

00468



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMERICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES-ACATLAN

LOS PROCESOS MODERNIZACION EN EL ESTADO:
CASO COMPARATIVO SERNAC Y PROFECO

T E S I S
PARA OPTAR AL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PUBLICOS
P R E S E N T A
JORGE RODRIGO BALMACEDA HERRERA



DIRECTOR DE TESIS MTR. JESUS PALACIOS RAMIREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA.

ENERO 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

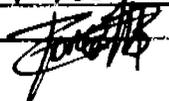
ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico a través del
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: JORGE ROBBIO

BALMACEDA HERDEZA

FECHA: 09 Febrero 2004

FIRMA: 

INDICE

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	6
PRIMER CAPÍTULO: ASPECTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.	11
1. INTRODUCCIÓN	11
2. LA MODERNIZACIÓN AL ESTADO, DEFINICIONES Y ALCANCES	11
3. SU ORIGEN Y PRECURSORES	13
4. FUNDAMENTO POLÍTICO DEL PODER ESTATAL	25
5. LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN GUBERNAMENTALES EN CHILE Y MÉXICO.	28
CHILE	28
MÉXICO	31
6. LAS INSTITUCIONES	37
A) NATURALEZA Y EJERCICIO DEL PODER INSTITUCIONAL	37
B) TIPOS DE INSTITUCIONES, SEGÚN SU ORIGEN	39
C) PARA QUE SE CREAN LAS INSTITUCIONES	41
D) NATURALEZA DE LAS INSTITUCIONES	42
E) ELEMENTOS DISTINTIVOS EN LAS INSTITUCIONES	43
7. CRITICAS AL MODELO NEO-GERENCIAL	43
8. EL MÉTODO COMPARATIVO COMO SUSTENTO EMPÍRICO, DEL MARCO TEÓRICO	45
CAPITULO II: LOS GOBIERNOS Y SUS INSTITUCIONES.	48
1. INTRODUCCIÓN	48
2. DESCRIPCIÓN DE LOS GOBIERNOS DE CHILE Y MÉXICO.	48
CHILE	48
MÉXICO	51
3. LA TEMÁTICA DEL CONSUMO.	56
4. DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL DE SERNAC.	58
A) BREVE HISTORIA INSTITUCIONAL DEL SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR.	58
B) DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR.	60
C) MISIÓN Y VISIÓN.	62
D) ÁREAS DE ACCIÓN.	62
E) ESTRUCTURA.	64
F) ÁREAS DE APOYO A LA GESTIÓN	67
G) DE LA DOTACIÓN DEL PERSONAL.	71
H) RECURSOS FINANCIEROS	73
5. DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL DE PROFECO.	74
A) ANTECEDENTES HISTÓRICOS	74
B) DESCRIPCIÓN DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.	74

C) MISIÓN Y VISIÓN.	76
D) ÁREAS DE ACCIÓN.	77
E) ESTRUCTURA.	79
F) DE LA DOTACIÓN DEL PERSONAL.	81

CAPÍTULO III: LA ADMINISTRACIÓN Y EL DESARROLLO DE PERSONAL. 84

1. INTRODUCCIÓN	84
2. SU EVOLUCIÓN.	84
A) CONCEPCIONES CON RESPECTO A LA NATURALEZA HUMANA.	85
3. LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS Y SU EVOLUCIÓN.	87
4. EVOLUCIÓN DEL ÓRGANO ESPECIALIZADO EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS Y SU ROL.	89
5. LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL EN EL SECTOR PÚBLICO, EN CHILE.	94
6. LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL EN EL SECTOR PÚBLICO, EN MÉXICO.	95
7. LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN SERNAC.	95
8. LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN PROFECO.	97
9. EL CLIMA Y LA CULTURA ORGANIZACIONAL.	99
A) METODOLOGÍA PARA MEDIR EL CLIMA ORGANIZACIONAL.	100
9.B LA CULTURA ORGANIZACIONAL.	102
9.B) METODOLOGÍA PARA MEDIR EL DIAGNOSTICO DE CULTURAS ORGANIZACIONALES.	104
10) EL FIN DE LA MEDICIÓN DEL CLIMA Y LA CULTURA ORGANIZACIONAL:	107

CAPÍTULO IV: LA MEDICIÓN, EL TRABAJO DE CAMPO COMO SUSTENTO EMPÍRICO. 108

1. INTRODUCCIÓN	108
2. EXPLICACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS A UTILIZAR.	108
A) METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	108
3. APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS, ENCUESTAS Y ENTREVISTAS.	112
4. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS.	121
5. COMENTARIOS.	130

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES GENERALES. 131

BIBLIOGRAFÍA 135

ANEXOS 141

Nº 1 CUESTIONARIO DE CLIMA ORGANIZACIONAL.	141
--	-----

DEDICADA A MIS PADRES FABIAN BALMACEDA MORALES Y PATRICIA HERRERA ROMERO Y A TODOS QUIENES HAN CREÍDO EN ESTA AVENTURA.

*CON MUCHO CARIÑO.... PARA MIS DOS GRANDES AMORES,
DANIELA Y DAMIÁN.*

QUIERO AGRADECER

En primera instancia, a quien me inicio en este viaje, Daniela, con quien compartimos penas y alegrías pero siempre juntos y donde el resultado de nuestra experiencia en esta bella tierra nos entrego especialización profesional y académica además de una serie de oportunidades..... pero por sobre todo una familia.

A nuestras familias en Chile quienes siempre estuvieron apoyándonos a la distancia....

A la Universidad Nacional Autónoma de México por otorgarme una beca, específicamente a la División de estudio de postgrado (DGEP) puesto que de lo contrario esto nunca habría sido posible.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, donde encontré a más de un amigo.... en distintas circunstancias..... a todos muchas gracias.

A mis profesores durante este ciclo.....

A mi tutor, el Maestro Jesús Palacios quien fue al mismo tiempo un amigo, a la Dra. Alicia Ziccardi quien fue un gran soporte en la etapa inicial, Y especialmente al Dr. Omar Guerrero quien en el último periodo de mi maestría estuvo asesorando académicamente este estudio.

A Fernando Morales Álvarez y Jaime Muñoz Weber quienes me permitieron auscultar en su trabajo inicial.

A las autoridades respectivas de las instituciones de este estudio y a los profesionales que me ayudaron a realizar el estudio teórico y empírico.

PRESENTACIÓN

El siguiente trabajo de investigación, denominado “*Los Procesos de Modernización en el Estado: caso comparativo, SERNAC y PROFECO*”, se inicia a partir de mi experiencia laboral en el servicio público en Chile, en donde me vi envuelto en la práctica de este proceso de modernización al Estado. De ahí surgen las primeras dudas y reflexiones en torno al tema.

Esta investigación se viene realizando dentro del marco de estudios de postgrado de la facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de México, específicamente la Maestría de Gobierno y Asuntos Públicos.

En este sentido intentaremos conocer, descubrir o constatar si el proceso de modernización que se ha implementado tanto en Chile como en México para el sector público, en termino generales, ha logrado penetrar en la cultura organizacional y con ello han trastocado ciertos aspectos del funcionamiento interno o mas aún si ha logrado cambios culturales en la organización de manera tal de poder decir que aparentemente existe o se están formando nuevos cuadros en el sector público.

*Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio.
bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias
con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado.*

Carlos Marx

El dieciocho de brumario de Luis Bonaparte.

INTRODUCCIÓN

A continuación, realizaremos una investigación que tiene como objetivo central reflexionar sobre el proceso conocido actualmente como Modernización del Estado. Esto considerando, que se asume a la eficiencia técnica apolítica o al modelo gerencial emanado de la economía neoclásica, como un nuevo modelo para la administración pública, esto sin obviar, por supuesto, que el objeto de la Administración Pública está determinado por el alcance de las funciones gubernamentales que se deciden políticamente, motivo por el cual tiene una relación estrecha con el Estado.

Hoy en día es de común consenso asumir por parte de los Gobernantes que los problemas políticos pueden tener soluciones económicas, por ende, casi a nivel mundial se escucha el eco del denominado plan de modernización, este proceso de reformas en el sector público, curiosamente esta orientado de manera similar y esto es porque junto al desarrollo del sistema neoliberal de mercado, como régimen económico, para nuestras economías, surge, aparentemente, la necesidad de un Estado al servicio de la ciudadanía, menos lento y engorroso, de esta manera, resolver la controversia de mejorar la calidad del servicio con recursos escasos, manteniendo controlado el gasto público y sin provocar endeudamiento fiscal. Vemos entonces como tales principios han pasado a ser el eje orientador de los reformadores del sector público, siendo en primera instancia una forma cada vez más aceptada de evaluación y caracterización del que hacer gubernamental.

De igual modo, el tema del cumplimiento de los cánones de eficacia y eficiencia Estatal, debe resolverse en el marco de una creciente preocupación sobre la relación entre agentes estatales y ciudadanos, de forma que las garantías constitucionales sean parte integrante de esta relación. En este contexto, al parecer surge la necesidad de incorporar a la gestión pública dominios y

competencias propias de la gestión privada y esto pasa a ser un imperativo urgente propio de los tiempos actuales.

Por otra parte, la agenda contemporánea de la teoría de la administración pública, dice relación con el manejo del cambio, en busca de una publicidad definida por valores sociales. Esta concepción tiene como fundamento no solo la tradición de la disciplina, sino la perpetuación de un temario general y permanentemente renovado que incluye la responsabilidad democrática, el énfasis en policy, la gobernabilidad (governance), y la ocupación preferentemente en el estudio del manejo y el rescate del humanismo cívico, entre otras, lo cual ha venido en poner un acento muy fuerte en el público, que de tal modo aparentemente pasa a ocupar el eje central de la teoría de la administración pública contemporánea, pero que con la influencia del sistema neoliberal se asume que el ser humano demanda más y mejor como consumidor, cliente o usuario que como ciudadano.

En este marco es posible explicar los esfuerzos de los gobiernos por llevar a cabo el proceso de Modernización del Estado. Más allá de las distintas perspectivas ideológicas desde las cuales se enfrente dicho proceso, el cambio que se intenta producir, esta justificado en la aparente necesidad de sacudir al Estado de la estigmatización que ha cargado durante largas décadas, en el sentido de ser un aparato de gran tamaño, que cumple sus tareas con grandes dosis de burocratismo, lentitud, ineficiencia, lo cual, en un mundo que cada vez corre más rápido y en que debe generar respuestas inmediatas frente a las realidades cambiantes y en que satisfacer las demandas de la población con servicios de calidad que demuestre la capacidad de gestión, se convierten en imperativos de gran relevancia.

Significaría, entonces, darle la configuración necesaria para responder a las exigencias de los nuevos tiempos, a la velocidad del cambio y de la globalización, y a la revolución de las expectativas de millones de personas que buscan mejorar su calidad de vida y que necesitan de los servicios públicos para atender sus necesidades inmediatas. Esto significa, entonces, comprometerse con la eficacia, con la equidad, y esta parece ser la gran tarea a la que los funcionarios públicos están contribuyendo junto al gobierno, en el marco de los programas de modernización.

Así lo han entendido los gobiernos de fines de esta década, tanto en Chile como en México quienes han diseñado y hecho explícito lo que han denominado el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, considerado por parte de sus redactores, como una

herramienta fundamental para garantizar el bienestar de todos los ciudadanos a través de la organización, técnica administrativa y la asignación de los recursos públicos financieros, materiales y de personal.

En función de la comparación empírica, este análisis se realizara en dos instituciones cuya función principal como institución gubernamental es homologa, esto es, en materia de defensa del consumidor, una en Chile y la otra en México y cuya función legal, es por supuesto, la defensa del consumidor. Estas instituciones son el Servicio Nacional del Consumidor, en adelante, (SERNAC) y la Procuraduría Federal del Consumidor, en adelante, (PROFECO) respectivamente.

En ambas instituciones se realizará un estudio exploratorio con el fin de conocer el nivel de satisfacción del clima y la cultura laboral del funcionario público, esto asociado, al cumplimiento de los cánones impuestos con respecto al denominado proceso de modernización implementado por estas instituciones en relación con el objetivo de mejorar la calidad de la atención al usuario. Objetivo coincidente del proceso de modernización de ambos gobiernos.

Cabe recordar entonces, nuestra hipótesis guía para el estudio, la cual dice relación con que "A mayor participación de los funcionarios públicos en el proceso de modernización institucional, en el ámbito de la administración y desarrollo de personal, tanto en Chile como en México, genera un nivel de involucramiento mayor, es decir, su nivel de compromiso con este proceso se vera reflejado en su labor cotidiana, la cual consecuentemente es el reflejo de la acción institucional.

Su compromiso permitirá, entonces, que la organización cumpla con los objetivos institucionales predefinidos, es decir, con su proceso de modernización, lo que implicaría al mismo tiempo, una mayor satisfacción en el ámbito laboral".

A partir de esto, podemos decir, que lo que orienta este estudio es conocer si estos famosos procesos de modernización han logrado penetrar en la cultura organizacional y con ello han trastocado ciertos aspectos del funcionamiento interno o mas aún si han logrado cambios culturales en la organización de manera tal que de ir formando nuevos cuadros en el sector público.

Nuestras preguntas auxiliares, con el fin de guiar el estudio están orientadas a saber, que es la modernización?, de donde surge?, afecta al sector público?, es capaz de lograr una reforma del Estado?, es posible aplicar métodos del sector privado en el sector público?.

Este es solo un estudio indagatorio, de manera que el apoyo teórico es indispensable en su desarrollo, seguramente ya existen muchos estudios comparados de organizaciones públicas, sin embargo, nuestro trabajo, intentará aportar una primera percepción acerca de cómo los trabajadores del sector público se han visto afectados en relación a la incorporación de ciertas medidas organizacionales con el fin de lograr este proceso modernizador, es decir, conoceremos sus percepciones acerca de si la cultura organizacional burocrática, ha sido afectada o no. En estas épocas de cambios.

Con el fin de responder a estas preguntas directrices hemos preparado este trabajo de investigación, el cual se divide en cinco capítulos.

El primero de ellos, analizara los aspectos teóricos y conceptuales del denominado proceso de modernización del Estado, determinará su origen y alcance para de esta manera entender como y porque este proceso se hace tan común en las instituciones públicas.

En este capítulo hemos incluido además un breve apartado acerca del fundamento político del Estado para posteriormente revisar como este proceso de modernización se ha entendido e implementado en los gobiernos de Chile y México, desde su instauración hasta nuestros días.

Tras esta revisión quisimos incluir un breve apartado respecto algunas criticas de este modelo y para ello incorporamos algunos autores.

Finalmente se hace una explicación de porque utilizar el método comparativo como sustento empírico de este estudio teórico acerca de los niveles de implementación de este nuevo modelo gerencial de la administración pública.

En el segundo capítulo se describe brevemente las características y formas del Gobierno y de su Administración Pública, con base en sus respectivas Constituciones Políticas. Posteriormente se hace una breve reflexión sobre lo que ha implicado la temática del consumo, para finalmente describir las Instituciones públicas elegidas como objeto de este estudio, SERNAC y PROFECO.

El tercer capítulo tiene como objetivo presentar la manera como ha ido evolucionando la administración de personal y las incidencias que esto ha traído aparejado, para la Administración Pública, específicamente en las instituciones en estudio. Para ello realizamos un recorrido evolutivo de la Administración de Personal, para posteriormente revisar lo que ha implicado esta

evolución de la gestión en materia de personal, tanto en Chile como en México, en el ámbito de la Administración Pública, para finalizar con una breve descripción de cómo realizar una medición de clima organizacional.

El cuarto capítulo tiene como objetivo central presentar los resultados obtenidos en el trabajo de campo, es decir la aplicación de la encuesta, tanto en SERNAC como PROFECO, para ello se presenta una tabla de resumen en donde se pueden observar estos resultados. Posteriormente exponemos de manera explícita, el resultado de esta encuesta, con el fin de interpretar las percepciones de los trabajadores en torno a los temas sugeridos. Así podemos ir conociendo cuanto ha logrado o que ha logrado cambiar de la cultura burocrática esta nueva manera de gestión en la administración pública

En primera instancia, explicamos la metodología utilizada y posteriormente revisamos estos resultados mencionados, para finalmente concluir con algunos breves comentarios.

Finalmente, el capítulo quinto, presenta las conclusiones generales de este estudio, por lo tanto, es en este capítulo donde damos respuestas a nuestras preguntas iniciales, prioritariamente.

PRIMER CAPÍTULO: ASPECTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.

1. Introducción

En este primer capítulo analizaremos los aspectos teóricos y conceptuales del denominado proceso de modernización del Estado, revisaremos su origen y alcance para de esta manera entender como y porque este proceso se hace tan común en las instituciones públicas.

Con el fin de no perder el horizonte (objeto de estudio) hemos incluido un breve apartado acerca del fundamento político del Estado. Posteriormente revisaremos como este proceso de modernización ha sido entendido y llevado a la practica por los gobiernos de Chile y México, desde su instauración hasta nuestros días.

Con el fin de conocer como este proceso afectaba al Estado, decidimos estudiar el impacto en sus instituciones, para ello someramente revisamos algunos principios y postulados de las instituciones, sus orígenes y objetivos. De estas elegimos dos instituciones públicas con funciones homologas en materia de defensa del consumidor.

Habiendo conocido las fuentes de inspiración de este proceso de gestión pública, quisimos conocer algunas criticas al respecto y de ello se incorporaron algunos autores.

Finalmente se hace una explicación de porque utilizar el método comparativo como sustento empírico de este estudio teórico acerca de los niveles de implementación de este nuevo modelo gerencial de la administración pública.

2. La Modernización al Estado, definiciones y alcances

Definir la modernización del Estado suele generar ciertos problemas, muchos podrán recurrir a su origen histórico, es decir, prácticamente a partir de la revolución Francesa, época en que se da termino al Estado absolutista para dar comienzo al Estado Moderno, conocido como tal históricamente.

Sin embargo, en este estudio nos referimos al proceso empírico denominado modernización y que han realizado los gobiernos de turno en sus instituciones públicas, para implementar las acciones dirigidas con el fin de conformar el Estado que las autoridades impulsoras de este proceso creen

es el más apropiado para satisfacer las necesidades de servicio público que requiere la sociedad actual.

Obviando juicios valóricos podemos argumentar, en principio, que modernizar el Estado ha sido entendido, entre otros factores, como al proceso de modificación de las estructuras vigentes, las cuales eran funcionales al tipo de sociedad imperante hasta fines del siglo pasado, para adecuarlas al rol que debe cumplir en el actual contexto cultural, político, económico y social. Es decir, implica poner al Estado al servicio de las exigencias actuales y prepararlo para asumir los nuevos retos que se le presentan. Implica además prepararlo para una nueva forma de relación para con la sociedad civil, es decir, generar nuevas o mejorar las instituciones y al mismo tiempo, profundizar su proceso de democratización.

Esto significa que sus instituciones y por cierto, sus trabajadores, deben tener la capacidad de adaptarse a los constantes cambios a los cuales nos enfrentamos como sociedad.

Bajo este marco podemos ir infiriendo que modernizar la Administración Pública es en primer lugar prepararla para asumir este nuevo rol que esta asumiendo el Estado, llamado también de economía emergente, en donde resalta su carácter normativo, de alguna manera regulador y contralor, por sobre la de ejecutor, para ello, entonces los gobernantes, aparentemente requieren de modificar, como ya lo mencionamos en primera instancia, sus instituciones, y en segundo lugar, conseguir de manera paralela que la Administración Pública sea más eficiente, eficaz, rinda cuentas pública y mejore su calidad en la atención al usuario. Eliminando, así el viejo estigma peyorativo de una burocracia lenta, corruptible e ineficaz.

Este denominado proceso de Modernización al Estado, especialmente lo que dice relación con el perfeccionamiento de la gestión pública, es un proceso en marcha en las actualmente denominadas economías emergentes.

El modelo de Modernización al Estado no es único, los países de Europa Central fueron los que desarrollaron este concepto, mas tarde los Estados Unidos y otros países lo asumen y desarrollan; claro que con distintos énfasis y enfoques, esto debido al carácter del Estado y el tipo y amplitud de funciones que le asignaron los respectivos gobiernos de turno.

Normalmente se suele considerar que estos nuevos modelos de gestión pública se gestaron en el Reino Unido, y que una vez aterrizados en suelo estadounidense, australiano y neozelandés. por

ejemplo, han aparentemente significado un desarrollo propiamente anglosajón con miras a propagarse en toda el orbe.¹

Entenderemos, entonces, Modernización como al proceso de determinación e instrumentalización de medidas tendientes a alcanzar los niveles de eficiencia y eficacia con el fin de generar respuestas inmediatas, en realidades cambiantes, para satisfacer las demandas de los usuarios, con servicios de calidad, ese es el elemento que demuestra la capacidad de gestión.

Es aquí, en la definición de las acciones y de los instrumentos, donde se alejan las coincidencias y aparecen posiciones encontradas. Las discrepancias se manifiestan principalmente entre los que privilegian la racionalidad instrumental, la eficacia y la reducción de lo público a favor de lo privado, y los que defienden, un Estado defensor de los derechos de las personas en lo político y regulador y proveedor de bienes públicos y de servicios sociales en lo económico. En tal sentido, creemos que al hacer mención sobre los derechos ciudadanos implica necesariamente hacer referencia a la esfera pública y privada, vinculando el análisis en el terreno de las libertades.

Modernizar la Administración Pública, podemos ir infiriendo, es en primer lugar pasar de una Administración Pública apta para cumplir con las políticas del Estado de Bienestar a una Administración Pública acorde con las necesidades de un Estado "moderno" o "gerencialista". Es decir, más pequeño y sin intervención directa en la economía, para esto requiere principalmente de cambios institucionales y, en segundo lugar, conseguir al mismo tiempo, hacerla más ágil, eficiente y eficaz, siendo necesario para ello incorporar a la gestión todos los avances de la ciencia y la tecnología y las técnicas de la eficiencia económica. Para esto es necesario capacitar al elemento humano encargado de su aplicación, con el fin de materializar dicha acción.

Modernizar es, también, adecuar la Administración Pública para que entregue a sus usuarios servicios oportunos y de calidad en todos los campos en que le corresponda hacerlo.

3. Su Origen y precursores

El modelo es una construcción racional, cuya función central es reflejar con una máxima aproximación las realidades en estudio, así el modelo a sido considerado parte de una realidad administrativa que se desea transformar producto de su estancamiento y desacreditación social, como lo señaló el expresidente de Estados Unidos, Bill Clinton cuando anuncio la creación de la National Performance Review, el 3 de Marzo de 1993, "*Nuestra meta es hacer que la totalidad*

¹ Omar Guerrero, "Nuevos Modelos de Gestión Pública", resumen del artículo.

del gobierno federal sea menos cara y más eficiente, y a la vez cambiar la cultura de nuestra burocracia nacional para alejarla del conformismo y la prepotencia, favorecer su iniciativa y poder de acción. Tratamos de replantear, reinventar, revigorar todo el gobierno nacional”²

Con estas palabras él anunciaba la creación de una entidad que buscaba recuperar la confianza del pueblo en el gobierno federal, la cual estaba más escasa que nunca.

En sí, el nuevo paradigma ha recibido muchos nombres. Además del conocido “posburocrático” están entre otros “el Gerencialismo”, “la Nueva Administración Pública”, “Administración Pública basada en el mercado y “Gobierno empresarial”. Según la OCDE, sin importar el nombre, los promotores claves de la reforma insisten en: “poner más atención en los resultados y dar un mayor valor al dinero; devolver la autoridad y aumentar la flexibilidad, fortalecer la rendición de cuentas y el control; orientarse al cliente y a los servicios; robustecer la capacidad de desarrollar estrategias y políticas públicas; introducir la competencia y otros elementos del mercado, así como cambiar el tipo de relaciones que se establecen con otros niveles de gobierno. Bajo estos dogmas, parece incontrovertible que, por lo menos, en muchos o en la mayoría de los países, el papel del gobierno se encuentra bajo un intenso escrutinio y, en un gran número de lugares, se están produciendo demandas parlamentarias y públicas por el cambio.³

En Estados Unidos, como lo señala Michael Barzelay, el paradigma burocrático no es la única fuente importante de ideas y argumentación acerca de la Administración Pública, en la búsqueda de un mejor rendimiento, hay quienes abogan por desregular el gobierno, otros proponen reinventarlo, sin embargo “como un desafío al pensamiento convencional, muchas dependencias gubernamentales vienen invirtiendo millones de dólares en programas de capacitación estructurados con base en un sistema conceptual en el que están incluidos los clientes, la calidad, el valor, el control de procesos y la participación de los empleados”.⁴

Es difícil imaginarlo hoy, pero hace cien años la palabra burocracia significaba algo positivo. Connotaba un método de organización racional y eficiente, un sistema que ocupó el lugar del arbitrario ejercicio del poder de los regímenes autoritarios.

² Al Gore, **Un gobierno más efectivo y menos costoso**, Comentarios del entonces presidente Bill Clinton cuando anuncio la creación de la National Performance Review, 1993, p.xxiii.

³ Laurence E. Lynn, “Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: la ley pública y la nueva administración Pública; paginas 306 –307.

⁴ Michael Barzelay **Atravesando la Burocracia**, pagina 173.

En Estados Unidos, el surgimiento del gobierno burocrático sufrió un giro particular a causa del ambiente del fin de siglo. Hace un siglo, sus ciudades crecían a una velocidad vertiginosa, atestadas de inmigrantes que habían llegado a trabajar en las fábricas impulsadas por la revolución industrial. Boss Tweed y sus contemporáneos administraban estas ciudades como si fueran feudos propios, un ejemplo de ello era el cambio de los votos de los inmigrantes por empleos, favores y servicios personales. Es decir, con una mano robaban al erario público, mientras que con la otra se aseguraban de que quienes les proporcionaban bloques de votos leales recibieran una generosa recompensa.

En el intertanto, hacían caso omiso de buena parte de los nuevos problemas que afrontaba el Estado en razón de la industrialización del país: los barrios bajos, los talleres donde se explotaba a los obreros, la desesperada infraestructura de drenaje, de distribución de agua y transporte público, por ejemplo.

Jóvenes progresistas como Woodrow Wilson, desde 1880 pasaron a la lucha y para acabar con el uso de los puestos de gobiernos como patronazgo político, instauraron sistemas de servicio civil con exámenes escritos, escalas salariales estrictamente graduadas y protección contra la contratación y el despido arbitrario.

Para limitar el poder de los jefes políticos, dividieron la administración por funciones, quitaron a alcaldes y gobernadores la facultad de hacer nombramientos para cargos importantes y establecieron la elección separada de escribanos, jueces y hasta comisarios. Para que la Administración de los servicios públicos no se viera mancillada por la influencia de los políticos, crearon una carrera de administradores municipales, de profesionales que, aislados de los políticos, dirigirían la burocracia de manera eficiente, como gente de negocios.

En otras palabras gracias a personajes como Boss Tweed la sociedad estadounidense emprendió la imponente tarea de controlar lo que ocurrió dentro del gobierno, con el fin de evitar que los políticos y burócratas hicieran algo que pudiera poner en peligro el interés o el tesoro público.

Esto saneó a buena parte del gobierno, pero la solución de un conjunto de problemas originó otros. Al dificultar el erario público, se volvió casi imposible su administración. Al adoptar exámenes escritos calificados hasta el tercer punto decimal, lo que se logró fue incorporar la mediocridad en la fuerza de trabajo. Al imposibilitar el despido de personas que no se desempeñan bien, convertimos la mediocridad en una carga, al tratar de controlarlo prácticamente

todo, nos obsesionó la empresa de dictar como debían hacerse las cosas a tal grado que olvidamos el producto, los resultados.

La consecuencia fue un gobierno con un carácter preciso: lento, ineficiente, impersonal.

Durante mucho tiempo, el modelo burocrático funcionó, no porque fuera eficiente, sino porque resolvía los problemas básicos que la población debía resolver. Ofrecía seguridad, contra el desempleo para los años de vejez. Brindaba estabilidad, una cualidad particularmente importante después de la Depresión. Proporcionaba un sentido elemental de justicia e igualdad. Daba empleos, y prestaba los servicios básicos, directos, cortados a la misma medida para todos, los que la población necesitaba y esperaba durante la era industrial: caminos, carreteras, drenajes, escuelas.

Pero el modelo burocrático se desarrolló en condiciones muy diferentes de las que experimentamos hoy. Se desarrolló en una sociedad que vivía a paso más lento, cuando el cambio se producía a ritmo pausado. Evolucionó en una época de jerarquías, cuando solo quienes se encontraban en la cima de la pirámide tenían información suficiente para tomar decisiones fundamentales.

En este medio las instituciones burocráticas desarrolladas durante la era industrial, públicas y privadas, nos fallan cada vez más.

“El ambiente actual demanda instituciones sumamente flexibles y acomodaticias, capaces de distribuir bienes y servicios de alta calidad, con bríos siempre crecientes a cambio de cada dólar.

Demanda instituciones que deleguen poder a los ciudadanos en lugar de limitarse a servirlos.

En cierto sentido, éste es un síntoma de progreso, de la perturbadora colisión que se produce cuando las nuevas realidades enfrentan con las viejas instituciones. Nuestras tecnologías de la información y nuestra economía científica nos ofrecen la oportunidad de hacer cosas que ni siquiera hubiéramos soñado hace cincuenta años. Sin embargo, para aprovechar esta oportunidad, debemos recoger los restos de las instituciones de la era industrial y reconstruirlas”.⁵

A grandes rasgos podemos comentar que *La Perspectiva de la elección Pública*, con base en el libro de Buchanan y Tullock, “el Cálculo del Consenso”, ve a la política como un intercambio. Y este intercambio se entiende como el primer paradigma. Posteriormente define al El homo

⁵ Osborne, David y Ted Gaebler. *El nuevo modelo de Gobierno; como transforma el espíritu empresarial al sector público*, extracto obtenido de la primera parte del libro, México, Ediciones Gernika. 1994 (1992).

economicus, ser racional, como su segundo paradigma; el cual es capaz de tomar decisiones racionales maximizando sus utilidades.

En general, la opción Pública se define como una doctrina o teoría acerca de algo que es definido por una agrupación de economistas, la mayoría neoliberales. Es una opción de estudio de la Ciencia Política a partir de la economía (esto es precisamente lo que la hace poco común).

Bajo la lógica neoliberales, ellos destacan al individuo, no a la sociedad, sino al tipo, como un ser racional e individual.

Desde su punto de vista el individuo es un tipo egoísta, el cual solo busca maximizar sus utilidades o ganancias.

Ellos estudian relaciones parecidas a las del mercado, pero en realidad no lo son. Aparentemente buscan el intercambio. Buscan, además analizar la política pero a través de la economía, entonces el análisis termina siendo un híbrido, no es política, no es economía, es catalaxia⁶. Como lo afirma el mismo Buchanan en su ensayo sobre Economía política⁷.

La Gerencia Cataláctica es el nuevo proceso gerencial y su origen esta en autores como Ludwig Von Mises y posteriormente Oscar Gelinier, esta gestión pone el énfasis en el intercambio y también separa a la política del management.⁸

En América Latina este movimiento viene condicionado por la imposición de instituciones supragubernamentales, como es el caso del Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial el cual obliga a nuestros gobiernos a implementar ciertos mecanismos, como lo indico el premio Nóbel de economía Joseph Stiglitz, en un artículo "los cuatro pasos al infierno del FMI".

El señala, que "Hay una Estrategia de Asistencia para cada nación pobre", diseñada, por expertos del Banco Mundial, después de una cuidadosa investigación interna del país⁹.

⁶ Buchanan, James y Tullock, Gordon; "la estructura conceptual" en *El calculo del consenso*. Barcelona, Edit. Planeta Agosti. 1993

⁷ Buchanan, James; Capitulo dos, en *Ensayos sobre Economía política*. México, alianza editorial mexicana. 1990 (1989).

⁸ Estos autores son tratados más adelante, pp 18 –22.

⁹ Entrevista realizada por Greg Palast a partir del artículo publicado por Joseph Stiglitz "los Cuatro pasos al infierno del FMI" en *The London Observer* y en *The Big Issue* (revista que los pobres de la calle venden en las plataformas del subterráneo de la capital inglesa) y publicado en *The Clinic*, jueves 2 de Mayo 2002, año 4, N° 76, pagina 8, Santiago – Chile.

Estas concluyen con un encuentro entre estos empleados del Banco y el respectivo Ministro de Economía a quien le entregan un *acuerdo de reestructuración*, preparado de antemano para su firma *voluntaria*. La economía de cada nación es analizada individualmente y, en seguida, dice Stiglitz, el Banco entrega a cada Ministro *el mismo programa de cuatro pasos*.

1. El paso uno, es **La Privatización**, con ello la reducción al mínimo del Estado, y todo este proceso de modernización de su gestión, asociado al modelo empresarial.
2. Paso dos, **Liberación del mercado de Capitales**, en teoría, la desregulación del mercado de capitales permite que la inversión de capital entre y salga. Desafortunadamente hay muchos ejemplos de países latinoamericanos donde el dinero simplemente salió y salió.
3. Paso tres, **Precios regulados por el Mercado**, un termino sofisticado para subir los precios de la comida, agua y gas de cocina. Predeciblemente, esto da lugar a un paso tres y medio, que Stiglitz llama los *disturbios del FMI*. Un ejemplo de estos son los disturbios en Bolivia por los precios del agua a fines del año 2001 y en febrero del 2002 o los disturbios en Ecuador por los incrementos en los precios del gas natural impuestos por el Banco Mundial. Los disturbios del FMI (y por disturbios nos referimos a protestas pasivas dispersadas por balas, tanques y gas lacrimógeno) causan debido al pánico, nuevas salidas del capital, además de gobiernos en bancarrota.
4. Paso cuatro, **Estrategia de reducción de la pobreza**: es decir, libre comercio, pero el libre comercio según las reglas de la Organización Mundial de Comercio y del Banco Mundial.¹⁰

Bajo estas imposiciones, es que se disfraza por parte del gobierno, la necesidad imperiosa de cambiar, reformular o modernizar la gestión, con el fin de satisfacer los pasos impuestos por estas organizaciones supranacionales y así poder acceder a los *beneficios* que estas le prestan.

Por lo mismo no existe, al respecto, una visión global compartida, si no visiones parciales, sectoriales y corporativas, donde cada cual aprecia el tema desde su particular punto de vista.

