace imposible a las organizaciones y sus directivos y ejecutivos responder adecuadamente al vertiginoso entorno que caracteriza los tiempos que corren.

Por sobre todo, el modelo racionalista es incapaz de lidiar con la complejidad creciente del factor humano dentro de las organizaciones. El liderazgo organizacional, el trabajo en equipo, la motivación y dignidad de las personas en el trabajo emergen como requisitos fundamentales para los cuales el modelo no tiene respuestas sino de parche.

Algunas citas de autores diversos ayudan a endender la magnitud de lo que está en juego:

> • "Empiezo con cinco preguntas. ¿Qué es una organización? ¿Qué es un producto? ¿Qué es un mercado? ¿Qué es una persona? ¿Qué es un cliente? Yo creía saber las respuestas pero hoy no las sé. ¿Es una organización una pirámide o una red, una red de organizaciones? ¿Cuáles son sus límites? ¿Es la idea de límite siquiera útil? [4]"
>
> • "La mayor parte de la producción en las economías modernas ocurre dentro de organizaciones y esta producción está regulada por precios sólo en una extensión limitada. Más aún, muchas de las organizaciones que juegan un importante rol en la asignación de recursos, incluyendo organizaciones no gubernamentales, no son maximizadoras de utilidad. Estas observaciones dejan en claro que si los economistas deseamos entender cómo se asignan recursos en las economías modernas, debemos entender qué pasa dentro de las organizaciones[5]".
>
> • "La nuestra ha llegado a ser, para mejor o para peor, una sociedad de organizaciones. Nacemos en organizaciones y somos educados en organizaciones de manera tal que podamos posteriormente trabajar en organizaciones... Aun así, salvo por un pequeño grupo de expertos llamados "teóricos de las organizaciones" que las estudian, y aquellos gestores inclinados a introducirse profundamente en el ámbito de la gestión, poca gente entiende estas

---

[4] Tom Peters, "New products, new markets, new competition, new thinking". *The Economist*, march 4, 1983. Tom Peters es autor del destacado "En Busca de la Excelencia".

[5] Joseph Stiglita "Symposium on Organizations and Economics" *Journal of Economic Perspectives*. Vol 5, Nº 2. Primavera 1991, p. 15

extrañas bestias colectivas que tan fuertemente influencian nuestras vidas... Presento este libro en el convencimiento que existe una real sed de entender las organizaciones, en la sociedad en su conjunto tanto como entre los gestores que las manejan."[6]

•"Nosotros vamos a ganar y ustedes van a perder. Ustedes no pueden hacer nada al respecto porque su falla es una enfermedad interna que Uds. tienen. Sus compañías se basan en los principios de Taylor. Peor, sus cabezas están Taylorizadas también. Ustedes creen firmemente que la gestión sólida significa ejecutivos por un lado y trabajadores por el otro; en un lado hombres que piensan y en el otro lado hombres que sólo pueden trabajar... Nosotros hemos pasado esa etapa de Taylor, estamos seguros que los negocios se han transformado en algo terriblemente complejo. Sobrevivir es muy incierto en este medio lleno de riesgos, lo inesperado y la competencia. Sabemos que la inteligencia de unos pocos tecnócratas, incluso los más brillantes, es insuficiente para enfrentar estos retos. Solamente la inteligencia de todos los empleados puede permitir a una compañía vivir con los altos y bajos de los requerimientos de un nuevo ambiente.

Sí, nosotros vamos a ganar y ustedes van a perder, porque ustedes no son capaces de sacar de su mente un obsoleto Taylorismo que nosotros los japoneses nunca hemos tenido."[7]

Las citas anteriores sirven para ilustrar las direcciones de un consenso creciente al cual es cada vez menos conveniente sustraerse: la fenomenología de la gestión y las organizaciones que ha dominado el escenario en Occidente en el último siglo no es capaz hoy en día de servir de base para la acción y el diseño en el ámbito de las organizaciones.

Cada día quedan más en evidencia las limitaciones y problemas de las interpretaciones Taylorianas y Fayolianas. Y, crecientemente también, el modelo Simoniano de "toma de decisiones racionales" encuentra límites más estrechos de validez, como lo ha argumentado el propio Herbert Simon en sus escritos de las últimas dos décadas.

