

## La modernización del estado en Chile: más allá de la explicación política, una realidad algo distante

Carlos Livacic Rojas \*

clivacic@ulagos.cl

(recebido em 7 de Julho de 2007; aceite em 19 de Novembro de 2007)

La historia es el registro de los cambios experimentados por las sociedades humanas y las instituciones que la constituyen, entre ellas las organizaciones.

Con este nombre (organizaciones) se suele entender aquellas entidades que se integran y estructuran para el logro de una o más metas y cuyos miembros “*desarrollan vínculos recíprocos a partir de las tareas que desempeñan*” (Lucas Marín y García Ruiz, 2002, p. 272), si bien se ha discutido cuán racionales puedan ser en su constitución y estructura, cuán comunes sean siempre sus metas y cuán expuestas estén a ser vistas como “*amplias redes de gentes con intereses divergentes que se reúnen por conveniencia*” (Morgan, 1998, p. 140).

El presente artículo abordará en particular algunos cambios, visualizándolos analíticamente en un ente específico: una organización de servicio público de Chile, el Instituto Nacional del Deporte (Chiledeportes), lo cual implicará hacerse cargo de los matices con que en él se presentan, operan y evolucionan los rasgos y variables organizacionales.

### 1. Un Mundo en Cambio

La apreciación de los cambios requiere remontarse a un pasado ojalá no demasiado próximo, para disponer de una perspectiva histórica que permita su mejor captación y el análisis de su sentido, en la medida de lo posible.

Demanda también, para su más adecuada comprensión, que se enfoquen debidamente las circunstancias en medio de las cuales se produjeron, de las cuales son hijos, es decir, que se los entienda en su contexto. Las organizaciones son, en gran medida, representaciones del momento histórico y de la cultura en la que nacen y que están inmersas.

---

\* Es Académico de la Universidad de Los Lagos de Chile, Doctor en Sociología

Los cambios se han dado siempre, pero son particularmente generalizados, profundos acelerados e interdependientes en los tiempos modernos, es decir, desde el siglo XVIII.

En las dos grandes coordenadas del contexto de las instituciones: la política y la económica, se dan, por aquel entonces, respectivamente, las monarquías absolutas y colonialistas, por una parte, y la revolución industrial por otra.

En ese marco, los Estados se constituyen en inmensos centros de poder, el cual ejercen en forma centralizada y vertical, y que abarca desde las áreas propiamente políticas – soberanía, defensa, relaciones internacionales, justicia, etc.- hasta las culturales, justificando esta amplitud por el supuesto propósito de búsqueda del bienestar de sus súbditos (Estado paternalista y benefactor).

No queda excluido el ámbito económico: los Estados empresariales se afianzan en los niveles primarios (por ejemplo, extracción de recursos naturales), secundarios (por ejemplo, fabricación de armas), y terciarios (por ejemplo, atención educativa), entregando a la vez productos concretos y servicios intangibles, con gradual predominio de estos últimos.

Para la administración de este vasto y variado ámbito de actividades, crean y mantienen numerosas organizaciones estrechamente dependientes del poder central, cuyo conjunto podemos denominar “administración pública”, y que son reflejo e instrumentos de la política estatal global (Estado autocrático).

Por lo mismo, se las dota de normativas rígidas, y a su cabeza se instala a funcionarios de confianza, en cuyas manos desemboquen las decisiones (ya que el resto de su personal carece de atribuciones de iniciativa y se debe respetar el “conducto regular”), con la consecuente centralidad de las resoluciones e inevitable lentitud de la atención.

Se iba así plasmando ya la *“idea difundida (de) considerar el Estado o la nación como organismo en un nivel superordinado. Semejante teoría constituiría el fundamento de un Estado totalitario, dentro del cual el individuo humano aparece como célula insignificante de un organismo o como obrera intrascendente en una colmena.”* (Von Bertalanffy, 1976, p. 35).

En los países y en los conglomerados nacionales regidos por un determinado Estado, éste no encuentra competidores de su acción, lo que genera la tendencia a la estabilidad de dichas organizaciones dentro de tales características.

Sin embargo, la actividad económica se ejerce principalmente como quehacer privado, no estatal. Durante siglos, ella fue bastante elemental – no más allá de los niveles primarios y secundarios - y se llevó a cabo con características que requerían primordialmente ora resistencia física, ora habilidad artesanal. Esta última fue cultivada inicialmente en el plano familiar, y posteriormente en el gremial. Frecuentemente perseguía fines de subsistencia y, en alguna medida, de respuesta a necesidades sociales. Ocasionalmente, producía lucros significativos.

La situación cambió radicalmente al iniciarse la revolución industrial, con la mecanización de los medios de producción, el aumento de tamaño de las empresas, la fabricación en serie -directamente asociada con la reducción de los costos y con las posibilidades de competir favorablemente con otros productores - y, para ello la contratación de mano de obra en una relación de capital y trabajo que reemplazó el tradicional esquema de maestros, operarios y aprendices.

Estas empresas se organizaron en “estructuras simples”, con conducción unipersonal e intuitiva, que muchas veces devino en arbitraria para sus trabajadores. Entre sus rasgos destacan el “empirismo” y la “improvisación” (Chiavenato, 2000).

Diversos factores – como la creciente complejización de las unidades productivas, los desafíos de su competencia con otras, la defensa de los derechos de los operarios y los aportes de la naciente ciencia de la administración- llevaron gradualmente a crear en el sector privado, sobre la base del modelo estatal, nuevas estructuras organizacionales, más racionales, más formalizadas y socialmente más justas. Es entonces cuando comienza a hablarse de “burocracia”, término que por aquellos tiempos ofrece, según puede apreciarse, connotaciones más bien positivas.

Para De Gournay, quien lo utilizó por primera vez en 1745, “*significaba el gobierno de los funcionarios y se aplicaba sólo a los de las administraciones públicas*” (Olmedo, 1994, p. 63).

Con su extensión al ámbito privado, según lo dicho, pasará a ser un sistema que “*se rige por el principio de las atribuciones fijas, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo, es decir existe una firme distribución de las actividades metódicas –consideradas como deberes oficiales- necesarios para cumplir con los fines de la organización. Los poderes de mando necesarios para el cumplimiento de estos deberes se hallan igualmente determinados de un modo fijo, estando bien delimitados los medios coactivos que le son asignados. Para el cumplimiento regular y continuo de los deberes así distribuidos y para el ejercicio de los derechos correspondientes, se toman medidas necesarias con vistas al nombramiento de personas con aptitudes determinadas*” (Weber, 1995, pp. 716-717).

Desde esta perspectiva, el autor daba a esta instancia (Estado) potestades que le permitían entenderlo como una gran estructura racional, que recluta a buenos profesionales que harán funcionar esta gran estructura como un “*Estado que juzga y que se administra a sí mismo, conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, siendo ésta la conexión más íntima con el desarrollo capitalista moderno. La empresa capitalista moderna descansa internamente ante todo en cálculo. Necesita para su existencia una justicia y una administración cuyo funcionamiento pueda calcularse racionalmente, por lo menos en principio, por normas fijas generales, con tanta exactitud como puede calcularse el rendimiento de sus máquinas*” (Weber, 1995, p. 1061).

Llama la atención en todo momento la contraposición entre las empresas y su capital, frente a las organizaciones estatales. En el fondo, su concepción de la burocracia procura, y en alguna medida implica, una justa compensación social de los derechos de los trabajadores frente a los abusos de que eran víctimas en las precedentes estructuras simples, intuitivas, improvisadas.

Con todo, en las organizaciones privadas, si bien conservando los rasgos formales que aparentemente garantizan tal justo equilibrio, la burocracia logró paradójicamente consolidarse, de modo progresivo, como instrumento de la explotación de sus operarios, sujetos en su trabajo a normas impuestas y a controles directos. Ello permitió a Mintzberg afirmar: *Así pues, durante casi la mitad de este siglo, la estructura de la organización significaba una serie de relaciones de trabajo oficiales y normalizadas, concebidas en torno a un rígido sistema de autoridad formal* (Mintzberg, 1988, p. 34).