Hoy en día, es consabido que el objetivo fundamental del Estado, y por tanto de la Administración Pública, es garantizar la conservación del sistema mediante la estabilidad política y con tales fines, la Administración Pública atiende, junto con otras instituciones, las demandas

¹⁰ Op.cit. pagina 8 y 9.

de la población que no representan ganancias, es decir, no le interesan a la clase social con más poder.

Por esto, la nueva gerencia pública está más enfocada en problemas administrativos, y cabe recordar que el Gobierno es político prioritariamente. Podemos ir infiriendo entonces que nos encontramos en una fase en donde estamos pasando de una Antropocracia “gobierno de los hombres” a una Fisiocracia “Gobierno de las cosas”. Esto acuñando concepto de autores clásicos que revisaremos posteriormente.

La escuela Austriaca de economía, es aparentemente la gran fuente de inspiración de la Nueva Gerencia Pública.

Esta escuela surge, no como muchos han pensado con el fin de refutar a Karl Marx, sino por el contrario con el claro objetivo de fortificar el imperio multinacional de los Habsburgo. Es Carl Menger el codescubridor del *principio marginal* y de la *teoría subjetiva del valor*, quien escribiera en 1871 en Viena, *Los principios de economía política*, a quien se le conoce por la posición en la economía académica de su país y en la medida en que su fama fue difundida por todo el mundo como el padre de la escuela Austriaca.

“Esta escuela sostiene que la economía es una ciencia de proposiciones atemporales y universalmente ciertas con respecto a cómo el ser humano satisface sus necesidades y deseos a través de la cooperación social en un mundo de recursos escasos. La escuela austriaca tiene diversos principios identificadores entre los que se encuentran el individualismo metodológico, la teoría subjetiva del valor, y una fuerte oposición a la intervención del gobierno en la economía. Suele pensarse que es la ideología económica de conservadores y pensadores liberales clásicos. Una razón para esta identificación es su carácter individualista y anti-estatal. Otra se debe al papel central que atribuye a la propiedad privada en el sistema de mercado. Los principales pensadores que han seguido a Menger, son entre otros, Eugen Boehm – Bawerck, Ludwig Von Mises, Friedrich Hayek, Murray Rothbard e Israel Kirzner”¹¹.

De estos, se considera que Mises, Hayek y más tarde Schumpeter son los generadores de la moderna escuela austriaca. Ellos en general mantienen la tradición de la escuela, siendo incluso más dogmáticos.

¹¹ Extraído del diccionario de *términos claves para una sociedad libre y virtuosa*. En la dirección www.geocities.com/alcaide_econoh/la_escuela_austriaca.htm

Ludwig Von Mises, quien escribió entre otros muchos libros, *Burocracia* en 1944, afirma que “el capitalismo o economía de mercado es aquel sistema de cooperación y de división social del trabajo que se basa en la propiedad privada de los medios de producción. Los factores materiales de producción son propiedad de ciudadanos individuales, los capitalistas y los terratenientes. Las instalaciones industriales y las explotaciones agrícolas son manejadas por empresarios privados, es decir, por individuos o asociaciones de individuos que poseen el capital y la tierra, o bien los han tomado prestados o en arriendo de los propietarios. La empresa libre es lo característico del capitalismo. El objetivo de toda persona emprendedora – sea hombre de negocios o agricultor – consiste en hacer beneficios.

Los capitalistas, los empresarios y los agricultores cooperan en la dirección de los asuntos económicos. Son el timón y dirigen el rumbo de la nave. Pero no tienen libertad para establecer su curso. No son soberanos, sino solamente los timoneles obligados a obedecer incondicionalmente las ordenes del capitán. El capitán es el consumidor”.¹²

De esta manera vemos como surge la idea del consumidor supremo, es decir, en el sistema capitalista de economía de mercado el consumidor es el amo real, pues tiene la capacidad soberana de decidir libremente comprar o no. Más tarde cuando este mismo ser supremo intenta actuar de la misma manera en su relación con el Estado, ve una serie de incompatibilidades y con base en este fundamento muchos autores neogerenciales, sobre todo la OCDE fundamenta su teoría del consumidor de servicios públicos.

“El sistema capitalista de producción constituye una democracia económica en la que cada penique otorga un derecho a votar. Los consumidores son el pueblo soberano. Los capitalistas, los industriales, comerciantes, agricultores son los mandatarios de la gente. Si no obedecen, si fracasan en su tarea de producir al menor coste posible lo que los consumidores requieren pierden su puesto. Su labor es un servicio al consumidor. El beneficio y la pérdida son los instrumentos mediante los cuales los consumidores conservan firmemente en sus manos las riendas de todas las actividades económicas”¹³

La gran semejanza entre la escuela Austriaca de economía y la Nueva Gerencia Pública, es que estos separaron siempre la economía de la política o la policy del management.

¹² Mises, Ludwig V; *El beneficio Empresarial*; en *Burocracia*; 1944 por Yale University Press. Este documento se trabajó sobre la traducción española de Dalmacio Pavón. Unión Editorial, Madrid. p. 37

¹³ Mises, Ludwig V; *El beneficio Empresarial*; en *Burocracia*; 1944 por Yale University Press. Este documento se trabajó sobre la traducción española de Dalmacio Pavón. Unión Editorial, Madrid. p. 39

Von Mises, por ejemplo, siempre dejó muy en claro que si un gerente ingresa al sector público deja de ser gerente y se transforma en un burócrata. “Es inútil propugnar una reforma burocrática mediante el nombramiento de hombres de negocios para dirigir los diversos departamentos. La cualidad del empresario no es algo inherente a la personalidad de éste, sino a la posición que ocupa en la estructura de la sociedad de mercado. El empresario que pasa a ocupar un cargo en la administración pública deja de ser empresario para convertirse en burócrata. Su objetivo no puede consistir ahora en la consecución de beneficios, sino en el cumplimiento de las normas y reglamentos. Como jefe de una oficina puede tener facultad de alterar ciertas normas menores y algunas cuestiones de reglamento interior. Pero la delimitación de las actividades de la oficina está determinada por normas y reglas que quedan fuera de su alcance”.¹⁴

Como podemos ver ya en 1944 uno de los padres de la escuela moderna de Austria, que no era defensor del sistema burocrático, lograba sin embargo visualizar la diferencia entre una y otra disciplina de estudio, las cuales tienen fundamentos y objetivos distintos.

Casi veinte años más joven era Friedrich Augustus Hayek, que Mises, él compartió el individualismo y el liberalismo de este último; sin embargo a grandes rasgos podemos aseverar que fue más receptivo respecto a la economía matemática, esto lo puso en una posición más adecuada, para poder participar en la discusión de la economía técnica de su época.

Tanto él como Mises, confiaron en la disciplina impersonal del mercado; en específico, él definió a la economía política teórica diciendo que su objetivo es explicar aquellas uniformidades de las actividades económicas de la sociedad que no son resultado de designios deliberados, sino producto de la acción recíproca de las decisiones separadas de los individuos y los grupos. con esto se excluyen de dicha ciencia todos los fenómenos que no fueran del mercado.

El libro más famoso de Friedrich A. Hayek fue en 1944, su obra *Camino de Servidumbre*. fue escrito en un momento en donde la URSS era más importante o tenía más presencia como potencia que U.S.A. Él autor a grandes rasgos plantea, en ese momento, su visión del problema de la planificación porque entre otras causas, la más importante parece ser que esta es dirigida solo por una elite.

¹⁴ Mises, Ludwig V; *La esencia de la gestión burocrática*; en **Burocracia**; 1944 por Yale University Press. Este documento se trabajó sobre la traducción española de Dalmacio Pavón. Unión Editorial, Madrid. p. 72

Se escribe en Inglaterra en 1940, cuando W. Churchill era presidente y en momentos en que se desarrolla la guerra contra Alemania. Es un libro que polemiza sobre lo que paso en la URSS. Y su eje central es la relación disidente entre Individualismo y colectivismo.

Finalmente, refuta la inevitabilidad de la planificación. Pues esta es el resultado de políticas deliberadas de los gobiernos.

“Los socialistas de todos los partidos consideran que una utilización racional de nuestros recursos requiere la dirección y organización centralizada de todas nuestras actividades, y esto así se considera generalmente. Pero aunque con esto se intenta sugerir que es el solo camino racional para tratar nuestros asuntos, lo cierto es que no se prueba. Este es el punto en que planificadores y liberales mantienen su desacuerdo”.¹⁵

En términos generales podemos decir que Hayek no cree en el *laiz faire* pero si cree en la competencia. Esta él la entiende como un medio para coordinar, cabe recordar que para A. Smith, por ejemplo, La coordinación sirve para el trabajo; H. Fayol, plantea sus principios para la división del trabajo; Por otro lado, C. Mark , hablaba de la importancia de la división social del trabajo.

En el mercado no hay un organismo coordinador y para ello existe la competencia. Él nos advierte eso si que solo donde hay condiciones puede haber competencia, sino hay otras formulas inferiores, como por ejemplo: la planificación.

La competencia refleja lo inherente al hombre, la libertad de manera plena la cual se refleja en las acciones de comprar o vender.

Otra cosa que llama la atención y que reafirma la idea de separar lo político de lo económico dice relación con que Hayek propone mejorar las leyes, pero en ningún caso desregular. De hecho el destaca la importancia del sistema legal. “el funcionamiento de la competencia no solo exige una adecuada organización de ciertas instituciones como el dinero, los mercados y los canales de información – algunas de las cuales nunca pueden ser provistas adecuadamente por la empresa privada-, sino que depende, sobre todo, de la existencia de un sistema legal apropiado, de un sistema legal dirigido a la vez, a preservar la competencia y a lograr que ésta opere de la manera más beneficiosa posible. No es en modo alguno suficiente que la ley reconozca el principio de la

¹⁵ Hayek F. A; *Individualismo y Colectivismo, en Camino de Servidumbre*, reimpresión , alianza editorial, España. 2000. p.66

propiedad privada y de la libertad de contrato; mucho depende de la definición precisa del derecho de propiedad privada y de la libertad de contrato; según se aplique a diversas cosas”¹⁶

En este sentido, Hayek, acepta la intervención, al igual que Adam Smith, “aunque puedan ser ventajosos en el más alto grado para una sociedad, son sin embargo, de tal naturaleza que el beneficio nunca podría compensar el gasto a un individuo o un pequeño grupo de ellos” estas son tareas que ofrecen un amplio e indiscutible ámbito para la actividad del Estado. En ningún sistema que pueda ser defendido racionalmente el Estado carecerá de todo quehacer. Un eficaz sistema de competencia necesita, tanto como cualquier otro, una estructura legal inteligentemente trazada y ajustada continuamente. “Solo el requisito más esencial para su buen funcionamiento, la prevención del fraude y el abuso (incluida en éste la explotación de la ignorancia), proporciona un gran objetivo – nunca, sin embargo, plenamente realizado – para la actividad legislatora”.¹⁷

Con base en lo anterior, podemos afirmar que no puede reducirse el Estado, y no se debe por que este es el *mecanismo regulador* que existe. Seguramente cabría la posibilidad de revisar las instituciones públicas vigentes y readecuarlas o transformarlas según los nuevos retos.

Además, Hayek, afirma que la creciente dificultad para obtener una imagen coherente del proceso económico completo hace indispensable que un organismo central coordine las cosas si la vida social no ha de disolverse en el caos. Sin embargo esto es evitable a través de la competencia.

Finalmente cabe destacar que el premio Nóbel de economía, afirma que entre menos Estado más caos.

En general, a manera de resumen, podemos decir que la escuela Austriaca de Economía a partir de Mises y Hayek principalmente vienen en asumir la evolución de una economía clásica centrada en la oferta, es decir en la empresa y evoluciona hacia la economía neoclásica. la cual cambia el sentido y se focaliza en la demanda, es decir ya no interesa el productor, sino que de aquí surge el consumidor, quien más tarde da paso a la erradicación del ciudadano en el ámbito político y a la valoración del consumidor, el cual su interés es el mercado. Por ende es capaz de ejercer más derechos como consumidor que como ciudadano, quien esta aparentemente limitado

¹⁶ Hayek F. A; *Individualismo y Colectivismo, en Camino de Servidumbre*, reimpresión, alianza editorial. España. 2000. p.68

¹⁷ Hayek F. A; *Individualismo y Colectivismo, en Camino de Servidumbre*, reimpresión, alianza editorial. España. 2000. p.70

al voto. Sin embargo cabe recordar que la escuela austriaca. Esto lo definió claramente en sus postulados revisados, por ende esta intromisión del consumidor en el ámbito político es errónea.

Por otra parte revisaremos al autor francés, **Oscar Gellnier**, quien no se circunscribe a la escuela de Austria, sin embargo, con su libro, **El secreto de las estructuras competitivas**, viene en plantear la Axiomática del management publico; esta surge en U.S.A. y busca principalmente obtener ganancias.

El también reconoce la soberanía del consumidor (los individuos toman decisiones racionales). “el principio de la competencia crea la economía del mercado. Da nacimiento a un sistema de precios que resulta de las apreciaciones de todo el cuerpo social y que constituye el único fundamento positivo del calculo económico. Establece la soberanía del consumidor. Se aplica al mercado de los productos, pero también al del trabajo al de los capitales, al de las técnicas y procedimientos, al de las mismas firmas consideradas como objetos de intercambio”¹⁸

Incorpora, además, el concepto de unidades de costos para las dependencias públicas.

Sin embargo, hay una nota semántica en relación a la palabra en francés, management.

Establece, además, una serie de paralelos entre uno y otro y con esto busca legitimar al management público, moderno. Pero asume los defectos al intentar este asumir el cuerpo de conceptos del management.

Gelinier desglosa una serie de apartados de la Burocracia a la francesa, con esto “intenta” homologar ciertos conceptos en ambos sectores. Sin embargo, cabe resaltar que en la administración pública francesa no existe la orientación al cliente.

Como cuadro histórico analítico podemos resumir.

1927, Von Mises, introduce la *gerencia* en la *economía neoclásica*.

1966, Oscar Gelinier, (él es Fayoliano) introduce la *economía neoclásica* en la *gerencia* (aparentemente él es el primer autor que pone énfasis en la competencia).

Aparentemente, pareciera que los dos autores van de la mano (ambos hablan de perdidas y ganancias, rentabilidad y criticas a la Burocracia) a pesar de ello Gelinier, no define claramente

¹⁸ Gelinier Oscar, *Axiomatica del management moderno*, en **El secreto de las estructuras competitivas**, edición original Edition Homes el techniques, Paris 1965, edición española tea, 1967. p.83

management moderno, por lo mismo su percepción es ambigua o más bien poco clara. Tampoco pareciera que Gelinier hubiese conocido a Von Mises. Esto porque en su texto jamás lo menciona.

Oscar Gelinier pareciera ser el eslabón perdido de la Nueva Gerencia Pública, el permite unir en el estudio a economistas como Von Mises y Hayek, entre otros.

4. Fundamento político del poder estatal

Gianfranco Pasquino señala que la noción de poder es el objeto central del análisis político, el que sin embargo ha sido sustituido por el de Estado, producto principalmente de la experiencia política occidental que ha introducido fuertes diferencias analíticas entre los estudiosos de la política en función de los procesos de construcción nacional que les tocó analizar y pronosticar. Así, los primeros análisis clásicos, de Maquiavelo a Hobbes se centran en el problema de crear el orden político a través del control del poder en el interior de fronteras bien definidas. Para Locke, en cambio, el problema fue el de la creación de un Estado pluralista y para Tocqueville la formación de un Estado democrático. Para Hegel lo central era un Estado fuerte, que en el caso de Kelsen asegurase un compromiso entre las clases sociales.

Pese a las diferentes concepciones, es posible advertir que para todos estos autores clásicos la idea de Estado supone la noción de lo político. Es decir, representan un determinado modo de estar de un pueblo en un territorio establecido. Lo que interesa aquí es la esencia de lo político, el Estado y la sociedad le dan fuerza a lo político.

Si se aspira a obtener una determinación del concepto de lo político, la única vía consiste en proceder a constatar y a poner de manifiesto cuáles son las categorías específicamente políticas.

Para Carl Schmitt la distinción política específica, aquella a la que pueden reconducirse todas las acciones y motivos políticos, es la distinción de amigos y enemigos. Lo que esta proporciona no es desde luego una definición exhaustiva de lo político, ni una descripción de su contenido, pero sí una determinación de su concepto en el sentido de un criterio.

El hecho de que el Estado sea una unidad, y que sea justamente la que marca la pauta, reposa sobre su carácter político.

Es cierto que del concepto de lo político derivan consecuencias pluralistas, pero no en el sentido de que dentro de una misma unidad política, y en lugar de la distinción decisiva entre amigos-enemigos, pueda darse un pluralismo que, al acabar con la unidad, destruirá también lo político.

La aportación de un estado normal consiste sobre todo en producir dentro del Estado y su territorio una pacificación completa, esto es, procurar "paz-seguridad y orden" y crear así la situación normal que constituye el presupuesto necesario para que las normas jurídicas puedan tener vigencia en general, ya que toda norma presupone una situación normal y ninguna norma puede tener vigencia en una situación totalmente anómala por referencia a ella.

El contenido de la política desde el Estado moderno es que la política es a-religiosa y a-moral, es una institución de la sociedad, lo político, en cambio, es una institución del Estado.

Bajo este contexto, podemos entender que la razón de Estado significa:

- a) como los Estados definen las condiciones, los medios y los objetivos de su sobrevivencia.
- b) cómo un Estado lleva a cabo la dominación eficaz.
- c) Significa una gran zona de protección, conservación, que el Estado garantiza para perdurar como Estado.
- d) Es el derecho para dar vigencia a las " arcanas " (secretos de estado) no apertura, no divulgación.

Sin duda que al hablar de Estado hacemos referencia al sustrato teórico y empírico que justifican su legitimidad y forma de ser. Con ello nos referimos a la razón de Estado, que según Carl Schmitt, como fue concebida, no da derecho a la liquidación de las personas (siglo XVI) y le pertenece al Estado, no al gobernante, el cual sólo la ejecuta. También esta razón de Estado da el derecho a ejercer su dominación. "Así la razón de Estado es igual a los intereses vitales del Estado".

Las políticas, bajo esta lógica, son aquellas decisiones de acciones de gobierno orientadas a la acción y solución de problemas (ejemplo: políticas públicas).

Bajo esta razón de Estado cabe señalar también la lógica del "realismo político"; el Estado actúa en razón de condiciones objetivas de vida que el mismo enfrenta, ósea es poder pero gobierna otros poderes.

El modo de gobierno (en un sentido positivo) son las políticas públicas, y todo lo orientado al desarrollo de la sociedad. Podemos inferir, entonces que Estado y política son producto de la razón.

Vinculado a la razón de Estado esta la idea de técnica, referida a las habilidades y al arte que representa el Estado, así este puede ser considerado como una obra técnica, es un arte (no como

belleza), así la política también sería una técnica. Lo técnico y la técnica son elementos de la sociedad moderna.

Técnica es entonces un medio de acercamiento, de dominio de materia prima de las cosas.

Así entendido, el Estado es un producto, un artefacto creado para un fin, este elemento posteriormente va creando más elementos.

La naturaleza del Estado es el poder, así bajo esta premisa, empieza a construir una institución que administre dicho poder. Este gran artefacto, entonces, es producto de grandes diseños con poderes propios.

Según Schmitt, los Estados se rigen por valores. La neutralidad es un valor que no implica cerrar los ojos ante la realidad, ni dejar ser, ni dejar pasar. La neutralidad es definida como la forma en que los Estados usan la técnica. El Estado no puede ser neutral, pues el mismo tiene su sistema de valores, es decir, él se inmiscuye en un conflicto y sabe cómo desenvolverse para solucionarlo. El Estado le da vigencia al derecho, y es él, quien garantiza su existencia de tal forma de buscar la sobrevivencia frente a otros competidores.

En relación a la técnica, ésta puede ser positiva y negativa, es una aportación universal y son los valores quienes definen la técnica. La neutralidad entonces es la base de conservación del Estado.

El arte de gobernar, lo manifiestan los italianos renacentistas y lo define Maquiavelo, en su obra "El príncipe", en donde existe un zorro "frente a las trampas" y un león "frente al enemigo". En la técnica está el dominio de procedimiento. Así, "el que domina la política, es el que domina la técnica de la política".

Al referirse a la cultura de Estado, Schmitt, hace mención a lo institucional como reglas y estatutos que regulan su ámbito de competencia. En tal sentido, el Estado se constituye en un reproductor de valores y de cultura. Cabría preguntarse entonces, ¿Por qué el derecho no siempre es un elemento del Estado?. El derecho es un elemento des-estatizado, mas sin embargo, regula el Estado. Es aquí donde surge entonces el régimen político (el derecho lo produce el poder legislativo y ese poder es del pueblo, no del Estado).

Schmitt nos plantea que el derecho es un elemento que regula las funciones y atribuciones estatales, pero que sin embargo no forma parte de él. El derecho es dominación, es poder, es un conjunto de reglas explícitas que autorizan al Estado. En la visión moderna las reglas cumplen con el objetivo de disminuir la discrecionalidad del gobernante. Así el derecho, es un elemento externo del Estado.

De este modo, se crea la situación normal que constituye el presupuesto necesario para que las normas jurídicas puedan tener vigencia en general, ya que toda norma presupone una situación normal y ninguna norma puede tener vigencia en una situación totalmente anómala por referencia a ella.

Bajo estas premisas se puede decir además que los Estados concebidos como organizaciones reclaman para sí el control sobre el territorio y su población, pueden formular y perseguir objetivos que no son simple reflejo de las demandas o intereses de los grupos sociales, las clases o la sociedad. Esto es lo que usualmente significa "autonomía del Estado".

5. Los procesos de modernización gubernamentales en Chile y México.

Chile

La implementación de las políticas neoliberales y específicamente la privatización del sector público se inició tras el golpe militar al Gobierno socialista del doctor Salvador Allende. Durante el Gobierno del doctor Allende se presentó una crisis en el sector público debido a errores en la política macroeconómica y a la pérdida del control de las empresas nacionalizadas durante este régimen democrático. Una vez realizado el golpe de Estado, el principio que rigió a la junta militar desde el 11 de marzo de 1974, fue el de "subsidiariedad", este presupone el derecho a la libre iniciativa en lo económico, es decir, se establece que el poder público solo debe asumir aquellas funciones que el sector privado no está en condiciones de asumir.

A partir de esto, las primeras medidas fueron dirigidas a estabilizar los precios de los servicios básicos, reducir el gasto del sector público y aumentar las contribuciones tributarias. Con esto se logró reducir el déficit fiscal casi en un 25 % del PIB.

Sin embargo, la crisis económica de 1975 y la influencia de economistas neoliberales llevaron al gobierno militar a tomar nuevas medidas, que se pueden resumir en:

la racionalización del sueldo de los funcionarios públicos, quienes no obtuvieron mejoras sino hasta la asunción del gobierno de la transición a la democracia, es decir 1990, o simplemente el despido, durante 1973 a 1975 cerca de 170. 000 funcionarios públicos fueron despedidos, para esa época este número significaba alrededor de un tercio del sector público.

Implementación de reformas tributarias, estas se materializaron a través de tres grandes reformas, la primera en 1975, la segunda en 1984 y finalmente la última en 1988, en esta última se

realizaron un conjunto de rebajas tributarias con un fuerte impacto fiscal, la mayor de las cuales se aplicó a la tasa del IVA de 20 a 16 %.

Reforma en la Seguridad Social, otra medida adoptada por el gobierno militar fue la de eliminar el sistema de reparto existente, y para reemplazarlo implementó un sistema basado en la capitalización individual combinado con la privatización del sistema, es así como surgen las administradoras de fondos de pensiones, sistema vigente hasta hoy.

Descentralización, en 1980 se producen grandes cambios en la estructura administrativa del Estado, un ejemplo claro de descentralización fue el programa de municipalización de la enseñanza, en donde liceos y escuelas públicas estatales pasaron a ser administradas por corporaciones educacionales, públicas o privadas, responsables ante el municipio. Es en este periodo cuando trabajadores del programa de empleo mínimo (PEM) iniciaron protestas, para reivindicar su situación, por esta razón el general a cargo del municipio de Santiago centro, tomó la medida de despedir cerca de 60.000 trabajadores, convirtiéndose esta en el mayor despido masivo en la historia de Chile.

Privatizaciones, entre septiembre de 1973 y fines de 1975 el gobierno militar decide devolver cerca de 260 instituciones a sus antiguos propietarios siempre y cuando estos desistan de cualquier compensación por parte del Estado. En la misma lógica, hasta fines de 1978 se procedió a privatizar gran parte de los bancos y empresas industriales adquiridas legalmente por el Gobierno del doctor Allende, con la excepción de la minería y las telecomunicaciones. Fue en este periodo donde se produjo venta de bancos, por ejemplo, con base en créditos públicos a un bajo interés y solo un 10 o 20 % al contado, además, es en este mismo periodo donde se presenta la crisis de 1982-83, por tal razón, los principales bancos y grupos económicos estaban prácticamente quebrados. En 1983, el gobierno militar interviene nuevamente, una serie de instituciones, entre bancos y empresas públicas, de esta manera toma el control absoluto sobre ellas. A mediados de 1985 los militares inician un nuevo proceso de privatización, de las instituciones intervenidas, en donde se encontraban además de los más grandes bancos, las dos mayores administradoras de fondos de pensiones y muchas empresas productivas, es en este año cuando se inicia el proceso de privatización más grande en Chile. Este proceso tiene la particularidad de que afecta por primera vez a empresas públicas propiamente tales. Chile ha

privatizado más de treinta empresas públicas en un proceso que por su extensión puede ser considerado uno de los experimentos más radicales de privatización en el mundo.¹⁹

Para Angel Flisfisch, esta transformación más que modernización o reforma del Estado, significó una estrategia de desmantelamiento y achicamiento estatal²⁰. Tal y como lo señala Angel Flisfisch la eliminación de los sectores productivos mediante su privatización y el aumento gradual de los despidos de trabajadores durante la dictadura no implicaron grandes innovaciones en la estructura ni en la gestión Estatal.

No es hasta que asume el gobierno de la transición a la democracia del señor Patricio Aylwin donde recién se dan cambios en la gestión, un ejemplo de ello es el proceso democratizador de los municipios y las regiones.

Estos junto a otros procesos han impulsado una reforma administrativa con el fin de mejorar la gestión pública en Chile.

¹⁹ Marcel, Mario. "Redimensionamiento Estatal y finanzas públicas. El caso de Chile" *Memoria del Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América latina*, INAP, México 1989.

²⁰ Flisfisch, Angel, "los desafíos del estado chileno en la década de los noventa". En *Reforma del Estado. Más allá de la privatización*. En Bodemer, Klaus, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), 19993.

México

La reforma constitucional promovida por Miguel de La Madrid en 1983, vino en redefinir las funciones del Estado, "esta redefinición de las funciones del Estado queda asentada en el artículo 28 de la Carta Magna, el cual determina las ramas exclusivas de intervención estatal".²¹

Esto da justificaciones para poner el fin del proyecto estatista y el modelo de crecimiento hacia adentro, cuya rentabilidad al régimen había sido tan satisfactoria en las épocas anteriores.

Cuando Miguel de la Madrid asume, lo hace con una aparentemente nueva elite de poder, la cual desde la burocracia inicia el proyecto de inserción de México en la modernidad. Ellos son quienes dan inicio a un nuevo proceso de racionalidad administrativa y modernización económica.

Se afirma, entonces, que el proceso de Reforma del Estado comenzó con la recuperación económica y el cambio estructural del aparato productivo, implantado en este periodo.

En lo económico, la implementación del Programa inmediato de reordenación económica (PIRE) quien apoyado por FMI y el sector privado tenían como objetivos centrales vencer la crisis de 1983, llevar a cabo cambios estructurales necesarios y recuperar la caída del crecimiento.

En 1986, por ejemplo, sumándose a otras iniciativas gubernamentales, se inicia el programa de apoyo al crecimiento (PAC), en julio del mismo año, se firma la carta de intenciones con el FMI, en esta misma época se decide la entrada de México al GATT y al Pacto de Solidaridad Económica (PSE), 1987.

El objetivo de estas era orientado en reducir el déficit fiscal gubernamental, que hasta entonces se le consideraba la causa estructural de la inflación. Los gobiernos enfatizaron el control de la inflación más que combatir el desempleo, y el afán de éstos por ganar credibilidad en el frente antiinflacionario, les lleva a permanecer impasibles frente al aumento de la desocupación.²²

Esta primera etapa de la Reforma del estado, se caracterizo por mayores fracasos que éxitos, la elección de 1988 demostró con creces esta situación. Se sentaban las bases para una mayor

²¹ Casar, María Amparo y Pérez, W. *El estado empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?*, México, 1980, Siglo XXI.

²² Ibarra, David. *Privatización y otras expresiones de los acomodos de poder entre Estado y Mercado en América Latina*. México, UNAM, 1990, p. 27.

profundización del neoliberalismo económico con la nueva administración de Carlos Salinas de Gortari.²³

En su campaña electoral, Salinas de Gortari, pregonaba la modernización de México como fundamento político de su candidatura al gobierno. La meta principal a conseguir en el corto plazo era la reducción de la inflación y la recuperación del crecimiento económico (crecimiento con estabilidad de precios). Para lograr esta meta, el candidato presidencial del PRI señaló que los motores del crecimiento serían cuatro: 1) La inversión privada; 2) las exportaciones no petroleras; 3) La inversión pública en infraestructura y 4) La expansión del mercado interno.²⁴

Desde diciembre de 1988 hasta 1994, gobierna Carlos Salinas de Gortari, quien fue declarado presidente en uno de los fiascos más grandes de la historia, solo comparable con el triunfo de G. Bush, actual presidente Estadounidense; al proceso electuario se le conoce trivialmente como la “caída del sistema”.

“Inmediatamente después de la catástrofe electoral de 1988 – cuando las cifras oficiales tuvieron que dar al conjunto de la oposición casi la mitad de los votos -, Salinas y los suyos no perdieron tiempo, y de inmediato iniciaron la negociación con la tercera fuerza electoral y cuyas posiciones en materia económica eran muy cercanas a las de Salinas: el PAN. El objetivo era impedir que se cristalizara una coalición opositora PAN – FDN. Para el gobierno, resultado lógico y conveniente poner el acento en lo que tenían en común el PAN y el Salinismo (que no era necesariamente el PRI)”²⁵

Salinas de Gortari llega al gobierno con la misma lógica de sus antecesores “ a menor Estado, mayor justicia social y mayor progreso”, y es precisamente bajo esa lógica la que lo inspira a transformar el tamaño del Estado. Esta forma de ver el rol del Estado es el fundamento teórico que da validez al programa de solidaridad económica y a la doctrina del “liberalismo social” que se presentó en Marzo de 1992.

Dentro de las implicaciones económicas de la Reforma del Estado encontramos tres específicas. En primer lugar un recorte drástico del gasto público, una disminución significativamente del

²³ Sánchez, José Juan, G; *La Administración Pública en la reforma del Estado en México*, Tesis Doctoral en Administración Pública, UNAM, 1997, p.261.

²⁴ Valdés Ugalde, Francisco. *Concepto y estrategia de la reforma del Estado*, en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS – UNAM, año LV, n° 2, abril – junio, 1993, p323.

²⁵ Meyer Lorenzo, *El presidencialismo: del populismo al neoliberalismo*, *Revista Mexicana de Sociología*, año LV/núm. 2, abril – junio p.76.

gasto estatal tanto en la inversión como en el gasto corriente. Una segunda línea, se refiere al proceso de liberación e inserción mundial, a través del Tratado de Libre Comercio, la apertura comercial y algunos tratados con países de América del Sur y Centroamérica. En tercer lugar, tiene que ver con el desmantelamiento progresivo del área estatal de la economía, en concreto con las liquidaciones, fusiones y venta de las empresas públicas.²⁶

Para reafirmar el poder del presidente y de alguna manera ir ganando legitimidad, se optó por una parte debilitar a las bases tradicionales, que eran las viejas estructuras corporativas del sistema en retroceso, específicamente los sindicatos, por otra parte, se inició la construcción de una nueva red de alianzas internas y externas funcionales al proyecto económico. En este sentido, se dio la reconciliación entre el gobierno y el sector privado nacional y extranjero. En 1990, se inicia la reprivatización de la Banca, con esto, se van consolidando las alianzas. en 1992, aproximadamente 18 instituciones de la banca ya operaban bajo el mando de sus nuevos propietarios.

En el plano religioso, la alianza con la iglesia permitió aumentar su legitimidad a nivel internacional. Este proceso tiene su clímax cuando la reforma constitucional de 1992 reconoce la personalidad jurídica de las iglesias y restablece relaciones diplomáticas con el Vaticano.

Durante el proceso neoliberal, se dio la disminución del gasto público, un ejemplo de ello es la reducción de los subsidios. En 1982 el gasto total del gobierno significó el 27% del PIB, en 1990 era de 17.3% del PIB. En 1982 la inversión pública equivalía al 8.1% del PIB, en 1990, en cambio era únicamente del 3.6%. La inflación disminuyó, y las cúpulas del sector privado, como el consejo mexicano de hombres de negocios y el consejo coordinador empresarial, reafirmaron su posición como interlocutores privilegiados apoyando firmemente al gobierno. En las campañas del PRI, los empresarios fueron actores claves y una gran fuente de recursos para el triunfo del gobierno.²⁷

Además de la disciplina financiera y el combate a la inflación, las acciones gubernamentales se orientaron en tres sentidos:

1. Una nueva renegociación de la deuda externa.
2. La privatización cuasi total del sector paraestatal, con el fin de reducir la deuda interna.

²⁶ Alcocer Villanueva, Jorge. *Economía y política en la transición mexicana*. En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier, y Pérez Fernández del Castillo, German, *Transición a la democracia y Reforma del estado en México*, México, 1991, UAG- Miguel Angel Porrúa - Flacso, p.19 (citado en Tesis Dr. JJ Sánchez, opcit, p.319).

²⁷ Meyer Lorenzo, *El PRESIDENCIALISMO*, opcit, p.74

3. La firma del tratado del libre comercio con Canadá y Estados Unidos.

En general, la renegociación de la deuda externa con el FMI fue aceptada, esta renegociación se inserta en el programa denominado "Plan Brady" (quien propuso un paquete financiero, el cual consistía básicamente en cambiar la deuda inicial por bonos nuevos con garantías parciales, todo ello con el apoyo financiero del Banco Mundial, el FMI y el gobierno japonés).