Resuenan con particular fuerza a este respecto las palabras de Mintzberg, a manera de conclusión de un estudio empírico sobre el quehacer de los gestores de organizaciones con distintos fines :

"Hay cuatro mitos acerca del trabajo de los gestores que no resisten un análisis cuidadoso de los hechos. El primero es que el gestor es un planificador reflexivo y sistemático"[8]

Utilizando el lenguaje de Kuhn, habría que decir que la gestión y la teoría de organizaciones está enfrentando un verdadero cambio

---

[6] Henry Mintzberg, *Minzberg on Management* (New YorK The Free Press, Macmillan, 1989), p.1

[8] Henry Mintzberg, op. cit. p. 10

paradigmático, forzado por cambios trascendentes en el contexto en que deben sobrevivir y desarrollarse las organizaciones.[9]

En efecto, competir en un mundo globalizado, tecnificado, cambiante e impredecible, en que además participan empresas, organizaciones y países que operan desde mundos interpretativos y tradiciones y culturas radicalmente diferentes —como lo ejemplifica la cita de Matsushita— ya no es posible con las viejas estructuras, reglas y procedimientos.

Aún más importante, y éste es tal vez el elemento más crucial de todos: ya no es posible lidiar con la complejidad creciente del mundo con un enfoque organizacional centrado en estructuras, reglas y procedimientos, cualesquiera que éstas sean.

Competir en el nuevo entorno mundial exige, para las empresas, organizaciones y países, de una fenomenología diferente y, a partir de allí, de nuevas tecnologías y metodologías. A ello es lo que Peters se refiere cuando formula las preguntas referidas, y a ello se refiere también con el "new thinking" que promueve.

Un elemento central del "new thinking" debe ser el abandono de la búsqueda de "verdades científicas" respecto del diseño y la gestión de organizaciones. Si ya en las ciencias duras —la física y la biología incluidas— esta forma de validar la ciencia es seriamente cuestionada, ello es aún más obvio y necesario en relación a una nueva teoría de la gestión y las organizaciones. Lo que se requiere urgentemente no es descubrir la "verdad" relativa a las organizaciones, sino la invención de interpretaciones poderosas, coherentes y consistentes, que permitan el diseño y la acción, adecuada y a tiempo.

PROPOSICION 3: La reforma que se requiere no es "La reforma del Estado" sino una modernización que garantice la innovación institucional permanente.

Los cambios ónticos y ontológicos hasta aquí esbozados establecen un marco para situar el proceso de acoplamiento del Estado al mundo del siglo XXI.

Una primera conclusión es obvia y fuerte. Si los paradigmas tradicionales de gestión y diseño organizacional están en crisis, no se trata, entonces, en lo medular, de realizar modificaciones

---

[9] T. S. Kuhn, *The structure of Scientife Revolutions* (Chicago: University of Chicago Bess, 1962).

dentro del espacio de acción que estos paradigmas configuran, sino de inventar nuevos paradigmas, adecuados a las nuevas realidades.

No se trata, en primer lugar, de transformar el Estado chileno siguiendo los modelos de los países desarrollados. No sólo porque la política de imitación simple no ha dado resultados satisfactorios en el pasado, en estas y otras materias, sino, más importante aún, porque la crisis de los paradigmas tradicionales —inventados en los países hoy desarrollados— se refleja en que en dichos países la crisis del Estado también es profunda y generalizada. Como señala Crozier: "en realidad (el aparato administrativo) constituye el eslabón más débil de los sistemas sociales modernos".[10]

Ello explica que, como un estudio reciente de la OECD destaca, todos sus estados miembros se encuentran embarcados en programas para la mejora de la gestión pública.[11]

Ello se refleja también, como lo señala Echebarría, citando a Gustaffson en que: "El liderazgo teórico del cambio no procede, como en anteriores procesos históricos, de los juristas, ni de los politólogos, sino de los economistas y los expertos en gestión, estrellas habituales del mundo empresarial".[12]

No se trata, sin embargo, en segundo lugar, de sacar el debate de los marcos tradicionales de la administración pública y el derecho administrativo para llevarla al marco de la economía y el management. Primero, porque la evidencia empírica de los propios países de la OECD no permite abrigar muchas expectativas de la aplicación simple de las recetas del mundo de los negocios. Segundo, porque dichas recetas han enfrentado serios problemas en el propio mundo de los negocios en los 80. Y tercero, porque una fenomenología incluso simplificada de lo público permite concluir que, si bien existe un campo amplio y propicio para la transferencia de métodos, técnicas, enfoques, experiencias, etc. , no es posible construir un nuevo paradigma para el sector público por esta vía.