Las escuelas de Taylor (movimiento de la “gestión científica”, 1947) y de Fayol (escuela de los “principios de la gestión o clásica”, 1949) reforzaron tal estado de cosas, con sus planteamientos a favor de la programación laboral y de la autoridad formal, respectivamente.

Empero, ya en 1939, con los experimentos realizados en la Central Western Electric Hawthorne, comenzaron a echarse los cimientos de una nueva visión, que, en los años 1950 y 1960 adquiriría forma en la llamada escuela de las relaciones humanas, desarrollada por Elton Mayo y sus colaboradores: se pasaría a procurar nuevas maneras de relación, adaptación y coordinación dentro de las organizaciones de trabajo, considerando más adecuadamente la importancia del factor humano en ellas y su incidencia en el propio rendimiento de la operación de las mismas. En otras palabras, se abriría paso a un enfoque humanista.

Con esta nueva forma de ver las organizaciones, se dejan de lado los dos anteriores modelos; a la vez, la preocupación por la máquina y por el método de trabajo, como asimismo los principios de administración aplicables a los aspectos organizacionales, ceden paso a la prioridad o preocupación por el hombre y por su grupo social (entorno). Dicho de otra manera, de los aspectos formales se pasa a los aspectos psicológicos y sociológicos.

Las primeras expresiones concretas de cambios a partir de la experiencia de Hawthorne consistieron en flexibilizaciones informales de las normas. Inevitablemente, con el tiempo se llegaría a la revisión de éstas a la luz de nuevos criterios.

Así, por señalar algunos hitos particularmente significativos, en 1993 Robert Reich postuló la sustitución de las estructuras piramidales propias de la burocracia por organizaciones según un “modelo de telaraña”.

Para él las organizaciones deben entenderse y estructurarse como entidades con procedimientos o acciones más definidas, donde las personas que intervengan en cada parte de las mismas, consiguen un mejor rendimiento personal, lo que incide positivamente en la entrega de un mejor servicio y en mejores resultados para la

empresa. Dicho en otras palabras, en la medida en que los trabajadores se desarrollen, la organización podrá crecer y consolidarse dentro de cualquier nivel o área de trabajo. Para que todo este proceso resulte de buena manera, la comunicación dentro de la organización cumple un papel fundamental, y debe ser sobre todo fluida y clara para encontrar entre todas las soluciones adecuadas a los problemas planteados o detectados por parte de los responsables.

La estructura organizativa de Robert Reich aparece como una estructura menos compleja, donde los niveles de relación y coordinación son más horizontales que verticales. Así, las relaciones al interior de las mismas resultan efectivas y personalizadas. Esta manera de relacionarse, con estilos más directos e inclusivos entre la dirección y los diferentes niveles de empleados, si bien no logra eliminar por completo los posibles problemas en las tareas que se dan dentro de la organización, permite a sus integrantes anticiparse de mejor manera a una situación complicada.

Aunque los problemas y soluciones no se pueden definir por adelantado, tampoco se consideran agendas y reuniones formales de trabajo. En cambio, se mantiene una comunicación frecuente sobre las diferentes situaciones que competen a la estructura, favoreciendo el aprendizaje mutuo de cada grupo, así como el intercambio de experiencias y opiniones – a menudo aleatorio- sobre todo lo que se pretende dentro de la organización.

Con este planteamiento de funcionamiento, la organización asegura que cada participante está comprometido en la búsqueda de ideas que pueden contribuir al progreso del grupo.

Más recientemente aún, a través del modelo de gestión de calidad total (GCT), desarrollado en la última década del siglo XX y particularmente pertinente para nuestro estudio, se persigue una síntesis integradora de eficacia en la generación de productos y servicios, y de eficiencia en cuanto al logro de utilidad y satisfacción para sus usuarios, revisando en profundidad, para ambos propósitos, la participación del factor humano en el diseño y la operación organizacionales.

Inicialmente (1991), se trató más bien de reemplazar la supervisión directa, por procedimientos tecnológicos en la comprobación de la “conformidad al estándar” de producción, lo que se entendió como “gestión de calidad”. De allí, sin embargo, se pasó pronto al concepto de “calidad total”, al “*dar cada vez mayor importancia a la satisfacción de las expectativas de los clientes como eje central y principio básico de la calidad*” (Moreno-Luzón, Peris y González, 2001, p. 9).

Si bien, en esta perspectiva, obviamente se consideraron elementos tan significativos en el mercado como los costes de producción y los correlativos precios para los usuarios, no tardó en surgir la evidencia de que propósitos sólo parcialmente mensurables en su logro, como la satisfacción de los usuarios, implicaban mayores alcances que la mera evaluación de la eficacia del producto o servicio.

Así fue construyéndose, más afinadamente, la noción de la calidad total, impulsada por los desafíos que actualmente deben enfrentar las organizaciones.

“Estos retos pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- *Globalización de los mercados, que ha supuesto un aumento de la competencia al añadir a ésta la dimensión internacional, con una amplitud no conocida anteriormente.*
- *Clientes exigentes, con expectativas y necesidades cambiantes y cada vez más elevadas.*
- *Aceleración del proceso tecnológico, que implica ciclos de vida del producto cada vez más corto.*
- *Éxito de las formas pioneras, más globales y participativas de gestión de la calidad (Moreno-Luzón, Peris y González, 2001, p. 29).*

Para todo ello, “*se facilitan o establecen condiciones más apropiadas para la participación, el compromiso y la cooperación de los directivos y empleados ... hacia una disciplina de carácter más estratégico y global para la empresa*” (Moreno-Luzón, Peris y González, 2001, p. 30).

En esta dirección, se reconocen y formulan 8 principios genéricos y 12 principios específicos de la CGT, destacando entre los primeros la visión compartida de los miembros de la organización, el clima organizativo y el aprendizaje organizativo, y entre los segundos el liderazgo y compromiso de la dirección con la calidad, el cambio cultural, la cooperación en el ámbito interno de la empresa, el trabajo en equipo y la formación (Moreno-Luzón, Peris y González, 2001, p. 32).

Esencialísimo es, entre ellos, el liderazgo: “es necesario que los directivos se transformen en verdaderos impulsores y líderes del proyecto. Si el compromiso y liderazgo del director general y sus colaboradores es insuficiente, los cambios organizativos que debe producir la implantación del sistema de calidad no tendrán el calado suficiente, y las prioridades que se deben orientar a la organización no serán suficientemente difundidas y percibidas por sus miembros.

Puede afirmarse, por tanto, “*que el liderazgo y el compromiso de la dirección es un principio motor (o causal), de cuyo nivel de cumplimiento se derivarán consecuencias para el desarrollo de otros principios*” (Moreno-Luzón, Peris y González, 2001, p. 35).

En el mismo sentido han insistido, acertadamente, otros autores, con aplicabilidad para todo tipo de organizaciones (Lucas Marín y García Ruiz, 2002) o con énfasis particular en los procesos de modernización del aparato estatal (Rodríguez, Cereceda y Worlmad, 2001)..

Colateralmente, esta concepción implica un nuevo enfoque de la precisión de las diferencias entre poder y autoridad, tema de vieja discusión.

Se enfatiza, ahora, que el directivo no es tanto quien ejerce el poder inherente a su cargo, sino que es reconocido como conductor de un proceso en el que suscita el compromiso de otros, acepción cercana al origen del término autoridad (del Latín

augere, promover, suscitar). Dicho de otra forma más radical, el aspecto esencial de la visión es que ésta, al constituir una concepción sobre lo que la empresa es y lo que será en el futuro, se convierte en el sustrato de ideas más básico de la organización, desde la cual se sustentan la *misión*, el *propósito estratégico*, y los grandes *objetivos* de la empresa (Moreno-Luzón, Peris y González, 2001, p. 50).

Sobre este sustrato, *“una organización podrá existir en la medida que haya personas que estén dispuestas a aportar su esfuerzo o un sistema común de cooperación, compartiendo un mismo objetivo o finalidad* (Moreno-Luzón, Peris y González, 2001, p. 135).