Según la Secretaria de Hacienda, la renegociación trajo como beneficios, la disminución de la deuda externa en US\$ 14. 570 millones (dólares). (6820 millones de dólares del saldo principal y 7750 millones por reducción de intereses); el servicio de la deuda bajo en 1629 millones de dólares promedio anual entre 1990 y 1994, así se logró diferir el pago del principal en aproximadamente 2154 millones de dólares; entre 1990 y 1992 en concreto, se redujo la transferencia neta de recursos al exterior en un promedio anual de 4071 millones de dólares de 1990 a 1994.²⁸

Como parte del proceso de privatización, se forja una nueva alianza con el capital privado, privatizando teléfonos de México, FERTIMEX, altos hornos de México, aeromexico y mexicana de aviación, ingenieros azucareros, además se privatiza la construcción y operación de carreteras, la generación de energía eléctrica para el consumo de empresas, entre otras. PEMEX continuo siendo estatal, sin embargo el área de exploración se abrió al capital privado, para PETROQUÍMICA, esta apertura significo la mitad de sus campos, los cuales hasta entonces eran considerados exclusivos del monopolio estatal.²⁹

El proceso de privatización y el mejoramiento de la economía contribuyo a que la confianza de los empresarios volviera al gobierno, así empieza a fluir la inversión extranjera y se intensifica la repatriación de capitales mexicanos que hablan huido en épocas de incertidumbre.

En junio de 1990 se inician las negociaciones para la firma del tratado del libre comercio, esta puesta en vigor representa la culminación de la reforma estructural de la economía iniciada a mediados de los ochenta y la ratificación por parte de las elites de que no regresaran al estado de cosas anterior.

Durante la presidencia de Genaro Borrego Estrada, en el PRI, Salinas de Gortari propone la reconversión de los postulados revolucionarios del partido, esto acorde con los nuevos tiempos,

²⁸ Medina Peña L; *Hacia el nuevo Estado, México, 1929 -1994*. Fondo de cultura económica, México 1994, p 251.

²⁹ Medina Peña L. *Opcit*, p. 75

su programa "el liberalismo social" es una propuesta entre neoliberalismo a ultranza y el estatismo nacional.

Mientras que el neoliberalismo consideraba que era tarea exclusiva del individuo procurarse alimentación vivienda, salud y calidad de vida, el estatismo sostenía que correspondía exclusivamente al Estado proveerlos, mientras, el liberalismo social postulaba que esas necesidades eran una responsabilidad conjunta entre el Estado y la sociedad.³⁰

Sin embargo, el resultado fue otro, "A lo que hemos tendido, es a la agudización de las desigualdades sociales, la agudización de la concentración de riqueza, una población crecientemente empobrecida y el desmantelamiento del Estado. El Programa Nacional de Solidaridad, es un reconocimiento explícito de que la política económica aplicada, es inviable para resolver los problemas sociales del país, que esta manera, modernizar a la nación no produce justicia, no produce desarrollo de la sociedad, sino que produce y acentúa la marginación y la miseria"³¹.

Justo el primero de enero de 1994, ocurrió el levantamiento armado en el Estado de Chiapas del ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), esto justo en la fecha en que entraba en vigencia el tratado de libre comercio para América del norte, (TLCAN).

En este mismo periodo se acrecientan las pugnas por el poder y el 23 de marzo de este mismo año muere asesinado Luis Donald Colosio en Lomas Taurinas, Tijuana, Baja California norte. En septiembre muere asesinado también el secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, y su hermano Mario Ruiz Massieu, es designado como subprocurador general encargado de la investigación.³²

En este escenario, Salinas escoge a un candidato que continuara con el proyecto modernizador, Ernesto Zedillo Ponce de León, fue el elegido.

Su triunfo electoral aplastante, fue una victoria para Salinas de Gortari, además en estas elecciones se registra un nivel de participación de cerca del 78% de los votantes registrados, lo que significa una participación record en México.

³⁰ González Compeán Miguel, y Lomelí Leonardo, **El Partido de la Revolución: Institución y conflicto (1928 – 1999)**, Fondo de Cultura Económica, México 2000, p.596.

³¹ Sánchez, José Juan, G. *La reforma del Estado en el periodo 1988 – 1994*, En Tesis Doctoral, **La administración Pública en la Reforma del Estado en México**, México, UNAM.

³² Quien fue finalmente acusado de lavado de dinero y vínculos con el narcotráfico, además de estar implicado en la muerte de su hermano; estas acusaciones se dan justamente después de haber acusado a la dirigencia del pri por obstaculizar las investigaciones.

Zedillo viene a consolidar el proyecto de Salinas de Gortari, además fortalece las relaciones con el PAN.

“seguiremos luchando contra la inflación para lograr un crecimiento sostenido en beneficio de todos (...) para no destruir la estabilidad que ha costado tantos sacrificios al pueblo mexicano (...), mantendremos una estricta disciplina en las finanzas públicas. El crecimiento sostenido exige un panorama de estabilidad económica y financiera que garantice la certidumbre y la confianza para ahorrar, planificar, invertir y trabajar de manera productiva. Eso exige reglas claras y trato justo para todos”³³

otro indicador claro de continuidad de la política económica es el plan de emergencia propuesto en enero de 1995, esto como respuesta o nueva versión de del PIRE de 1982, el cual incluye un apoyo prioritario al sector exportador, una política monetaria restrictiva y una firma de política de ingresos basada en un bloqueo nominal de precios y salarios.³⁴

Sin ser nuestro objetivo detenernos particularmente en cada una de las medidas adoptadas, o de los casos particulares de cada contingencia económica, como la devaluación del peso o la crisis económica de inicio del sexenio, la conclusión es una sola: ninguna circunstancia o accidente económico ocurrido durante el zedillato mueven, en absoluto, las líneas generales del proyecto en materia económica en todo el resto del sexenio.³⁵

Zedillo, sin poder controlar las reticencias internas del partido opta por la “sana distancia”, entre el gobierno y el partido, esto de alguna manera implicaba la competencia electoral, en la cual el partido tendría que vérselas sin la tradicional protección del Estado. Comenzaba otro periodo de devaluación del PRI.

Finalmente el 2 de Julio el PRI perdió la presidencia de la República, y Vicente Fox candidato del PAN es electo presidente, del actual gobierno. El periodo presidencial actual tiene una manifiesta tendencia de continuidad con los gobiernos anteriores, claro que con la gran diferencia de que este fue un gobierno elegido democráticamente por la soberanía popular, lo cual a primera instancia habla de un periodo de democratización del poder en México. Esta idea final, sin duda que podrá ser objeto de estudio, sin embargo, en esta ocasión solo nos quedamos con esta primera impresión.

³³ Rousseau Isabelle, *México: ¿Una revolución silenciosa? 1970-1995, Elites Gubernamentales y proyecto de modernización*, El Colegio de México, 2001.p.427.

³⁴ Rousseau Isabelle, Op cit; pp. 444 -. 445.

³⁵ Rousseau Isabelle, Op cit; p. 440

6. Las Instituciones

a) Naturaleza y ejercicio del poder institucional

Actualmente las relaciones de mando y obediencia organizadas por y en función del Estado están institucionalizadas, Podemos decir, entonces, que toda sociedad se articula con instituciones.

El Estado en abstracto y el gobierno en concreto son formas necesarias y convenientes de estructuración institucional. En el capitalismo las instituciones, la legitimidad, y el consenso a la vez presuponen y exigen una legalidad, un derecho. Es en base a estos elementos que la legalidad e institucionalidad permiten predecir comportamientos y acciones socialmente estipuladas al dar certidumbre a lo socialmente esperado y con ello mantener el orden social.

El Estado es el instrumento que permite mantener las cosas en su orden tradicional reconocido y lucha contra la entropía "per se", asimismo sólo admite las modificaciones que aseguran el mantenimiento del orden del cual es guardián. Mediante la coacción social, el Estado logra en mayor o menor medida:

- Crear y conservar su monopolio permanente y legalizado de la violencia. (Weber).
- Erigirse en instancia suprema de los grupos sociales, como medio de mantener la supremacía de las elites político-burocráticas que detentan el gobierno.
- Constituir un subsistema de control político como conjunto de instrumentos, mecanismos, decisiones y acciones legítimas o no, que el Estado aplica para el mantenimiento de los grupos especialmente los subalternos y dominados, dentro de los límites correspondientes a las características y necesidades estructurales del sistema.
- Atenuar, ajustar o suprimir conflictos de intereses encontrados.
- Reconocer o imponer formas de compromiso social, político y de cooperación interna.
- Integrar el país, crear y mantener la unidad nacional, así como un sistema de lealtades nacionales para fines internos y de política exterior.

El Estado a partir de sus formas de organización colectiva y política económica, considera a la acción general y específica sobre la orientación, la estructura y el funcionamiento de la economía del sistema social y, a la regulación de la disponibilidad, la asignación y el uso de los recursos escasos.

- El reconocimiento, evaluación y jerarquización de las necesidades colectivas, sectoriales e individuales y la determinación y movilización de los medios necesarios para su satisfacción.
- La regulación y gestión de servicios públicos o de interés general.
- La promoción del desarrollo en sus etapas iniciales de estabilización y crecimiento.

Las funciones del Estado en cuanto a las relaciones internacionales entran a la vez, por lo menos en las esferas de la coacción social, de la educación y propaganda y de la organización colectiva y política económica, pero las exceden y configuran una esfera específica de acción estatal que a su vez incide en las otras.

En consecuencia, el Estado es un concepto político en función del cual se ejerce la jurisdicción gubernamental sobre una población asentada en un territorio determinado apelando a diversos procesos políticos (institucionalidad, legitimidad, consenso, legalidad, educación propaganda) para la asignación y uso de los recursos, el ejercicio de la soberanía y el monopolio de las facultades coercitivas para dirimir conflictos entre clases, regiones y personas y para organizar su defensa y supervivencia.

Los cambios Institucionales del Estado

El Estado moderno se vincula a una idea de cambios y generación de institucionalismo. Este existe cuando existe eficacia para gobernar, o sea capacidad de dominio.

En la visión del Estado moderno, no existe el Estado fuerte, el Estado es Estado simplemente.

El perfil del Estado moderno, según Carl Schmitt se basa en que éste crea condiciones para asegurar su condición de existencia. El Estado reclama su gran derecho a coexistir frente a otros poderes, pero él reclama su derecho a ser el más poderoso.

El Estado debe imponerse a otros poderes, es voluntad para obrar, para realizar su voluntad se refleja en el derecho a sobrevivir y es irrenunciable. Es un sistema de acciones compulsivas (acciones defensivas y ofensivas) a las que no renuncia jamás. Es eficaz para imponer su dominio, y como Estado moderno se caracteriza por su capacidad de dominar. Así, es entonces la fuerza organizada de la comunidad, y esa fuerza organizada se canaliza a través de la categoría gobierno y gobernar.

Bajo esta lógica, conviene distinguir entre:

Clase política (responsables de mover el Estado de acuerdo con lo anterior), la clase política es distinta del Estado. Esta se apoya en la burocracia gubernamental (todas las organizaciones verticales a través de las cuales se organizan las dependencias públicas).

Partido en el Estado (este siempre es un representante) son cuadros, no es el partido, éste es sólo el proveedor de los cuadros dirigentes. El partido tiene poder en el Estado (con sus dirigentes) estos, son responsables del ejercicio del poder en el estado, si el partido se apodera con fines partidistas de los recursos del Estado, estamos frente al *Patrimonialismo*.

Para entender los cambios institucionales del Estado, nos remitimos a la Teoría de las instituciones según José Ayala Espino. Él presenta una clasificación la cual presentamos someramente.³⁶

1. Neoclásica: mercado.
2. Contractualista: negociación colectiva.
3. Evolucionistas: selección natural.
4. Histórica: cambio institucional.

La teoría contractualista, que es la neoinstitucionalista o el enfoque contractualista de la escuela de la elección pública, explica las instituciones como el resultado deliberado y expresado de la acción concertada de los agentes, como el fruto de la negociación colectiva que se realiza a través del proceso político (sistema electoral, toma de decisiones, el congreso, los partidos políticos, entre otros) y en el cual no necesariamente intervienen los mecanismos de intercambio del mercado, sino sobre todo los mecanismos están localizados fuera del mercado.

b) Tipos de instituciones, según su origen

Estatales: reglas coercitivas.

Sociales: convenciones y autocumplidas.

La importancia de las instituciones consiste en unir lo público y lo privado. La función de la autoridad pública es hacer compatibles los intereses privados con las ventajas públicas, si hay desacuerdo entonces ingresan las instituciones.

Existen instituciones privadas pero con comportamiento público y no son necesariamente coercitivas. Las organizaciones públicas no gubernamentales (ONG) no ocupan la coerción. Lo “común” es el elemento fundamental de la sociedad organizada, y se refiere a los grados de coincidencia de los privados frente a una problemática (afinidad).

³⁶ José Ayala Espino; *Instituciones y Economía*; Capt. 1 “La Teoría de las Instituciones”. Edit. Fondo de cultura económica. D.F. México, 2000.

El partido político nace de la esfera pública, pero su integración es por capas sociales donde existe una similitud ideológica, aunque no necesariamente económica. Lo importante es entender a los partidos políticos como organizaciones que se abocan a la consecución de intereses y demandas sociales.

José Ayala Espino, nos hace referencia al origen de las instituciones como un punto esencial para comprender a las mismas, así tenemos que estas surgen de *la vida privada*.

La vida privada considerada como gran contexto de la sociedad moderna tiene tres aspectos:

1. Principio de igualdad formal (están incluso por escrito).
2. la vida civil de origen, es laica (sólo por nombre y apellido, en código civil).
3. La vida privada en el mundo moderno es de altísima competencia (lucha de todos contra todos).

Entenderemos como igualdad a la eliminación de algún o del conjunto de privilegios.

En la vida privada se da la acción individual por ejemplo cada cual puede trabajar con quien quiera, existe una libertad de contratación.

La acción individual, es lo que más interesa a la teoría neoclásica (como se desarrolla mejor la persona) asociado a una corriente de pensamiento, el Public Choice. (instrumento metodológico para ver cómo se desenvuelve individualmente) sociedad microorganizada.

Supuestos:

a) la persona es racional (recursos v/s necesidades) económico.

La teoría racional: óptica del individualismo metodológico " el centro es la persona, valores, raciocinio.

La desventaja de esta teoría es que el individuo es abstracto, no tiene una realidad concreta.

La vida privada es una área muy amplia, ahí surge el derecho a la intimidad, tan sagrado como la propiedad privada.

La Intimidad es como la administración de la casa. Esto implica un aislamiento de lo público, así la compra de bienes y servicios se hacen en la esfera pública. Pero la mayor parte de ellos son propietarios privados.

Uniendo lo público y lo privado podemos llegar a la sociedad. Así sociedad, es desde el punto de vista de la esfera pública y privada.

Las Instituciones son entonces las reglas del juego para una sociedad, van desde el conflicto a la comprensión.

El objetivo de la autoridad es persuadir, esto en el terreno institucional. Ocupa la autoridad administrativa - judicial o incluso la violencia e instrumental.

Por ende se considera que las negociaciones son valores, así también los reglamentos, en el ámbito de la negociación, estos cuando se publican, su autoría es anónima, más bien universal, al igual que su alcance.

Metodológicamente, entonces, las instituciones son los reglamentos de la sociedad . Existen también reglas informales como, el costo de transacción de un capricho para transformarlo en ley. Así podemos identificar en las instituciones elementos formales e informales.

Generalmente en la visión informal existen parcelas de poder, ejemplo, en la teoría de la organización existen camarillas burocráticas. Sobre esta base se pueden determinar formas de arreglo.

Cabe destacar la diferencia entre Institución e Institucionalidad, está es el conjunto de capacidades que se tienen para abordar problemas. Esto sólo se acredita con resultado de gobierno. Es clave de los gobernantes, burocracia y arreglos de la vida pública, así cuando se gobierna un conflicto, existen muchas aristas para solucionar y lo que se resuelve en un caso sirve para homologar con otros.

A manera de ejemplo, mencionaremos algunas instituciones democráticas:

1. Elegir a los gobernantes. (elecciones)
2. Participación (reconocimiento - legitimización).
3. Representación (son reglas también).
4. Los parlamentos (también son un conjunto de reglas y su tarea es producir nuevas reglas).
5. Los mercados (no sólo son áreas geográficas o físicas, es necesario crearlos, reglamentarlos y orientarlos).

José Ayala Espino, en su libro *Instituciones y Economía*, explica porque se crean las instituciones, cuales son sus características, su naturaleza y sus elementos distintivos, esta es una breve compilación de lo ahí expuesto.

c) Para que se crean las Instituciones

Son reglas del juego para las relaciones de tensión entre grupos, personas y/o agentes. En la expresión crítica de todo tipo se requiere la labor de las instituciones. En la expresión o irrupción de un conflicto se requieren instituciones. Para satisfacer las demandas se requieren instituciones. Ósea, para atender problemas.

El gobierno está orientado a atender problemas, pero hay que tener cuidado pues los problemas públicos no tienen solución, desde el ángulo de las políticas públicas.

Característica de las instituciones.

Según el autor, ya mencionado, estas están orientadas a garantizar relaciones de certidumbre, sin las instituciones las relaciones públicas y privadas son incertidumbre.

La Certidumbre es la confianza, Ósea, que reglas existen para abordar problemas específicos. En el mundo moderno la certidumbre es el gran reto de las autoridades públicas. Las instituciones están orientadas a que las sociedades no se disuelvan, por ejemplo deberían evitar una guerra civil. Los problemas son elementos normales de la sociedad. Las instituciones son grandes sistemas de regulación, autorizan y limitan conductas, incentivos y castigos. Las instituciones, además, deben favorecer lo que llamaríamos el desarrollo diferenciado entre vida pública y vida privada.

En la vida moderna las instituciones crean la sociedad. A partir del principio de reconocimiento-organización de las sociedades.

La Ética, es un elemento de desarrollo privado, es personal pero es público porque es de carácter general. Es un proceso que abarca lo privado y lo público.

d) Naturaleza de las instituciones

Orientadas al arreglo de intereses (la autoridad es un árbitro, un conciliador). Las instituciones generan soluciones negociadas (Las solución no significa eliminación de problemas, sino incorporarlos al mundo de las reglas). Las instituciones formulan y aplican normas universales para la atención de conflictos y problemas, un ejemplo de norma universal es el derecho. Aparentemente el mundo moderno va de lo universal a lo particular.

Las instituciones crean diversos procedimientos para abordar problemas así los procedimientos son reglas aplicadas, son el modo en que operan las instituciones para administrar o congelar problemas.

El elemento estático de las instituciones son los ámbitos de competencia (Las autoridades).

Las estructuras son estructuras de decisión. Las instituciones tienen productos, por ejemplo las políticas públicas, pero también tienen bienes y servicios, también son productoras de decisiones (para solucionar problemas o las que ya solucionaron problemas). En el mundo moderno, todas las instituciones tienen su cuerpo burocrático.

e) Elementos distintivos en las instituciones

Existen estructuras de interés individual y colectivo. En toda institución hay valores (refleja la visiones cosmopolita de la sociedad). Los valores se reflejan en el tipo de cultura de las instituciones, la información es un valor, los actos de gobierno reflejan valor.

En toda institución hay sistemas de incentivos y restricciones. Hay soluciones orientadas a resolver conflictos de la vida privada (código civil) y soluciones de la vida colectiva (foros-consultas).

La evolución del rol del Estado se ha caracterizado en el siglo XX principalmente por un cambio de eje en la intervención del Estado en materia de políticas y desarrollo social, luego de la crisis económica del 1929 surge un modelo de intervención estatal basado en el modelo Keynesiano de aumento de la demanda agregada. A partir de ello el Estado se convirtió en una agente activo de promoción de aumento del empleo. Esto da origen a lo que se conoce como el llamado Estado de Bienestar, aun cuando en muchos países la concepción fue de un Estado benefactor. Dicho modelo que en cada país tiene su características particulares entra en crisis a fines de la década del 60. para autores como Samuel Huntington, "una de sus causas es el aumento de la participación social y la presión de las demandas de los grupos sociales para aumentar los beneficios estatales". Como ya se ha señalado otro factor importante son los procesos de globalización económica y el tema de la participación en la capacidad productiva del Estado.

En el caso de América Latina, las estrategias de desarrollo producidas con posterioridad a la segunda guerra mundial dan cuenta de una importante presencia en materia productiva y de desarrollo de infraestructura por parte del Estado. La industrialización por sustitución de importaciones fue una de las políticas de desarrollo en la cual el aparato del Estado se constituía en un actor central de promoción del crecimiento de los países.

7. Criticas al modelo Neo-gerencial

En Latinoamérica como en otras orbes ya han comenzado a surgir fuertes criticas contra este modelo, tal es el caso de Leonardo Santana y Mario Negrón, quienes, sin embargo, con su critica lo que están realmente haciendo es legitimar estas concepciones porque sus criticas las hacen desde dentro del modelo, por esto su visión es menor, es decir no logra trascender al modelo. Cabe considerar, de igual modo, sus argumentos, ellos opinan del libro Reinventing Governmente de D. Osborne y T. Gaebler que "la reinención del gobierno debe incluir otras variables

relacionadas con la preservación y legitimidad del sistema político – administrativo, particularmente las que se relacionan con la equidad y la redistribución de los recursos”. A pesar de sus pretensiones, la aportación más valiosa del libro, según Santana y Negrón, reside en el ámbito de la microgerencia pública, pues integra y aplica las ideas emergentes en el campo de la gerencia moderna para conseguir eficiencia interna en las organizaciones, pero en realidad no constituye o reinventa una teoría de gobierno. De hecho los aspectos más comunes del nuevo modelo de gobierno, elaborado por los autores del libro, son aplicables a cualquier organización”.³⁷

Otro autor que hace una crítica a este modelo es Les Metcalfe, quien arguye, “Hoy en día existe un movimiento a nivel mundial que tiende a mejorar la gestión pública mediante la utilización de conceptos, herramientas y técnicas de gestión, muchas de las cuales fueron originalmente desarrolladas por el sector privado. Pero la gestión pública no prosperará en los años noventa por la simple extrapolación de la actitud con la que fue exitosamente concebida.

Privatizaciones, subcontratación, formación de agencias, creación de mercados internos y la utilización de un conjunto de técnicas de gestión específicas son la respuesta a los problemas bajo responsabilidad gubernamental. Por ello es necesaria una revisión sustancial si es que la reforma no se encuentra demasiado restringida en este proceso de auto limitar su confianza en las soluciones propias de la gestión del sector privado.

La reforma de la gestión pública no es tan solo una búsqueda apolítica de la eficiencia técnica dentro de una estructura institucional determinada. La gestión pública de los años noventa deberá desarrollar nuevos conceptos y modelos de gobierno, los cuales alteraran los procesos de las políticas públicas, redefinirán los criterios de eficacia de una política y transformaran pautas y procesos de responsabilidad pública, así como desplegaran técnicas de gestión más común”.³⁸ En su texto el analiza los límites de la aplicación de la gestión del sector privado a la administración pública, al mismo tiempo que define específicamente a la gestión pública.

“La gestión pública debe ser reconocida como la principal área para el desarrollo creativo de la teoría y la práctica de la gestión.

³⁷ Santana Leonardo Rabell y Mario Negrón Portillo. “Reinventing Government: Nueva Retórica, Viejos Problemas”. *Revista de Administración Pública*. Pagina 16-17.

³⁸ Metcalfe, Les. “Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación”. Brugué, Quim y Joan Subirats (eds.). *Lecturas de Gestión Pública*. Pagina 79.

Si hasta el presente las bases de la reforma de la gestión pública han sido una imitación de la gestión del sector privado, el reto de los años noventa es dar un giro hacia la innovación, el desarrollo de nuevos métodos de gestión apropiados a las diferentes necesidades del gobierno.

Así vamos entendiendo que el Estado empresarial tiene una limitación filosófica en atender la dimensión de promover la equidad y la distribución de bienes y servicios, donde la capacidad económica no sea el criterio de acceso a los mismos. Las limitaciones metodológicas nos llevan a cuestionar la generalización teórica que pueda abstraerse de los hallazgos de investigaciones como las de Osborne y Gaebler, por mencionar algunos.

8. El método comparativo como sustento empírico, del marco teórico

Con base en los argumentos iniciales podríamos considerar entonces que cualquier proceso de Modernización que no sea concebido dentro de un proceso de participación, capacitación y convencimiento del personal que tendrá a cargo la misión de dirigirlo y ejecutarlo, esta destinado al fracaso.

En este sentido cabe preguntarse cuáles son las acciones y funciones del Estado Moderno al que parecen encaminarse estos dos países, en materia de Administración y Desarrollo de Personal.

Existe, además, una percepción en común para ambos países que dice relación con el carácter cupular de la Administración Pública, es decir, no existiría una política integral de participación del funcionario o servidor público y mucho menos del usuario del servicio público.

Surge una segunda pregunta y que dice relación con la posibilidad de considerar a la Administración Pública, en ambos casos, la entenderemos como organizaciones eficientes y eficaces. En caso de considerarse lo contrario, podríamos decir que esto tiene su raíz en el carácter normativo o el carácter institucional o simplemente nos encontramos ante una combinación de ambas. ¿O es que las razones de la poca eficiencia y efectividad están en el personal público con que cuenta la Administración Pública?

La eficacia y efectividad de la Administración Pública dependen en primer lugar de la calidad de sus funcionarios, servidores o de su personal, este es un principio universalmente aceptado. Por esto las actuales administraciones estatales han dedicado muchos esfuerzos y recursos al desarrollo de estos.

Entenderemos entonces que el proceso de modernización impulsado en el gobierno de Chile y que lo veremos materializado en el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) y el impulsado en México, del cual analizaremos a la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), tienen como norte mejorar la calidad de la atención de sus usuarios, entre muchos otros en particular.

Siendo estas instituciones, consideradas como garantes en la relación entre proveedores y consumidores, es decir, son instituciones que actúan entre el mercado y la sociedad civil en términos generales, en ambos países.

Las políticas de administración y desarrollo de personal, vienen entonces a ser las determinantes en materia de logro de objetivos, pues son estas las que permitirán formar cuadros de trabajadores mas eficientes y eficaces, transparentes en su gestión y con un alto grado de entrega.

Podemos decir entonces, que si hacemos un estudio de clima y cultura organizacional, conoceremos la percepción de los trabajadores con respecto a ciertos temas valóricos y a ciertas nociones de afeción del proceso de modernización en la institución.

En general podemos aseverar que los estudios de Clima y Cultura Organizacional permiten identificar, categorizar y analizar las percepciones que los integrantes de una organización tienen de sus características propias como organización. Es términos generales podemos decir que estos se han definidos como; "las percepciones compartidas por un grupo de individuos acerca de su entorno laboral", por ejemplo: estilo de supervisión, calidad de la capacitación, relaciones laborales, políticas organizacionales, prácticas comunicacionales, procedimientos administrativos, ambiente laboral en general, entre otros. Los desafíos actuales han generado exigencias de calidad y excelencia en distintos ámbitos. Por esto, se considera necesario modernizar la gestión en términos generales promoviendo una mayor eficiencia y el desarrollo de los valores necesarios para el adecuado accionar de los colaboradores motivados e identificados con la Misión y los Objetivos Estratégicos. En este marco, la gestión de Administración y Desarrollo de Personal pasa a ser un pilar fundamental en el logro de los objetivos propuestos. Así, una estrategia clave en esta área es el establecimiento de relaciones laborales armoniosas y permanentes, y un mecanismo de retroalimentación eficaz que permita direccionar , ponderar y coordinar acciones.

El presente es un estudio indagatorio y de carácter comparativo, la metodología que se utilizará será de análisis de casos. Para ello, se realizará una encuesta, la cual será aplicada aleatoriamente al personal que trabaja, tanto en SERNAC como en PROFECO.

Posteriormente mediante el análisis comparativo se produce un cruce de información considerando los resultados obtenidos.

La interpretación de los datos es teórica, pero basada en el análisis comparativo, el cual esta bajo un control operativo.

Esto con el fin de reconocer posibles características que hayan asumido las políticas de Administración y Desarrollo de Personal, en ambas instituciones, con el fin de materializar el proceso de modernización gubernamental, al mismo tiempo intentaremos describir el nivel de participación que ha tenido el funcionario publico o trabajador burocrático en este procesos de modernización estatal llevado a cabo por los gobiernos de Chile y México.

Así podemos identificar las percepciones que actualmente poseen los colaboradores en relación a diferentes características relevantes del entorno laboral. Apoyar la gestión general de la administración proporcionando información relevante que permita realizar una planificación de estrategias de intervención en el ámbito del desarrollo organizacional y de la Administración y Desarrollo de Personal.

Determinar las principales diferencias que reportan los colaboradores en relación a las diversas unidades de análisis. Establecer hipótesis diagnósticas y sugerir estrategias de intervención en consideración de las debilidades y oportunidades de mejoramiento detectadas. Desarrollar estrategias de crecimiento y manutención para las dimensiones percibidas positivamente. Sugerir cursos de acción específicos para las dimensiones percibidas desfavorablemente. Sin embargo, estos beneficios no son materia de estudio de esta Tesis. Este estudio, entonces nos permitirá conocer la percepción del trabajador con respecto al proceso de modernización y su influencia.

CAPITULO II: LOS GOBIERNOS Y SUS INSTITUCIONES.

1. Introducción

Este capítulo tiene por objetivo, en primera instancia, describir, sin profundizar mucho, las características de las formas del Gobierno y de su Administración Pública, con base en sus respectivas Constituciones Políticas. A continuación se hace una breve reflexión sobre lo que ha implicado la temática del consumo, para finalmente describir las Instituciones públicas elegidas como objeto de este estudio, SERNAC y PROFECO con esto se espera constatar que sus funciones legales en líneas generales son similares. Aún cuando su forma de organización jurídico administrativo no lo sea.

2. Descripción de los Gobiernos de Chile y México.

Ambos Estados están constituidos por Regímenes políticos distintos, en este apartado haremos una descripción de manera tal que evidenciamos las diferencias entre un tipo de régimen y otro.

Chile

Chile es una República democrática. El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones y su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley. La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza a través del plebiscito y de elecciones periódicas y también, por las autoridades que su constitución establece.³⁹

a) El poder Ejecutivo

El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el jefe del Estado. Este dura seis años en el ejercicio de sus funciones y no puede ser reelegido para el periodo siguiente.⁴⁰

³⁹ Constitución Política de la Republica de Chile, Capt. 1, Bases de la Institucionalidad.

⁴⁰ Constitución Política de la Republica de Chile, Capt. 4, Gobierno, Presidente de la Republica.

Los ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del presidente de la República en el gobierno y la administración del Estado. La ley determinará el número y organizaciones de los Ministerios, como también el orden de precedencia de los Ministros Titulares.⁴¹ Ellos son responsables individualmente de los actos que firmaren y solidariamente de los que suscribieren o acordaren con los otros Ministros.

b) El poder Legislativo

El Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de diputados y el Senado. Ambas concurren a la formación de las leyes en conformidad a la Constitución y tienen las demás atribuciones que ahí se establecen.⁴² La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva. Esta se renovará en su totalidad cada cuatro años.

El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las trece regiones del país. Cada región constituirá una circunscripción, excepto seis de ellas que serán divididas, cada una, en dos circunscripciones por la ley orgánica respectiva. A cada circunscripción corresponden dos Senadores. Los Senadores elegidos por votación directa durarán 8 años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y la región metropolitana. Este Senado está integrado además por los ex Presidentes de la República cuyo mandato sea superior a seis años, Estos Senadores lo serán por derecho propio y con carácter vitalicio. Además dos ex Ministros de la Corte Suprema, elegidos por esta en votaciones sucesivas, que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años continuos. También lo integra un ex Contralor general de la República, que haya desempeñado el cargo a lo menos por dos años continuos, elegido también por la Corte Suprema. Compone además este Senado un ex Comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea, y un ex General Director de Carabineros que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional. Lo integra además un ex Rector de universidad estatal o reconocida por el Estado, que haya desempeñado el cargo por un período no inferior a dos años

⁴¹ Constitución Política de la República de Chile, Capt. 4, Ministros de Estado.

⁴² Constitución Política de la República de Chile, Capt. 5, Congreso Nacional

continuos, designado por el Presidente de la República, y un ex ministro de Estado, que haya ejercido el cargo por más de dos años continuos, en periodos presidenciales anteriores a aquel en el cual se realiza el nombramiento, designado también por el Presidente de la República. Estos Senadores tienen un régimen de permanencia en el cargo especial y como no son materia de estudio de esta tesis no se ahondará más en ello.

c) El poder Judicial

La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenidos de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos. Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.⁴³

d) Gobierno y Administración Interior del Estado.

Para el gobierno y la administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y estas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas.

El gobierno de cada región reside en un Intendente que será de exclusiva confianza del Presidente de la República.

En cada provincia existirá una gobernación que será un órgano territorialmente desconcentrado del Intendente. Estará a cargo de un Gobernador, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en la municipalidad, la que estará constituida por un alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo. Este concejo tiene por actividad principal hacer efectiva la participación de la comunidad local. Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las

⁴³ Constitución Política de la República de Chile, Capt. 5, Congreso Nacional.

municipalidades. Esta misma ley determinará el número de concejales y la forma de elegir alcalde.⁴⁴

e) Bases generales de la Administración del Estado.

Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.⁴⁵

México

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. El pueblo tiene en todo y tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los Estados, en lo que corresponde a sus regímenes interiores.

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.⁴⁶

a) De la División de Poderes

El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación. ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de esta constitución.⁴⁷

⁴⁴ Constitución Política de la República de Chile, Capt. 13, Gobierno y Administración interior del Estado.

⁴⁵ Constitución Política de la República de Chile, Capt. 4, Gobierno, Presidente de la República.

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título segundo, Capt. 1, De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno.

⁴⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Tercero, Capt. 1, De la División de Poderes.

b) El poder Legislativo

Este se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años, además se elige un suplente por cada diputado propietario. Esta se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años. La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Por cada Senador propietario se elegirá un suplente. Tanto los Senadores como los Diputados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.⁴⁸

c) El poder Ejecutivo.

El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión es en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. La elección de este será directa y en los términos que disponga la ley Electoral.

El Presidente entra a ejercer su cargo el 1º de diciembre y durará en el cargo seis años. En este mismo artículo se indica que, el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Se indican además una serie de observaciones que se harán valer en caso de ausencia del Presidente, se indica además que este cargo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo Federal en

⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Tercero, Capt. 2, Del Poder Legislativo.

superación. La ley determinará las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Todos los reglamentos, Decretos, acuerdos y ordenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.⁴⁹

d) El poder Judicial.