Como lo señala Echebarría, en la conclusión de su estudio de las administraciones públicas en los países de la OECD en los 80:

> "La limitación fundamental del paradigma institucional y teleológico del Management, tal y como se ha construido en el sector privado e importado al sector público, es su pertenencia a una lógica de racionalidad económica

---

[10] Crozier, citado por K. Echebarría, La Administración *Pública en la Era del Management* (Ph. D. Thesis, Plencia, 1592), p. 22.

[11] K. Echebarría, op. cit. p. 91.

[12] Gustaffson citado por K. Echebarría, op. cit. p. 409.

individual y egoísta, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente. Trasladar esta lógica al sector público presenta claras insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender a la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas"[13]

Generar una estrategia de modernización de la gestión pública requiere entonces, muy centralmente, de reconocer y asumir las insuficiencias de las tradiciones de gestión predominantes hasta ahora en Occidente.

Primero, de aquellas que provienen de la tradición jurídica que, como señala Prats:

"enfatizó la legalidad o sujeción de la Administración a la Ley y al Derecho, valor éste tan fundamental para el desarrollo de la libertad individual y la economía de mercado, que su desarrollo científico expresado en el Derecho constitucional y sobre todo en el Derecho administrativo, ahogó por completo la vieja tradición europea de la cameralística y las ciencias no jurídicas de la Administración Pública."[14]

Segundo, de aquellas que provienen del mundo de los negocios privados y que, teniendo como matriz teórica de base el pensamiento neoclásico racionalista, enfrentan en la actualidad urgentes necesidades de recambio.

Si bien la pugna para ocupar el vacío paradigmático que dejará el derecho administrativo y el modelo jerárquico está aún en sus fases iniciales, algunas condiciones que deberá cumplir el nuevo paradigma de gestión pública sí están claras:

A) Innovación es el nombre del juego.

Tal como lo plantea Fajnzylber, una condición fundamental que deberá tener el sector público es: "la capacidad de innovación institucional para, por una parte, regular conflictos internos y, por otra, adecuarse a los estímulos económicos, financieros y tecnológicos que provienen del exterior"[15]

El meollo de una Reforma para el Estado de los 90 no es, en

---

[13] K. Echebarría op. cit. p. 429

[14] J. Prats. "La modernización administrativa en las democracias avanzadas: las políticas de los 80: contenidos, marcos conceptuales y estrategias". *Paper ESADE* Nº 82, Abril 1992. Barcelona p. 5 y 6.

[15] F. Fajnzylber, "Inserción Internacional e innovación institucional" *Revista de la Cepal, Agosto, 1991.*

efecto, cambiar de "un estado del Estado" a "otro estado del Estado" sino generar un proceso de cambio continuo en que el Estado tenga las competencias técnicas y el poder político para "cambiar permanente de estado", en seguimiento a los avatares impredecibles del mundo y a los desafíos cambiantes del país.

Prats lo formula de la siguiente manera:

> " El cambio hacia el que se encamina la organización no puede definirse previamente de manera precisa y su forma tiene mucha menos importancia que lo que normalmente se cree. Es la estrategia lo que finalmente deducirá la opción de reforma y no la inversa."[16]

Privilegiar la reforma en sus elementos formales es adoptar la vía tecnocrática tantas veces fracasada. [17]

La Reforma del Estado de los 90 no puede consistir en un mero cambio de "leyes, estatutos, estructuras y procedimientos", aunque todos estos elementos estarán ciertamente en juego. Aunque inicialmente las nuevas "leyes, estatutos, etc" puedan ser adecuadas, rápidamente ellas devendrán en inadecuadas para las nuevas realidades propias de un mundo turbulento.