Consecuentemente, se respetan las responsabilidades específicas de cada cual, se auspicia y reconoce su iniciativa y, como resultado de ello, se introduce en la operación organizacional un saludable grado de flexibilidad dentro de su visión y estrategia compartida.

En este marco, será previsible encontrar un alto grado de descentralización y control sobre el propio trabajo (Moreno-Luzón, Peris y González, 2001).

Puede tratarse, en suma, del colapso de la “artritis organizativa” de instituciones con alta resistencia al cambio, y del “rigor mortis” que afecta –por exceso de normas- la autonomía de pensamiento y acción de las personas que trabajan en ellas (Aramayo 2002).

Estas dos patologías son características de las concepciones formalistas: *“la autoridad burocrática o racional-legal surge cuando la gente insiste en que el ejercicio del poder depende de la correcta aplicación de las reglas y procedimientos formales. Aquellos que ejercen la autoridad burocrática deben ganarse sus derechos de poder a través de medios proceduales, por ejemplo, demostrando posesión o derechos de propiedad de una corporación, a través de la elección en sistemas democráticos, o demostrando la cualificación profesional o técnica apropiada en una meritocracia”* (Morgan, 1998, p. 146).

*“El tipo más evidente de autoridad formal en la mayoría de las organizaciones es burocrático y generalmente asociado a la posición que uno tiene”* (Morgan, 1998, p. 145).

La administración de la calidad total requiere de un proceso constante, que será llamado Mejoramiento Continuo, donde la perfección nunca se logra pero siempre se busca. El mejoramiento continuo es un proceso que describe muy bien lo que es la esencia de la calidad y refleja lo que las empresas necesitan hacer si quieren ser competitivas a lo largo del tiempo (Clery, 2002).

Es comprensible que la GCT haya iniciado y consolidado su desarrollo en empresas privadas, pero los principios que lo sustentan son igualmente válidos para

las organizaciones estatales, que crecientemente los han adaptado y los asumen como propios.

Ello se ha manifestado de modo particularmente visible en Europa, donde la European Foundation for Quality Management desarrolló y difundió el modelo conocido por su sigla EFQM (1991-99), actualmente mejorado por el EFQM de excelencia (2000).

Concibiendo, *“la Administración (Pública) como un conjunto de órganos e instituciones prestatarias de servicios requeridos por la sociedad, que atienda la capacidad de elegir que tienen ciudadanos y usuarios, y que sepa adaptarse continuamente a la evolución de sus exigencias de calidad en los servicios”* (Acebes 1999, p. 7), en ella se ha asumido la gestión de calidad total, fundamentada *“ en principios como la vocación humanista, el respeto de los usuarios, la búsqueda de resultados y la implantación de la mejora continua, a partir de la utilización del conocimiento y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, en todas las partes de la organización”* (Acebes, 1999, p. 8).

*“Esta nueva Administración sitúa así a los ciudadanos y usuarios en un lugar central, y a los funcionarios y empleados públicos como verdaderos protagonistas del cambio”* (Acebes, 1999, p. 7).

De forma sintética, aquello que da sentido al Modelo y su aplicación en la Administración Pública queda resumido en el siguiente enunciado: *“La satisfacción de los clientes y usuarios de las unidades administrativas, de su personal, y su impacto positivo en la sociedad se consigue mediante un liderazgo que impulse permanentemente su planificación y estrategia, la gestión de su personal, de sus recursos y de sus procesos hacia la consecuencia de la mejora continua de sus resultados”* (Ministerio de Administraciones Públicas, 1999, p. 15).

Desde Europa, por sus efectos demostrativos, el modelo ha ejercido indudable atracción sobre países del hemisferio cuyos Estados se interesan en modernizar su Administración Pública. Huelga recalcar que este último propósito se vincula estrechamente con la concepción y los éxitos de la Gestión de Calidad Total.

Todo ello representa un giro trascendental, resultado de la sensibilidad frente a la evolución organizativa de las empresas privadas.

En efecto, por su parte, hasta entonces, los grandes Estados habían mantenido sus estructuras organizativas tradicionales, en cuanto para ellas no ejercen influencia, durante largo tiempo, los factores que impulsan los cambios en las empresas privadas. Los Estados se sienten todopoderosos: *“toda lucha por el poder con una burocracia estatal es inútil”* (Weber, 1995, p. 1074).

A lo más asumen expresiones de la concepción original de burocracia, a la que - por su génesis, status y poder- puede ser un honor y un motivo de prestigio social pertenecer y formar parte. Quien así lo siente, es obviamente renuente al cambio. Con todo, por su inmovilidad frente a entornos que van complejizándose, y por la crisis en que entra la tensión entre autocracia y paternalismo, se hará evidente -



aunque mucho más tarde- el desgaste de aquella fórmula, y la burocracia pasará a entenderse con connotaciones peyorativas, expresamente referidas al ámbito estatal. Se marcarán, pues, considerables diferencias entre la flexibilidad y experiencia de la estructura de las organizaciones privadas, de un lado, y la rigidez e ineficacia de las estatales, de otro.

El cambio en estas últimas sólo aparecerá como necesidad ineludible cuando la exitosa iniciativa privada incursione en terrenos hasta entonces reservados de hecho a los grandes Estados, y cuando éstos progresivamente vayan perdiendo sus posiciones coloniales – fuente principal de sus ingresos - y vean seriamente mermados sus recursos en un mundo en que lo económico adquiere cada vez mayor gravitación. Sobre este punto, creo que vale considerar la glosa que formulan Bañón y Carrillo, que plantean que desde *“esta perspectiva de mayor eficiencia y, sobre todo, eficiencia, la naturaleza del Estado y su función social se revisan. La acción pública tiene que justificar su utilidad en términos económicos y de apoyo social. Ya no basta con el mero hecho de la existencia, el ser público, para justificar la bondad, tampoco basta la producción y prestación de servicios. La legitimidad administrativa no reside en el qué o en el cuánto, sino en el cómo”*. (Bañón y Carrillo, 1997, p. 37). En efecto, la justificación de la administración es de eficiencia y de necesidad social. La administración pública se contempla desde fuera, desde el mercado, para exigirle que justifique su utilidad social.

Todo lo anterior, sin embargo, ocurre principalmente en el mundo que podemos llamar políticamente “consolidado” y económicamente “desarrollado”, y que está geográficamente concentrado en el hemisferio norte del planeta.

Los nuevos países que van surgiendo como naciones independientes a lo largo de los siglos XIX y XX enfrentan una situación muy diferente: políticamente, tienden a reproducir el modelo heredado de las grandes y antiguas monarquías de las cuales se desgajaron – con sus notas de centralismo, verticalidad y estabilidad-, y económicamente prosiguen siendo productores primarios – tal como habitual y limitadamente durante su situación de dependencia. Así, durante períodos de considerable prolongación, organizan frondosas administraciones públicas de corte tradicional y despliegan muy tardía y escasamente sus organizaciones productivas privadas.

Por ello, se ubican dentro de los países “subdesarrollados” o –denominación posterior- “en vías de desarrollo”, situación que, según los casos, aún mantienen o de la que muy incipientemente procuran salir.

Sobre todo a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, desde los países desarrollados se impulsan programas de ayuda económica y técnica en su favor, los que muchas veces no pasan de ser engañosos paliativos, cuando no hábiles inversiones que aquellos realizan en su propio interés y beneficio.

Cuando el esquema de relativo equilibrio entre los bloques de dos grandes potencias se desmorona en la década de los 80, los ejes de la tendencia histórica se desplazan en gran medida desde lo político hacia lo económico, lo tecnológico y lo comunicacional, y las relaciones internacionales entran a plantearse fundamentalmente en términos de globalización.

Esta propende manifiestamente a significar una visión no sólo más unitaria sino también más uniforme del mundo, y dentro de ella los países más pequeños y jóvenes o de menor desarrollo ven condicionadas sus posibilidades de participación y aun de sobrevivencia a su incorporación a modos de actuar medidos por determinados parámetros que, impulsados por las naciones más gravitantes en el concierto mundial, se transforman en indisimulables focos de presión sobre ellos.