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación y en juzgados de distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de veintiún ministros numerarios y cinco supernumerarios, y funciona en Pleno o en Salas. Los ministros supernumerarios formarán parte del Pleno cuando suplan a los numerarios.

La competencia de la Suprema Corte, los periodos de sesiones, el funcionamiento del Pleno y de las Salas, las atribuciones de los ministros, el número y competencia de los tribunales de circuito y de los jueces de distrito y las responsabilidades en que incurran los funcionarios y empleados del poder judicial de la federación, se regirán por esta Constitución y lo que dispongan las leyes.⁵⁰

e) De los Estados de la Federación.

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases que se establecen en el título quinto de esta Constitución.

Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular y directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Al igual que todos los

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Tercero, Capt. 3, Del Poder Ejecutivo.

⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Tercero, Capt. 4, Del Poder Judicial.

funcionarios que desempeñen estos cargos ya sea por designación de una autoridad o en carácter de propietarios del cargo no podrán ser electos para el periodo inmediato.

Los Municipios están investidos de personalidad jurídica y manejan su patrimonio conforme a la ley. Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberían establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años. La elección de los Gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes respectivas.

Los Gobernadores de los Estados cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustituto o encargados del despacho.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no puede ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los Diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviera reunida.⁵¹

⁵¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Quinto, De Los Estados de la Federación.

f) De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este subtítulo son servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su cargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, Los Diputados a las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisan, en los mismos términos del primer párrafo de este texto y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisiones en los Estados y en los Municipios.

El congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con algunas prevenciones dispuestas en la constitución, tales como, actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen desempeño, por ejemplo o juicio político.⁵²

g) Del Trabajo y de la Previsión Social.

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán, entre:

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Cuarto, De las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo.
- Las empresas, y
- Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores.

Para cada una de estas formas de relación de trabajo determina el salario, los derechos y deberes de ambas partes entre otros.⁵³

Sin embargo y considerando las diferencias de estructuración de ambos países, coincidentemente, el proceso de modernización en ambos gobiernos se aboco a fortalecer entre otras muchas materias, las políticas de administración y desarrollo de personal en pro de los objetivos planteados respectivamente. Con el fin de lograr el cambio esperado.

3. La Temática del Consumo.

Sin intentar profundizar acerca del debate, que pretende caracterizar las formas y proporciones del consumo en la sociedad, nos parece indispensable analizar, brevemente, algunas distinciones que dan cuenta del fenómeno de construir de una forma u otra, una cierta cercanía con el ciudadano que resulta ser el destinatario de los esfuerzos organizacionales de instituciones, como son SERNAC y PROFECO.

El tema del consumo comienza a tomar forma, más allá de las fronteras de las ciencias económicas, en la década de los 50 y 60. La Revolución de las necesidades, la explosión de la producción con la expansión de la industria y posteriormente el avance tecnológico, sumado a una concepción individualista del ser humano, dan lugar al consumo como un fenómeno propio de una libertad individual, como la apología de ser libres, que por lo demás se expresa clara y propagandísticamente, en contraposición con el ser colectivo que sustentaba la ideología socialista en la época de la guerra fría.

La era del consumo ha promovido en las democracias un valor fundamental, una nueva orientación de la existencia. Este es el valor del hedonismo, la legitimidad de los placeres, la asignación de valor a los deseos materiales, lo que desemboca en una carrera por alzar los niveles de vida, la innovación y renovación incesante de los productos, el auge de las actividades

⁵³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Séptimo, Del Trabajo y de la Previsión Social.

recreativas, la aparición del crédito, en fin, todo aquello que ha permitido el despegue del individualismo moderno en todos sus aspectos y que se presenta como de libre opción, en radical oposición al individualismo autoritario y disciplinado de antaño.

Es quizás esta apreciación de exultación del hedonismo, lo que ha hecho del fenómeno del consumo masivo una cuestión resistida y sobre el que se han manifestado tantas alertas, sin desconocer, que muchas de las cuales, por cierto, resultan razonables e importan severos perjuicios, tanto a la salud mental de los ciudadanos, a su menosprecio por los valores éticos y políticos que marcaban el comportamiento ciudadano de antaño, o simplemente por el significado que tiene la exacerbación de éste, en la auto sustentación del planeta.

Paulatinamente los Gobiernos se han visto forzados a asumir el tema dentro de sus agendas políticas, ello porque la creciente preocupación por la calidad de vida, consustancial al mayor nivel de desarrollo económico, ha terminado desbordando a un ordenamiento jurídico que solo ahora empieza a encontrarse preparado, para responder a las exigencias derivadas de las nuevas condiciones en que se desarrolla el flujo comercial.

La ampliación de los mercados, los avances tecnológicos, la importancia que cobra la organización empresarial, la influencia de los medios de comunicación y las agencias publicitarias, complejizan y dificultan las decisiones racionales del consumidor y no permiten el dialogo directo y contractual de éste con su proveedor de bienes y/o servicios. De esta manera, el consumidor individual tiene escasas oportunidades, ante los eventuales conflictos surgidos de esta relación, de hacer valer efectivamente sus derechos y proteger sus legítimos intereses.

La realidad del fenómeno del consumo, es de suyo un tema difícil de abordar en nuestro tiempo, la tarea de los distintos actores sociales tales como, los defensores de los derechos de los consumidores, los organismos reguladores del gobierno, los agentes de negocios, y los ciudadanos, es afrontar la realidad construida no importando su complejidad o la magnitud del esfuerzo requerido para cambiarla.

Por esto son necesarias políticas destinadas a corregir las fallas de mercados conformadas, no solo por la promulgación de leyes de protección al consumidor, sino por acciones que las hagan valer; políticas de las naciones que reconozcan que la economía no es una construcción aislada, que tiene dominio sobre las demás facetas de la vida, políticas de justicia social que reconozcan que el mercado no proporciona equidad, y que es necesario una intervención estatal para redistribuir el ingreso conforme los requerimientos del desarrollo.

Es en esta reflexión, y del entendimiento que el Estado no solo debe impulsar la conformación de marcos jurídicos adecuados a la temática del consumo, lo que motiva la existencia de Instituciones gubernamentales especializadas en temas de defensa del consumidor.

4. Descripción Institucional de SERNAC.

a) Breve historia institucional del Servicio Nacional del Consumidor.

a.1) Antecedentes Históricos

El irregular desarrollo de la economía Chilena, ha llevado al Estado a actuar con diferente grado de intensidad, en los distintos períodos que caracterizan al presente siglo.

“La gran crisis”, como se denominó a la depresión financiera, producto de la caída de los precios de las acciones de la Bolsa de Nueva York, tuvo su efecto en los años 30 (a nivel local) en la crisis del modelo monoprodutor dependiente del comercio exterior. Su consecuencia directa al cabo de pocos años, fue el desarrollo de un modelo económico, caracterizado por una fuerte participación del Estado en la economía, a fin de generar las condiciones de infraestructura, que hiciera posible el desarrollo de una industria nacional pública y privada capaz de sustituir importaciones, y para ello creó empresas, fijó aranceles altos con el objeto de proteger al conjunto de las industrias, pero con similar énfasis, reguló precios y estableció condiciones para la competencia interna. A nivel de consumo, la regulación de actividades de comercio, fue también objeto necesariamente complementario, de la atención de estas políticas de Estado.

El Servicio Nacional del Consumidor, desde su creación, hace más de 60 años, ha desempeñado un rol fundamental en la economía, que ha ido desde una abierta intervención en el mercado, hasta uno caracterizado por el control y la transparencia, como el que actualmente desempeña.

En efecto, producto de diferentes regímenes y orientaciones de Gobierno, podemos identificar diversas instituciones, con variadas atribuciones, que se han hecho cargo del tema del consumo y que constituyen los antecedentes del actual Servicio Nacional del Consumidor. Así, el primero de ellos, conocido como el **Comisariato General de Subsistencia y Precios**, creado en 1932, fue sucedido por la **Superintendencia de Abastecimientos y Precios** en 1952, y por la **Dirección de Industria y Comercio, DIRINCO**, en 1960.

En el año 1932, durante el Gobierno del Presidente de la República - provisional - don Carlos Dávila, se creó en Chile el “Comisariato General de Subsistencias y Precios”, dependiente directamente del Presidente de la República y poseedor de un conjunto de atribuciones

implementadas por el Decreto Ley N° 520 del mismo año. El propósito de este organismo era "Asegurar a todos los habitantes de la República las más convenientes condiciones económicas de vida", tal como aparece estipulado en dicho cuerpo legal.

Este Comisariato surgió en un momento de crisis económica, como un ente destinado a enfrentar los efectos de la postguerra y buscar formulas para asegurarle a la población abastecimiento y precios razonables. El rol del Estado, en consecuencia, era extremadamente importante y con una directa intervención en la economía (fijaba precios, entre otras facultades).

Durante el Gobierno de don Gabriel González Videla, parte de las facultades del Comisariato se radicaron en el Ministerio de Economía; quedando este organismo solo para controlar, fiscalizar y defender a los consumidores de las prácticas nocivas y abusivas de que eran objeto.

En 1953, bajo la Presidencia de don Carlos Ibáñez del Campo y mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 173, se creó como sucesora legal del Comisariato, con todas sus atribuciones, la "Superintendencia de Abastecimientos y Precios (S.A.P.). Dicho Superintendencia surgió como un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio y sus relaciones con el Presidente de la República se mantuvieron a través del Ministerio de Economía.

En el año 1960, bajo la Presidencia de don Jorge Alessandri Rodríguez, mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 242, se creó la "Dirección de Industria y Comercio" (DIRINCO), como un Servicio dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

DIRINCO, en virtud de la función fiscalizadora que poseía, recibía denuncias de los consumidores, comprobada su efectividad y, si era procedente, sancionaba al infractor. Para tales efectos contaba con atribuciones adecuadas y personal eficiente, compuesto por algunos especialistas competentes para emitir juicios y dictámenes técnicos sobre características de una amplia gama de productos y servicios.

A partir de 1973, con la instauración de un sistema económico de libre mercado, el rol del Estado disminuyó en forma considerable. A DIRINCO se le quitan atribuciones, se reduce drásticamente su personal y, en consecuencia, se convierte a la Dirección de Industria y Comercio en un ente desperfilado sin un rol específico, desconocido por la población y, lo que es delicado para un servicio público, se quedó sin Ley Orgánica, sin una planta de personal adecuada y sin que se le asegurara un presupuesto razonable.

Por Decreto Ley N° 3.511 de 1980 se declaró a la DIRINCO en reestructuración y conforme a las directrices de 1982, elaboradas por el Ministerio de Economía, la labor del organismo sería

“Procurar la orientación destinada a implementar acciones que permitirán la transparencia del mercado mediante la información y educación de los consumidores”. Luego de las modificaciones legales de 1982, que sustrajeron a DIRINCO, entre otras, la función fiscalizadora, parte de su personal comenzó a intentar formas alternativas de encontrar solución a los problemas que le presentaban los consumidores y el resto focalizó sus actividades en estudios de calidad de productos.

En tales condiciones el tratamiento de los reclamos no contaba con una metodología claramente definida ni con una inserción completamente funcional en la estructura del Servicio. Muchas de las prácticas del procedimiento dependían de modalidades adoptadas espontáneamente por los funcionarios encargados.

Con fecha 24 de febrero de 1990, fue publicada en el Diario Oficial la Ley N° 18.959 que en su artículo N° 5 señala que: “Substitúyese en el D.F.L. N° 242 de 1960 todas las menciones a la Dirección de Industria y Comercio por la de **Servicio Nacional del Consumidor** y, por lo tanto, todas las referencias que las leyes efectúen a la Dirección de Industria y Comercio se entenderán hechas al Servicio Nacional del Consumidor”. La decisión de cambiar el nombre del Servicio si bien fue acertada, puesto que da una idea correcta de la función que éste debe desempeñar, no se tradujo en la dictación de una legislación adecuada que le fijara una estructura orgánica acorde con sus funciones, y tampoco, lo que es más grave, en conferirle atribuciones que le permitieran llevar a cabo - en el marco de la legalidad vigente - la labor que el Gobierno le ha encomendado, así, SERNAC asumió como una de sus funciones naturales la mediación en los conflictos entre consumidores y proveedores, a pesar de no estar expresamente consagrado en ningún texto legal. No obstante, desde 1990, SERNAC ha optado por hacerse cargo de las necesidades de la población, por mejorar su calidad de vida, con miras a desarrollar un organismo que represente al Estado, en la perspectiva de avanzar en conjunto con los actores económicos.

Finalmente, hoy se reconoce expresamente la atribución del SERNAC para mediar en los conflictos de consumo, esto amparado en la Ley de Derechos de los Consumidores N° 19.496.

b) Descripción del Servicio Nacional del Consumidor.

b.1) ¿Qué es el SERNAC?

Es el Servicio Nacional del Consumidor, sucesor legal de la **DIRINCO**, es un servicio público funcionalmente descentralizado y desconcentrado territorialmente en todas las regiones del país.

con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Este deberá velar por el cumplimiento de las disposiciones de la ley 19.496 y demás normas que digan relación con el consumidor, difundir los derechos y deberes y realizar acciones de información y educación al consumidor.

Es el servicio público responsable de materializar las acciones del Gobierno orientadas a promover y cautelar los derechos del consumidor.

Trabaja a lo largo del país a través de sus oficinas en la Región Metropolitana y en las doce regiones del país. También, en convenio con las Municipalidades, ha instalado en diversas comunas Oficinas Comunales de Información al Consumidor (O.C.I.C.).

b.2) ¿Para qué EL SERNAC?

Para orientar e informar a los consumidores sobre sus derechos, reconocidos universalmente en las directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor.

Para estimular los mecanismos de autodefensa de los consumidores, con el propósito de que ellos tomen decisiones conscientes, autónomas y críticas en los mercados de bienes y de servicio.

Para proponer a las autoridades competentes la adopción de medidas o normas que cautelen los derechos de los consumidores.

Para desarrollar programas de educación tendientes a proporcionar la información necesaria para ser un consumidor informado.

Para orientar la adquisición de bienes y servicios, informando sobre calidad y precios del mercado.

Para incrementar la participación de los consumidores en la toma de decisiones que puedan afectarlos.

Para generar formas de relación entre productores, comerciantes y consumidores, que contribuyan a elevar la eficacia del funcionamiento de los mercados.

Para promover el respeto a las normas legales vigentes sobre protección al consumidor, denunciando las infracciones que detecte o que le sean informadas por los propios consumidores.

Formular, realizar y fomentar programas de información y educación al consumidor;

Realizar, a través de laboratorios o entidades especializadas, de reconocida solvencia, análisis selectivos de los productos que se ofrezcan en el mercado en relación a su composición, contenido neto y otras características. Recopilar, elaborar, procesar, divulgar y publicar

información para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de las características de la comercialización de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado;

Realizar y promover investigaciones en el área del consumo, y

Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la protección de los derechos de los consumidores.

c) Misión y Visión.

La misión del Servicio Nacional del Consumidor es *proteger al consumidor*.

Para tal efecto, debe velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Derechos de los Consumidores y demás normas relacionadas, difundir los derechos y deberes de los consumidores, y realizar acciones de información y educación en materias de consumo.

*La visión la definen como: Ser el ente que logre "Cambiarle la cara a Chile en materia de consumo"*⁵⁴

d) Áreas de acción.

De acuerdo a su misión, recién expuesta, sus actividades pueden resumirse en cuatro grandes áreas de acción referidas a los servicios que presta a la comunidad. Estas son:

D.1) ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

Esta área de acción esta referida al desarrollo de análisis sobre diferentes aspectos relacionados con el consumo, principalmente de aquellos que inciden en la toma de decisiones del consumidor en el mercado. Abarca primordialmente la realización de estudios comparativos de productos y encuestas de precios, aunque progresivamente va incluyendo otros tipos de investigaciones.

D.2) INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN

Estas acciones pueden ser clasificadas como Acciones de Naturaleza Preventiva, ya que permiten poner a disposición de la población los resultados de los estudios llevados a cabo por la Servicio,

⁵⁴ Extraído del Manual de Inducción, 2002, del Servicio Nacional del Consumidor, documento interno generado por el Área de Recursos Humanos.

dotando a los consumidores de las herramientas fundamentales que les permiten conocer sus derechos y sus obligaciones como tales, para que así tomen decisiones adecuadas en el ejercicio de su capacidad de consumo.

La divulgación de esta información se realiza a través de medios propios de la institución (Revista Consumo y Calidad de Vida (C.C.V.) y Boletín 13 millones de Consumidores) y a través de boletines y comunicados preparados para su difusión a través de los medios masivos de comunicación, debiendo mencionarse la participación regular de funcionarios del Servicio en emisiones radiales periódicas, y, de modo esporádico, en algunas transmisiones televisivas.

D.3) EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

Una importante tarea que desarrolla el Servicio es la de propender y colaborar en la formación de los consumidores para premunirlos de una formación básica que les permita adquirir las destrezas y aptitudes necesarias para conducirse de modo racional, consciente y responsable en el proceso de consumo y para actuar en el mercado en función de sus propias necesidades, desarrollando en ellos una actitud permanente de observación, reflexión y crítica, enmarcándose esta área de acción, por lo tanto, entre las Acciones de Naturaleza Preventiva desarrolladas por el Servicio.

Este trabajo se desarrolla en dos ámbitos: Educación Formal, referida a la capacitación de profesores del sistema regular de enseñanza en el conocimiento y análisis de la problemática del consumo para que transmitan estos contenidos a sus alumnos y Educación No Formal, desarrollada básicamente a través de cursillos, talleres y charlas dirigidas a la población en general o a sectores específicos de ella, con el objeto de sensibilizarlos en la materia y premunirlos de las capacidades mínimas para actuar como consumidores informados.

D.4) PROTECCIÓN LEGAL DE LOS CONSUMIDORES

Esta tarea de funciones comprende la asunción de tareas diversas que se pueden clasificar en los siguientes rubros:

*Análisis, proposición y sustentación de nuevas normas jurídicas destinadas a mejorar o complementar el marco de protección de los consumidores, comprendido también el involucramiento y emisión de opiniones sobre propuestas de regulación originadas por terceros.

*Evacuación de consultas sobre legislación de consumo y desarrollo de gestiones mediadoras para ayudar a resolver los problemas que exponen al Servicio quienes acuden a él o le escriben o contactan para plantear situaciones que les afectan en este campo.

*Formulación y seguimiento ante tribunales de las denuncias por infracción a las normas legales pertinentes, con especial prioridad para los casos en que se afectan los intereses generales de los consumidores.

Las dos últimas tareas corresponden a Acciones de Naturaleza remedial, ya que se efectúan frente a la inconformidad planteada por un consumidor con ocasión de algún acto de consumo. Las acciones enmarcadas en esta esfera de actividades encuentran su fundamento en el Derecho del Consumidor y SERNAC las ha clasificado en consultas, quejas, reclamos y denuncias.

e)Estructura.

Para el desarrollo de sus actividades el Servicio cuenta con una estructura orgánica y funcional que se encuentra establecida en el artículo N° 2 del Decreto Ley N° 242 de 1960 y sus posteriores modificaciones.

Debido a que esta normativa no fue diseñada originalmente para este Servicio, surge la necesidad de adoptar una organización más funcional y que se ajuste a las tareas que ha ido asumiendo.

La estructura actual del Servicio Nacional del Consumidor es la siguiente:

E.1) DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS

La Misión del Departamento de Estudios es contribuir a la transparencia de los mercados y la toma de decisiones de los consumidores, generando información veraz, confiable, objetiva y oportuna que recoja los requerimientos de los consumidores, las autoridades y la sociedad civil general.

Para el cumplimiento de esta misión, el Departamento de Estudios desarrolla su labor a través de las siguientes funciones:

Desarrollo de estudios en temas relativos al consumo que sean de interés y utilidad para los consumidores.

Investigación de los requerimientos de los consumidores y de otros actores de la sociedad (públicos y privados) en materias de información para el consumo.

Interlocución técnica permanente con instancias en las cuales se discuten y sancionan temas que afectan directa e indirectamente a los consumidores.

Para el correcto desarrollo de estas acciones el Departamento de Estudios se compone de 4 unidades estratégicas, a saber:

- a) Unidad de Estudio de Productos,
- b) Unidad de Análisis Publicitario,
- c) Unidad de Estudios Económicos, y
- d) Unidad de Estudios Estandarizados.

E.2) DEPARTAMENTO DE COMUNICACIONES

Actualmente el departamento de comunicaciones declara las siguientes funciones:

Colocar y mantener a nivel de prensa los temas relativos al consumo.

Generar espacios radiales como medios de difusión en materia de consumo, informando y orientando al consumidor en sus derechos y deberes como tal.

Entregar información sobre temas de consumo a través de la creación, elaboración, redacción y edición de la revista oficial del Servicio: "Revista del Consumidor".

Desarrollo y gestión de la página web del servicio.

Desarrollo del Sistema de Atención de sugerencias por Internet.

Elaboración y desarrollo de artículos de prensa, reportajes, estudios, anécdotas que son expuestos en los distintos medios de difusión: Revista del Consumidor, Boletín Institucional, Boletín OCIC, radio, página web del Servicio, entre otros.

E.3) DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN

Las funciones que actualmente se definen en el Departamento de Educación del Sernac son las siguientes:

Soporte Pedagógico para la Institución y Organizaciones Sociales, y Generador de Material y Programas Educativos en Materias de Consumo.

Generador de Convenios para la Incorporación de Materias de Consumo en los Ámbitos Educativos.

Materializador de Medios de Sensibilización y Educación de los Ciudadanos y Organizaciones Sociales con respecto a Materias de Consumo.

Monitoreo con respecto a temáticas a incorporar en la educación o difusión y de los cambios en las conductas de consumo.

Medio de transferencia de las experiencias educativas entre las oficinas de las Direcciones Regionales.

E.4) DEPARTAMENTO JURÍDICO

Las funciones que actualmente se definen en el Departamento Jurídico del Sernac son las siguientes:

Asesorar jurídicamente a la Dirección Nacional.

Velar por la juridicidad de los actos propios del Servicio.

Generar estudios jurídicos en materia de consumo.

Coordinar con otros entes, públicos o privados, la aplicación de la normativa relacionada con la protección de los consumidores.

Definir criterios jurisprudenciales proclives a un sistema jurídico eficiente y moderno en este sentido.

E.5) SECRETARÍA REGIONAL

Las funciones que actualmente se definen en la Secretaría Regional del Sernac son las siguientes:

Diseñar, evaluar y seguir políticas y estrategias orientadas al desarrollo institucional en Regiones.

Coordinar la relación entre las Direcciones Regionales y los Departamentos y Unidades del nivel central.

Sostener la política asociada a la red de relaciones interinstitucionales (diseñarla, evaluarla y seguirla), en sus diversos niveles (nacional, regional y local) y con sus distintos actores (Organismos gubernamentales, municipios, comunidad organizada, etc.).

E.6) GABINETE

Las funciones que actualmente se definen en Gabinete de la Dirección Nacional del Sernac son las siguientes:

Vocería de la Dirección Nacional.

Gestión de Relaciones Institucionales (sector privado y público)

Gestión de Contactos internacionales.

Gestión de los compromisos del Director Nacional.

Predicción de escenarios.

Manejo de contingencias.

E.7) DIRECCIONES REGIONALES

Las funciones que actualmente se definen en la Direcciones Regionales del Sernac son las siguientes:

Atención de Público (protección e información) y apoyo a las Oficinas Comunales de Información al Consumidor.

Catalizador de los requerimientos ciudadanos en materias de consumo.

Operativización de las Políticas Institucionales y Planes Estratégicos (educación, difusión, gestión, etc).

Generar Convenios a nivel público y privado y Promover la Coordinación con Organismos Regionales a fin de hacer efectiva la labor.

Representar a la Institución en la Región.

Asistir jurídicamente a los consumidores: representar judicial y extrajudicialmente al Servicio en la Región, denunciar infracciones al tribunal competente y hacerse parte en aquellas causas que comprometan intereses generales, colectivos y difusos, de los consumidores.

E.8) CONTRALORÍA INTERNA

Sus tareas permanentes son:

Verificación de los registros contables del Servicio, en cuanto a la oportunidad, consistencia y actualización.

Control de los sistemas aplicados, el diseño de los formularios usados y la confección de documentos y estados financieros estándares establecidos

Efectuar auditoría operativa en las unidades que tengan asignados fondos fijos para operaciones de gastos menores.

f) Áreas de apoyo a la Gestión

F.1) DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

Comprende las Unidades de:

Personal,

Remuneraciones,

Capacitación, y

Bienestar.

Responsable de los Programas de Mejoramiento de la Gestión,

Control de permisos y feriados

Contratos y resoluciones

Comisiones de servicio

Alumnos en práctica

Control de personal (planilla)

Llevar a cabo el proceso de capacitación, detección, implementación y desarrollo

Control del presupuesto de capacitación

Elaboración de informes para organismos de la administración Pública

Atención integral a los trabajadores de Sernac.

Proporcionar a los afiliados y cargas familiares de bienestar atencional y demás beneficios médicos, social o económica.

F.2) DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS

Se puede señalar que está encargado de proporcionar a las unidades operativas de la institución los recursos materiales y financieros necesarios para la realización de sus labores.

Recepción de documentación para todo el servicio y despacho a las respectivas oficinas.

Despacho de documentación a oficinas regionales, ministerios y particulares.

Manutención y chequeo permanente del archivo general.

Entrega de pedido de materiales (bodega).

Despachos de correspondencia interna- externa .

F.3) DEPARTAMENTO DE MODERNIZACIÓN E INFORMÁTICA

Destinada principalmente a planificar y coordinar todos los esfuerzos que se realicen en materia de modernización, tanto los que surjan del propio SERNAC como los que respondan a las orientaciones del Gobierno, cumpliendo las siguientes funciones:

Seguimiento de metas (compromisos) institucionales externos, programas de mejoramiento de gestión (PMG 2001), participación ciudadana, carpetas con verificadores PMG.

Diseño y elaboración de proyectos institucionales, diseño y elaboración de proyectos regionales, seguimiento de proyectos.

Análisis presupuestario, saldos y proyecciones, subtítulos 22, 25, 31.

Elaboración de Informes Regionales (mensuales, trimestrales), entrega de información estadística.

Manutención y reparación de computadores y red (instalación, puntos de red, reparación de puertos y actualización)

F.4) DEPARTAMENTO DE FINANZAS Y PRESUPUESTO.

Las funciones que actualmente se definen en Departamento de Finanzas y Presupuesto del Sernac son las siguientes:

Manejo del presupuesto Institucional.

Ingreso documentación Contabilidad y Finanzas y del área de apoyo.

Distribución y despacho de los documentos.

Manejo de fondos, gastos menores y rendiciones.

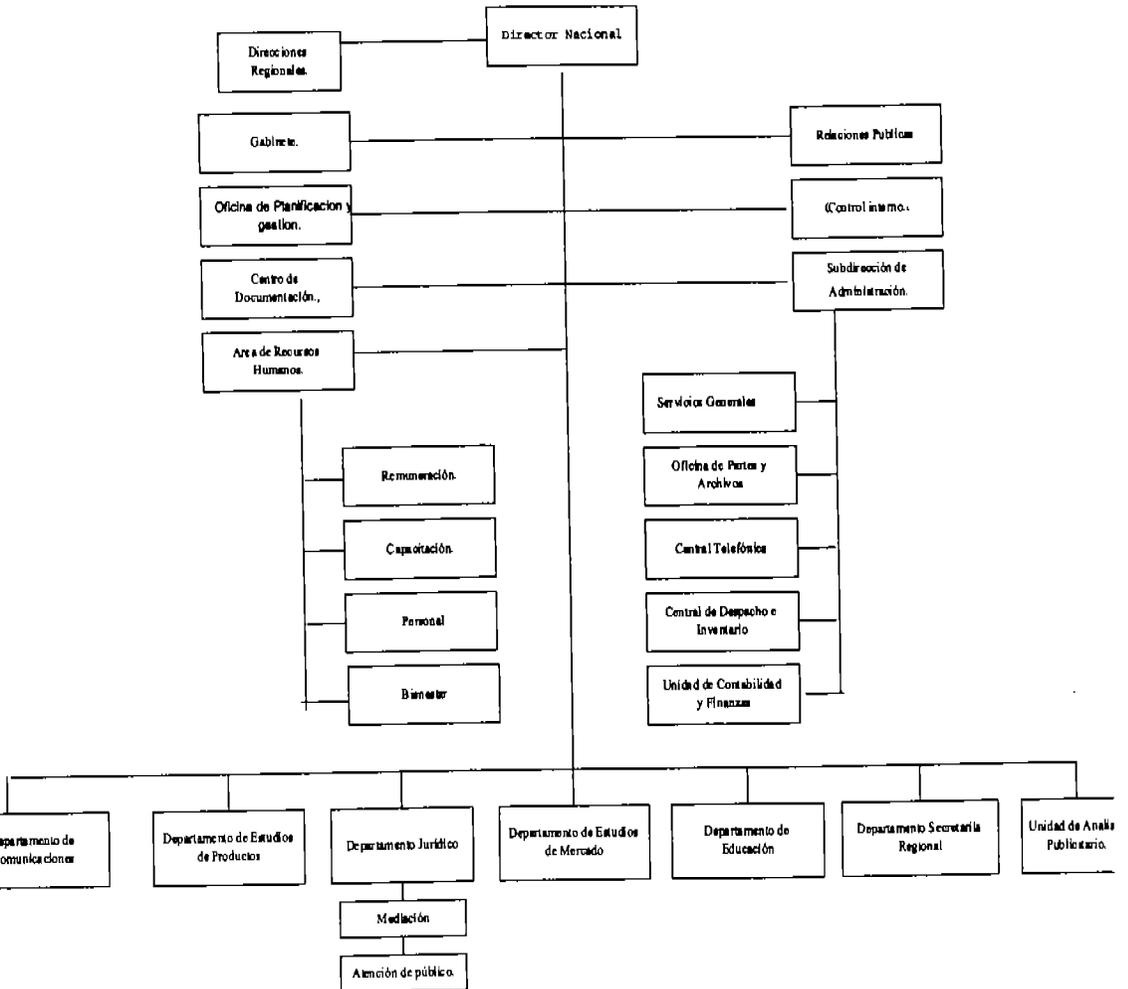
Manejo de fondos de peaje y pasajes.

Archivos de secretaría y contabilidad.

Aprobar solicitudes de los clientes y entrega de informes.

Distribuir la revista del Consumidor y cobrar.

Cuadro N° 1
Organigrama actual
Servicio Nacional del Consumidor



g) De la dotación del personal.

El Servicio Nacional del Consumidor posee una dotación máxima de 145 funcionarios, de acuerdo a las modificaciones del Decreto Ley N° 3.511 de 1980, pero efectuadas en 1990, más sin embargo, la Dirección de Presupuesto destinó fondos sólo para 129, autorizando para el ejercicio presupuestario una Planta Adscrita que asciende a 3 personas, siendo un total de 132 funcionarios (planta y contrata).

g.1) Dotación de Personal

Planta	48 %	88
Contrata	25 %	45

Se entiende por dotación de personal al conjunto de los recursos humanos básicos de cada uno de los servicios de la Administración Pública y son los denominados funcionarios públicos, la que se compone del personal de Planta y Contrata. Esta es fijada por el presupuesto anual de la Ley de Presupuesto, la que es aprobada por el Congreso Nacional. Dicho Presupuesto incluye obligatoriamente los recursos financieros para el pago de las remuneraciones de la dotación de personal de planta establecida en la Ley de Planta del respectivo servicio, así como los recursos necesarios para la contratación de los funcionarios a contrata y el monto posible a asignar por concepto de contrataciones a honorarios.

La Ley de Planta de cada servicio determina el número de funcionarios de planta respectiva, así como la ubicación jerárquica de cada uno de ellos (Grados de la Escala Única de Remuneraciones) al interior de seis estamentos o niveles de función: esto es en orden descendiente, autoridades, directivos, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares. La cantidad de funcionarios a contrata podrá ser como máximo la misma que la cantidad de cargos que tiene la planta.

Existen dos tipos de funcionarios públicos de Planta: los de exclusiva confianza de la autoridad y los de carrera. Los primeros, son los que ocupan los niveles jerárquicos más altos en la planta de un servicio (autoridades y directivos hasta las jefaturas de departamento.). Su nominación

depende de la autoridad y tienen la principal función de colaborar con la autoridad, gestionando y administrando correctamente las unidades a su cargo. En el Servicio Nacional del Consumidor son funcionarios de exclusiva confianza los miembros del comité ejecutivo, la jefa de recursos humanos, el jefe de administración y finanzas, el jefe de modernización e informática, la jefa de control de procedimiento y métodos y los directores regionales.

El personal de **PLANTA DE CARRERA** está compuesto por los funcionarios públicos permanentes del servicio, quienes están claramente ubicados en determinados estamentos y grados de la planta de un servicio y su movilidad ascendente al interior del estamento al que pertenecen se rige por el sistema de la **CARRERA FUNCIONARIA**.

CARRERA FUNCIONARIA, es el sistema integral de regulación del empleo público, aplicable al personal de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función pública, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y de la antigüedad. Se ingresa a esta planta exclusivamente por concurso público.

Son funcionarios a **CONTRATA** aquellos de carácter transitorio en la dotación, contratados anualmente por el servicio, ubicados en los mismos estamentos y grados de la planta de un servicio (a excepción del estamento de directivos, ya que no pueden ejercer jefaturas). Estos funcionarios no cuentan con estabilidad en el empleo, y su movilidad no se rige por el sistema de carrera funcionaria, pero que cuentan con todos los demás derechos y deberes de los funcionarios de planta. Cada uno de los funcionarios públicos, funcionarios de planta y contrata, cualquiera sea su estamento o cargo en la institución a la que pertenece, es responsable individual por sus acciones. Para orientar sus acciones, cuentan con claras normativas preestablecidas, la mayoría de las cuales están definidas en el **ESTATUTO ADMINISTRATIVO**, Ley 18.834 de 1989. cuerpo legal que rige para toda la Administración Pública.

El **ESTATUTO ADMINISTRATIVO** tiene por finalidad dar continuidad generacional a la concepción jurídica administrativa chilena, rescatar los valores en que se ha erigido la función pública en Chile y defender una Administración Pública evolutiva, nutrida además por los principios del Derecho Público Administrativo, en el se encuentran los conceptos anteriormente señalados, con una definición más amplia, así como otra serie de normativas que rigen a los diversos actos administrativos que los funcionarios públicos deberán realizar, su desempeño y comportamiento dentro del servicio.

g.2) Personas contratadas a Honorarios a Suma Alzada.