El tema es, entonces, capacidad de innovación. El Estado del siglo XXI debe tener capacidades innovadoras "built-in", mayores ellas mientras mayores las pretensiones de ganancia de posición del país en el contexto internacional. Si Chile pretende alguna vez entrar a la "primera división" del mundo la capacidad de innovación del Estado debe ser a lo menos igual a aquella que porte el sector privado nacional y superior a la de los Estados de los países desarrollados. Esto último porque de lo contrario será imposible acortar la brecha.

La competitividad internacional de las naciones estará dada en las próximas décadas por sobre todo por su capacidad de innovar, en productos, procesos, equipos, diseños, materiales, etc. Y también por la capacidad de innovación organizacional. A esta ley de hierro no escapará el sector público. Por innovador que sea el sector privado de un país —sus empresas y organizaciones de toda índole— no será posible ganar posiciones en el mundo sin el sector público teniendo una capacidad consistente de innovación.

La necesidad de innovar institucionalmente se ve reforzada cuando, además de querer ganar posiciones económicas en el concierto mundial, el país pretende alcanzar otros objetivos comple-

---

[16] J. Prats, op. cit.

[17] Ibid., p. 30.

mentarios tales como la justicia y la igualdad de oportunidades en los ámbitos económico y social.

B) Las políticas públicas ceden paso al management público.

El viejo modelo diseño-implementación —de raíz dualista— se ve también amenazado en los nuevos contextos. La concepción tayloriana, analítica y secuencial, que separa entre el diseño de las políticas públicas —por cierto lo más relevante en el mundo racionalista cartesiano— y la implementación de ellas —la parte menos desafiante "intelectualmente"— ha conducido a una exacerbación del esfuerzo puesto en las primeras, a una subvaloración de las segundas y, como consecuencia de todo ello, a un bajo nivel de desempeño del conjunto del sector público.

El nuevo paradigma para la gestión pública deberá ser capaz de resolver este dualismo, combinando sistémica y armónicamente los "tiempos del pensar" con los "tiempos del actuar". Siguiendo a Mintzberg podríamos decir que lo que está en juego es la capacidad de articular adecuadamente" el lado izquierdo" y "el lado derecho" de las organizaciones públicas [18]

C) La única ventaja comparativa de las empresas y países será, a futuro, la capacidad y compromiso de sus gentes.

Una poderosa metáfora, útil para resumir los requisitos que deberá tener el nuevo paradigma de gestión para el siglo XXI, es la de la navegación. Navegar en el siglo XXI requerirá ya no sólo de buenas cartas de navegación, que por cierto seguirán siendo imprescindibles. Los acelerados cambios en los vientos, mareas y rumbos de los otros navegantes exigirá de una armoniosa combinación de razón e intuición, de análisis y síntesis, de pensamiento reflexivo y destrezas "a la mano".

Pero la navegación por el siglo XXI no será ni eficaz, ni eficiente —ni menos aun grata— si, además de todo lo antes señalado, la tripulación no tiene un Norte común y un compromiso sólido con ese norte y con las reglas del juego de la navegación.

En esto todos los aspirantes a paradigmas de gestión coinciden. El principal, y crecientemente transformándose en el único factor de competitividad internacional de las empresas y países, es la capacidad técnica de los seres humanos que conforman estos

[18] H. Mintzberg, op. cit., p. 43.

sistemas sociales y su compromiso y capacidad para trabajar juntos en pos del norte común.

Paradojalmente, la lógica competitiva e internacionalizante del capitalismo —vencedor absoluto de la lucha ideológica, económica y geopolítica del siglo XX— ha desembocado en la exigencia de un inexorable proceso de "humanización" de las relaciones laborales al interior de la empresa. Es cada vez más difícil para una organización ser competitiva si no se cuenta con un compromiso de todos los que trabajan en ella. Para lo cual es necesario ir más allá de la lógica puramente funcional e instrumental que caracterizó los enfoques organizacionales propios del capitalismo del siglo XX.

Los dualismos a ser abandonados aquí son: empresario-trabajador, si referido al ámbito de lo privado; directivo-administrativo, si referido al ámbito de lo público.