Entre esos modos de actuar, están la capacitación más exigible de los recursos humanos, competitividad económica dentro del sistema de mercado (crecientemente liberalizado) y la nueva orientación conceptual de la función pública, con su concomitante tecnificación (modernización del Estado).

En el apartado siguiente, veremos, a grandes rasgos, cómo llegan a hacerse presentes estos elementos en la realidad chilena.

Sin embargo, es preciso aludir antes a una nueva dimensión reciente en el proceso de cambios contextuales: la referida a los grandes enfoques epistemológicos.

No solamente se registran nuevas visiones que implican avances en las técnicas y en la ciencia específica de la administración, sino que se propone la inserción de éstas dentro de síntesis de mayor envergadura en sus alcances.

De algún modo, pues, además de ser observable en el mundo de hoy la globalización de los fenómenos, no menos lo es el intento de globalizar sus interpretaciones epistemológicas en términos de generalidad e interdependencia.

Mención particular merece la aportación de Ludwig Von Bertalanffy (1976), quien plantea, en su obra del mismo título, una “Teoría General de los Sistemas” que ha pasado a adquirir el reconocimiento de clásica.

En el marco que ella ofrece, se abre un espacio de interrelación entre todos los elementos y constituyentes de la sociedad, que mueve a considerarlos y evaluarlos como interdependientes en un sistema total. Ello lleva a *“otro modo esencial de ver el mundo: el mundo como organización”* (Von Bertalanffy, 1976, p. 196).

Se trata, por lo general, de concepciones generadas en el hemisferio norte, y que acaso son correlativos a la necesidad de recuperar una cosmovisión unitaria frente a la superespecialización que allí se ha alcanzado.

América Latina no se ha caracterizado – salvo contadas excepciones- por hacer contribuciones señeras a estos impulsos meliorativos o, más específicamente, a su sustento conceptual. Como en muchos otros campos, en ella más bien se ha acogido el eco de innovaciones y teorías provenientes del mundo desarrollado.

El contenido constitutivo de su propuesta se enmarca, pues, en el concepto de autorreferencia, que proviene de la cibernética y tiene evidentes aplicaciones en las

neurociencias. De acuerdo con el mismo, un sistema es diferente de su entorno y sólo puede entenderse desde esa diferencia, incluida en su constitución.

A partir de ello, Maturana y Varela construyen su teoría, según la cual un sistema (llamado autopoietico) *“puede crear su propia estructura y los elementos de que se compone”*. *“El modelo esencial de estos sistemas son los seres vivos, y la autopoiesis o autocreación, es para Maturana, el rasgo característico de todo sistema vivo”* (Izuzquiza, 1990, p. 19).

Actualmente, el ámbito de aplicación de la teoría de la autopoiesis se ha extendido a áreas más amplias.

Entre quienes – en la línea de Maturana y Varela- han intentado una visión más comprensiva de los fenómenos, destaca Luhmann (1997), con su diseño de una teoría general de la sociedad, en diálogo con la teoría de sistemas, la cibernética, la teoría de la comunicación, la teoría de la organización y otras de diferentes ámbitos.

Lo acicatea, para ello, la complejidad de los fenómenos entendida, en sentido positivo, como *“conjunto de referencias dinámicas a la realidad”* (Izuzquiza, 1990, p. 60) y, consecuentemente, como *“posibilidad de combinar diferentes y variados contenidos de acuerdo con una determinada conexión”* (Izuzquiza, 1990, p. 57). Dichos diferentes contenidos corresponden a las teorías con las cuales entabla diálogo.

Sobre esa base, avanza hacia su teoría de sistemas.

Luhmann no sólo admite los conceptos de autorreferencia y autopoiesis, aunque en algunos aspectos diverge de las teorías iniciales al respecto, sino que las combina.

*“De este modo, al unir la autorreferencia – que hace al sistema incluir en sí mismo el concepto de entorno- y la autopoiesis – que posibilita al sistema elaborar, desde sí mismo, su estructura y los elementos de que se compone-, Luhmann posee una base teórica que aplicará universalmente a su propia teoría”* (Izuzquiza, 1990, p. 19).

Al vincularlas a la teoría de sistemas, entiende que *“la autopoiesis supone una organización cerrada de diferentes procesos de producción que generan la organización del organismo que la posee y producen un límite que permite identificar a tal organismo como unidad particular. Si unimos este aspecto a la teoría de sistemas – y ello es lo que interesa a Luhmann-, podremos considerar que la autopoiesis es la operación de un sistema, mediante la cual el sistema crea sus propias unidades y su propia estructura”* (Izuzquiza, 1990, pp. 110-111).

Esta concepción del autor alemán puede enfocarse como un fuerte fundamento teórico para el proceso de mejoramiento continuo – y, por ende, el ingrediente de flexibilidad- que ha de caracterizar a los proyectos de modernización, según oportunamente destacaremos.

En efecto, “toda unidad tiene una organización especificable en términos de relaciones estáticas o dinámicas, relaciones entre elementos o relaciones entre procesos o ambos. Entre estos casos posibles, las máquinas autopoieticas son unidades cuya organización queda definida por una concatenación particular de procesos (relaciones) de producción de componentes mismos o sus relaciones estáticas” (Maturana y Varela, 1998, p. 69).

*“Es por esta razón que podemos decir que cada vez que esta organización se concreta en un sistema real, el dominio de deformaciones que este sistema puede compensar sin perder su identidad deviene en dominio de cambios en el cual el sistema, mientras existe, mantiene constante su organización”* (Maturana y Varela, 1998, p. 70).

*“Las máquinas autopoieticas no tienen entradas ni salidas. Pueden ser perturbadas por hechos externos, y experimentar cambios internos que compensan esas perturbaciones. Si éstas se repiten, la máquina puede pasar por series reiteradas de cambios internos, que pueden ser o no los mismos. Sin embargo, cualquier serie de cambios internos que se produzca está siempre subordinada a la conservación de la organización de la máquina, siendo esta condición definitiva de las máquinas autopoieticas”* (Maturana y Varela, 1998, p. 71).

*“Una organización puede permanecer constante siendo estática, o manteniendo constantes sus componentes, o bien manteniendo constantes las relaciones entre componentes que por otra parte están en continuo flujo o cambio”* (Maturana y Varela, 1998, p. 72).

O presente artigo resulta da investigação desenvolvida no âmbito da disciplina de «Constitucional: Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional»<sup>1</sup>, do Curso de Mestrado e Doutoramento em Direito Comercial, da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Centro Regional do Porto.

A informática, como tecnologia, tem, ao mesmo tempo, um efeito libertador e um efeito inibidor da sociedade. Libertador na medida em que substitui o trabalho humano, no que ele tem de repetitivo e empobrecedor, através de automatismos ligados à robótica e da sua capacidade de análise de dados aplicada no processo de decisão de organizações, públicas e privadas, em matérias políticas, económicas, administrativas e mesmo sociais. E alienante, ou inibidora, na medida em que possibilita a recolha, tratamento, processamento e divulgação de informações de natureza pessoal, entrando de uma forma anteriormente inimaginável na vida privada dos cidadãos, sem que estes tenham possibilidade de controlo sobre essas informações e sua utilização.

Por fim, a informática é um potencial instrumento de abuso de poder e manipulação de factos e de pessoas que jamais poderá ser descurado.

Justifica-se plenamente que, desde a sua versão original de 1976, a Constituição da República Portuguesa (CRP) tenha consagrado no seu artigo 35º a protecção das

---

<sup>1</sup> Em que foi docente o Professor Doutor Manuel Afonso Pereira Vaz.

personas contra o tratamento informático de dados pessoais, reconhecendo-se, desde então, três direitos fundamentais nesta matéria: 1 – o direito à proibição do tratamento informático de certos tipos de dados pessoais; 2 – o direito ao conhecimento e acesso das pessoas aos seus próprios dados pessoais integrados em registos informáticos; 3 – a proibição do número nacional único, como forma de entrave à inter conexão de dados informatizados pelo Estado.