Honorarios	27 %	50
------------	------	----

Existen personas que son contratadas por los servicios a HONORARIOS A SUMA ALZADA, para cumplir funciones no habituales, las que no forman parte de la dotación estable, y no tienen la calidad de funcionarios públicos, según la definición del Estatuto Administrativo. Generalmente son profesionales y técnicos de educación superior, o bien expertos en materias específicas, que prestan sus servicios por un período determinado.

El Personal de planta Adscrita, es gente que ocupó cargos directivos o de jefatura, en el período de la dictadura. Esta en uno de sus últimos actos legislativos estableció que aquellas personas que ejercieran jefatura a esa fecha, son propietarios inamovibles de su grado en la escala única de sueldos, pudiendo ser removidos de su puesto, pero no perdiendo su nivel remuneracional ni su situación laboral, es decir, no pueden ser despedidos. La Dirección de Presupuesto deberá entregar los recursos necesarios, en caso de que alguna institución requiera remover de un cargo directivo, a funcionarios de confianza del período de la dictadura, con el fin de contratar a alguien de confianza de la actual administración.

Al 1° de marzo del 2002, los Recursos Humanos del SERNAC, incluyendo su dotación (planta y contrata), tiene un total de:

Total	100 %	183
-------	-------	-----

h) Recursos Financieros

La Dirección de Presupuesto, en virtud de la Ley N° 19.430, asignó para el año 2002 al Servicio Nacional del Consumidor el monto de \$ 2.319.885.000, de los cuales \$ 1.326.873.000 corresponde a gastos de personal, equivalente a un 65.5% del total.

5. Descripción Institucional de PROFECO.

a) Antecedentes Históricos

México ocupa el segundo lugar entre los países latinoamericanos que expidieron una Ley Federal de Protección al Consumidor y el primero en crear una Procuraduría, por lo que la experiencia mexicana resulta importante, especialmente para aquellos países que empiezan a trabajar en la protección de los derechos de los consumidores.

Desde principios de los años setenta, se empezó a hablar de la necesidad de contar con una legislación que atendiera a los conflictos que se dan entre consumidores y proveedores. De esta manera se propuso la creación de la primera Ley de Protección al Consumidor (L.F.P.C.), cuyo decreto salió publicado en Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975 y entró en vigencia el 5 de febrero de 1976. Esta ley creó dos organismos, **El Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor**, esta última con carácter de organismo descentralizado de servicio social, personalidad jurídica y patrimonio propio con funciones de autoridad administrativa, encargada de promover y proteger los intereses del público consumidor y, por consiguiente, la instauración en la ciudad de México de las oficinas centrales de PROFECO.

A partir de ese momento se puso en marcha el programa de desconcentración territorial con la instauración de tres representaciones federales: Puebla, Monterrey y Guadalajara, y posteriormente la representación en Tlaxcala.

En 1982 la institución ya contaba con 32 oficinas en las principales ciudades del país, que atendían las demandas de los consumidores.

b) Descripción de la Procuraduría Federal del Consumidor.

b.1) ¿Que es PROFECO?

En 1992, se realizó un cambio sustancial en materia de protección a los consumidores mediante una nueva ley publicada el 24 de diciembre, en donde se fusionaron las dos instituciones, en PROFECO, permitiendo la atención integral, es decir, orientación y asesoría, recepción, trámite y conciliación de quejas y denuncias, emisión de resoluciones administrativas, registro de contratos de adhesión, protección jurídica a los consumidores, verificación y vigilancia de normas oficiales

mexicanas, pesos y medidas, instructivos y garantías, así como precios autorizados, establecidos o concertados con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; facultades para ordenar la realización de publicidad, información y orientación a los consumidores, a través de los medios de comunicación, contribuir a elevar la cultura de consumo de la población y mejorar los hábitos de adquisición.

Las publicaciones en el *Diario Oficial* del 23 y 24 de agosto de 1994, del reglamento y del estatuto orgánico de PROFECO respectivamente, son los instrumentos jurídicos administrativos que hoy en día respaldan el funcionamiento operativo de la Institución.

La PROFECO es un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora.

b.2) Para que la PROFECO

Esta se creó con el propósito de que existiera un órgano independiente de cualquiera dependencia que se encargara de proteger y tutelar los derechos del consumidor y procurar la equidad en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Las funciones de PROFECO se han orientado a la protección, asesoría y representación de la población consumidora, conciliación y arbitraje en los casos en que surgen diferencias entre consumidores y proveedores.

El 7 de febrero de 1985 se modifican y adicionan diversos artículos con relación a su competencia, naturaleza jurídica, atribuciones de PROFECO, definiciones y denominaciones, información de bienes y servicios, facultades de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; ahora Secretaría de Economía, información comercial que ostentan productos o etiquetas, ventas al consumidor, promociones y ofertas, atribuciones del Procurador Federal del Consumidor, entre otras.

El 6 de febrero de 1991 es publicado el Reglamento del capítulo octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, a efecto de que se establecieran las bases de organización y funcionamiento de PROFECO y, en consecuencia, se fortalecieran los mecanismos de defensa de los derechos e intereses de la población consumidora en general.

En cuanto a su funcionamiento, se rige por lo dispuesto en la Ley Federal de Protección al Consumidor, a sus reglamentos internos y a su estatuto orgánico.

Las atribuciones de esta dependencia se establecen en el artículo 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, estas se pueden resumir en:

Procurar que las relaciones entre consumidores y proveedores se realicen apegadas a la ley y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones o gestiones legales que procedan.

Recopilar, elaborar, procesar y divulgar la información que permita al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.

Realizar y apoyar análisis e investigación en materia de protección al consumidor, celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos que establece la ley.

Vigilar que se respeten los precios de productos controlados; así como el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas, medidas, instructivos, garantías y especificaciones industriales.

Registrar y organizar los contratos de adhesión que lo requieran y llevar el registro público de contratos de adhesión.

Promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría.

Exhortar a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para evitar o modificar toda práctica que lesione los intereses de los consumidores.⁵⁵

c) Misión y Visión.

Promover y proteger los derechos de la población consumidora, mediante servicios de calidad mundial, orientados a procurar equidad y seguridad jurídica en las relaciones de consumo, así como facilitar al consumidor todos los elementos jurídicos, técnicos y de información que permitan dirimir sus controversias en un plano de igualdad con los proveedores, privilegiando la conciliación y el acuerdo por encima de la confrontación y la querrela. Así mismo, realizar acciones de orientación, información, difusión, investigación y educación, a fin de fomentar una cultura de consumo en México, que prepare al consumidor para acceder en mejores condiciones al mercado de bienes y servicios.⁵⁶

⁵⁵ Ley Federal de Protección al Consumidor, p.11.

⁵⁶ Extraída de su página web, www.profeco.gob.mx

En ese sentido, la institución ha definido su visión institucional, en el sentido de “Consolidarse como un Organismo confiable por su eficacia, honestidad y calidad en los servicios, integrado por un equipo de trabajo permanentemente capacitado, que permita responder con oportunidad y eficacia a las exigencias de la población consumidora, e incrementar su capacidad de respuesta Institucional a los retos que imponen los cambios del entorno nacional e internacional, esforzándose para que todos los sectores de la población tengan acceso a los servicios que la Institución ofrece”.⁵⁷

d) Áreas de acción.

d.1) Naturaleza de la PROFECO.

La procuraduría federal del consumidor está comprometida en llevar a cabo actividades que permitan mejorar las acciones de la administración pública y el desarrollo de los servidores públicos con el fin de ofrecer un servicio más eficiente a los ciudadanos, esto considerando que su misión fundamental es salvaguardar los intereses de los consumidores.

d.2) Procesos Prioritarios⁵⁸ de PROFECO⁵⁹

De acuerdo a su visión institucional y tras ejercicios de planificación estratégica se han definido tres procesos prioritarios. Estos son:

SERVICIOS AL CONSUMIDOR

Este proceso se refiere a todas las acciones de PROFECO que van encaminadas a la solución de controversias entre consumidores y proveedores. Incluye todos los servicios y proyectos que pretenden proteger los derechos de los consumidores.

Servicios

ATENCIÓN AL PÚBLICO

Esta es la orientación y asesoría a los consumidores sobre sus derechos y la forma de hacerlos valer.

⁵⁷ Extraída de su página web, www.profeco.gob.mx

⁵⁸ Entenderemos estos “procesos prioritarios” como el homólogo de las “áreas de acción” de otra institución en estudio.

⁵⁹ Documento de “Planeación Estratégica” de PROFECO, Dirección de Modernización Administrativa. Abril 2001.

CONCILIACIÓN

Es la solución a las diferencias entre proveedores y consumidores, mediante audiencias de conciliación. Estas pueden ser Telefónica, Domiciliaria o Personal.

CORRECCIÓN DE LA PUBLICIDAD ENGAÑOSA

Es el Monitoreo de la publicidad generada por los proveedores de bienes y servicios en medios de comunicación masiva, para verificar que sea clara, veraz, comprobable y que no induzca a error o confusión al consumidor.

VERIFICACIÓN Y VIGILANCIA

Es un proceso a través del cual PROFECO previene y hace cumplir los principios básicos en las relaciones de consumo y la observancia de las Normas Oficiales Mexicanas, aplicando, en caso contrario, las medidas precautorias, sanciones, medios de apremio y providencias necesarias en los términos previstos en la ley Federal de Protección al Consumidor , la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y el Reglamento de este último.

Servicios

- Verificación sobre métodos comerciales coercitivos o desleales, prácticas y cláusulas abusivas.
- Verificación y Calibración de Instrumento de Medición; La calibración de los instrumentos de medición garantiza al consumidor que los contenidos netos declarados sean exactos, certificando los mismos a través de la colocación de hologramas de producción y emisión exclusiva.
- Asesoría y Capacitación de Normas Oficiales Mexicanas; es la asesoría y capacitación que se da a establecimientos comerciales y grupos industriales.
- Verificación de Normas Oficiales Mexicanas; Esta verificación es para garantizar la calidad, eficiencia térmica y energética, seguridad durabilidad, fiabilidad, manteniendo para el uso, goce y disfrute de bienes y servicios.
- Análisis de precio de los principales bienes y servicios; Se recopila, elabora, procesa y divulgan los estudios, encuestas y análisis de precios de los principales bienes y servicios.

INVESTIGACIÓN Y DIFUSIÓN

La investigación y difusión tiene como objetivo el orientar y capacitar a los consumidores. Se informa fundamentalmente sobre precios, calidad de los productos y servicios, y tecnologías domésticas que contribuyen al ahorro del gasto familiar.

Servicios

ORIENTACIÓN AL CONSUMIDOR

Se realiza a través de la revista del Consumidor, su pagina web y del programa "¿Quién es Quien en los Precios.

ESTUDIOS DE LABORATORIO

Los estudios de calidad sirven al consumidor para guiar sus compras y protegerlo. Son útiles a las empresas, pues les permiten mejorar la calidad de sus productos.

PROMOCIÓN, CONSTITUCIÓN Y ATENCIÓN A ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES

Es la conformación y atención de grupos y comités de ciudadanos con objeto de proporcionarles capacitación y asesoría respecto al conocimiento de sus derechos y las formas de hacerlos valer, otorgando los mismos servicios a los grupos ya conformados.

e) Estructura.

La Procuradora, quien entre otras cosas, establece, dirige y controla las políticas de la procuraduría, propone al Ejecutivo Federal los proyectos de leyes o reglamentos concernientes a las relaciones de consumo, establece los criterios para la imposición de sanciones, entre otras. Para la realización de estas actividades se apoya en todas las unidades administrativas de la Procuraduría.

La Subprocuraduría de servicios al consumidor, es el área que se encarga de vigilar, coordinar y controlar los procedimientos de conciliación, arbitraje y por infracciones a la ley y tiene adscritas a las direcciones generales de:

DIRECCIÓN GENERAL DE QUEJAS Y CONCILIACIÓN;

esta área se encarga entre otras cosas de proporcionar el servicio telefónico de orientación, llevar las audiencias de conciliación entre consumidores y proveedores y el cumplimiento de los convenios a los que lleguen, proporcionar asesoría con respecto a colegiaturas, brindar a la población información sobre el comportamiento comercial de las empresas, entre otros.

DIRECCIÓN GENERAL DE ARBITRAJE Y RESOLUCIONES;

entre las funciones más importantes están las de imponer sanciones a todo aquel que viole las disposiciones de la L.F.P.C. o que incumpla los convenios o laudos arbitrales establecidos.⁶⁰

También funge como arbitro entre consumidores y proveedores.

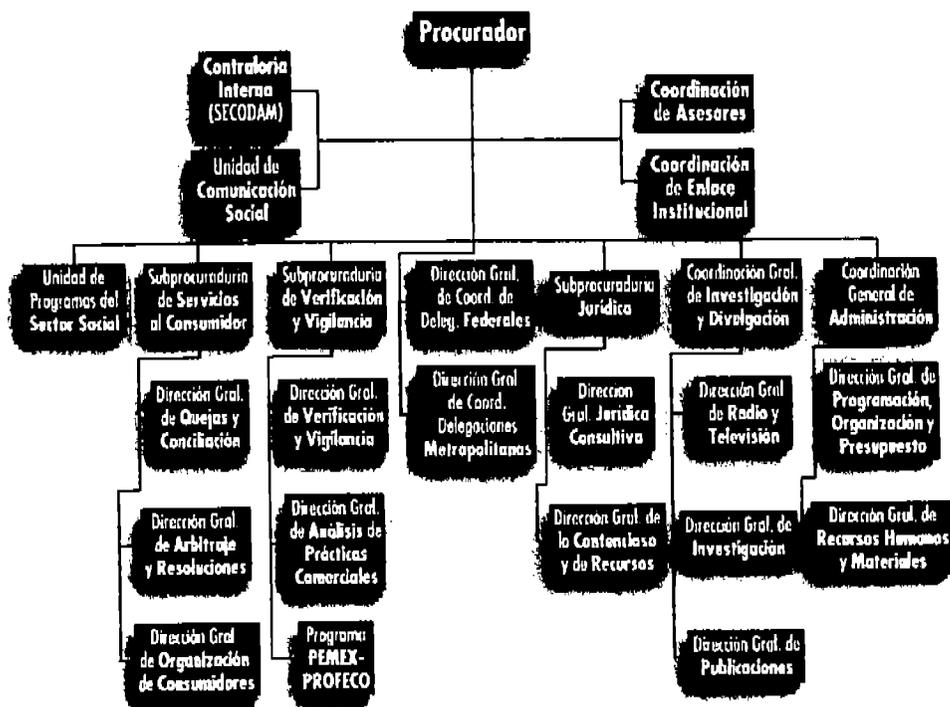
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES;

esta área se encarga prioritariamente de la constitución de estructuras organizativas y de proyectos relacionados con la organización y capacitación de consumidores, por ejemplo: grupos de compra en común, comités de protección al consumidor.

Sub - procuraduría de verificación y vigilancia.

⁶⁰ Manual General de Organización de la PROFECO. P.67.

Procuraduría Federal del Consumidor (E s t r u c t u r a)



f) De la dotación del personal.

RELACIONES DE TRABAJO CON EL PERSONAL.

Las relaciones de trabajo entre las autoridades de la procuraduría Federal del Consumidor y sus trabajadores, se regularan por la ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado b, del artículo 123 Constitucional.

La distribución del personal está dada por el tipo de contratación y esta conformada por:

1. El personal que compone la estructura autorizada por la Secretaría de Hacienda (S.H.C.P.)⁶¹:

⁶¹ Radiografía de Recursos Humanos 2000, documento interno, PROFECO, Dirección general de Recursos Humanos

Mandos medios y superiores	10 %	403
Personal Operativo de Confianza	35 %	1368
Personal Operativo de Base	30 %	1163
Total de Estructura Autorizada S.H.C.P.	75 %	2934

“Se considera personal de confianza al que desempeña funciones directivas, de investigación, vigilancia, supervisión y otro similares. Así mismo, tendrán este carácter quienes se encuentren adscritos a las oficinas superiores, los delegados y los que manejen fondos y valores. También quienes realicen auditorias o control directo de adquisiciones, en almacenes e inventario, el responsable de autorizar el ingreso o la salida de los bienes o valores, el que realice investigación científica, los que realicen Asesoría o Consultoría, el personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares y ayudantías, los Secretarios Particulares de los Secretarios. Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del ejecutivo Federal o sus equivalentes entidades, los Agentes del Ministerio Público Federal y del distrito Federal. La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos”⁶²

Conforme a lo preceptuado por la fracción XIV, del apartado B), del artículo 123 constitucional, solamente en la Ley se puede determinar que cargos o empleos se deben considerar de confianza; por tanto, para que un trabajo sea considerado de confianza se requiere que así se establezca por la disposición legal, es decir, por una norma jurídica emanada del Poder Legislativo.

“ Son trabajadores de base los no incluidos en la enumeración de los de confianza y que por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente”.⁶³

2. El programa de Honorarios para el año 2000 contemplaba

Honorarios	15 %.	570
------------	-------	-----

3. Contratos por Convenios;

y Materiales; Nov. 2000

⁶² Legislación Federal del Trabajo Burocrático; Capítulo Único, Artículo 5. editorial Porrúa.

⁶³ Legislación Federal del Trabajo Burocrático; Capítulo Único, Artículo 6. editorial Porrúa.

Personal contratado en las Delegaciones Federales Pagados con Recursos generados de convenios con Estados y Municipios	10 %	391
--	------	-----

Al 1° de Diciembre del 2000, los Recursos Humanos de la PROFECO, son un total de:

Total	100 %	3.908
-------	-------	-------

CAPITULO III: La Administración y el Desarrollo de Personal.

1. Introducción

Este capítulo tiene como objetivo presentar la manera como ha ido evolucionando la administración de personal y las incidencias que esto ha traído aparejado, para la Administración Pública, específicamente en las instituciones en estudio. Someramente, entonces, haremos un recorrido evolutivo de la Administración de Personal, para posteriormente revisar lo que ha implicado esta evolución de la gestión en materia de personal, tanto en Chile como en México, en el ámbito de la Administración Pública, para finalizar con una breve descripción de cómo realizar una medición de clima y cultura organizacional. Esta medición en si forma parte del capítulo siguiente y final.

Consideramos importante recordar que el horizonte planteado como proceso de Modernización para ambas instituciones es el de la búsqueda de la mejora en la atención del Usuario, por lo tanto para lograr este cometido es que ambas instituciones han invertido tiempo y recursos para orientar a sus trabajadores en este sentido, es por esto que nos parece relevante conocer la percepción que estos tienen respecto de las medidas tomadas por la Dirección en este sentido y que por cierto los involucra directamente.

2. Su evolución.

“La humanidad siempre ha requerido organizar su trabajo para lograr objetivos que no habría alcanzado individualmente, ya sea sobre necesidades básicas naturales, emocionales, de seguridad, o de carácter artístico intelectual. Históricamente, el trabajo se ha enfocado a aspectos de sobrevivencia individual, a esfuerzos comunitarios y a la creación de un excedente productivo. La riqueza, producto del trabajo, llega inclusive a rebasar las necesidades básicas de una comunidad, lo que posibilita una reducción de las cargas laborales para la sociedad.

Desde este punto de vista, la administración de personal puede considerarse tan antigua como la propia humanidad, ya que en todos los pueblos se ha encontrado inmersa en actividades económicas, religiosas, políticas, entre otras”.⁶⁴ Es decir, la administración, como fenómeno social, es concomitante con el aparición del hombre en sociedad.

⁶⁴ Adriana Hernández Puente, Administración y desarrollo de Personal Público, INAP, capítulo 1, página 25.

Por ende tal y como ha evolucionado el hombre en sociedad, es como ha ido evolucionando la Administración de Personal, ahora siguiendo a Ramón Valle Cabrera⁶⁵ (1995), vamos a destacar cuales han sido las causas de su evolución.

Existen distintas concepciones con respecto a la naturaleza de los individuos, sin embargo, todas ellas coinciden en que hay una evolución como tal en la función de la administración de personal y al mismo tiempo hay una evolución del órgano especializado en la gestión de los recursos humanos así como de los roles que le han ido asignando.

a) Concepciones con respecto a la naturaleza Humana.

Estas explican y justifican, de algún modo, las formas de gestión que se han realizado en el seno de las organizaciones y el rol y posición jerárquica que se les tenían asignados a su órganos especializados. Basándonos en E. Schein (1978), podremos identificar cronológicamente cuatro tipos de concepciones.

A.1) CONCEPCIÓN DEL HOMBRE RACIONAL – ECONÓMICO

La piedra angular de esta concepción esta basada en el principio del hedonismo, el cual parte de que los individuos buscan maximizar sus propios intereses, por ende todas sus acciones están encaminadas en ese sentido. Destacan las doctrinas económicas de Adam Smith, Taylor y la formulación de la teoría X, de Mc Gregor, por ejemplo, ellos parten de los siguientes supuestos:

Los incentivos económicos son el único elemento motivador del individuo, siendo este un ser perezoso y pasivo que solo reacciona ante el dinero.

Las organizaciones controlan las recompensas económicas y por tanto los comportamientos del individuo.

Los sentimientos humanos son irracionales y hay que controlarlos para impedir que estos se vuelvan disfuncionales; se deshecha toda posibilidad de autocontrol por parte de las personas.

A.2) CONCEPCIÓN BASADA EN EL HOMBRE SOCIAL

Estos surgen a partir de los estudios dirigidos por Elton Mayo en Hawthorne. Es este estudio se pone de manifiesto como inciden en la determinación de la conducta de las personas algunos factores, tales como, la influencia de los grupos, las relaciones interpersonales, incluso las no

⁶⁵ Valle Cabrera Ramón, La Gestión Estratégica de Recursos Humanos, Addison – Wesley Iberoamericana, 1995, España.

formalizadas o establecidas por la organización, aparecen como variables que explican las reacciones de los individuos en las organizaciones; algunos principios.

El hombre se encuentra motivado fundamentalmente por necesidades sociales y son las relaciones o interacciones las que le brindan la oportunidad de satisfacer esas necesidades.

El comportamiento del individuo responde, más que a los estímulos de tipo económico, a las fuerzas que emanan del grupo o grupos a los que pertenece, convirtiéndose éstos en un punto básico de referencia para la persona, ya que se constituyen en una fuente de seguridad. Por tanto, la incidencia directa está condicionada por el grado en que ayuda al grupo a satisfacer sus necesidades sociales.

A.3) CONCEPCIÓN BASADA EN EL HOMBRE QUE SE AUTORREALIZA

Está basada en el reconocimiento de la necesidad que tienen las personas de usar sus capacidades y aptitudes, estos constituyen los principios en los que se fundamenta esta concepción sobre el hombre. Así, el hombre busca poder utilizar en su trabajo las capacidades que posee y que, de alguna forma, se ven limitadas como consecuencia del alto grado de formalización, especialización y especificación que han ido adquiriendo las actividades. Algunos principios directrices:

Se reconoce la existencia de unas categorías de necesidades que van desde las denominadas de orden inferior a elementales hasta las de autorrealización.

El individuo desea cierto grado de autonomía en su actividad, de manera que ello le permita desplegar sus capacidades y aptitudes, y reclamar, por tanto, el derecho a cierto grado de autocontrol, a la vez, debe estar dispuesto a asumir sus responsabilidades.

El individuo, en las condiciones antes señaladas, dirigirá sus comportamiento hacia el cumplimiento de los objetivos de la organización.

A.4) CONCEPCIÓN BASADA EN EL HOMBRE COMPLEJO

Esta última concepción reconoce la importancia de cada una de las concepciones anteriores, así, se entiende que ninguna de ellas, por sí sola, es capaz de explicar al individuo, y mucho menos teniendo en cuenta las diferencias que existen entre las personas. La complejidad del ser humano se refleja en su carácter dinámico, en cuanto a su capacidad de evolución, manifestada por el aprendizaje basado en la adquisición de conocimientos nuevos o en las experiencias pasadas,

pero que sin duda producen un desarrollo personal que hace que sus planteamientos y puntos de vista varíen sustancialmente.

Estas cuatro concepciones sobre la naturaleza humana⁶⁶, han tenido un carácter evolutivo pero también acumulativo, en cuanto a que todas ellas siguen estando presentes en las organizaciones, si bien con distinta intensidad.

Otro elemento que ha ido evolucionando ha sido la forma de gestión de los recursos humanos y los contenidos en que estos se inspiraban, dando lugar a las fases o etapas que se desarrollan a continuación, según Ramón Valle Cabrera (1995).

3. La Gestión de los Recursos Humanos y su Evolución.

Cada concepción sobre la naturaleza humana lleva aparejada una gestión de la función social, ya que el lugar que se da y reconoce a las personas es un reflejo de la orientación de las propias organizaciones.

Ramón Valle Cabrera, presenta tres etapas de la evolución de la gestión de recursos humanos y para su presentación utiliza una clasificación de R. Bosquet (1982)⁶⁷, quien señala respecto de la gestión de recursos humanos:

Existe una fase administrativa, la cual responde a una orientación organizativa exclusivamente productivista, con una abundante mano de obra y en la que los problemas de fabricación o de producción reclaman una atención prioritaria. Es menester de la gestión de recursos humanos el control y el estímulo por rendimientos, es decir se apoya directamente en el sistema de remuneraciones, para ello se desarrollan formulas salariales sobre la base de rendimientos y acciones disciplinarias. En esta fase aparentemente no hay demandas de tipo psicológico y la situación social del personal no resulta relevante desde el punto de vista de su gestión. Dos rasgos característicos de esta etapa son: en primer lugar, la consideración del recurso humano como un coste que hay que minimizar o un factor de producción (igual que el capital y la tierra) y un gasto; más que como un recurso capaz de transformar factores inanimados de producción en riqueza y, en segundo lugar la adopción de una orientación que podemos calificar de reactiva. El objetivo de la organización, entonces es obtener la cantidad y la calidad necesarias de mano de

⁶⁶ Op. Cit. Paginas 5, 6, 7.

⁶⁷ Bosquet, R. Evolution et perspective de la fonction personnel, en Practique – de la fonction Personnel, Paris, Weiss- Morin, les edittions d'Organization, 1982.

obra al menor precio posible. Esta es la fase que se corresponde con la concepción del hombre como ser racional y económico.

La fase denominada como gestión, es donde comienzan a considerarse las necesidades de tipo social y psicológicas de las personas, buscando con ello la adaptación del hombre a la organización. En esta fase la relación contractual se extiende no solo a los aspectos retributivos sino también a factores de tipo psicológicos. Sin embargo, prevalece la consideración del recurso humanos como un coste que hay que minimizar, aún cuando, las acciones que se emprenden tienen un carácter proactivo.

Un último escenario para la gestión, definido por Ramón Valle Cabrera, es el denominado fase de desarrollo, el cual se apoya en lo siguiente:

La búsqueda de una coalición entre las necesidades económicas de la empresa y las necesidades de los hombres que trabajan en ella. Se entiende que la eficiencia de la empresa es cada vez más tributaria de la eficiencia de la gestión social.

La consideración de las personas como un elemento determinante del desarrollo de la empresa.

La motivación y eficiencia del personal, dependiendo esencialmente de la manera en que es empleados el individuo, de su organización y funcionamiento.

En esta última etapa es donde las acciones que se emprenden de cara al personal no solo tienen un carácter proactivo, sino que éste es considerado como un recurso que se debe optimizar, pudiendo entenderse que a partir de este momento nace la concepción estratégica de los recursos humanos, concepción que hoy en día es el ideal para toda organización.

Como bien asevera Ramón Valle Cabrera, estos escenarios han estado acompañados de la evolución de ciertos factores, los cuales han incidido directamente, cabe destacar entre estos factores el entorno tecnológico, el jurídico -social (marco legal, y reglamentos), el entorno sindical y las reivindicaciones por los derechos laborales, una creciente competitividad e interdependencia de los mercados, la evolución en si de los métodos de gestión y de las ciencias humanas, y producto de todos estos factores anteriores el surgimiento de la creciente complejidad que las organizaciones han ido adquiriendo.

En resumen, podemos decir que la administración de personal ha emergido desde la fase administrativa, evoluciona hacia una fase de gestión, para luego dar paso a una fase desarrollo e idealmente concluir en una fase estratégica.

4. Evolución del órgano especializado en la gestión de los recursos humanos y su rol.

La evolución de la gestión de recursos humanos o de personal se plasma y concreta en el órgano especializado en materia de personal que existe en organizaciones con una dimensión que podríamos clasificar como media en cuanto al número de sus componentes.

Estos cambios en materia de gestión de personal se reflejan en las cuatro siguientes áreas⁶⁸:

1. En las competencias asignadas.
2. En el perfil profesional del responsable de dicha área organizativa.
3. En la posición dentro de la estructura organizativa.
4. En las distintas denominaciones que ha venido recibiendo.

En términos generales, la amplitud en la concepción de las competencias asignadas al órgano de personal varía desde percepciones restrictivas a planteamientos más globales y amplios, según Valle Cabrera. Así en el sentido estricto, se encuadrarían los que piensan que el rol del órgano de personal es la integración del trabajador en el sistema económico imperante.

Están, también los que entienden que su papel consiste en la legitimación de la organización, por ejemplo Andrew F. Sikula (1979), "la Administración de Personal es una subárea de la Administración general. El término personal se entiende con referencia a las actividades humanas de la administración general; es decir, que la administración de personal se relaciona básicamente con la fuerza de trabajo o el personal."⁶⁹

Son muchos los que han dado conceptos acerca de lo que se espera de los departamentos encargados de la gestión de personal o recursos humanos, así tenemos:

Henderson, J.A. (1986)⁷⁰, estos deben procurar que la organización disponga del menor número y la mejor gente posible y asumir el liderazgo de todos los cambios necesarios.

"La administración de personal se refiere al reclutamiento, selección, desarrollo, dirección y colocación de los recursos humanos en las organizaciones. Los recursos humanos de una organización constan de todas las personas, sin importar sus funciones, que estén ocupados en cualquiera de las actividades de la organización. Es un componente principal de la amplia función administrativa y como tal, es más que la administración de personas por supervisores, y también

⁶⁸ Ramón Valle Cabrera, *La Gestión Estratégica de Recursos Humanos*, página 12 – 13.

⁶⁹ Andrew F. Sikula, *Administración de Recursos Humanos en la empresa*, página 15.

⁷⁰ Henderson, J.A. citado por Ramón Valle Cabrera, *op cit*, p 13.

es más que las responsabilidades de “personal” que se asignan a un administrador o departamento específico, la administración de personal es un amplio subsistema de todas las organizaciones”.⁷¹

Gary Dessler define a la administración de personal, en su libro, del mismo nombre, como sinónimo de administración de recursos humanos, y se refiere a los conceptos y técnicas necesarios para llevar a cabo los aspectos de la gente o el personal de su función administrativa, estos incluyen: reclutamiento, selección, capacitación, compensación y evaluación. Y lo que un gerente debería saber acerca de: la igualdad en las oportunidades, la salud y la seguridad del empleado y el manejo de las quejas y las relaciones laborales.⁷²

Agustín Reyes Ponce, afirma que “Dentro de los estudio de la Administración General se señala que el personal – el elemento humano-, es el común denominador de la eficacia de todos los demás factores, ya que éstos son operados por hombres. Por ello, la ayuda y actitud del personal, condiciona los resultados que se obtengan en todos los demás aspectos: producción de bienes, o servicios, ventas, finanzas, compras, registros, conservación y aún la misma Administración General. Así la Administración de personal se encuentra ligada a cualquiera de los demás campos administrativos, tiene, no obstante, características, reglas y técnicas completamente específicas.”⁷³

Si la Administración de Personal, considerada como una profesión – especialización dentro de la Administración General -, se constituyera en protectora o gestora de los intereses de una sola de las partes, es decir, trabajadores y empresarios, perdería su valor social; sería inclusive dañosa y, por consiguiente, no merecería ser considerada como una profesión.⁷⁴ Esto nos lleva a concebir los objetivos últimos de la Administración de Personal, como la búsqueda de la mejor coordinación posible de los intereses de ambos sectores, con los que éstos a su vez se coordinaran con los de la sociedad en general⁷⁵

Con el objeto de establecer con más claridad las competencias que se han desarrollado en estos órganos encargados del personal, es que vamos a identificar someramente un breve análisis evolutivo.

⁷¹ Wendell French, *Administración de Personal*, Limusa y Noriega editores, 1993, traducción Alfonso Siliceo Aguilar. México.

⁷² Dessler Gary, *administración de personal*, capítulo 1, p 2.

⁷³ Agustín Reyes Ponce, *Administración de Personal*, capítulo 1, p 21.

⁷⁴ Op.cit. pagina 25.

⁷⁵ Op.cit. pagina 26.

Como se carece de datos e informaciones precisas sobre las características de la administración de personal existente desde la antigüedad, solo podemos reseñar ciertos acontecimientos que nos ilustran los primeros pasos sobre este tema, a partir de escritos de diferentes autores. Es por ello que además no profundizaremos en el desarrollo histórico de este tema. Solo daremos algunos enunciados al respecto.

En el libro de Raymundo Amaro Guzmán⁷⁶, se menciona, a partir de varios autores, que a su vez señalan otros escritos como la administración de personal esta presente en diferentes culturas; Egipto, a partir de una cita de un historiador ruso, Michael Rostovtzeff: " Por primera vez el sistema de Egipto fue, por decirlo así, codificado; fue coordinado y puesto en marcha como una maquina bien construida para un propósito especial bien definido y bien entendido. No se toleraban arbitrariedades en los agentes del Estado, a pesar de que todo el sistema estaba basado en la fuerza y la coacción, y muy frecuentemente en la sola fuerza bruta..."⁷⁷

También nos remonta a Confucio, notable filosofo y administrativista, y nos resume el pensamiento administrativo de la China antigua en sus reglas de Administración Pública. Señala en lo que concierne a la administración de personal que, "debe tenerse cuidado en seleccionar funcionarios honrados, desinteresados y capaces". El mismo Confucio al enfocar el tema "espíritu público" advirtió la necesidad de excluir de la Administración Pública el favoritismo y el partidismo".⁷⁸

Francia, por otro lado, puede considerarse uno de los pioneros en materia de administración de personal y su nivel de desarrollo actual lo debe principalmente a su experiencia en esta materia, sobre el mismo Raoul Huberty se refiere " El sistema de reclutamiento por concurso fue aplicado desde el siglo XVIII. En esa época el concurso fue instituido en mayo de 1776 para los cargos de doctor egresado de la facultad de Artes de la Universidad de Paris. El papel de Bonaparte en esto fue muy decisivo al respecto, y el reclutamiento por concurso se generalizó. El acceso a ciertas altas funciones de carácter político se dejo al arbitrio del gobierno, tanto para el nombramiento como para la suspensión de actividades: (Comisarios generales, Altos comisarios, Comisarios, Secretarios Generales, Directores generales, Directores de Administración, entre otros)".⁷⁹

⁷⁶ Raymundo Amaro Guzmán, Administración de Personal, Limusa y Noriega Editores, 1990, México.