Buenas noticias éstas para todos aquellos que quisieran ver al ser humano reposicionado en el centro del quehacer económico social, como objeto y sujeto de dicho proceso.

Malas noticias ellas para aquellos que soñaron alguna vez con la utopía de la sustitución de los hombres por computadores, sistemas expertos y robots en las empresas y organizaciones.

La educación y la re-educación como fenómeno organizacional —y no ya puramente individual— emerge como un tema de trascendental importancia y complejidad, imposible siquiera de esbozar en esta presentación.

PROPOSICION 4: La Ontología Lingüística de las Organizaciones es un poderoso aspirante a paradigma de recambio en la gestión y el diseño organizacional.

En el proceso de recambio paradigmático y emergencia de nuevas interpretaciones sobre organizaciones y gestión un desarrollo que ha emergido con gran fuerza es el iniciado por el chileno Fernando Flores en los Estados Unidos a partir de los primeros años de la década de los 80.[19]

En la interpretación desarrollada por Flores —a partir de la

---

[19] Fernando Flores *Management and Comunication in the office of the future* (Ph. D. Thesis, Berkeley University, 1982); F. Flores y T. Winograd, *Undestanding Computers and Cognition: New Foundations for Design* (Addison - Wesley, 1986) y F. Flores, "Nuevos principios para un mundo empresarial en cambio" *Estudios Públicos* Nº 47, invierno 1992.

filosofía analítica del lenguaje, la hermenéutica Heideggeriana y la epistemología de la cognición desarrollada por Humberto Maturana— el lenguaje juega un rol central. Las organizaciones son vistas como redes de compromisos en el lenguaje. El trabajo humano aparece como un fenómeno constitutivamente conversacional, especialmente pero no únicamente en las organizaciones de servicios.

Si el trabajo de las organizaciones modernas es crecientemente conversacional —y no de movimientos físicos y de materiales— entonces es necesario un nuevo esquema de "métodos y tiempos", un nuevo "layout" y nuevos "sistemas de control" para el trabajo conversacional, que no ocurre de la misma forma que el trabajo en la planta productiva convencional.

Apoyándose en la teoría de los "actos de habla", Flores propone una nueva forma de diseñar el trabajo, a través de lo que denomina el "Business Process Management" que, es interesante constatar, conecta muy bien con las proposiciones emergentes desde dentro de la propia tradición de la ingeniería industrial.[20]

En la Ontología Lingüística de las Organizaciones (caracterización de las organizaciones como fenómenos lingüísticos) el carácter político de las organizaciones es relevado. Entendido lo político como la deliberación acerca de las conversaciones que constituyen a la organización, particularmente aquellas que especifican la misión de la organización y las "reglas del juego" que la regulan. El fenómeno del poder aparece como un fenómeno también constitutivo (no evitable) de las organizaciones y que, por lo tanto, juega un rol fundamental en el proceso de diseño y rediseño organizacional.

Ahora bien, el poder no aparece como un fenómeno asociado al cargo o a la ubicación en la jerarquía, sino como un fenómeno enraizado en la acción y, a través de ésta, en el lenguaje. Las competencias declarativas y para generar compromisos y estados de ánimo favorables reemplazan al cargo como formas de generar poder en esta aproximación lingüística a las organizaciones.

La propuesta de Flores coincide en esto último con la mayoría de los otros desarrollos recientes, y aporta, además, un sólido sustento filosófico al abandono de los enfoques centrados en estructuras y procedimientos, en organigramas y manuales.

Como alternativa a esa orientación, la propuesta de Flores señala como las principales direcciones para el rediseño organizacional,

---

[20] T. H. Davenport y J. E. Short "The New Industrial Engineering: Information Technology and Business Process Redesign" *Sloan Management Review*, summer vol. 31, Nº 4, 1991.

por una parte, el aumento sustantivo en las competencias comunicacionales, de trabajo en equipo, de negociación y de liderazgo y, por otra, el diseño de los procesos de trabajo como flujos conversacionales recurrentes.

En sus casi 10 años de desarrollo como programa de investigación la Ontología Lingüística de las Organizaciones (y del Management) ha tenido logros muy significativos, particularmente en el terreno de la praxis del management en el ámbito privado.