As revisões constitucionais que se seguiram viriam a ampliar a extensão deste artigo, nomeadamente quanto à proibição da inter conexão de dados pessoais informatizados e seu acesso por terceiros. Mais que isso, vieram também constatar que a consagração constitucional destes direitos e garantias não é suficiente, remetendo para a lei ordinária a definição e regulamentação do acesso a dados pessoais por terceiros.

Para alcançar o desejado equilíbrio entre “o dever de informar e a protecção de dados pessoais”, a legislação ordinária, em respeito pelos princípios constitucionais consagrados no artigo 35º da CRP, e demais direitos, liberdades e garantias, deverá cumprir dois objectivos: 1 – não obstruir as aplicações da informática que podem representar benefícios para o País, nomeadamente ao nível da desburocratização e maior eficácia da actividade administrativa; 2 – criar instrumentos técnicos, deontológicos e jurídicos necessários para a defesa eficaz do cidadão contra as ameaças que a técnica informática pode representar.

Por isso, a protecção dos dados pessoais face à informática não pode ser vista desligada de outros direitos, liberdades e garantias, em prol da unidade do leque de direitos fundamentais. Em particular, o tema da protecção de dados pessoais face à informática, deve ser visto também como uma forma de realização do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13º da CRP, e da não discriminação, consagrado no artigo 26º n.º 1 da CRP, que reconhece a todos os cidadãos «*os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar*» e consagra o direito fundamental «*à protecção legal contra quaisquer formas de discriminação*».

No presente artigo, necessariamente sucinto face à imensidão do tema, iremos analisar a evolução do tratamento constitucional e legislativo da utilização da informática, naquilo em que ela contende com os dados pessoais dos cidadãos. Começaremos por analisar a evolução constitucional do artigo 35º da CRP e o significado dessa evolução. Analisaremos, em seguida, a legislação ordinária actual de definição do conceito de dados pessoais, condições aplicáveis ao seu tratamento automatizado, conexão, transmissão e utilização, e a recente legislação específica relativa à protecção de dados pessoais no âmbito das telecomunicações e comunicações electrónicas.

Propositadamente, deixamos de fora deste artigo a análise das Directivas comunitárias relativas a estas matérias, bem como os diplomas portugueses

relativos ao tratamento de dados pessoais e bases de dados da administração pública, bem como os especialmente relacionados com os dados de saúde.

## **2. Los Cambios en Chile, Aspectos Generales; descripción general**

Chile es un país de características muy singulares.

Territorialmente, ocupa dentro del continente americano algo más de 747.000 kilómetros cuadrados, es decir, su superficie es mayor que la de la generalidad de los países europeos. Para los efectos que nos interesan, no resulta relevante referirse a su territorio –aun más amplio- en el continente antártico.

Poblacionalmente, su densidad es, a la inversa, muy baja (20 h / km.c.), por lo cual se convierte paradójicamente en un país pequeño, muy inferior en el número de sus habitantes a la mayoría de los de Europa.

Ello se debe, entre otras razones, a su extensión en el sentido de los paralelos, desde el 17º al 56º sur, es decir, a lo largo de más de 4.000 kilómetros, en los cuales se alternan los más variados paisajes naturales: montaña, desiertos, bosques vírgenes, archipiélagos, ventisqueros, algunos con climas extremos y condiciones muy poco acogedoras. Salvo un limitado número de grandes centros urbanos, la población está dispersa, a veces en pequeñas localidades de difícil acceso por su altura o su ubicación. Esto puede ayudar a explicar su reacción espontáneamente acogedora cuando es visitada.

En esos 4.000 kilómetros, el país se extiende entre la Cordillera de los Andes y el Océano Pacífico, dos inmensas fronteras naturales que le imprimen insularidad, si no en el sentido estrictamente geográfico, sí en el de su idiosincrasia, su autodesarrollo y sus difíciles comunicaciones con otros, respecto de la mayoría de los cuales se halla a inmensas distancias. La línea del mar y las costas, con sus naturales sinuosidades, se acerca a los 10.000 kilómetros y cataliza el carácter insular.

Étnicamente, presenta el caso más completo de mestizaje en el continente americano. Su población es fundamentalmente homogénea, con no más un 5% de indígenas, en manifiesto proceso de integración, aunque no del todo exenta de esporádicos conflictos.

Desde el punto de vista cívico, destaca entre los países de América. Ha presentado, dentro del conjunto de éstos, la mayor estabilidad democrática, con un breve lapso de anarquía al constituirse como república y con dos periodos dictatoriales que no alcanzan a sumar 20 años en casi dos siglos de vida independiente.

Con todo, esto no significa que su conducción política haya obedecido a una sola línea partidaria: hubo 3 decenios de predominio conservador y 7 de hegemonía liberal entre 1830 y 1927, y hacia mediados del siglo XX tuvieron resultados cada vez diferentes 5 elecciones presidenciales sucesivas, las que respectivamente

favorecieron a un candidato radical (izquierda), a un independiente populista, a un independiente de derecha, a un demócrata cristiano (centro) y a un socialista (izquierda). Hay una clara vocación nacional hacia la democracia, con su juego de alternancias.

Ello se evidencia al constituirse, hacia fines del Gobierno Militar, la Concertación de Partidos por la Democracia, fórmula pluralista que conduce el país desde 1990, en tres gobiernos sucesivos.

También es muy singular su economía. Potencialmente rico por sus recursos naturales, especialmente los de la minería, que han sido durante mucho tiempo explotados por capitales extranjeros, Chile ha experimentado períodos de auge y decadencia en los que sucesivamente han constituido sus grandes rubros productivos: el salitre y el cobre. Como ellos corresponden a momentos distintos en el tiempo, su economía como nación ha sido monoprodutora y monoexportadora. Dado el carácter constitutivamente aleatorio de las vetas metalíferas, en particular de oro y de plata, esta actividad imprimió en el chileno la “psicología del minero” caracterizada por la ilusión del enriquecimiento súbito, con sus contrapartidas de derroche a manos llenas y retorno a la miseria.

En cuanto a la microeconomía, ella ha sido tradicionalmente de subsistencia, a base de materias primas de consumo directo (productos alimenticios provenientes del campo y del mar) o comerciados a nivel primario, es decir, sin elaborar.

Desde este punto de vista, ha sido un país subdesarrollado durante larga parte de su historia republicana.

Estas circunstancias se asocian comprensiblemente, hasta hace unos 100 años, con la distribución mayoritaria de la población en sectores rurales y con los niveles educativos promedio de su población.

La población del país entonces llegaba apenas a los 3.220.531 habitantes (Censo de 1907), distribuida en un 43,2% en medios urbanos (1.394.737) y 56,8% en medios rurales (1.833.821) (Corporación de Fomento de la Producción, 1966).

Si bien Chile ha mantenido una posición de liderazgo educacional en América, ha sido más bien a través de un grupo de selección. Para la mayoría de los trabajos, no se requería calificación, ni siquiera alfabetización, durante mucho tiempo. Particularmente escasa era la preparación de la población femenina. Gran parte de esta última carecía de atención escolar.

En estas circunstancias, el ingreso a la administración pública constituía un promisorio horizonte, sobre todo en provincias, para los jóvenes que alcanzaban una Educación Secundaria completa, situación de selección en aquel entonces. En efecto, sus estudiantes no pasaban de 8.835 en 1909, y sólo un 64% de ellos aprobaba, en todo el país. (Soto, 2000).

### **3. Los Cambios en la Administración Pública chilena en Chile: Modernización del Estado y la Necesidad del Cambio, en la percepción Social y Política**

*“La génesis institucional del Estado chileno y su desarrollo hasta los años 70 cumplió con los requisitos básicos para constituir un aparato público sólido, estable y funcional a las prioridades de la época. A través de él se dio unidad al país y se establecieron las estructuras que le permitieron satisfacer las necesidades sociales básicas en la población en áreas como la educación, la salud y la previsión social. Junto con ello, el Estado chileno intervino en forma activa y creciente en la vida económica del país”* (Marcel, 1997, p. 1).