⁷⁷ Michael Rostovtzeff, Administración, Compañía Continental s.a., traducción de Héctor García Prieto, de la tercera impresión en ingles, México 1961.

⁷⁸ Raymundo Amaro Guzmán, Administración de Personal, Limusa y Noriega Editores, 1990, México.

⁷⁹ Raoul Huberty, Técnicas de reclutamiento en el servicio Público, Bogota, 1965, Departamento Administrativo del

A principios del siglo XIX, Gran Bretaña desarrollo un avanzado sistema de administración de personal estatal, el cual se modifica tras el informe Northcote Trevelan, este informe logra que se reorganice el servicio ingles al instaurar nuevas políticas. La concepción inglesa de reclutamiento y selección de personal es diferente de la francesa principalmente porque el sistema sajón centralizó todo el proceso de reclutamiento y evaluación, a diferencia del francés el cual lo concibe y desarrolla de manera descentralizada.

Lo que se viene en conocer como moderna administración de personal, surge en los países anglófonos, esto a partir de la revolución industrial.

"La revolución industrial consistió esencialmente en la evolución de la maquinaria, la vinculación de la energía con las maquinas y el establecimiento consecuente de fabricas en las que se empleaba a gran cantidad de personas; todo lo cual dio como resultado un enorme incremento de la capacidad productiva de la gente"⁸⁰

El impacto de la revolución industrial, por una parte es sobre los mecanismos y los procedimientos del trabajo, por otra sobre las relaciones humanas de trabajo, de manera paralela se desarrolla el sindicalismo, de esta manera en la medida que la tecnología se hizo más compleja, los trabajadores se hicieron cada vez más dependientes entre sí, al mismo tiempo que los problemas laborales eran cada vez más difícil de entender.

A lo largo del desarrollo de la humanidad, el conocimiento ha sido el motor de la transformación de sus formas de vida, pero es hasta la sociedad capitalista cuando el conocimiento se convierte en insumo imprescindible del funcionamiento general del sistema social. Lentamente se fueron agregando nuevos componentes al proceso de mecanización, por ejemplo el acceso a mejores fondos de inversión, materias primas abundantes, nuevos sistemas de transportes, fuentes adicionales de energía y la explotación del trabajo humano como eje del sistema.⁸¹

En general podemos decir que las actividades que realizaban estos órganos antes de los 60, eran del tipo administrativas, muy rutinarias y peyorativamente hablando bastante burocráticas, es decir se concentraban en los procesos de contratación, despido, remuneración, sanciones disciplinarias y control legislativo, además de estar en una posición jerárquica de subordinación, respecto a la línea.

Servicio Civil, mencionado por Raymundo Amaro Guzmán, Administración de Personal, Limusa y Noriega Editores, 1990, México.

⁸⁰ Wendell French, Administración de Personal, Capítulo 2; pagina 37.

⁸¹ Adriana Hernández Puente (coordinadora), Administración y desarrollo de Personal Público, INAP, 1980. México.

El crecimiento tecnológico, ha repercutido en la expansión de la empresa, esta expansión ha demandado la creación de nuevas técnicas y procedimientos encaminados a alcanzar mejores resultados, es decir ser mas eficaz. Para ello la organización se ha visto en la necesidad de invertir en el elemento motriz de la organización, su recurso humano.

Sánchez Barriga (1993) ve en el derecho laboral y en la administración científica el origen de esta administración de recursos humanos, aún cuando menciona el carácter prioritario del derecho laboral, esto porque, "al parecer este es una consecuencia de la exigencia de la clase trabajadora a fin de que se reglamentara el trabajo, sin embargo se pensó que bastaría con aplicar los preceptos legales en forma fría para la obtención de buenos resultados, pero se encontró con que las relaciones que se establecían entre trabajadores y patrones, requerían de estudio, entendimiento y elaboración de una serie de principios para la buena práctica de los mismos, ya que se hablaba de conceptos relativos a sueldos, prestaciones, servicios, contratación, entre otros, los cuales necesitaban algo más que la aplicación pura y fría de preceptos legales".

Podemos decir, entonces que el entorno organizativo y las aportaciones teóricas y prácticas en el plano de la gestión de administración de personal, producen un cambio importante en los objetivos y en el rol de la dirección de administración de personal, " las competencias de estos órganos sufre una ampliación en un doble sentido, en su ámbito de aplicación, por una parte y en su horizonte temporal, por la otra".⁸²

El ámbito de aplicación de las prácticas de gestión de personal no recae solo en los trabajadores sino que se extiende a los directivos y superiores de la organización, esto contribuye al mismo tiempo a que la gestión de personal ocupe un lugar cada vez más relevante dentro de la organización.

Por otra parte, la incorporación de nuevas técnicas permite emprender acciones o agregar nuevos procesos a los ya mencionados, pasando de un horizonte temporal a corto plazo, a uno de mediano y largo plazo. Así, se han incorporado a la práctica de la administración de personal la gestión y la planificación estratégica.

⁸² Ramón Valle Cabrera, La Gestión Estratégica de Recursos Humanos, pagina 12 - 13.

5. La Administración de Personal en el sector Público, en Chile.

Aún cuando se considera que Chile no cuenta con un servicio civil diseñado que refleje la política de personal del Estado, este cuenta con un régimen de garantías y seguridad social altamente avanzado, además de una serie de logros obtenidos a partir de su proceso de transición democrática tales como incentivos económicos incorporados en relación con el proceso de evolución del desempeño y la capacitación la cual adquiere un peso relevante al ser obligatorio el gasto del 1 % del presupuesto institucional, en esta actividad sin embargo todos estos logros son posteriores a 1990.

El status del funcionario estatal se encuentra contenido en el Estatuto Administrativo promulgado en 1960 y en otras disposiciones legales que regulan las relaciones de los servidores públicos, semifiscales, del magisterio y del servicio exterior, con el Estado.

En Chile, cada institución desarrolla programas de reclutamiento y selección que en ocasiones no responden a criterios científicos. Recientemente (por lo general desde el periodo de la transición política) fueron incorporadas a la estructura jerárquica de las instituciones públicas los departamentos, o en el mejor de los casos las áreas de recursos humanos en la mayoría de las estructuras, sin embargo estas dependen en su gran mayoría del departamento de administración y finanzas, lo cual implica una subordinación y por ende no participa del proceso denominado toma de decisiones.

Un eslabón perdido o apagado mucho tiempo producto de su desarticulación por parte de la dictadura fue su agrupación sindical, la Asociación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, quien junto al proceso de transición viene a ocupar un papel relevante en las reivindicaciones de los derechos laborales de estos mismos. Sin embargo, en la mayoría de los Servicios Públicos se mantuvieron vigentes las asociaciones de Funcionarios, las cuales tenían un carácter secundario puesto que su peso político fue silenciado al igual que a la Asociación Nacional de Empleados Fiscales. (ANEF)

6. La Administración de Personal en el sector Público, en México.

México, es un país donde la fuerza laboral cuenta con mayores conquistas sociales y económicas, sin embargo, carece de un sistema de personal estatal elaborado de acuerdo a la moderna teoría administrativa.

Existe la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, promulgada en 1964, fundamentada en cánones constitucionales, la cual no instituye un órgano central de administración del sistema.

En este caso el poder de los sindicatos es bastante considerable, a tal punto que se prohíbe trasladar un empleado de un ministerio a otro sin la previa autorización de este. Lamentablemente esta disposición que se crea con el fin de proteger al trabajador al servicio del Estado, obstaculiza el normal desarrollo de un sistema de personal público, sin importar el grado de conciencia y avance del liderato sindical. Esto porque el ejercicio de una función pública no puede condicionarse al discreción sindical.

También en México, en general, es desde fines del los 90 cuando se comienzan a incorporar en las estructuras administrativas, en general, los departamentos o áreas de recursos humanos, ya como un ente fundamental para la estructura puesto que su función anterior era prioritariamente de registros y controles..

7. La función de recursos humanos en SERNAC.

En el caso del Servicio Nacional del Consumidor la resolución exenta. N° 948, del 10.Noviembre de 1995, crea el Área de Recursos Humanos, bajo la dependencia directa del Director Nacional, aun cuando las funciones de Administración de Personal eran realizadas por una unidad del mismo nombre, desde que esta Institución se crea como Comisariato, según lo expuesto en el capítulo II. Esta realizaba aparentemente labores de registro y control de personal, De la misma manera la Unidad de Remuneraciones formaba parte antes del departamento de Administración históricamente, caso distinto era el de la unidad del Bienestar Social, el cual se crea con fecha 28 de diciembre del año 1978, sin embargo en con fecha 27 de enero de 1994 mediante Decreto N° 28 se aprueba el nuevo Reglamento General para los Servicios de Bienestar fiscalizados por la SuperIntendencia de Seguridad Social. Finalmente el Decreto N° 85 del 26 de mayo de 1995

deroga el Reglamento del Servicio de Bienestar del Personal de la Dirección de Industria y Comercio, creado por D.S. N°123, de 1978, y aprueba el Reglamento del Servicio de Bienestar del SERNAC.

Cuando se crea el Área de Recursos Humanos se fusionan estas unidades además de crearse la unidad de capacitación. Posteriormente se le siguen asignándose funciones a esta unidad sin que esto implique la creación de nuevas unidades, tales el caso de la seguridad laboral (Comité de Higiene y Seguridad) el cual era integrado por funcionarios elegidos democráticamente y de otros de confianza de la Dirección.

En términos generales los objetivos de esta Área son “Asesorar y colaborar con el Director Nacional en el proceso de toma de decisiones y en la elaboración y ejecución de estudios y programas vinculados a la administración y desarrollo del personal del Servicio, a su bienestar y recreación, a su capacitación y a la liquidación y pago de sus remuneraciones; cumple las funciones de Reclutamiento, Selección y Contratación, Capacitación, Evaluación de Desempeño, Compensación y Beneficios. Colaborará también en la realización de las acciones administrativas que, por su naturaleza, le corresponda efectuar en cumplimiento de las respectivas normas legales y reglamentarias”.

Atribuciones para el Área:

- 1.-Administrar las remuneraciones, licencias, permisos legales, horas extraordinarias y la previsión incluidos convenios, de los funcionarios del servicio.
- 2.- Definir y desarrollar programas de bienestar para los funcionarios y su grupo familiar.
- 3.-Definir y desarrollar programas de capacitación permanente y satisfacer necesidades puntuales de capacitación.
- 4.-Definir y ejecutar actividades de reclutamiento, selección y contratación de personal.
- 5.-Definir mecanismos de promoción y realizar concursos para tal efecto.
- 6.-Administrar el Sistema de Evaluación del Personal.
- 7.-Acoger y evaluar la factibilidad de implantar las iniciativas de los funcionarios en el ámbito de los recursos humanos.
- 8.- Planificar, administrar y ejecutar el presupuesto del Servicio en lo que a materia de personal se refiere, incluye Remuneraciones, Bienestar Social y Capacitación.

8. La función de recursos humanos en PROFECO.

En la Procuraduría Federal del Consumidor la " Dirección de administración y Desarrollo de Personal en su estructura actual está compuesta de seis departamentos, es el resultado de la última reestructuración que sufrió la misma el 16 de Agosto de 1993, ya que anteriormente la Dirección solo contaba con el departamento de Administración de Recursos Humanos y el departamento de Control Presupuestal, y del año 1986, al año 1990 esta tenía el nivel de jefatura de Departamento con cuatro jefaturas de oficina.

La Misión definida para esta área actualmente es "Instrumentar las acciones que coadyuven a hacer más eficiente la administración del factor humano de la Institución, apoyando a las Unidades que la integran, para el cumplimiento de sus programas de trabajo".

Atribuciones para el Área:

1. Aplicar las disposiciones jurídicas y normas administrativas en materia de planeación, aprovechamiento y control de los recursos humanos de la Procuraduría.
2. Normar la administración de los recursos humanos para las Delegaciones de la Procuraduría.
3. Realizar las funciones de reclutamiento, selección, ingreso, movimientos, pago de remuneraciones y tramitación de bajas de los Servidores Públicos de la Institución.
4. Impartir la capacitación del personal de la procuraduría y normar la correspondiente al personal de las Delegaciones, instrumentando y supervisando la aplicación de los programas anuales de capacitación, de sus convenios y reglamentos.
5. Administrar el otorgamiento de prestaciones y dirigir las actividades sociales, culturales, recreativas y deportivas organizadas en beneficio del personal.
6. Aplicar y vigilar el cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la Procuraduría, de su reglamento de escalafón y de los demás instrumentos normativos internos que regulan las relaciones con los trabajadores.
7. Instrumentar y vigilar las aplicaciones del sistema de premios, estímulos y recompensas para los trabajadores de la Procuraduría.
8. Integrar un programa calendarizado de actividades que coadyuven con los esfuerzos de las autoridades de la PROFECO, para fomentar la integración del personal.
9. Planear y vigilar el programa Institucional de Servicio Social y Practicas Profesionales.

10. Las demás que le encomiende el Director General de Recursos Humanos y Materiales.⁸³

Tanto SERNAC como PROFECO, en materia de administración y desarrollo de personal, evolucionan a partir de fines de la década de los 90, misma época que trajo consigo una serie de situaciones políticas que introdujeron cambios de tipo global, sobre todo en América Latina, mismo momento en que la mayoría de los países se abre paso para pasar de dictaduras militares en su gran mayoría o de partido único, caso de México, a sistemas democráticos, tal es el caso de Chile, que a fines de 1990 recién logra instaurar un sistema de transición democrática, en México en cambio no es hasta el 2000 cuando se produce esta alternancia en el gobierno, tras largos 91 años de gobierno de un único partido.

Esta situación de ingreso al mundo de la democracia permite según Donald Klingner y John Nalbandian (1998) "la posibilidad interesante de que exista un modelo general en la relación entre la administración de personal y el proceso de democratización en estos países".

En su libro, ellos argumentan que la administración de personal público se compone de cuatro funciones fundamentales, y las designa como PADS, (Planificación, Adquisición, Desarrollo y Sanción de empleados).

Así asignan los propósitos para cada tarea, en el caso de la **Planificación** su propósito se asocia con la preparación del presupuesto (incluirlamos su ejecución); la planificación estratégica de los recursos humanos; análisis, clasificación y evaluación del puesto de trabajo y el valor de cada puesto (sueldos y benéficos).

Para la **Adquisición**, designan como propósito, al reclutamiento, la contratación, la selección y el ascenso de empleados.

Los propósitos del **Desarrollo** son la orientación, el entrenamiento, la motivación y la evaluación de los trabajadores con el objetivo de que aumenten sus conocimientos, capacidades y habilidades.

Finalmente los propósitos de la función **Sanción** son, el establecer y mantener los derechos y deberes de los trabajadores y los términos de la relación entre empleados y empleador. Además de la disciplina, los agravios, la salud, la seguridad y los derechos del empleado.⁸⁴

⁸³ Manual de Organización de la Dirección de Administración y Desarrollo de Personal, Profeco.

⁸⁴ Donald E. Klingner y John Nalbandian, La Administración de Personal Público: contextos y estrategias, paginas 2 – 3.

Consideradas en términos generales estas cuatros funciones como claves para un sistema de administración de personal, es que estas deben ser periódicamente evaluadas, con el fin de conocer el nivel de implementación logrado.

La implementación de estas funciones a través de políticas de trabajo, sobre todo la que dice relación con el Desarrollo, vienen a dar el reflejo institucional, es decir, la percepción que la ciudadanía tiene de las instituciones públicas, y un buen nivel de logro del trabajo solo se logra si los trabajadores se sienten identificados con las políticas emanadas por la autoridad. Este traslape entre lo que se pretende por parte de la Autoridad respectiva y lo que realizan efectivamente los trabajadores de la institución esta implementado por parte de los departamentos o áreas de recursos humanos, los cuales buscaran el mayor nivel de identificación y compromiso de los trabajadores para con la institución.

9. El Clima y la Cultura Organizacional.

El Clima organizacional es un moderno enfoque del comportamiento humano en las organizaciones y sirve para evaluar el sistema de Administración de Personal, es decir, sirve para ver si la gente, los trabajadores, están satisfechos, realizados, en la organización.

Para esto se hace una detección de "Medio Ambiente Laboral" o de "Clima Organizacional" o de "Satisfacción Laboral".

En general existen dos corrientes que aplican esta herramienta de diagnostico.

Existe una corriente de Psicólogos, donde destaca por ejemplo Maslow, Herzberg, entre otros.

En general ellos opinan que las necesidades son frutos de las "Taras", que es la inclinación a actuar, ósea son deterministas. La teoría de la Motivación de Maslow, presenta una escala de necesidades, desde la básica de sobrevivencia, pasando por la protección, socialización, autoestima, hasta llegar a la cúpula donde se encuentra la autorrealización.

Cristh Argyris, Mantiene la escala de motivación y la enriquece, pues incorpora el concepto de "relación dinámica".

Así, consideraremos a la Satisfacción como el equilibrio dinámico entre necesidades de trabajadores y respuesta por parte de la empresa. Consideraremos, también, que su carácter Dinámico no permite que exista la satisfacción permanente.

Existe, además una corriente sociológica, donde destacan autores como Broom o A. Touraine.

En términos generales, ellos consideran que las necesidades son creadas por la sociedad o por el sistema social, por cierto, el sistema social depende de la escuela sociológica,.

Broom nos dice que existen necesidades, que son aspiraciones, y estas aspiraciones la genera la sociedad. Touraine nos dice que el trabajador tiene necesidades (aspiraciones) que están creadas por el sistema social.

Así, las prestaciones que hace una organización tienen a satisfacer las necesidades de los trabajadores, desde el ámbito psicológico y/o psicossociológico.

Según Touraine, el ser humano vive influenciado por dos grupos:

Universales (imposición): son los que se nos imponen, como individuos, es decir no los escogemos, acá esta la raza, la edad, el sexo, la familia paterna, la cultura y educación elemental, la religión elemental.

Particulares (opción) : ósea estos son los que uno escoge y por tanto generan más necesidades, acá están presentes las amistades, la pareja, los grupos sociales o deportivos, la aspiración política u opción política, los medios masivos de comunicación.

En esta visión del hombre dinámico, que cambia, que se influencia, es que vamos a medir su nivel de satisfacción en la organización.

El clima organizacional, su medición, teóricamente es recomendable que abarque a toda la organización, para ello se diseña un cuestionario, entre otras técnicas, donde se percibe, por parte de los trabajadores a la organización.

a) Metodología para medir el clima organizacional.

El periodo óptimo para aplicar la medición no debe abarcar más allá de 6 a 12 meses.

A continuación revisaremos someramente algunas metodologías para su medición.

Metodología mixta, puede ser directa, esto es cuando el investigador la realiza en terreno, o indirecta, esto es cuando el analista va a los resultados del trabajo, por lo general están son complementarias.

Se debe definir el área de estudio; puede ser toda la organización o algún departamento específico, como muestra del universo organizacional. En caso de ser una organización desconcentrada puede ser una sucursal, pero lo óptimo es que la medición abarque a toda la organización. El riesgo de aplicar en una sola área este estudio, es que exista una filtración de la información.

Se debe definir una estrategia para aplicar el estudio de Clima, es requisito básico involucrara a la cúpula de la organización, sino puede surgir el boicot o la bajada de perfil o el simple archivo del estudio.

Con respecto a la metodología en si, existen dos:

- Directa o subjetiva, en esta metodología se utilizan herramientas tales como:

Cuestionario, este puede ser abierto o cerrado.

Entrevista, la cual se puede realizar con preguntas cerradas o abiertas.

Tanto para la entrevista como para el cuestionario, uno puede utilizar campos diferenciados o campos abiertos.

Campos diferenciados: la ventaja de utilizar este campo es que permite con más facilidad la tabulación, ósea el diagnostico es más directo, por ende más fácil de aplicar correcciones. (ejemplos: horarios, salarios, prestaciones, salud, ergonomía (espacio físico), liderazgo, supervisión, capacitación, comunicación, políticas (reglamentos), trabajo en equipo, entre otros.

Campos abiertos: la ventaja de utilizar este campo es que deja abierta la posibilidad de escuchar la opinión de la mayoría. La desventaja es que al aplicarla solamente, implica que los trabajadores tienden, por naturaleza, a ser buenos, es decir estar satisfechos con la organización.

Observación directa del analista sobre el lugar y la acción del trabajo, por lo general esto se hace a manera de complemento.

- Indirecta u objetiva; acá el investigador trabaja sobre datos, es decir, el resultado del trabajo, resultado de la actuación organizacional, estos son resultados medibles y cuantificables. En el fondo se mide el impacto de las políticas en materia de administración y desarrollo de personal.

Para realizar esta medición se utilizan indicadores con respecto a la rotación del personal, ausentismo laboral, puntualidad, productividad, quejas del usuario, calidad del servicio, seguridad laboral, mermas, conflictos individuales o grupales. Estos indicadores son hechos que reflejan actitudes de satisfacción o insatisfacción.

Diseño de formato, es decir buscar el traje a la medida, como todo trabajo teórico y práctico, puede parecerse a otros pero cada formato debe ser particular, no existe un modelo de formato que se ajuste a todas las organizaciones. Por lo general, se aconseja que estos formatos sean del tipo Abierto y cerrado.

Capacitación del analista o investigador, esto es necesario cuando uno no es quien aplica la encuesta.

Aplicación; esta debe ser aplicada luego de que socializa o se difunde, y en esta difusión deben estar claramente expresados los alcances y límites del estudio, con el fin de no crear falsas expectativas en los trabajadores.

9.b La Cultura Organizacional.

En términos generales diremos que el objetivo de la cultura organizacional es suministrar una información que, posteriormente, será puesta en relación con la estrategia que se quiere desarrollar y con los procesos que se utilicen para su implementación. La confrontación nos revelará si la estrategia está apoyada por la cultura o, por el contrario, es una barrera, lo que obligará a modificar alguna de ellas, para que entre ambas se produzca el ajuste.

Los elementos sobre los que deberá centrarse el diagnóstico cultural son las creencias, valores y aspectos simbólicos (mitos, ritos, rituales, símbolos, signos y eslogan) que estén directamente conectados con cada uno de los procesos de gestión de recursos humanos.

Las organizaciones poseen una identidad que no puede ser capturada en términos generales. Las particularidades propias de cada organización, las premisas del decidir organizacional, los modos acostumbrados de conceptualizar el trabajo, la verdad, lo bueno, entre otras, son características centrales del quehacer organizacional y lo constituyen como un quehacer con identidad propia.

También la cultura de la sociedad en que está inserta la organización debe ser considerada, dado que ella permitirá, dificultará o, incluso, impedirá modos concretos de relación organizacional. En esta medida, el estudio de la cultura y el de las relaciones organización – ambiente son muy cercanos y dentro de esta categoría se consideran, tal y como argumenta D. Rodríguez:

1. Los mitos acerca del trabajador, definición de los que es el trabajo, definición de un buen o un mal trabajador.
2. Las creencias acerca de las relaciones laborales, cuales deberían ser y cuales son las relaciones de trabajo en esta organización.
3. Las creencias acerca de los plazos, corto o largo plazo.
4. Héroes y villanos, personas que han marcado un estilo en la organización.
5. Héroes anónimos, es decir el hombre símbolo, el esforzado, el valiente, en esta organización
6. Valores compartidos, sistema normativo, grado de consenso respecto a las normas, características de la organización ideal.

7. Estilo de vida inducido por la organización, contradicciones con el estilo de vida deseado y con el estilo de vida propio de la sociedad.

Aparentemente los estudios comparados (tal y como es este estudio) entre organizaciones de diferentes sociedades, además del surgimiento del modelos japonés como una forma de organización culturalmente basada, la globalización de la sociedad mundial y la proliferación de organizaciones multinacionales, entre otras llevaron a la necesidad de entender las peculiaridades de la cultura que determinaban diferencias fundamentales en el modo de ser de las organizaciones.

Según Edgar Schein, la cultura de una organización se refiere a las presunciones y creencias básicas que comparten los miembros de una organización. Ellas operan en forma inconsciente, definen la visión que los miembros de la organización tienen de ésta y de sus relaciones con el entorno y han sido aprendidas como respuestas a los problemas de subsistencia en el entorno y a los propios de la integración interna de la organización⁸⁵

De alguna manera significa que la cultura debe ser entendida como el conjunto de premisas básicas sobre las que se construye el decidir organizacional. Es decir, nos permite configurar el mundo, de tal manera que – visto a través de ellas y con su ayuda – el mundo aparece como si fuera de un cierto modo, sin que sea posible percibir que es la cultura la que esta haciendo actuar así.

Sin embargo, no todas las premisas de la cultura organizacional provienen de la sociedad global. Algunas son importadas desde el exterior, a veces concientemente, con el intento explicito de copiar modelos extranjeros que parecen mejores que los nacionales.

Estas premisas provenientes del exterior, sin embargo, nunca son institucionalizadas en la cultura organizacional en la misma forma que tuvieron en su lugar de origen. Ellas son transformadas, adoptadas, pero también adaptadas al modo de ser de la propia organización así resultan irreconocibles si se les mira con los parámetros de su lugar de procedencia.

⁸⁵ Schein, Edgar, The concept of client from a process consultation perspective; A guide for change agents. *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 10, N° 3. 1997. pp 202 – 216.

Cualquiera que sea el origen de las premisas de decisión que conforman la cultura de una organización, se llegan a constituir en parte integrante de la cultura organizacional en el proceso histórico particular del devenir de cada organización concreta. Surgen, por lo tanto, en el que hacer decisional que es hacer organización. De aquí se desprende que el diagnóstico de una cultura organizacional debe considerar siempre la historia de esta organización y desprender de ella las premisas que caracterizan el modo de ser de dicha organización.

La sociedad global constituye el entorno al que la organización esta adaptada. El desconocimiento de esta estrecha vinculación entre sociedad y organización ha llevado a que en Latinoamérica se hayan importado constantemente modelos de organización, tratando de conseguir construir organizaciones más eficientes guiadas por la racionalidad formal propia de las sociedades occidentales, de donde los modelos provienen.

Podemos ver como tanto los intentos modernizadores de la sociedad latinoamericana, como la búsqueda de generar organizaciones más eficientes en esta sociedad, han perdido de vista la cultura de la sociedad y su estrecha relación con la cultura de las organizaciones. Los sistemas organizacionales que existen en América Latina, y los que se creen dentro de ella, sólo pueden sobrevivir si son coherentes con la cultura latinoamericana. Esto significa, que necesariamente tienen como parte importante de sus premisas de decisión , factores propios de la cultura de Latinoamérica. Tanto si es una organización transnacional, que instala una nueva filial en algún país latinoamericano, como si se trata de una organización gubernamental creada para enfrentar algún problema derivado de las necesidades del desarrollo o si estamos hablando de una organización pre existente, de tipo comercial o industrial, todas ellas tienen incorporadas en su decidir premisas de decisión provenientes de la cultura local.⁸⁶

9.b) Metodología para medir el diagnóstico de culturas organizacionales.

Existen diversos autores con diversas metodologías para esta medición sin embargo nosotros estaremos más apegados a los propuesto por E. Schein⁸⁷ y más tarde complementada por D. Rodríguez M.⁸⁸.

⁸⁶ Rodríguez Dario M., **Diagnóstico Organizacional**, Edit. Universidad Católica de Chile, 1992, pp 126.

⁸⁷ Schein, Edgar. **La Cultura Empresarial y el liderazgo**. Plaza y Janes, Barcelona. 1988 a.

⁸⁸ Rodríguez Dario M., **Diagnóstico Organizacional**, Edit. Universidad Católica de Chile, 1992, p.p.129.

Las técnicas que se empleen para realizar un diagnóstico de cultura organizacional deben apuntar a facilitar el diagnóstico, es decir, a través de este es necesario conseguir la participación activa de los miembros de la organización no solo en la entrega de la información relevante, sino que además y centralmente en la interpretación de la información recogida.

1. Inicialmente existe la propuesta por del Schein de una entrevista clínica interactiva, sin embargo D. Rodríguez tiene ciertas apreciaciones y propone un ajuste en el diagnóstico propuesto por Schein. Así Rodríguez propone un diagnóstico escalonado que comienza con un contacto inicial, en el que se debe llegar a determinar que lo que se necesita es hacer un estudio de la cultura organizacional. En esta etapa se debe solicitar toda la información impresa existente en la organización, tal como organigramas, historias oficiales, reglamentos internos, manuales de procedimientos, fechas importantes para la organización, y otros documentos que permitan observar los rasgos de esta cultura organizacional.
2. En una segunda etapa se deben revisar los artefactos culturales, es decir, se realiza un estudio de los diferentes escritos de la organización, tales como organigramas, declaraciones públicas, diarios y revistas internas, documentos de seguridad industrial, publicidad interna y externa, entre otros. Algo que debemos tener siempre presente es que lo que se halla impreso en estos documentos no es toda la cultura, sino sólo sus aspectos oficiales, aquellos que son reconocidos como válidos y convenientes por las instancias formales de la organización y que están presentes con el fin de generar un ambiente de pertenencia e identificación con la organización y sus ideales. Por esto no hay que olvidar el origen de estos documentos.
3. Posteriormente, en una tercera etapa, es necesario realizar entrevistas a informantes calificados, estos son miembros de la organización por la relevancia dentro de la organización, su puesto en la estructura o por sus eventuales aportes a la cultura organizacional. Las entrevistas son semiestructuradas y están orientadas a reconstruir la historia de la organización, sus principales momentos e hitos, al recuerdo de personas notables, ya sean héroes o villanos y que hayan quedado grabados en la memoria organizacional. En este periodo se debe reconstruir además los distintos ambientes sociales que se vivieron en la organización como producto de las diferentes coyunturas históricas por las que ha atravesado la sociedad en que esta inmersa la organización. Finalmente en esta

ser presentados a la organización. Por ello es conveniente solicitar una reuniones con un comité interno de la organización donde estén presentes las mas altas autoridades internas y los respectivos asesores. En esta etapa las dudas se acrecentaran pero en el fondo lo que se busca es por una parte legitimar la importancia del estudio y por otra se consigue integrar de alguna forma al comité directivo dentro del equipo investigador de esta menar se espera una mayor contribución a que el diagnostico sea realizado con la participación de todos los niveles de la organización.

9. Elaboración de cuestionarios. Se supone que el consultor debe presentar un informe escrito con toda la investigación realizada hasta este momento, sin embargo actualmente se considera que los datos cuantitativos son de mayor grado de confianza y credibilidad, por tanto es recomendable construir este cuestionario con preguntas cerradas donde no se trata de ya de indagar sino de develar o descubrir otros elementos culturales ocultos, desconocidos. Sin embargo el objetivo central perseguido, es el de conocer cuán difundidos se encuentran elementos culturales que ya han sido detectados a través de los instrumentos anteriores.
10. En esta etapa lo que interesa es recoger los antecedentes obtenidos mediante la administración masiva de cuestionarios, es decir se realiza la recopilación de los antecedentes.

Finalmente se propone realzar un seminario de diagnostico donde se entrega la información recogida y se espera recoger el feed back correspondiente de parte de los participantes. Una vez concluida esta etapa del o de los seminarios internos el consultor debe elaborar y presentar un informe final, el cual constituye no la ultima palabra, sino sólo el conocimiento de un momento de un proceso extremadamente dinámico.

10) El fin de la medición del clima y la cultura organizacional:

- Conocer practicas y políticas que molestan al personal y que no existen registros de quejas.
- Reconocer situaciones similares pero no reales.
- Provee a la organización de un medio de comunicación con el personal.
- Permite la posibilidad de que surjan propuestas de mejoras internas.
- Permite la retroalimentación, para la cúpula. de información desde los trabajadores.

CAPITULO IV: La medición, el trabajo de campo como sustento empírico.

1. Introducción

Este capítulo tiene como objetivo central presentar los resultados obtenidos en el trabajo de campo, es decir la aplicación de la encuesta, tanto en SERNAC como PROFECO, para ello se presenta una tabla de resumen en donde se pueden observar estos resultados. Posteriormente exponemos de manera explícita, el resultado de esta encuesta, con el fin de interpretar las percepciones de los trabajadores en torno a los temas sugeridos. Así podemos ir conociendo cuanto ha logrado o que ha logrado cambiar de la cultura burocrática esta nueva manera de gestión en la administración pública

En primera instancia, explicamos la metodología utilizada y posteriormente revisamos estos resultados mencionados, para finalmente concluir con algunos breves comentarios.

2. Explicación de las herramientas a utilizar.

a) Metodología de investigación

En la idea de profundizar con mayor detalle acerca de los hitos sustantivos de la cultura y clima organizacional del Servicio Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor con respecto al denominado proceso de Modernización en ambas instituciones y teniendo clara la relevancia que estos aspectos y dimensiones tienen en las posibilidades de definir e implementar políticas exitosas de gestión de los recursos humanos en él involucrados, se planificó y realizó, un conjunto de entrevistas con directivos de ambas institución, con el propósito de identificar y verificar algunos hechos y particularidades de la vida organizacional.

En el caso del SERNAC, este estudio se realizó a fines del año 1999, donde dos candidatos a licenciatura en Ingeniería Comercial, aplicaron la encuesta en dicha Institución con el fin de presentar un estudio preliminar de diagnóstico organizacional.

Posteriormente este estudio fue complementado con el diagnóstico organizacional realizado a PROFECO y el posterior cruce de informaciones.

La primera actividad realizada fue una entrevista aleatoria a algunas jefaturas, en ambas instituciones, esto permitió obtener de primera fuente las percepciones y valoraciones que el

conjunto se ha formado al respecto. En el caso de PROFECO, se hicieron algunos ajustes, sin perder el sentido original de las entrevistas, en el sentido de conocer las percepciones y valoraciones institucionales.

Con este primer cuadro de variables y características obtenidas, se elaboro un primer cuestionario destinado a cubrir un espectro mayor de opiniones sobre estos temas de forma de permitir, sobre la base de reglas y principios estadísticos, y así obtener una primera aproximación a un diagnostico del clima organizacional interno.