La incorporación de este discurso al ámbito académico ha sido, sin embargo, lenta y oscilante, con algunos "golpes" notables, como el logrado al ser señalado Flores como "el más grande pensador del management moderno, por lejos" en el prólogo de un libro de un destacado académico de las ciencias de la informática en Estados Unidos.[21]

Ello no debe llamar a engaño. Los procesos de cambio paradigmático requieren de períodos largos, de condiciones propicias y de la generación de contextos y apoyos complejos de lograr.

La Ontología Lingüística de las Organizaciones es, a juicio del autor, un candidato de primera línea a ocupar el lugar del paradigma racionalista cartesiano en el ámbito del management del siglo XXI. En el mundo de lo privado, de lo público y de la emergente área en que estos dos ámbitos se funden.

Un ámbito de requerimientos de la gestión moderna del cual la Ontología Lingüística se hace cargo en muy buena forma dice relación con la comunicación, el trabajo en equipo y el liderazgo. Relevando el rol del lenguaje en la constitución de la realidad —superando su rol de mero descriptor de ella— esta propuesta permite proveer direcciones concretas y precisas para generar contextos y prácticas organizacionales adecuadas en este ámbito.

Donde la aproximación de Flores a la gestión pareciera, sin embargo, presentar su máxima ventaja comparativa es en relación a la comprensión de la gestión como destrezas "a la mano" —en el lenguaje heideggeriano— proveyendo una ontología absolutamente nueva y poderosa, de la que se pueden derivar múltiples y poderosas metodologías de desarrollo organizacional y capacitación, en un plano en que otras aproximaciones no proveen ni siquiera direcciones básicas para actuar.

Necesario es decirlo, la aproximación de Flores no puede ser vista —aun adoptando una mirada kuhniana— como una "propuesta" más, entre otras. Ello por cuanto su apoyo en el

---

[21] P. Keen, Shaping The future: *Business design trough information technology* (Harvard: Harvard Business School Press, 1991)

carácter constitutivo de los actos de habla le da una base de certidumbre ontológica — "todos los humanos piden y prometen"—que permite construir una interpretación completa, sólida, coherente y consistente para los fenómenos de la gestión moderna, independiente de los contextos, las tradiciones, los discursos y los tiempos.

Por último, y referido específicamente a los desafíos de la gestión pública, la Ontología Lingüística de las Organizaciones permite atender en muy buena forma algunas de las especificidades de la gestión pública que frecuentemente han sido señaladas para limitar la posibilidad de llevar los desarrollos de la gestión privada al ámbito de lo público. En particular, la visión de las organizaciones como "redes conversacionales" permite asumir el tema de la coordinación inter-organizacional de una forma no diferente a la coordinación intraorganizacional, proveyendo, además, una poderosa fenomenología de la coordinación.

PROPOSICION 5: Chile puede ser paradigmático y exportador en el ámbito de la modernización de la gestión pública.

Muchos factores confluyen a señalar que Chile como país enfrenta en la actualidad una suerte de "penal histórico", de aquellos que pueden garantizar el "triunfo" o, alternativamente, en caso de errarlo, conducir a un proceso regresivo desde una situación previa de relativo éxito.

Se dan en Chile en la actualidad muchas condiciones favorables, que permitirían —si las voluntades y los consensos se generasen— iniciar un serio proceso de modernización institucional del país, modernización que obviamente debe considerar como componentes centrales la eliminación de la extrema pobreza y la disminución de las desigualdades.

Son conocidas las ventajas que involucra para un país el haber alcanzado equilibrios macroeconómicos, macropolíticos y macrosociales. Especialmente cuando ello ocurre luego de un largo período en que ninguno de estos equilibrios existía y, a veces, parecían incluso imposibles de ser alcanzados.

Chile tiene además una muy buena imagen internacional y una ubicación privilegiada —en términos de tiempos— en la escena latinoamericana.

Pero Chile tiene, además, una ventaja comparativa en su sec-

tor público[22]. En efecto, si bien es cierto que es imprescindible proceder a su modernización —como condición para enfrentar la internacionalización— el sector público chileno tiene "viabilidad de modernización". Con esto se quiere decir que su estado actual es suficientemente bueno ya como para ser un receptor viable y eficiente de un proceso de modernización. Y ello no es tan claro en otros países del mundo subdesarrollado.