Pudo hacerlo a pesar de que *“la burocracia en Chile es más reducida que en otros países: 7% del empleo total, contra 10%-15% en países latinoamericanos y desarrollados, respectivamente”* (Marcel, 1997, p. 2).

Cuando el propósito era superar el subdesarrollo, el Estado, en cumplimiento de su misión y velando por el bien común, *“acometió diferentes desafíos, tales como la masificación de la enseñanza, la industrialización del país, el apoyo y fomento de las actividades económicas, la inversión en infraestructura, la definición de sectores estratégicos, la protección de intereses económicos y políticos nacionales, etc. En este contexto, el aparato estatal ocupaba un lugar central en referencia a todos los demás sistemas, haciendo del ente ordenador e integrador de la sociedad un todo. El aparato estatal tenía como misión el actuar como motor agilizador y transformador de los demás ámbitos de la vida social, siendo garante del buen funcionamiento del sistema social global”* (Rodríguez, Cereceda y Worlmad, 2001, p. 159).

La administración pública alcanzó en Chile, su mayor desarrollo y gravitación en el período de los tres sucesivos gobiernos encabezados por el Partido Radical (1938-1952), con todos los logros señalados y, también, con algunas indudables lacras, como las de haberse transformado en “parcela política” de dicho partido.

Para ilustrar esta perspectiva, creo que sería muy importante retomar la idea que tenía, por el año 1952, quien fuera candidato independiente a presidente, y posteriormente presidente electo, acerca del funcionamiento del Estado y la realidad chilena. (Carlos Ibáñez del Campo, en su programa de gobierno denominado) *“lo que haremos por Chile”*, percibía que la administración pública se encontraba menoscabada en su eficiencia y perturbada en su moral por la influencia que tenían en ella los partidos y los intereses de los parlamentarios. Indicaba que en la administración pública abundaban los cargos superfluos y se daban en ella múltiples servicios paralelos de la misma índole, que gravaban indebidamente sobre el presupuesto nacional (Muñoz, 2001, p. 45). Este antecedente se incorpora



progresivamente como una percepción por parte de la sociedad chilena acerca del funcionamiento de las organizaciones estatales.

Como en el resto del mundo, sin embargo, la administración pública se ha considerado, durante largo tiempo autosuficiente, y, por lo mismo, poco proclive a acoger en su seno innovaciones profundas.

*“La forma tradicional de generar los cambios en el sector público ha sido el de la reforma administrativa. Cuando los procedimientos y las normas se han estimado inadecuados para las necesidades de la administración, la respuesta lógica ha parecido siempre reemplazarlos por otros. Resultado de ello ha sido el desarrollo de instrumentos para la protección de los derechos ciudadanos, la reglamentación de los procesos administrativos para erradicar la discrecionalidad, la estructuración y reestructuración de la carrera funcionaria, la simplificación de procedimientos, las redefiniciones de cargos, las reestructuraciones orgánicas y las actualizaciones de las plantillas de personal”* (Marcel, 1997, p. 9).

El gobierno de Ibáñez fue particularmente prolífico en este tipo de reformas.

A pesar de ellas, más recientemente, sin embargo, el aparato estatal ha debido sensibilizarse ante dos barómetros o medidas sociales de su efectividad o deficiencia: la satisfacción de sus usuarios (cuya composición y cuyas necesidades son claramente dinámicas) y su propia manera de proceder, tanto interna como externamente (a efectos del anquilosamiento que afectaba al aparato público, sujeto ahora a comparación con el sector privado).

Lo primero ha condicionado las nuevas orientaciones de las políticas de cada ámbito de la administración estatal, así como las inversiones necesarias para operacionalizarlas.

Lo segundo ha generado nuevas propuestas o modelos adecuados de organización de los servicios.

Esta situación se puede entender como “el comienzo de los procesos de cambio y tiene que ver, ante todo, con el desarrollo de la conciencia de la escasez y la incertidumbre, en última instancia con la percepción de la crisis del Estado Social y la ruptura del consenso en torno al mismo. Hoy por hoy, la idea de estado benefactor y prendario se está revisando de manera externa o como exigencia de los usuarios, ante una estructura que requiere de un funcionamiento más dinámico y a la altura de las demandas. Se trata de pensar en una organización que, junto con responder a las corrientes históricas del Estado, pueda también adecuarse hacia las tendencias de funcionamiento que el país en general requiere, todo esto sobre la base o comparación que se hace con el sector privado”(Bañón y Carrillo, 1997, p. 85).

En toda relación social de una estructura organizativa, influyen aspectos de tipo cultural, emocional, político, económico, étnico y social que no pueden quedar al margen del análisis que al respecto se pretenda realizar. Incluso, sobre la

problemática de Chile en su relación del Estado y las demandas de los usuarios de cara a las diferentes organizaciones, se puede considerar lo que Edgardo Boeninger, Secretario General de la Presidencia después de que Chile recuperó la democracia en el año 1990, planteó en el Seminario Internacional Reforma y Modernización del Estado “*referente a que la modernización del Estado debe, asimismo, entenderse como un proceso que persigue mayor eficacia y eficiencia, lo que requiere elevación de la productividad. Dada la naturaleza del Estado, su modernización implica también mayor coherencia, mayor eficacia política y cautelar debidamente su legitimidad social*” (Boeninger, 1995, p. 78).

Aunque, en la actualidad, los adelantos que presentan las sociedades occidentales nos permitirían creer que tales diferencias no operan significativamente dentro de las naciones globalizadas, será necesario reconocer si, en términos reales, sociedades como Chile han cambiado o no lo suficiente en aspectos contractuales como para igualarse con las más desarrolladas.

Puede que las distancias no se noten por el avance de las comunicaciones, o por el poder de las imágenes, pero la educación y las condiciones estructurales de esta sociedad, así como la evolución cognitiva de sus habitantes, no han abierto espacio para las mismas posibilidades de desarrollo que en el resto del mundo con el que se le compara a Chile. Sobre esto mismo y fundamentando aún más este planteamiento, se puede considerar lo que expone ILPES, acerca de la Reforma y Modernización del Estado, sobre éste y su relación actual con las problemáticas de las sociedades del Cono Sur y con la sociedad misma: “*En el análisis de las funciones del Estado, puede distinguirse primeramente una parte orgánica, instrumental, que se refiere a los aspectos organizativos y de su propio funcionamiento; y otra, que atañe a la fidelidad con que se alcanzan las orientaciones básicas de índole política, económica y social. Se trata de la eficiencia y de la eficacia; es decir, el logro de una capacidad de acción adecuada para obtener los fines deseados*”(Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social, 1995, p. 30).

La mayoría de los procesos recientes de reformas y modernización del Estado, a semejanza de lo preconizado para la empresa privada, procura obtener un buen manejo de los recursos, sobre todo de los financieros. Se refiere asimismo al funcionamiento operativo y a sus efectos directos, más que a una red de interrelaciones implicada, e igualmente a las consecuencias de plazo medio en la estructura política, económica y social, con una fuerte preocupación por el mantenimiento de la democracia.

Esto último, a la luz de las dificultades de tipo social, político y económico, dentro de la estabilidad democrática de las naciones del América del Sur, presenta además, en las organizaciones y su funcionamiento, otro elemento no menos importante y que permite confirmar con mayor asidero este planteamiento, y es que en Chile, en la actualidad, el 51% del universo laboral que está trabajando en las

distintas organizaciones (empresas particulares y estatales) no ha terminado el nivel medio de educación, paso previo para la etapa de profundización de habilidades de cualquier trabajador en otras sociedades denominadas desarrolladas.

A esto habría que agregar, también, *“que en este país es donde más horas se trabaja al año, pero esta cantidad de horas no representa lo mismo en lo que se refiere a la productividad de los trabajadores”*(Espinoza, 2002, p. 18). Un estudio del Banco de Inversiones UBS, señala que los europeos son los que menos tiempo pasan en la oficina y no por ello presentan problemas en su productividad. Al mismo tiempo comparan esta realidad (europea) con la chilena, donde se trabajan 2.224 horas laborales al año, y dicen *“los chilenos tienen el título de trabajajólicos”*, pero la productividad no se condice con esa cantidad de tiempo que pasan en las oficinas. Esta situación revela la falta de una política laboral enfocada hacia los objetivos de las organizaciones.