La configuración de la encuesta de opinión esta basada en el argumento de las variables de las cuales se intenta obtener información, es decir, la variable dependiente que serian los funcionarios públicos y la variable independiente que serian las tres grandes segmentaciones clasificadoras:

- Variables de conducta asociada al individuo, dentro de estas variables encontramos la motivación, el apoyo o respaldo y la identificación con la institución.
- Variables de conducta propias del grupo o psicosociales, en este grupo se encuentran, la visión, los conflictos, las comunicaciones, la cooperación y el liderazgo.
- Variables de conducta de la organización y que son propias del ámbito administrativo – organizacional, en esta sección encontramos indicadores de condiciones ambientales, claridad organizacional, ambiente organizacional, benéficos económicos y sociales y las remuneraciones.

A su vez se seleccionaron mecanismos de captura de la opinión, en base a la construcción de preguntas y afirmaciones, a ser respaldadas o descalificadas por los entrevistados y que consideran los efectos sintomáticos más representativos del acontecer organizacional, según podía desprenderse de las primeras entrevistas ya mencionadas.

La intención de construir este instrumento de diagnóstico, tal como se indicará, es cerciorarse del estado del sistema y particularmente del estado de las cosas, en materia de percepciones, que a su vez conforman las realidades valorativas organizacionales, información que resulta fundamental para los futuros diseños de gestión de la Institución.

Resueltos estos primeros pasos, se construyó una encuesta conformada por tres cuerpos de preguntas o acepciones, que cubren todo el espectro de variables consideradas:

Cuerpo de afirmaciones que intentan dar cuenta del lenguaje calificadorio propio de la vida cotidiana organizacional de estas Instituciones. Extraídas de las propias entrevistas, de observaciones directas, y de la adaptación de instrumentos aplicados en otras organizaciones

públicas. Se seleccionaron para esta sección 38 afirmaciones con las que el entrevistado debía concordar o manifestar discrepancia en una escala de 4 posiciones.

Cuerpo de consultas sobre aspectos del funcionamiento interno de la organización. Se trata con este segundo cuerpo de consultas acerca de los grados de satisfacción que cada funcionario expresa, en relación con un conjunto de variables funcionales y de gran impacto sobre las conductas organizacionales tanto individuales como colectivas. En este segundo cuerpo, se incorporaron 28 aspectos a evaluar.

Finalmente un tercer cuerpo, conformado por 10 afirmaciones incompletas especialmente destinadas a recoger aspectos valóricos destacables en la organización y que de seguro tienen gran impacto en el funcionamiento corporativo, en los grados de confianza mutua y en las perspectivas de cambio planeado que se intenten impulsar.

Resueltas las selecciones que conforman la encuesta, se procedió a validar el instrumento con tres funcionarios del SERNAC, y con cinco de la PROFECO a quienes se les solicitó responder un doble cuestionario. Por una parte responden la encuesta que será el instrumento a utilizar y por otra se obtiene su opinión acerca de las dificultades que presenta responderla. Con esta información se procede a realizar correcciones a consultas que se estima, pueden no ser bien comprendidas.

Debe mencionarse, además, que la encuesta fue diseñada con intenciones de cubrir una primera batería de observaciones globales de la Institución y, en consecuencia, no consideró aspectos propios de subculturas presentes en el conjunto, tales como aquellas que pueden diferenciar el pensamiento y percepción entre antiguos y nuevos o entre profesionales y no profesionales o entre personal de planta y personal a honorarios o con otros sistemas de contrato.

Ahora bien, algunas de esas visiones parceladas se expresan en el grado de dispersión con que se presentan ciertas opiniones requeridas.

Será una nueva tarea profundizar el diagnóstico en tal sentido, de manera de obtener mayores elementos de análisis que permitan mejorar los diseños de eventuales intervenciones y aplicación de políticas que afecten los recursos humanos institucionales.

Es por esto que se busca incluir en la muestra, particularmente, la presencia del personal que atiende público, es decir el que recibe quejas, consultas o reclamos, en términos generales.

La idea es la de lograr reconocer una visión representativa del trabajador público, que es quien está dando la cara institucional, es decir es el reflejo de la acción gubernamental. Acción que

debe, cabe repetirlo, estar orientada, según los principios de la nueva administración pública o como se nos ha querido inculcar del Estado moderno, hacia la mejora en la calidad de la atención del usuario.

Para el SERNAC se determino una muestra global estratificada, conformada por 21 encuestas que represento un tamaño considerable de la institución, en relación con el universo que lo conforma, es decir 138 funcionarios con distintos tipos de contratos.

Para el caso de PROFECO se determino una muestra global que comprende todos los niveles, confianza, base, mandos medios y superiores; conformada por 250 encuestas que representan un tamaño relativamente coincidente, en términos proporcionales, con el universo del caso de SERNAC.

Los resultados de la encuesta fueron analizados sobre la base que proporcionan las medidas de posición y dispersión de los análisis estadísticos de distribución de frecuencia de respuestas, que a su vez, fueron traducidas a escala numérica para facilitar su comprensión y análisis.

Con posterioridad, se agruparon las respuestas obtenidas para conformar identificaciones de diagnostico del clima interno organizacional, o de realidad vivenciada por la organización, construida sobre la base de percepciones.

Este trabajo se realizo con el soporte del programa computacional denominado SPSS 10, el cual facilito el trabajo estadístico y de presentación de cuadros para el caso de ambos diagnósticos organizacionales.

Cabe mencionar aquí una situación no menor y es que si bien los cuadros que se presenta en las paginas siguientes, muestran la realidad organizacional vista por sus respectivos funcionarios es perfectamente posible que dicha visión diverja, en muchos aspectos, con lo que alguien podría denominar la realidad "objetiva".

Sin embargo, cabe aclarar que la realidad percibida es la realidad en la conciencia de los entrevistados y como son precisamente ellos los sujetos del cambio buscado, es esa realidad la que es necesario transformar. De esta forma y en general, todo intento de intervención para el desarrollo organizacional pasa por el personal por ende se debe considerar como materia prima sustancial, esta realidad, que es la que se hace presente en el ánimo y percepciones de los involucrados.

En la etapa final de este diagnostico se desarrollo un ejercicio de retroalimentación para perfeccionar los niveles de análisis que el proceso estadístico de la encuesta arrojó.

Para ello, se han sostenido reuniones con directivos prioritariamente de la PROFECO con el objeto que reciban la información global del estado del sistema, con esto se espera generar un debate acerca de las variables de causalidad tanto de las fortalezas como de las debilidades que se observan en este mapa del diagnóstico interno.

Aunque no es propio de este trabajo autodefinirse o caracterizarse, en rigor lo que entendemos como un primer paso de un enfoque de investigación acción. Esta metodología supone la recopilación sistemática de información acerca de un sistema actual en relación con un objetivo, meta o necesidad de ese sistema, emprender acciones basadas en corazonadas e hipótesis que pueden surgir desde la fotografía que proporcionan los datos del diagnóstico; para, a continuación, volver a tomar una nueva imagen estática del sistema que permita examinar los efectos de la acción emprendida.

3. Aplicación de instrumentos, encuestas y entrevistas.

Resultados de la Aplicación de la Encuesta

Diagnóstico Interno del Servicio Nacional del Consumidor y de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Estudio exploratorio. realizado en primera instancia en Chile y con la colaboración de Fernando Morales A. y Jaime Muñoz Weber; posteriormente en México el estudio fue aplicado con la valiosa colaboración de los mandos superiores del área de recursos humanos de PROFECO.

La Encuesta: Modelos de diagnóstico de Clima y Cultura

+ articularidades detectadas en entrevistas

Encuesta de 116 consultas.

Estructura de la Encuesta:

1. Afirmaciones que requieren concordancia o discordancia de parte del entrevistado.
2. Aspectos del funcionamiento interno que son evaluados en términos de satisfacción o insatisfacción por el entrevistado.
3. Escalas de valores o condiciones asociadas a ciertos aspectos del funcionamiento interno, que deben ser construidas por el entrevistado.

Características de la Muestra de SERNAC.	Características de la Muestra de PROFECO.
Numero de personas entrevistadas: 21 , es decir un 11 % de los trabajadores en todo el país.	Numero de personas entrevistadas: 250 , es decir un 10% de los trabajadores del nivel central.
Selección de las personas: aleatoria	Selección de las personas: aleatoria
Pertenencia Estamental: todos los estamentos, contrata, base y honorarios, además de mandos medios y superiores.	Pertenencia Estamental: todos los niveles, confianza, base, mandos medios y superiores.
Las Respuestas	Las Respuestas
Sección Concordancia Discordancia : 86.4%	Sección Concordancia Discordancia : 99.2%
Sección Satisfacción Insatisfacción: 93.1%	Sección Satisfacción Insatisfacción: 99.6%
Sección Jerarquización de valores o condiciones : 87.9%	Sección Jerarquización de valores o condiciones : 99.2%

Los Diversos Factores Evaluados

1. Individuales

Fortalezas – Debilidades.

- a.1) Identidad.
- a.2) Motivación.
- a.3) Apoyo.

2. Psicosociales

Fortalezas – Debilidades.

- b.1) Cooperación.
- b.2) Comunicación.
- b.3) Liderazgo.
- b.4) Visión.
- b.5) Conflictos.

3. Administrativos -Organizacionales.

Fortalezas – Debilidades.

- c.1) Condiciones Ambientales.
- c.2) Claridad Organizacional.
- c.3) Ambiente Organizacional.
- c.4) Beneficios.
- c.5) Remuneraciones.

Factores Individuales.	Fortalezas Observadas	Servicio Nacional del Consumidor	Procuraduría Federal del Consumidor.
		1) Identidad: El reconocimiento que las organizaciones sociales hacen de nuestro trabajo Total acuerdo 61,90% Total desacuerdo 33,33%.	1) Identidad: El reconocimiento que las organizaciones sociales hacen de nuestro trabajo Total acuerdo 12.3 % Total desacuerdo: 8,7 %
		2) Motivación: Si hay algo importante que destacar en nuestro trabajo es que siempre estamos aprendiendo algo nuevo Total acuerdo 66,67% Total desacuerdo 14,29%.	2) Motivación: Si hay algo importante que destacar en nuestro trabajo es que siempre estamos aprendiendo algo nuevo Total acuerdo 65,5 % Total desacuerdo 1,6 %.
		3) Apoyo: Frecuentemente tengo dificultades para entender lo que mis jefes esperan de mi trabajo : Total acuerdo : 23.81% Total desacuerdo: 71,43%	3) Apoyo: Frecuentemente tengo dificultades para entender lo que mis jefes esperan de mi trabajo : Total acuerdo 13.9 % Total desacuerdo: 49.6 %
	Debilidades Observadas	4) Identidad: Anteriormente la Institución tenía más peso y trascendencia que hoy: Total acuerdo: 66,67% Total desacuerdo: 14,29%	4) Identidad: Anteriormente la Institución tenía más peso y trascendencia que hoy: Total acuerdo 33,3 % Total desacuerdo 22,6 %
		5) Motivación: En mi servicio es muy poco común que a uno lo feliciten por un buen desempeño: Total acuerdo: 80,95%	5) Motivación: En mi servicio es muy poco común que a uno lo feliciten por un buen desempeño: Total acuerdo 53, 2 %

		Parcial acuerdo: 57.14 % Total desacuerdo: 42.86 %.	Parcial acuerdo 46.8 % Total desacuerdo 12.3 %
	Debilidades Observadas	12) Cooperación: Cada departamento defiende su parcela, Total acuerdo: 85.71 % Total desacuerdo : 4.76 %.	12) Cooperación: Cada departamento defiende su parcela Total acuerdo: 50.4 % Total desacuerdo: 6.3 %
		13) Comunicaciones: La rapidez con que recibo información acerca de lo que hace la institución en su conjunto. Total acuerdo: 23.81 % Total desacuerdo: 71.43 %	13) Comunicaciones: La rapidez con que recibo información acerca de lo que hace la Institución en su conjunto Total acuerdo 6.7 % Total desacuerdo 16.3 %
		14) Liderazgo: La mayoría de los funcionarios en mi servicio no duda en expresar abiertamente su desacuerdo con el jefe si surge la ocasión: Total acuerdo: 42.86% Total desacuerdo: 47.62%	14) Liderazgo: La mayoría de los funcionarios en mi servicio no duda en expresar abiertamente su desacuerdo con el jefe si surge la ocasión: Total acuerdo: 19.0 % Total desacuerdo: 25.2 %
		15) Visión: Entre los funcionarios distingo profundas diferencias entre quienes están por los cambios y quienes no quieren cambiar nada: Total acuerdo: 42.86% Total desacuerdo: 38.10%	15) Visión: Entre los funcionarios distingo profundas diferencias entre quienes están por los cambios y quienes no quieren cambiar nada: Total acuerdo 39.7 % Total desacuerdo: 8.3 %.
		16) Conflicto: La forma en que se reconoce a la Asociación de Funcionarios: Total acuerdo: 38.10%	16) Conflicto: La forma en que se reconoce a la Asociación de Funcionarios: Total acuerdo: 4.0 %

		Total desacuerdo: 57.14%	Total desacuerdo 12.3 %
Factores Administrativos y Organizacionales.	Fortalezas observadas	17) Condiciones Ambientales. El horario y la jornada de trabajo que nos toca cumplir : Total acuerdo: 90.48% Total desacuerdo: 4.76%	17) Condiciones Ambientales : El horario y la jornada de trabajo que nos toca cumplir : Total acuerdo 25.8 % Total desacuerdo 8.3 %
		18) Claridad Organizacional. Tengo claras las obligaciones propias de mi cargo : Total acuerdo: 100.0% Total desacuerdo: 0.00%	18) Claridad Organizacional : Tengo claras las obligaciones propias de mi cargo : Total acuerdo 84.1 % Total desacuerdo 1.6 %
		19) Ambiente Organizacional. Tenemos muy claro lo que el público piensa de nuestro servicio: Total acuerdo : 61.90% Total desacuerdo : 28.57%	19) Ambiente Organizacional: Tenemos muy claro lo que el público piensa de nuestro servicio: Total acuerdo 40.9 % Total desacuerdo 9.5 %
		20) Beneficios: No se observan fortalezas.	20) Beneficios Sociales : No se observan fortalezas.
		21) Remuneraciones: No hay fortalezas observadas.	21) Remuneraciones:: No hay fortalezas observadas.
	Debilidades observadas	22) Condiciones Ambientales. Los equipos e instalaciones con que cuento para hacer mi trabajo : Total acuerdo: 47.62% Total desacuerdo: 52.38%	22) Condiciones Ambientales : Los equipos e instalaciones con que cuento para hacer mi trabajo : Total acuerdo 9.5 % Total desacuerdo 13.9 %
		23) Claridad Organizacional. Muy pocos saben como se maneja el presupuesto del servicio : Total acuerdo: 76.19% Total desacuerdo: 19.05%	23) Claridad Organizacional : Muy pocos saben como se maneja el presupuesto del servicio : Total acuerdo 60.3 % Total desacuerdo 5.6 %

		24) Ambiente Organizacional. Aquí todo debe pedirse por escrito Total acuerdo : 57.14% Total desacuerdo : 28.57%	24) Ambiente Organizacional: Aquí todo debe pedirse por escrito Total acuerdo 48.8 % Total desacuerdo 8.3 %
		25) Beneficios. Los beneficios sociales que brinda la Institución: Total acuerdo: 19.05% Total desacuerdo: 71.43%	25) Beneficios Sociales : Los beneficios sociales que brinda la Institución : Total acuerdo 5.6 % Total desacuerdo 17.9 %
		26) Remuneraciones. El sueldo que gana : Total acuerdo: 19.05% Total desacuerdo: 80.95%	26) Remuneraciones: El sueldo que gana : Total acuerdo 2.8 % Total desacuerdo 39.7 %

Caracterizaciones y Aspiraciones (El juego de priorizar).

1. El Requisito más importante para ser jefe en el SERNAC debiera ser: Título y Experiencia profesional (38) – (19%) Carrera funcionaria en el SERNAC (46)- (23%) Capacidad para trabajar en Equipo (46)- (23%) Vínculos y Prestigio Político (70)- (35%)	1. El Requisito más importante para ser jefe en PROFECO debiera ser: Título y Experiencia profesional (120) - (48%) Vínculos y Prestigio Político (100) – (40%) Capacidad para trabajar en Equipo (177) – (70.8%) Carrera funcionaria en la PROFECO (86) – (34.4%)
2. Las Jefaturas en el SERNAC se caracterizan por: Delegar responsabilidades en sus dirigidos (40)- (22%) Tomar decisiones en forma autónoma (40)-(22%) Tener claro los objetivos que persiguen (46)- (26%).	2. Las Jefaturas en PROFECO se caracterizan por: Delegar responsabilidades en sus dirigidos (84) – (33.6%). Tener claro los objetivos que persiguen (74) – (29.6%).

Facilitar la participación de sus dirigidos (54)- (30%)	Tomar decisiones en forma autónoma (73) – (29.2%). Facilitar la participación de sus dirigidos (106) – (42.4%).
3. Las jefaturas en esta institución actúan entre sí: Independientes unas de otras (20) – (11.76%). Comunicadas diariamente (47) – (27.64%). Lealmente (51)- (30%). Coordinadas en la acción (52)- (30.58%).	3. Las jefaturas en esta institución actúan entre sí: Coordinadas en la acción (100) – (40%). Comunicadas diariamente (87) – (34.8%). Lealmente (90) – (36%). Independientes unas de otras (78) – (31.2%).
4. Lo que mas necesitan los funcionarios para trabajar con mejor ánimo es: Un buen departamento de bienestar (39) – (21.66%) Momentos recreacionales integradores (41)- (22.77%) Casino para almorzar (46)- (25.55%) Mas computadores y teléfonos (54) – (30%)	4. Lo que mas necesitan los funcionarios para trabajar con mejor ánimo es: Más computadores y teléfonos (161) – (64.4%). Un buen departamento de bienestar (104) – (41.6%). Comedor para almorzar (106) – (42.4%). Momentos recreacionales integradores (68) – (27.2%)
5. Si hay un valor que aquí todos respetamos es: La responsabilidad con el trabajo (29) – (16%). El respeto por los compromisos contraídos (45)- (25%) La lealtad entre compañeros (52) – (29%) La transparencia (54) – (30%)	5. Si hay un valor que aquí todos respetamos es: La lealtad entre compañeros (96) – (38.4%). La responsabilidad con el trabajo (105) – (42%). La transparencia (79) – (31.6%). El respeto por los compromisos contraídos (149) – (59.6%).
6. En el SERNAC los funcionarios más prestigiados son: Los que tienen importantes vínculos políticos (29) – (17%) Los que muestran gran competencia profesional (40) – (24%) Los que llevan muchos años en el servicio (46) – (27%) Los que se arriesgan a hacer cosas nuevas (55) –	6. En PROFECO los funcionarios más prestigiados son: Los que tienen importantes vínculos políticos (78) – (31.2%). Los que se arriesgan a hacer cosas nuevas (105) – (42%). Los que llevan muchos años en el servicio (87) – (34.8%). Los que se arriesgan a hacer cosas nuevas (75) –

(32%)	(30%). Nota: no figura "Los que muestran gran competencia profesional".
7. Si hay algo que diferencia al SERNAC de hoy con el de ayer es: Su liderazgo en el tema que le es propio(35)- (19%) Su mayor prestigio (41) – (23%) El incremento de su capacidad profesional (48)- (27%) Su mayor cohesión como Institución (56) – (31%)	7. Si hay algo que diferencia a la PROFECO de hoy con el de ayer es: El incremento de su capacidad profesional (67) – (26.8%). Su mayor cohesión como Institución (70) – (28%). Su liderazgo en el tema que le es propio(71) – (28.4%). El incremento de su capacidad profesional (82) – (32.8%). Nota: No figura "Su mayor prestigio".
8. Para modernizar el SERNAC es necesario: Cambiar la mentalidad de los funcionarios (36) – (20%) Incorporar la tecnología computacional en todos los departamentos (43) – (24%) Cambiar la legislación que norma su funcionamiento (44) – (24%) Seguir haciendo las cosas como hoy se hacen (57) – (32%).	8. Para modernizar PROFECO es necesario: Incorporar la tecnología computacional en todos los departamentos (174) – (69.6%). Seguir haciendo las cosas como hoy se hacen (115) – (46%). Cambiar la legislación que norma su funcionamiento (87) – (34.8%). Cambiar la mentalidad de los funcionarios (86) – (34.4%). Cambiar la legislación que norma su funcionamiento (80) – (32%).
9. Lo más importante de la misión del SERNAC es Orientar, informar y proteger a los consumidores (24) – (13%). Educar y formar a los consumidores para la defensa de sus derechos (34)- (19%). Fortalecer a las organizaciones de consumidores	9. Lo más importante de la misión de PROFECO es Promover y proteger los derechos de la población consumidora. (157) – (62.8%). Realizar acciones de orientación, información, difusión, investigación y educación. (78) – (31.2%). Realizar acciones de orientación, información,

<p>(58) – (32%).</p> <p>Liderar a los organismos del Estado para la defensa del consumidor (64) – (36%)</p>	<p>difusión, investigación y educación. (98) – (39.2%).</p> <p>Facilitar al consumidor todos los elementos jurídicos, técnicos y de información para dirimir sus controversias.(75) – (30%).</p> <p>Fomento de una cultura que prepare al consumidor para acceder en mejores condiciones al mercado de bienes y servicios. (90) – (36%).</p>
<p>10. Las razones por las que trabajo aquí son:</p> <p>La estabilidad del empleo (30) –(16%).</p> <p>Mi compromiso con los objetivos del SERNAC (37) – (19%).</p> <p>El ambiente de trabajo que aquí se vive (58) – (31%).</p> <p>El sueldo y las condiciones laborales (65) – (34%).</p>	<p>10. Las razones por las que trabajo aquí son:</p> <p>La estabilidad del empleo (115) – (46%).</p> <p>La estabilidad del empleo (97) – (38.8%).</p> <p>Mi compromiso con los objetivos de PROFECO (81) – (32.4%).</p> <p>El ambiente de trabajo que aquí se vive (96) – (38.4%).</p> <p>El sueldo y las condiciones laborales (111) – (44.4%).</p> <p>Nota: la opción “mi compromiso con los objetivos institucionales” se presenta como segunda mayoría en cuanto a lo importante detectado por los trabajadores.</p>

4. Análisis descriptivo de los resultados obtenidos.

El análisis de estas instituciones en términos de la medición de la satisfacción laboral nos revela, en general, que en base a la percepción de los trabajadores y a documentos internos que avalan la realización de ciertas actividades específicas, podemos inferir, que en ambas instituciones se han practicado procesos organizacionales orientados a la modernización o denominados de mejoras, con el fin de entregar un mejor servicio a la ciudadanía con distintos énfasis según las experiencias previas de cada institución en particular y del país en general.

Ambos procesos denominados de modernización tienen en común un norte, un destino, el cual esta dado por estos mismos procesos realizados o definidos por las instituciones, este norte es

básicamente autodefinido a partir de ciertos procesos organizacionales internos con el fin de realizar una mejor calidad en la atención al usuario, a partir de un mejor servicio hacia la comunidad.

Sin embargo el eje o las raíces de estas directrices están definidas por el Estado, el cual a su vez esta orientado por un proceso económico, que es el sistema neoliberal.

Este sistema, como hemos visto, se ha introducido en los gobiernos de ambas naciones a través de imposiciones y esto ha provocado que las instituciones públicas absorban el mensaje e implementen, entre otras cosas, la manera de gestionar en aras de lograr una supuesta mejora en la prestación del servicio al usuario.

En primera instancia, cabe recordar que para cada factor; Individuales, Psicosociales y Administrativo – Organizacionales; existen subfactores asociados, con el fin de identificar ciertas afirmaciones, con las cuales los trabajadores están de acuerdo o en desacuerdo, además de reconocer ciertos aspectos del funcionamiento interno, los cuales eran evaluados por los trabajadores en términos de satisfacción o insatisfacción y de la creación de una escala de valores o condiciones asociadas a ciertos aspectos del funcionamiento interno, las cuales fueron construidas por el personal.

Además para cada subfactor, se encontraron fortalezas y debilidades, lo cual permitió el cruce de información y el reconocimiento de las siguientes percepciones.

Lo primero que resalta es que coincidentemente las fortalezas y debilidades observadas para cada Institución, son las mismas, es decir se homologan, esto indica que aparentemente la manera de pensar del funcionario público en Chile y México es relativamente similar.

En cuanto a las fortalezas observadas, en la pregunta numero uno correspondiente al Factor Individual, podemos ver, por ejemplo, que el nivel de identidad que los trabajadores perciben respecto al reconocimiento que las organizaciones sociales hacen del trabajo es altísimo; al igual que la motivación (pregunta numero 2) que existe para con el trabajo y con el nivel de apoyo de parte de la jefatura (pregunta numero tres). En general entonces podemos decir que nos encontramos frente a un grupo humano que siente que su trabajo es reconocido por las organizaciones sociales, que se siente motivado por el trabajo que realiza y además tiene muy claro cuales son sus funciones.

Las debilidades, coincidentemente, giran en torno a las mismas percepciones, por ejemplo existe la percepción de que antes se estaba mejor que ahora,(pregunta numero cuatro) lo que implica

que se han perdido funciones, responsabilidades, atribuciones que de alguna manera se traducían en beneficios para los trabajadores. Llama la atención, también, el poco o nulo reconocimiento, cuando corresponde, hacia el funcionario (pregunta numero cinco) y el bajo nivel de satisfacción en torno al acceso a la capacitación.(pregunta numero seis)

Los factores Psicosociales también nos muestran una coincidencia relativa, en cuanto a las fortalezas y debilidades.

En cuanto a las fortalezas, la percepción de los trabajadores con respecto a el nivel de cooperación que existe al interior de cada equipo de trabajo (pregunta numero siete) es muy buena. Comparten también un muy buen nivel de comunicación en estos mismo grupos de trabajo,(pregunta ocho) y comparten también, la percepción de que los directivos están impulsando un proceso modernizador en la respectiva institución (pregunta nueve) y en relación a este proceso coincidentemente también consideran que han avanzado mucho en relación con dicho proceso,(pregunta diez) finalmente, se comparte también, una buena percepción en relación a la manera como se resuelven los conflictos internos.(pregunta numero once)

En cuanto a las debilidades de los factores psicosociales, existe también una percepción homologa de parte de los trabajadores tanto de Chile como de México, así podemos ver que aun cuando el nivel de cooperación en el equipo de trabajo es muy bueno, en ambas instituciones, existe la percepción generalizada de que cada departamento defiende su parcela (pregunta numero doce), además no existe satisfacción con respecto al flujo de información institucional (pregunta numero trece), tampoco existe la cultura de expresar discordancia con el jefe (catorce), sea por el motivo que sea. Existe también en ambas instituciones quienes están por cambiar todo y los que no entran en esta dinámica organizacional definitivamente (pregunta numero quince). Esto aparentemente tiene estrecha relación con la organización de tipo jerárquica weberiana en donde resaltan característica tales como la estructura jerarquía, con todas sus características, tales como la comunicación formal descendente.

Por otra parte lamentablemente existe una fuerte percepción en ambas Instituciones de que no existe una buena relación entre la Asociación de Funcionarios o Sindicato de Trabajadores y la Dirección de la Institución respectivamente(pregunta numero dieciséis). Esto aparentemente tiene sus raíces; en el caso de Chile, en que las Asociaciones de Funcionarios son percibidas como algo más bien desgastado en términos institucionales, esto producto de la desmantelación que se hizo

de ella durante el periodo de la dictadura, sin embargo la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) en la actualidad comienzan a reposicionarse tanto institucionalmente como a nivel Estatal. En el caso de México es distinto, como a la fecha no existe aún en la practica el servicio civil de carrera, el sindicato viene a realizar las funciones de negociador ante las autoridades, por ende es percibido como la contraparte de la dirección de la institución, lo que generalmente implica un sesgo negativo.

Finalmente, los factores administrativos y organizacionales también nos muestran una coincidencia relativa , en cuanto a las fortalezas y debilidades.

Respecto a las fortalezas podemos afirmar que existe un total acuerdo con respecto al horario y a la jornada de trabajo(pregunta diecisiete), en ambas instituciones, además existe la percepción compartida de una total claridad con respecto a las obligaciones propias del cargo (pregunta dieciocho) y a lo que piensan los usuarios de los servicios que prestan (pregunta diecinueve). En cuanto a los beneficios institucionales (pregunta veinte) y a las remuneraciones (pregunta veintiuno) coincidentemente nos fue imposible detectar fortalezas, en la percepción de los funcionarios.

Las debilidades observadas para este indicador en relación a las condiciones ambientales (pregunta veintidós) nos habla de una carencia de equipos e instalaciones en el lugar de trabajo.

Una debilidad, un poco cuestionable, tiene que ver con que la percepción de los trabajadores es que muy poco conocen como se maneja el presupuesto institucional (pregunta veintitrés). Eso si, se comparte la vieja sensación de que acá debe pedirse todo por escrito (pregunta veinticuatro). Ambas percepciones, también están ligadas a la estructura jerárquica weberiana, donde el nivel cupular toma las decisiones y solo de estas informa a través de un canal formal de comunicaciones el cual no esta dirigido específicamente a todos los trabajadores que en ella laboran. Con respecto a pedir todo por escrito esto dice relación con el derecho administrativo donde se manifiesta que solo se puede hacer lo que la ley dice o lo que el jefe le encomienda a través de una descripción de funciones en términos generales.

En el caso de los beneficios (pregunta veinticinco) y de las remuneraciones (veintiséis) coincidentemente también, los funcionarios señalan no estar de acuerdo con ello, sin embargo este parece ser un pensamiento compartido por lo menos en todas las administraciones públicas de América latina.

Para el caso del juego de priorizar, nuevamente vemos una cierta similitud en la percepción de los trabajadores con respecto a ciertos valores de la organización, los cuales tienen un impacto en el funcionamiento corporativo, en los grados de confianza mutua y en las perspectivas de cambio planeado que se estén realizando o se intenten realizar.

De manera más detallada podemos ver como las semejanzas vuelven a aparecer, aunque no en términos porcentuales si en orden de prioridades.

1. En la primera afirmación llama la atención que según la percepción de los trabajadores de ambas instituciones el requisito más importante para ser jefe sea el "título y la experiencia profesional", lo que implica que quienes están dirigiendo ya sea como mando superior o medio el aparato burocrático son profesionales, con por lo menos licenciatura. Como segunda opción se ve claramente la distinción entre un país que a practicado el servicio civil de carrera y otro que recién lo incorpora, pues en el caso de los trabajadores de SERNAC, ellos si creen en la posibilidad de una "carrera funcionaria". En el caso de México, al no existir este servicio civil de carrera, los funcionario no lo perciben como importante y por ende es ubicada como la ultima en esta escala de prioridades, el segundo requisito para los funcionarios de PROFECO es pues el "vinculo y prestigio político", esto habla de lo cercano que son los sindicatos de trabajadores con las estructuras políticas. En el caso de Chile, aparentemente pudiera existir un desgaste del tema político sino una subvaloración. Coincidentemente, los trabajadores de ambas instituciones señalan a la "capacidad para trabajar en equipo" como la tercera opción, esto podría entenderse como la valoración del trabajo en grupo, de alguna manera la valoración de cada uno como trabajador.
2. La segunda afirmación dice relación con las características de las jefaturas en estas instituciones y como primera característica los funcionarios de ambas instituciones dicen que la principal característica de los jefes es que "delegan responsabilidades en sus dirigidos", esto significa que el principio de la delegación se esta cumpliendo, esto pudiera ser de buena o mala manera, sin embargo lo único que nosotros podemos constatar es que este principio es valido. Como segunda característica, los funcionarios de SERNAC consideran que los jefes "toman decisiones en forma autónoma", lo que podría entenderse como una distancia entre los mandos medios y los superiores, sin embargo los funcionarios de PROFECO consideran que esta opción es la tercera, según sus percepciones, y que en segundo lugar se encontraría "tener claro los objetivos que persiguen". Esto es reflejo de una estructura clara y ordenada.

Lo que llama la atención es la percepción de la última de las características de los jefes, pues en ambas instituciones existe la percepción de que no se “facilita la participación de los dirigidos”.

3. la tercera afirmación dice relación con como actúan las jefaturas de la institución entre si, acá podemos ver que la primera opción según la percepción de los trabajadores de SERNAC es completamente distante de la de los de PROFECO para los primeros lo que resalta de esta relación es que “actúan independientes unas de otras”, o sea poca comunicación interna, en el caso de los trabajadores de PROFECO ellos consideran que esta opción es la última, lo que nos hace reforzar la idea de una estructura mas ordenada. Las opciones segunda y tercera, son compartidas por los trabajadores de ambas instituciones, es así como “comunicadas diariamente “ y “lealmente” respectivamente son consideradas en el mismo orden como una característica de la relación entre las jefaturas. Esto podría entenderse como que existe buenas relaciones entre los jefes y que existe una comunicación, a lo mejor no lo suficiente, pero existe y que además la lealtad es parte de la cultura organizacional.
4. El cuarto cuadro de valores esta relacionado directamente con los trabajadores y sus necesidades. En el caso de Chile y particularmente el SERNAC , es una institución que perdió muchos beneficios para sus trabajadores y esto ellos lo resienten y manifiestan y por eso consideran que “un buen departamento de bienestar” es algo que deben recuperar. Para los trabajadores de PROFECO, en donde trabajan mucho más personas en términos concretos que en SERNAC, el tema de el acceso a la tecnología es todavía un materia insuficiente, es por esto que es la mayor demanda de sus trabajadores, para el caso de SERNAC esta cubierto casi en su totalidad por ende la demanda en este caso se postergan hasta el ultimo lugar de sus necesidades. Como segunda opción, los trabajadores de SERNAC consideran que es necesario tener más “momentos recreacionales integradores” y los funcionarios de PROFECO consideran que el “buen departamento de bienestar” es el indicado. La tercera opción para los trabajadores de ambas instituciones es la necesidad de un comedor para almorzar, este espacio esta reconocido como vital en muchos estudios de motivación laboral. Finalmente y como ya habiamos indicado en la ultima opción los funcionarios de SERNAC difiere de los de PROFECO, pues para los trabajadores de SERNAC el tema informatico esta prácticamente superado, por ello su baja consideración, de esta misma manera los funcionarios mexicanos consideran que los momentos recreacionales no son importantes.