Aun más, podría sostenerse que Chile, por su dinamismo y fluidez de los últimos tiempos —que permite, por ejemplo, arreglos políticos heterodojos y difíciles incluso de entender desde otras latitudes— presenta algunas ventajas comparativas en estas materias respecto incluso a algunas naciones desarrolladas. Entre otras cosas por su menor tamaño y por la interrupción de la inercia histórica que significó el período autoritario.

Chile tiene un Estado ya reestructurado, en vías de reestructuración, o diagnosticado para reestructuración en sus aspectos básicos. En lo esencial, el gigantismo, la omnipresencia, el centralismo, la burocratización y otros males del Estado del siglo XX han sido diagnosticados y asumidos. Con distintas intensidades y éxitos relativos, por cierto.

Muy importante: el Estado chileno cuenta, además, con un funcionariado que, no obstante haber sido sometido a un largo y virulento proceso de postergación y desprestigio, mantiene una notable vocación de servicio público. Especialmente en algunos sectores fundamentales como la educación y la salud. Y, no sobra señalarlo —porque es un drama y obstáculo serio en otros países—, el nivel de corrupción es muy bajo y focalizado.

En un contexto de modernización y, muy importante, de dignificación de la función pública, el funcionariado público chileno puede alcanzar incrementos elevados y sostenidos de productividad y calidad en el servicio, incluso sin incrementos sino marginales en el presupuesto fiscal.

A ello debe agregarse la alta valoración que el funcionariado hace del reconocimiento a su labor, de la capacitación que recibe y de su incorporación a las tecnologías modernas de informática y telemática, todo lo cual configura un cuadro de enorme potencial de mejoramiento de la gestión pública, incluso dentro de los actuales marcos legales, presupuestales y reglamentarios.

Por otra parte, Chile está avanzado en la incorporación de desarrollos tecnológicos de punta en el ámbito de la gestión, parti-

---

[22] Osvaldo Sunkel, "La consolidación de la democracia y el desarrollo en Chile: Desafíos y Tareas" Discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Sociales del Instituto de chile, abril de 1992.

cularmente en lo referido a informática y telemática, lo que en parte explica el buen desempeño de las empresas chilenas en el contexto internacional.

Chile tiene, además, otra importante ventaja comparativa por el hecho de estar inserto activamente en el proceso de generación de nuevos paradigmas, metodologías y técnicas de gestión y diseño organizacional. Ello gracias a los trabajos que en la actualidad muchos chilenos están realizando en este ámbito —en otros países y en Chile— y muy en particular, a juicio del autor, por la potencialidad de la Ontología Lingüística de las Organizaciones reseñada en el acápite anterior.

Es posible en la actualidad sostener que las tecnologías que hacen la diferencia —entre las empresas y entre los países— ya no son más las así llamadas tecnologías "duras" —mecánicas, físicas, químicas, eléctricas, etc.— sino las tecnologías "blandas", particularmente la gestión y el diseño de organizaciones.

Estas son las tecnologías de punta en el mundo de hoy, las tecnologías que harán las diferencias. Y, lo que no es habitual, algunos chilenos están participando —en la punta— en el desarrollo tecnológico en estas áreas de punta.

Todo ello sumado configura una posibilidad concreta para la modernización de la gestión pública chilena y, a partir de allí, y aprovechando otras coyunturas favorables —como la prioridad que los bancos multilaterales están otorgando a la modernización de la gestión pública —a través de las componentes de desarrollo institucional de los créditos— para transformarse en diseñador y facilitador de "Reformas del Estado" en otros países latinoamericanos.

Por cierto, primero hay que partir "por casa" y haciéndolo bien.

Para que ello sea posible se requiere: primero, una clara visión y convicción de la necesidad y la posibilidad; segundo, una sólida voluntad política para llevarlo adelante, y tercero, un diseño que dé cuenta de las "Nuevas Realidades" y los "Nuevos Paradigmas" que marcan el inicio del siglo XXI.