La información del estudio del Banco de Inversiones UBS no sorprendió a los especialistas del Gobierno de Chile, quienes señalan que, entre otras, las causas de este fenómeno apuntan a que la presión social de los superiores de las empresas obliga a los empleados a permanecer más tiempo dentro de la compañía, en vez de perseguir el logro de objetivos, tal como lo hacen las compañías norteamericanas o británicas. Sobre esto mismo, se señala que en las empresas chilenas existe el concepto antiguo de que el indicador principal de eficiencia es la presencia en el lugar de trabajo y no el resultado que produce el trabajador. Esta relación sobre la base de que los empleados deben ser controlados, como alguien que sólo rinde cuando es supervisado, dificulta que a los trabajadores se les considere como colaboradores de la empresa.

Junto con esto, habría que señalar que una sociedad que tenga este tipo de relaciones con sus trabajadores no permite pensar que la acción de las organizaciones con los usuarios sea efectiva, sobre todo si quienes están encargados de atender a los usuarios no tienen un nivel de preparación adecuado y, además, deben pasar largas horas detrás de escritorios y sin objetivos muy claros al respecto.

Sobre este mismo punto, se podría abundar recordando que la comunicación entre los distintos usuarios y las organizaciones debería estar signada por una fluida relación, que corresponda a las necesidades de aquellos y los propósitos de estas. Para tal conjunción de expectativas entre ambas partes, es menester que las personas o funcionarios que hagan las veces de nexos entre una y otra sean capaces de desempeñar esta responsabilidad que se les asigna, y para lo cual se deposita en ellos la confianza de que lleven adelante tan proceso.

Hay que considerar, dentro de este análisis, que existen otras características que guardan directa relación con los aspectos educacionales de la clase trabajadora chilena, y que para poder llegar a conseguir en términos laborales un buen producto, esto debe ser resultado de una apropiada formación inicial y de procesos complementarios de formación, que tengan a la vez carácter permanente, y que

respondan a las necesidades u objetivos de las organizaciones. Sobre esta realidad, en Chile hay cifras oficiales del organismo del Gobierno (Sence), el cual señala “que para el año 2004, de una masa laboral con necesidades de formación que corresponden a 3.200.000 personas, sólo 1.000.000 de trabajadores podrá contar con esta capacitación laboral” (Stuardo, 2001, p. 14).. Hay que considerar que, según antecedentes emitidos por este mismo organismo, un 5% de los que logran acceder a capacitación, consiguen una mejor ubicación dentro de la organización o una mejora de renta mensual dentro de la misma.

Luego de habernos referido a los ingredientes de orden social que intervienen en el perfilamiento de la necesidad de profundos cambios en la concepción y en el quehacer del Estado, nos referiremos a los componentes políticos que actúan en la misma dirección.

Como una de sus primeras expresiones, aflora la presión que ejerce un sector determinado de la sociedad (oposición al gobierno y que realizó en el período de la dictadura militar de Pinochet las privatizaciones en el sector público), quienes asumen por estos días el papel de garantes que pueden abordar y resolver todo tipo de problemas que se presentan en el sector público y que requieran de mejoras.

Pero, más en el fondo, hacen dicho planteamiento personas que se encuentran en “una muy amplia corriente donde se funden las más variadas etiquetas (nueva derecha, neoliberales, anarcoliberales, etc.) y cuyo discurso teórico ideológico general reside en que el Estado mina la eficiencia económica, desincentiva el trabajo, el ahorro y la inversión y drena recursos del sector privado al Estado. La alternativa hacia la sociedad más eficiente y libre residiría en ampliar el mercado y reducir el tamaño y funciones del Estado, sustituyéndolo, hasta donde sea posible, por la iniciativa individual” (Rodríguez, 1995, p. 28).

“Este tipo de modernización económica dio origen a un Estado débil, con limitados recursos humanos e institucionales para cumplir las amplias y complejas tareas que le plantea el crecimiento sostenido de la economía desde 1985 y para atender las crecientes expectativas de la población, que le pide múltiples e importantes funciones” (Huneus, 2003, p. 147).

En Chile, la tensión que se da entre las concepciones del Estado moderno y un sistema neoliberal de la economía, lleva a plantearse que un “sistema político será eficaz en la medida en que sepa manejar los recursos fiscales disponibles, por lo cual el reconocimiento y desarrollo del Estado será posible en la medida en que su gestión responda a las necesidades y aparezca beneficiosa para los usuarios. No importan los costes que represente para el Estado, con la salvedad de que no sean de cargo directo del usuario” (Bañón y Carrillo, 1997, p. 65).

Si esta relación se da de manera inversa y los costes deben ser repartidos entre las partes intervinientes o asumidos por el usuario, los planteamientos suelen ser de molestia y desagrado. En contraste con las ideas acerca de la funcionalidad del sector público, se plantea entonces la crítica a un “Estado sobrecargado, con la propuesta de aplicar una política de descarga del Estado, devolviendo parte de su

*responsabilidad a la sociedad civil, entendida y equivalente como mercado en cuanto espacio de eficiencia, competencia y selección de capacidades. Se trata de entender Estado y sociedad como realidades a reducir (Estado) y desarrollar (mercado), de manera que tenga lugar una nueva distribución de papeles: el mercado, en cuanto espacio eficiente de selección jerárquica de los nuevos procesos de producción (basados en la flexibilidad) y de consumo (basados en la segmentación); la sociedad civil, como lugar donde se recreen mecanismos de lealtad política y solidaridad naturales y morales (no políticos); y el Estado, como un conjunto de instituciones basadas en la eficiencia técnica, no ideológica, al servicio de las condiciones generales de funcionamiento del mercado”*(Rodríguez, 1995, p. 29).

Ello deja de manifiesto que las relaciones entre Estado y usuarios derivan en gran medida del acceso y posición de independencia que alcancen éstos últimos frente a los servicios del Estado, no sólo condicionando su nivel de agrado o satisfacción, sino, en ocasiones, incorporándole un tinte ideológico o mercantilista a la relación. Así, cabe suponer que las políticas sociales de los servicios públicos serán socialmente válidas si los representan y no constituyen costo por su acceso a ellas.

Otro aspecto que también puede considerarse dentro de esta relación de los usuarios con los servicios públicos, son los aspectos educacionales. En este caso, los debiéramos entender como la relación de conocimiento de los mismos usuarios hacia el organismo estatal, tanto desde la perspectiva legal como del uso de las posibilidades que tendrían en el diseño de las políticas y las propuestas de acción. Aunque en un primer momento esta relación sea un poco distante, para las capas de la población menos integradas socialmente, no deja de ser llamativo el conocimiento que finalmente los mismos usuarios alcanzan de los diferentes servicios que les interesan. En una curiosa dicotomía, es común apreciar, en diferentes ocasiones, que, en la medida en que no pueden encontrar respuestas a sus problemas en el plano personal o en el mundo privado, pidan responsabilidades y acciones al Estado para cubrir dichas falencias, y obviamente, al no responder a estas solicitudes, se responsabiliza al Estado por estos fallos. La lógica de relación suele presentarse como una lógica de suplencia o resolución de problemas y no desde una relación de servicios o prestaciones.

Esta situación se puede entender o interpretar como de disonancia entre las propuestas de un gobierno y las necesidades o aspiraciones de los usuarios, y lleva a estos últimos a sentirse en un nivel de desmedro, sobre todo en la medida en que se incorporen más usuarios dentro de las categorías de atención estatal.