5. En el quinto cuadro preguntamos a los funcionarios cual era el valor que más se respetaba, en esta pregunta podemos ver algunas diferencias de percepción entre ambas percepciones, para el caso Chileno, el primer valor es la "responsabilidad con el trabajo", podríamos hipotetizar y decir que existe una real vocación de servicio, para los mexicanos, la "lealtad entre compañeros" es el valor más importante, en segundo lugar encontramos como más importante para los chilenos "el respeto por el compromiso contraído", su deber de cumplir, los funcionarios de PROFECO, en cambio consideran más importante "la responsabilidad con el trabajo". En tercera opción aparece la lealtad entre compañeros para los chilenos y "la transparencia" para el los funcionarios mexicanos. Es esta misma opción la ultima de los funcionarios chilenos y la de los mexicanos es "el respeto por el compromiso contraído".
6. El sexto cuadro de valores viene en destacar al funcionario más prestigiado, y para ambos grupos de trabajadores el "que tiene grandes vínculos políticos" es el más prestigiado, esto dice relación con el tema político de la administración pública, es decir se refuerza la idea de que el sistema burocrático esta dirigido por políticos que buscan satisfacer la necesidad de mantener el sistema político para el bien del régimen. Como segunda opción los funcionarios de SERNAC, insisten en "los que muestran gran competencia profesional", siendo algo coherente la profesionalización del aparato burocrático. Para el caso de PROFECO, esta opción no fue considerada como relevante por los trabajadores, es por ello que ni si quiera figura. Para ellos, "los que se arriesgan a hacer cosas nuevas", son los funcionarios más destacados, en segundo lugar. En tercer lugar se comparte la idea de la antigüedad, y es así como "los que llevan muchos años en el Servicio", se considera en ambos casos como importante. Finalmente, la cuarta opción es coincidente, aun cuando para los trabajadores de PROFECO esta opción se haya repetido, así "los que se arriesgan a hacer cosas nuevas" son considerados los menos importantes dentro de cada organización, esto dice relación con las costumbres y las practicas administrativas, las cuales son difíciles de modificar. En el caso de PROFECO, la opción "los que muestran gran competencia profesional", no figuró en ninguna elección.
7. El séptimo cuadro valorico, preguntamos acerca de la percepción entre un ayer y hoy, en relación a espacio temporal. La percepción de los funcionarios de SERNAC es que esta tiene "un liderazgo en el tema que le es propio", es decir se perciben como una buena institución pública, los funcionarios de PROFECO, sin embargo asocian el hoy con el "incremento de su

capacidad profesional”, esto habla de una evolución aparentemente en su dotación de personal. En segundo lugar, la percepción de los funcionarios en Chile es que la institución hoy “tiene más prestigio”, para los funcionarios de PROFECO existe la fuerte percepción de que hay “una mayor cohesión como institución”, seguramente esta percepción dice relación con un trabajo ahora, más participativo o grupal. En tercer lugar, la percepción de los funcionarios de SERNAC, dice relación con el “incremento de su capacidad profesional”, esto es efectivo, pues en dicha institución hubo una evolución de su dotación, en términos de un aumento de profesionales, los que hasta inicios del noventa eran los menos que trabajaban en dicha organización, cabe destacar que esto no implicó necesariamente el despido, sino además de la incorporación natural a la institución hubo un esfuerzo de muchos funcionarios por terminar sus licenciaturas y esto se logró en un considerable número. Para los funcionarios de PROFECO, en cambio, “el liderazgo en el tema que le es propio” es la tercera diferencia entre este PROFECO de ayer y de hoy, más bien aparentaría una no evolución en el tema que le es propio, esto no con una connotación negativa, sino más bien de un mantener muy bien un ámbito único de trabajo. La última diferencia que perciben los funcionarios de SERNAC entre este ayer y hoy, es que ahora no hay “mayor cohesión como institución”, lo que refuerza la idea de pérdida de atribuciones para los funcionarios, otra manera de percibir esto es que la reciente democratización de las instituciones en Chile las hace aparecer como más caóticas o disgregadas, sin embargo, su funcionamiento es normal. Para los funcionarios de PROFECO, existe una suerte de contradicción pues esta opción, “el incremento de su capacidad profesional”, ya fue considerada como segunda diferencia entre este ayer y el hoy, es por esto que consideramos una cierta contradicción en términos grupales, sin embargo nos queda claro que sí existe esta evolución de profesionales. Cabe destacar, que para los trabajadores de PROFECO, la opción “su mayor prestigio”, no fue considerada.

8. En el octavo cuadro le preguntamos a los funcionarios de SERNAC y PROFECO respectivamente cual era su percepción con respecto a que era necesario hacer para modernizar estas instituciones y ellos nos dijeron que, para los primeros, se necesita “cambiar la mentalidad de los funcionarios”, esto responde seguramente a que en Chile la incorporación de este modelo de gestión de la nueva gerencia pública fue abrupto y de manera irregular, pues su ámbito de implementación era parcial y con características propias

de su cultura organizacional, entonces nos encontramos con funcionarios de carrera acostumbrados a procesos formales, burocráticos, jerárquicos, los cuales de alguna manera siguen imperando. Para los segundos, la necesidad de la "incorporación de tecnología computacional en todos los departamentos" pasa a ser el eje de cualquier evolución, esto dice relación con algo considerado casi como una herramienta básica de producción. Cabe destacar que a mayor numero de trabajadores más difícil de cubrir todas las necesidades. Para los funcionarios de SERNAC esta tema informatico se ubica en segundo lugar, cabe destacar que ambas instituciones tienen paginas web y muchos trabajadores cuentan con correo electrónico de la institución, pero mientras no sea cubierto el cien por ciento esta será una demanda en la agenda. En segundo lugar los trabajadores de PROFECO consideran que es necesario "seguir haciendo las cosas como hasta se hacen", esto es concordante con esta idea anterior de una no evolución en términos de funciones legales, lo cual se traduce en más experticia. En tercer lugar de manera coincidente, se considera que es necesario "cambiar la legislación que norma su funcionamiento", en la ultima opción los funcionarios de SERNAC mencionan la opción "seguir haciendo las cosas como hoy se hacen", y los funcionarios de PROFECO persisten en una menor importancia a "cambiar la legislación que norma el funcionamiento". esto es aparentemente por una cultura de la practica administrativa, es decir, ciertas formas de realizar el que hacer gubernamental.

9. En el penúltimo cuadro, lo que hicimos fue subdividir la función legal o misión institucional, como se le ha denominado más pluralmente, en cuatro segmentos y los funcionarios los ordenaron según sus percepciones, este recuadro habla más bien de un reconocimiento generalizado de esta función legal, sin embargo, cabe insistir en el hecho de que esta no es reconocida como tal, sino como la misión institucional.
10. Finalmente en el ultimo cuadro, consultamos la percepción de los trabajadores respecto a las motivaciones que tenían por trabajar en estas respectivas instituciones y ellos nos comentaron, que sin lugar a duda el tema de la "estabilidad laboral", es lo más importante, en segundo lugar aparece el compromiso funcionario de los trabajadores de SERNAC para con la institución, en México el segundo lugar lo vuelve a ocupar la estabilidad en el empleo, en tercera opción coincidentemente ambos grupos de trabajadores dicen estar conformes con el "ambiente de trabajo que se vive", finalmente la insatisfacción es compartida con respecto al tema de sueldo y condiciones laborales.

5. Comentarios.

Tras haber concluido este estudio de campo en las organizaciones mencionadas, consideramos que el estudio en si, nos permite conocer de manera paralela la percepción de los trabajadores con respecto a ciertos temas que se están viviendo organizacionalmente y el cual les debiera afectar en su manera de realizar el trabajo, es decir la cultura organizacional y las practicas administrativas. Por lo tanto, cuando al concluir vemos fortalezas y debilidades homologas, de alguna manera podemos inferir que ambos funcionarios públicos tienen las mismas motivaciones para ejercer su trabajo y lamentablemente las mismas necesidades insatisfechas.

Este que es un estudio indagatorio, podría arrojar en primera instancia una tendencia mas o menos similar en cuanto a la manera de actuar de los funcionarios públicos latinoamericanos, hoy día, esto significa que aunque se han incorporado técnicas, herramientas o sistemas de trabajo, los funcionarios aparentemente mantienen su espíritu burocrático clásico.

CAPITULO V: Conclusiones Generales.

Finalmente en este capítulo presentaremos nuestra percepción con respecto a como la administración pública, chilena y mexicana, se ha visto envuelta en esta nueva dinámica organizacional, la cual ha intentado ser sustento teórico y que específicamente ha afectado al funcionario público, que es quien de alguna manera es el responsable de la prestación del servicio.

Cuando nos preguntábamos el nivel de impacto que podía tener un modelo de gestión para la administración pública existía una suerte de asumir a la nueva gerencia pública como un modelo ideal, a partir de la bibliografía existente en forma abundante al respecto, y de las experiencias prácticas ejercidas en mi vida laboral en el sector público. Sin embargo existía una suerte de incertidumbre porque por lo general existe la percepción de que las organizaciones latinoamericanas siguen normalmente modelos organizacionales occidentales, pero en lugar de caracterizarse por la eficiencia, presentan un conjunto de comportamientos anómalos al modelo, contradictorios con su espíritu y, en definitiva, son acusados de ineficientes, lentos, burocráticos (en el sentido peyorativo del término), poco modernos, entre otras. Como el modelo no puede ser culpado, dado que ha demostrado su eficiencia en otras latitudes, se busca la fuente del fracaso en los propios latinoamericanos, que son entonces caracterizados como flojos, ineficientes, poco comprometidos, paternalistas, entre otras definiciones.

Sin embargo, tras realizar esta investigación que tuvo como objetivo central reflexionar sobre el proceso conocido actualmente como Modernización del Estado, asociado a la idea de asumir a la eficiencia técnica apolítica o al modelo gerencial emanado de la economía neoclásica, como un nuevo modelo para la administración pública.

Lo primero que llama la atención es que efectivamente en ambos casos se constata la presencia de procesos denominados o encaminados hacia la modernización, los cuales tienen en común la imposición u obligatoriedad impuesta por parte de estructuras supragubernamentales, como lo vimos.

El como fue resuelto?, es básicamente definido, internamente, pues externamente se somete en la mayoría de los casos a procesos de privatización; a ciertos procesos organizacionales, con el fin

de realizar una mejor calidad en la atención al usuario, es decir un mejor servicio hacia la comunidad. Para ello se han practicado talleres de planificación estratégica, proyectos internos de reestructuración, fomento a la renuncia voluntaria, incorporación del ejercicio de la capacitación, incorporación parcial de procesos informáticos, definición de centros de costos, entre otras medidas.

Estos procesos tienen sus raíces en las directrices definidas para el Estado, por parte del Gobierno y en ambos casos, esta orientado por el proceso económico neoliberal. Como lo vimos en el capítulo uno.

Sin embargo, lo primero que llama la atención, es la percepción de los trabajadores de ambas instituciones. en términos generales, así podemos ver que las fortalezas para una son las mismas que para los otros, al igual que lo considerado como debilidad.

Resalta la opinión de los funcionarios, de ambas instituciones, con relación al nivel de necesidades insatisfechas, las cuales aparecen como prioritarias en cualquier proceso de reforma, mejora, cambio o como quiera llamarse. Además, podemos constatar, en base a las percepción de los trabajadores que aun se mantienen viejas practicas administrativas, propias de la cultura burocrática teórica y que a pesar de que entre los trabajadores se percibe un proceso de innovación o de modificación en sus trabajos en la institución, impulsado y reiterado periódicamente, este no logra internalizarse, podríamos considerar aquí la existencia de normas o reglas que imposibilitan realizar el trabajo de otra forma.

Estas situaciones parecen no permitir un cambio en la gestión del funcionario, puesto que aunque han ocurrido cosas que han alterado su ambiente laboral, estas situaciones no han alterado la cultura organizacional propia del sector público, caracterizada por la jerarquía, el formalismo, la planeación, el presupuesto anual, el servicio a la comunidad, entre otros.

Estas mismas características que bajo la lógica del mercado, costo – benéfico, hicieron ir cambiando el escenario de la percepción general de una buena administración pública hacia una en la que se asume aquel ambiguo concepto de la administración publica peyorativa.

Cabe destacar el hecho de que tanto en Chile como en México no existen administraciones públicas clásicas o naturales, como las que podrían ser la francesa o alemana, esto debido a que por ejemplo el sistema de administración de personal se basa prioritariamente en el sistema de

botín político, no respetando del todo el sistema de servicio civil de carrera. Sin embargo, y con características propias de desarrollo poseen una cultura organizacional característica de una organización pública.

Con respecto a considerar este movimiento como una reforma a la Administración Pública, como vimos, muchos han opinado sobre este y otros modelos generados a partir de que se asumió la dicotomía política – economía. Pero son pocos los que entran a reflexionar sobre el objeto de estudio de la Administración Pública, o como la manifestaba Bonin “ la Administración Pública es una categoría que se liga al estudio de las leyes administrativas y el personal en el que encarna la propia administración: los funcionarios públicos”.⁸⁹

Al recorrer los diferentes autores podemos ir constatando que la influencia de estos nuevos modelos es fuerte y está aparentemente decidido a reformular la manera de gestionar en la Administración Pública, esto a partir de su incorporación como campo de estudio.

Con esto se corre el riesgo de abandonar nuestra cuna, que es la Ciencia Política. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo, ciertas situaciones empiezan a afectar las relaciones entre la sociedad y el Estado, obligando a éste a asumir o reasumir actividades que aparentemente no eran de su competencia, bajo la lógica del Estado moderno.

En síntesis, podemos sugerir que la Administración Pública lo que necesita es de buenos funcionarios públicos más que de técnicas o de metodologías de otras disciplinas o ciencias, impuestas o copiadas.

Y como lo expresa el Dr. Omar Guerrero, creemos que tras revisar estas experiencias lo mejor para ambos gobiernos es realizar un proceso de modernización que abarque otras áreas no solo la económica. “la modernización es un proceso global que atañe a todas las sociedades contemporáneas y que encierra ciertos aspectos específicos tales como la modernización social, la modernización económica, la política, la administrativas, entre otras.”⁹⁰

Con esto, creemos es necesario reforzar la idea de que la reforma o modernización del Estado es posible, solo si esta no se limita a la liberalización económica, es decir debe ir en concomitancia

⁸⁹ Guerrero, Omar; *Los principios de la Administración Pública*, en *La teoría de la Administración Pública*, editorial Harla, México, 1986; esta cita es mencionada por el Dr Guerrero, a partir de la versión publicada en 1812 de “Principios de administración Pública” de J.C. Bonin, Francia.

⁹⁰ Guerrero, Omar; *El Estado en la era de la modernización*. México, 1991, Edit. Plaza y Valdés, p.12

con la liberalización política y una reforma administrativa, pues esta es la que efectivamente tiene grados de afección en sus trabajadores, de lo contrario solo nos seguiremos viendo envueltos en procesos organizacionales acéfalos.

Bibliografía

1. Acuña, Eduardo & Fernández, Francisco. "Análisis de Cambios Organizacionales: Utilidad para Políticas Sociales". Documento de Trabajo, CEPAL. Santiago, 1993.
2. Ayala Espino José. **Instituciones y Economía**. Una introducción al Neo Institucionalismo económico, Fondo de Cultura económica, México 1999.
3. Barzelay, Michael **Atravesando la Burocracia**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C y Fondo de Cultura Económica, México 2000.
4. Blake, Robert; Srygley, Jane & Adams, Anne. **La Estrategia para el Cambio Organizacional**. Addison-Wesley Iberoamericana. Massachusetts, 1989.
5. Bochenski, I.M.; **Los métodos actuales del pensamiento**, décimo sexta edición, Rialp, S.A. Madrid, 1988.
6. Bozeman Barry (coordinador) **La Gestión Pública su situación actual**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala y Fondo de cultura económica, México 1998.
7. Brunner, José Joaquín. **Bienvenidos a la Modernidad**. Editorial Planeta. Santiago, 1994.
8. Buchanan, James y Tullock, Gordon; "la estructura conceptual" en **El calculo del consenso**. Barcelona, Edit. Planeta Agosti. 1993.
9. Buchanan, James; Capitulo dos, en **Ensayos sobre Economía política**. México, alianza editorial mexicana. 1990 (1989).
10. Burke, Warner.; **Desarrollo Organizacional. Punto de vista Normativo**, Addison – Wesley Iberoamericana, Massachusetts, 1987.
11. Casar, María Amparo y Pérez, W. **El Estado empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?**, México, 1980, Siglo XXI.
12. Crozier, Michel; **El Fenómeno Burocrático**, Editorial Amorrortu. Buenos Aires, 1969.
13. Fayol, Henry, **Administración Industrial y general**, editorial ateneo, Argentina, 1956.
14. Flisfisch, Angel, "los desafíos del estado chileno en la década de los noventa". En **Reforma del Estado. Más allá de la privatización**, en Bodemer Klaus, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), 1993.
15. Góngora, Mario. **Ensayo Histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX**. Santiago - Chile, Editorial Universitaria. 1990.

16. Gore, Al. **Un Gobierno más Efectivo y Menos Costoso**, México. EDAMEX. 1994.
17. González Compeán Miguel, y Lomelí Leonardo, **El Partido de la Revolución: Institución y conflicto (1928 – 1999)**, Fondo de Cultura Económica, México 2000.
18. Guerrero; Omar **La Administración Pública del Estado Capitalista**, Editorial Fontamara, México 1986.
19. Guerrero; Omar, **Del Estado Gerencial al Estado Cívico**, editorial Miguel Angel Porrúa y Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.
20. Gelinier Oscar, **El Secreto de las Estructuras Competitivas**, edición original Edition Homes el techniques, Paris 1965, edición española tea, 1967.
21. Habermas, Jurgen. **El Discurso Filosófico de la Modernidad**. Madrid, Editorial Taurus Humanidades. 1999.
22. Hayek F. A; **Camino de Servidumbre**, reimpresión , alianza editorial, España, 2000.
23. Hayek F. A; **Democracia, Justicia y Socialismo**, reimpresión, editorial Diana, México, 1979.
24. Hernández, A. (Coordinadora.) **Administración y Desarrollo de Personal Público**. Instituto Nacional de Administración Pública, México. 1994.
25. Humpel, Carl. **La Filosofía de Las Ciencias Naturales**. Madrid, Alianza Edit, 1966.
26. Ibarra, David. **Privatización y otras expresiones de los acomodos de poder entre Estado y Mercado en América Latina**. México, UNAM, 1990.
27. Kliksberg, B. (compilador) **El rediseño del Estado, una perspectiva Internacional**, México, Instituto Nacional de Administración Pública de México y Fondo de cultura económica. 1994.
28. Lynn Naomi B; y Wildavsky Aarón (Compiladores), **Administración Pública, el estado actual de la disciplina**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de cultura economica, México 2001, (1990).
29. Marcel, Mario. "Redimensionamiento Estatal y finanzas públicas. El caso de Chile" **Memoria del Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América latina**, INAP, México 1989.
30. Medina Peña L; **Hacia el nuevo Estado, México, 1929 –1994**. Fondo de cultura económica, México 1994.
31. Mises, Ludwig V; **Burocracia**; 1944 por Yale University Press. Este documento se trabajo sobre la traducción española de Dalmacio Pavón. Unión Editorial. Madrid.

32. Mises, Ludwig V; **Sobre liberalismo y Capitalismo I**, Traducción Unión editorial, Barcelona 1996.
33. Osborne, David y Ted Gaebler. **El Nuevo Modelo de Gobierno: como Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público**. México, Ediciones Gernika. 1994 (1992).
34. Powell Walter W; y Dimaggio Paul J; (Compiladores), **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México y Fondo de cultura económica, México, 1999, (1991).
35. Rousseau Isabelle, *México: ¿Una revolución silenciosa? 1970 -1995, élites gubernamentales y Proyecto de Modernización*, El Colegio de México, 2001.
36. Sánchez, G. José Juan, **La Administración Pública como ciencia, su objeto y su estudio**, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Plaza y Valdes, S.A: de C. V. México, 2001.
37. Sánchez, G. José Juan, **La gestión pública: una aproximación teórica y practica**" Mimeo.
38. Sartori G. y Morlino L. **La comparación en las Ciencias Sociales**, Alianza Universitaria. Madrid 1994.
39. Skocpol Theda, "Trayendo el Estado de vuelta: estrategias de análisis en la investigación actual", en Evans, Rueschmeyer and Skocpol eds., **Bringing the State Back in**, Cambridge University Press, 1984.
40. Vélez, F. "El cambio de estilo de políticas públicas en México". En **Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad**. México: ITAM, Universidad Anahuac y Colegio Nacional de Ciencias políticas y administrativas. México, 1999.

Revistas o Documentos.

41. Guerrero Omar, "Nuevos Modelos de Gestión Pública", México, **Revista digital Universitaria**. Vol. II, núm. 3. 2001.
42. Lynn, Laurence. "Reforma Administrativa desde una Perspectiva Internacional: Ley Pública y la Nueva Administración Pública". México, **Gestión y Política Pública**. Vol. V, núm. 3. 1996.
43. Meyer Lorenzo, *El presidencialismo: del populismo al neoliberalismo*, Revista Mexicana de Sociología , año LV/núm. 2, abril - junio.

44. Metcalfe, Les. "Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación". Brugué, Quim y Joan Subirats (eds.). **Lecturas de Gestión Pública**. Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas. 1996.
45. Santana Leonardo Rabell y Mario Negrón Portillo. "Reinventing Government: Nueva Retórica, Viejos Problemas". San Juan, Puerto Rico, **Revista de Administración Pública**. Vol. 27, núm. 2. 1995.
46. Stiglitz Joseph, "los cuatros pasos al infierno del FMI" ,**The Clinic**, jueves 2 de Mayo 2002, año 4, N° 76, pagina 8, Santiago – Chile.
47. Uvalle Berrones, Ricardo. "El carácter Multifacético de la Gestión Pública Contemporánea". **Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, IAPEM**, N° 37, enero – marzo 1998. pp.4-24.
48. Valdés Ugalde, Francisco. *Concepto y estrategia del la reforma del Estado*, en Revista Mexicana de Sociología, IIS – UNAM, año LV, n° 2, abril – junio, 1993.

Tesis

49. Sánchez, José Juan, G; **La Administración Pública en la reforma del Estado en México**, Tesis Doctoral en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1997.

Páginas web

50. Diccionario de *términos claves para una sociedad libre y virtuosa*:
 "www.geocities.com/alcaide_econoh/la_escuela_austriaca.htm"

Capítulo Dos

51. Constitución Política de la Republica de Chile, Ediciones Publibey.
52. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición de la Comisión Federal Electoral.
53. Ley 19.496. Establece las normas sobre protección de los derechos de los consumidores, publicada en el diario Oficial de Chile, en 7 de marzo de 1997.
54. Ley Federal de Protección al Consumidor, Dionisio J. Kaye, segunda edición, Editorial IEE,S.A.
55. **Documentos internos de SERNAC y PROFECO, tales como:**
 - a) Planeación Estratégica.
 - b) Informes de Gestión.

- c) Manuales de Inducción.
- d) Reglamentos internos.
- e) Manuales de Organización y Método.

56. Estatuto Administrativo, Ley N° 18.834. para funcionarios públicos, Ediciones Publliley.
 57. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, editorial Porrúa.

Tesis

58. Muzquiz Gastelum Evangelina E; **Modernización administrativa y participación ciudadana en la Administración Pública, el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor 1997 –2000**, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2001.

PAGINAS WEB

59. www.sernac.cl
 60. www.profeco.gob.mx

Capítulo tres

61. Amaro Guzmán Raymundo, *Administración de Personal*, Editorial Limusa y Noriega, México, 1990.
62. Bosquet, R. *Evolution et perspective de la fonction personnel*, en *Practique – de la fonction Personnel*, París, Weiss- Morin, les edittions d’Organization, 1982.
63. Dessler, Gary; **Administración de Personal**, sexta edición, Prentice – Hall Hispanoamérica, S.A. México,1996.
64. Hernández Puente Adriana, *Administración y desarrollo de Personal Público*, INAP, México, 1980.
65. Klingner Donald E. y John Nalbandian, *La Administración de Personal Público: contextos y estrategias*, México, 1998.
66. Reyes Ponce Agustín, *Administración de Personal, Relaciones Humanas*, Editorial Limusa y Noriega, México, 1994.
67. Rostovtzeff Michael, *Administración*, Compañía Continental S.A., traducción de Héctor García Prieto, de la tercera impresión en ingles, México 1961.

68. Sikula F. Andrew, *Administración de Recursos Humanos en empresas*, Editorial Limusa y Noriega, México, 1979.
69. Valle Cabrera Ramón, *La Gestión Estratégica de Recursos Humanos*, Addison – Wesley Iberoamericana, 1995, España.
70. Wendell French, *Administración de Personal, desarrollo de Recursos Humanos*, Editorial Limusa y Noriega, México, 1983.

Revistas o documentos

71. *Manual de Procedimientos del Área de Recursos Humanos*, SERNAC, Santiago, 2000.
72. *Manual de Organización de la Dirección de Administración y Desarrollo de Personal*; PROFECO; México D.F. Febrero 2001

Tesis

73. Hormazaval Zavala Alejandro; **El Recurso Humano en el contexto de la Modernización del Estado en Chile**, Tesis Maestría en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad de Chile, 1994 - 1995.
74. Morales Alvares Fernando y Muñoz Weber Jaime; **El Recurso Humano en el Proyecto de Modernización del Estado**, Tesis de Licenciatura en Ingeniería Comercial, Escuela de Ingeniería Comercial, Universidad ARCIS, 1999.

Capítulo Cuatro

75. Cea M^a Angeles Ancona, **Metodología Cuantitativa, estrategias y técnicas de investigación social**, Editorial síntesis, España.
76. Popper, Karl R; **Conjeturas y refutaciones: el desarrollo del conocimiento científico**, Editorial Piados básica, Buenos AIRES, 1994.
77. Sartori G; y Morlino Leonerdo, **“Comparación en las ciencias Sociales”**, editorial alianza.

Capítulo Quinto.

78. Guerrero, Omar; *Los principios de la Administración Pública*, en **La teoría de la Administración Pública**, editorial Harla, México, 1986; esta cita es mencionada por el Dr Guerrero, a partir de la versión publicada en 1812 de “ Principios de administración Pública” de J.C. Bonin, Francia.
79. Guerrero, Omar; **El Estado en la era de la modernización**. México, 1991, Edit. Plaza y Valdés.

Anexos

N° 1 Cuestionario de Clima organizacional.

Encuesta para ser aplicada a los funcionarios del Servicio Nacional del Consumidor y La Procuraduría Federal del Consumidor.

Nota: Para efectos de la encuesta de PROFECO, se deben cambiar las siglas de SERNAC, por esta y en lugar de hablar de la asociación de funcionarios, debe decir, Sindicato de Trabajadores.

Responda indicando su grado de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones:

	Total acuerdo	Parcial acuerdo	Parcial desacuerdo	Total desacuerdo	No sé
Si hay algo importante que destacar de nuestro trabajo , es que siempre estamos aprendiendo algo nuevo					
Cuando hay eventos o situaciones importantes que enfrentar, todos actuamos como un solo cuerpo					
Muy pocos saben como se maneja el presupuesto del Servicio.					
Entre los funcionarios distingo profundas diferencias entre quienes están por los cambios y quienes no quieren cambiar nada.					
Existen en la Institución formas de medir objetivamente el avance hacia las metas propuestas					
Anteriormente la Institución tenía más peso y trascendencia que la que hoy tiene.					

Aquí todos los funcionarios empiezan a trabajar media hora después de la hora de llegada y se preparan para la salida media hora antes					
Tengo claro las obligaciones propias de mi cargo					
Frecuentemente tengo dificultad para entender lo que mis jefes esperan de mi trabajo					
La evaluación anual de desempeño estimula el despliegue de las mejores capacidades de los funcionarios					
Los jefes son personas cercanas, con las que se puede conversar francamente.					
Con frecuencia me reúno con jefes y funcionarios de nivel similar al mío, para discutir sobre el avance hacia las metas propuestas y las correcciones que debemos realizar					
En este servicio, el poder de algunos departamentos es mayor que el de otros					
Mi grupo de trabajo funciona como un verdadero equipo					
Los profesionales y administrativos de esta Institución, se llevan muy bien.					
El e-mail está de moda, pero es ocupado solo por los jefes					
Hemos dado pasos importantes en pro de la modernización					

	Total acuerdo	Parcial acuerdo	Parcial desacuerdo	No sé
Puede decirse que se ha logrado plena integración, entre el personal con más tiempo en la institución y los nuevos contratados				
Esta Institución ha ido de más a menos				
Aquí todo debe pedirse por escrito.				
Los departamentos con más poder del Servicio, están manejados por jefes con las mayores capacidades profesionales.				
Tenemos claro nuestro objetivo como institución				
Aquí simplemente se hace lo que manda el director.				
Cada año todos participamos en la formulación de los objetivos por unidad				
En este Servicio cada departamento y unidad planifica por su cuenta, sin coordinarse con otras unidades.				
En esta Institución, cada unidad estima su presupuesto conforme los objetivos que hemos definido				
En mi unidad, recibimos información periódica de los indicadores de gestión, que controlan nuestros avances hacia los objetivos				
Tenemos un buen sistema de reclamos y sugerencias, para conocer la opinión del público que atendemos.				
En mi unidad hemos ido ganando en autonomía				
Mi jefatura tiene un alto poder de decisión, en torno a materias que afectan nuestro desempeño				
Los niveles directivos del Servicio, creen firmemente en la necesidad de modernizarlo				
Creo que nadie desde dentro, será capaz de llevar adelante una modernización real del servicio				

La mayoría de los funcionarios en mi servicio, no duda en expresar abiertamente su desacuerdo con el jefe, si sur e la ocasión.				
Periódicamente tenemos problemas debido a la circulación de rumores				
En mi servicio, es muy poco común, que a uno lo feliciten por un buen desempeño				
Cada departamento defiende su parcela				
En mi servicio, se nos alienta a decir lo que realmente pensamos, aunque estemos en desacuerdo.				
Tenemos muy claro lo que el público piensa de nuestro servicio				

A Continuación le pedimos que exprese o indique su grado de satisfacción con:

	Muy Satisfecho	Satisfecho	Poco Satisfecho	Insatisfecho
Los equipos e instalaciones con los que cuento para hacer mi trabajo				
La luz, ventilación y el espacio que posee mi lugar de trabajo				
El apoyo que tengo de mis jefes				
La calidad de la comunicación que tengo con mis compañeros de trabajo en mi departamento				
La calidad de la comunicación que logro con mi jefatura				
La calidad de comunicación que obtengo con compañeros de otros departamentos en la institución.				
La rapidez con que recibo información acerca de lo que hace la Institución en su conjunto				
La manera como se resuelven los conflictos en mi equipo de trabajo				

La forma en que mi jefatura negocia nuestros objetivos con la estructura jerárquica superior				
La forma en que se reconoce a la asociación de funcionarios				
La labor y el rol que desempeña en la Institución la Asociación de funcionarios				
El ambiente de compañerismo que me toca vivir en mi unidad				
El reconocimiento que se hace al esfuerzo de cada cual				
Las posibilidades de desarrollo personal que se me dan en este lugar				
La recepción que se da a las ideas y proposiciones que uno hace				
El reconocimiento que las autoridades de gobierno hacen de nuestro trabajo				
Las oportunidades que se brindan para capacitarme.				
Las oportunidades que se me dan para viajar.				
El sueldo que gano.				
Los beneficios sociales que brinda la Institución				
Las posibilidades que me dan de mejor ingresos con otros trabajos complementarios				
El reconocimiento que los empresarios hacen de nuestro trabajo				
Las normas que rigen el pago de horas extraordinarias				
El valor del servicio que prestamos como Institución.				
Con el tipo de gente que demanda y se beneficia de nuestros servicios				
La calidad y valor de la capacitación que se entrega				
El horario y la jornada de trabajo que me toca cumplir				

El reconocimiento que las organizaciones sociales hacen de nuestro trabajo				
--	--	--	--	--

Finalmente le solicitamos que complete la frase con las alternativas que se indican, categorizándolas de 1 a 4, siendo 1 su primera preferencia (Ejemplo):

Lo que más me importa al evaluar un computador es:	
a) su rapidez	2
b) su capacidad de memoria	3
c) su marca	1
d) su teclado	4

Conforme estas respuestas el entrevistado consideró como lo más importante a evaluar en un computador, (1) su MARCA, a continuación, (2) su RAPIDEZ, en tercer lugar (3) su CAPACIDAD DE MEMORIA Y finalmente,(4) su TECLADO.

Pienso que el requisito más importante para ser jefe en esta Institución debiera ser:	
a) Título y experiencia profesional	
b) Carrera funcionaria en el SERNAC	
c) Vínculos y prestigio político	
d) Capacidad para trabajar en equipo	

Las Jefaturas en el SERNAC se caracterizan por:	
a) Facilitar la participación de sus dirigidos	
b) Tomar decisiones en forma autónoma	
c) Delegar responsabilidades en sus dirigidos	
d) Tener claro los objetivos que persiguen	

Las Jefaturas de esta Institución actúan entre sí	
a) Coordinadas en la acción	
b) Comunicadas diariamente	
c) Independientes unas de otras	
d) Lealmente	

Lo que más necesitan los funcionarios del SERNAC para trabajar con más animo es:	
a) Casino para almorzar	
b) Momentos recreacionales integradores	
c) Un buen departamento de bienestar	
d) Más computadores y teléfonos	

Si hay un valor importante que todos aquí respetamos es:	
a) El respeto por los compromisos contraídos	
b) La lealtad entre compañeros	
c) La transparencia	
d) La responsabilidad con el trabajo	

En el SERNAC los funcionarios más prestigiados son:	
a) Los que se arriesgan a hacer cosas nuevas	
B Los que tienen importantes vínculos políticos	
C Los que llevan muchos años en el servicio	
d) Los que muestran gran competencia profesional	

Si hay algo que diferencia al SERNAC de hoy con el de ayer es:	
a) Su mayor prestigio	
b) Su liderazgo en el tema que le es propio	
c) Su mayor cohesión como institución	
d) El incremento de su capacidad profesional .	

Para modernizar el SERNAC es necesario:	
a) Seguir haciendo las cosas como hoy se hacen	
b) Cambiar la mentalidad de los funcionarios	
c) Cambiar la legislación que norma su funcionamiento	
d) Incorporar la tecnología computacional en todos los departamentos	