El cuadro repercute en una excesiva carga para el Estado. Al tratar de “garantizar derechos a un gran número de personas en cada una de las cuales concurren circunstancias específicas, se produce una paradoja: el procedimiento para individualizar cada exigencia requiere que la persona encaje en una de las

categorías normalizadas del sistema burocrático. Ello puede ir en beneficio de la equidad y la eficiencia, pero encierra a las personas en una “jaula de hierro” burocrática y va en contra, en el fondo, del principio del respeto por las personas, mientras que el objetivo inicial de los derechos sociales era hacer extensivo dicho respeto a los pobres” (Bañón y Carrillo, 1997, p. 149). Esta misma relación se puede entender como la traba para la efectividad de los servicios públicos en cuanto a su efectividad en el terreno de sus posibilidades.

Ello es parte de una lógica y situación que se vive en Chile y que presenta a los servicios públicos en un cierto grado de indefensión si no se piensa en la modernización e independencia de su funcionalidad como sistema. Las propuestas y necesidades de los usuarios, en estos tiempos, deben ser abordadas desde la perspectiva de la globalidad de ideas y no desde la óptica de las partes que gobiernan.

Con el tiempo deberá primar la idea de poder conseguir un Estado eficiente, que impulse planes o políticas de gobierno con soluciones estructurales en una óptica que considere el país y sus necesidades, y un funcionamiento más idóneo de los servicios que se tiene.

Si las leyes y las instancias de regulación no se elaboran y consideran pensando las diferentes variables que hemos mencionado, y, además, si no se dota a las organizaciones de cierta independencia operativa dentro del marco de las políticas sociales, la atención de los usuarios quedará supeditada a los efectos de una mera continuidad de procedimientos, sin que se tenga claridad cabal acerca de qué labor cumplir de cara a este mundo globalizado y tremendamente exigente en su manera de ver y abordar las necesidades.

En resumen, a la vez desde la perspectiva social y política, se plantea la necesidad de cambios que tiendan a una más clara concepción y a un mejor funcionamiento de las organizaciones estatales, los cuales se orienten a:

- *Racionalizarlos*, esto es, hacerlos acorde con la realidad nacional, precisar claramente sus objetivos y determinar, de acuerdo con éstos, su tamaño, su estructura y sus recursos;
- *Dinamizarlos*, es decir, ponerlos efectivamente en condiciones de responder con eficiencia a las necesidades sociales que les competen y de brindar un servicio satisfactorio a sus usuarios, y
- *Coordinarlos*, o sea, establecer las relaciones adecuadas entre ellos y otros organismos afines, así como entre ellos y la población, con mayor participación de esta última.

Si estas necesidades se abordan de modo global y sistemático en un plan para todas las organizaciones estatales (aunque su implantación pueda hacerse parcial y progresivamente), y si se pone en acción para ello una cuidadosa base científica y técnica –que, entre otros aspectos, acoja los aportes recientes de la ciencia de administración de organizaciones y aplique procesos cualitativos de planificación,

control, evaluación y comunicación el proceso se formaliza y apoya a través de una política nacional de modernización del Estado.

No puede obviarse el hecho de que ésta pretende, adicionalmente, posicionar al respectivo país en un nivel adecuado de complementación y de competitividad con otros dentro de un mundo que propende cada vez más a la globalización.

*“Ya no se trata de diseñar un tipo de administración adecuado a los tiempos que corren, sino de hacer los ajustes dentro del aparato estatal para que éste incorpore la capacidad de adaptarse a los cambios que están ocurriendo en la sociedad”* (Marcel, 1997, p. 4).

Todo ello demanda, insoslayablemente, partir de un adecuado diagnóstico: *“para que este cambio sea más eficaz, no basta con tener una idea clara de hacia dónde se quiere ir, es necesario además tener clara conciencia de cuál es el punto de partida. De lo contrario, se arriesga reproducir diagnósticos, políticas y resultados profundamente erróneos”* (Marcel, 1997, p. 1).

El que el proceso parte de una voluntad amplia, que abarca todo el Estado, permite actuar en virtud de las especificidades de sus organizaciones en cada caso. De lo contrario, se correría el riesgo de *“transformaciones desestructuradas y entrópicas”* (Rodríguez, Cereceda y Worlmad, 2001, p. 163).

## Referências Bibliográficas

- Acebes, A. 1999. Presentación. Ministerio de Administraciones Públicas, 1999. *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo Europeo de Gestión de Calidad*, pp. 7-8. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas y Boletín Oficial del Estado.
- Aramayo, R. 2002. *Por qué fracasan la mayoría de los programas de calidad total*. Quality Consultans. Consultado el 20 de enero de 2004, desde la página web: [www.quality-consultans.com](http://www.quality-consultans.com).
- Aylwin, M.; Bascuñán, C.; Correa, S.; Gazmuri, C.; Serrano, S.; Tagle, M. 2002. *Chile en el Siglo XX*. Santiago: Planeta.
- Bañón, R. y Carrillo, E, 1997. *La Nueva Administración Pública (compilado)*, Madrid: Alianza Universidad.
- Bertalanffy, L. v. 1976. *Teoría General de los Sistemas*. México: Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1968).
- Boeninger, E. 1995. Reforma y Modernización del Estado en América Latina. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. 1995. *Reforma y Modernización del Estado*, pp. 155-191. Santiago: ILPES.
- Brunner, J. J. 1994. *Cartografías de la Modernidad*. Santiago: Dolmen.
- Burki, S.J. y Perry, G.E. (editores). 1988. *Más allá del consenso de Washington. La Hora de la Reforma Institucional*. Washington: Banco Mundial.
- Chiavenato, I. 2000. *Introducción a la Teoría General de la Administración*, México: Mc Graw Hill México.

- Clery, A. G. 2004. *La calidad total como una estrategia competitiva aplicada a una empresa de servicios de instalaciones eléctricas y telecomunicaciones*. Monografías. Consultado 20 de enero de 2004, desde la página web: <http://www.monografias.com>.
- Encina, F. A. 1972. *Nuestra Inferioridad Económica*. Santiago: Universitaria. (Trabajo original publicado en 1912).
- Etcheberry, J. 1998. *Institucionalidad Pública y Dirección del Cambio en Chile*. Conferencia presentada en el Seminario Internacional sobre Modernización del Estado: "Dirección y Gerencia Pública: Una Gestión para el Cambio", organizado por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago 18-19 de junio.
- Huneus, C. 2003. *Chile, un país dividido. La actualidad del pasado*. Santiago: Catalonia.
- ILPES. 1995. *Reforma y Modernización del Estado*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. 1995. *Reforma y Modernización del Estado*. pp. 17-36. Santiago: ILPES.
- Instituto Nacional de la Juventud, 2001. *Tercera Encuesta Nacional del Instituto Nacional de la Juventud realizada el año 2000*. Santiago: Injuv.
- Izuzquiza, I. 1990. *La Sociedad sin Hombres: Niklas Luhmann o la Teoría como escándalo*. Barcelona: Anthropos.
- Izuzquiza, I. 1990. Introducción: La urgencia de una nueva lógica. . Luhmann, N., 1970 *Sociedad y Sistema: la ambición de la teoría*, pp. 9-39. Barcelona: Paidós.
- Jofré, P. 2003, 11 de junio. *Modernización del Estado en Chile-Un Desafío a Contrarreloj*. Agencia de Informação Frei Tito para a América Latina. Consultado el 21 de enero de 2004, desde la página web: <http://www.Adital.org.br>.
- Johansen, O. 2000. *Las Modas en Administración*. Santiago: Gestión.
- Larraín, J. 2000. *Modernidad, Razón e Identidad en América Latina*. Santiago: Andrés Bello.
- Larraín, J. 2001. *Identidad Chilena*. Santiago:LOM.
- Larraín, J. 2002. *La Modernidad Chilena Actual: rasgos culturales*. Conferencia presentada en el seminario sobre "Desarrollo y Valores", organizado por la Fundación Nueva América y la Universidad Santo Tomás de Santiago, 9 y 16 de abril.
- Lucas Marín, A. y García Ruiz, P. 2002. *Sociología de las Organizaciones*. Madrid: Mc Graw Hill.
- Luhmann, N. 1997. *Teoría Política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad. (Trabajo original publicado en 1981).
- Marcel, M. 1997. *Modernización de la Gestión Pública: La Experiencia Chilena*. Santiago: CEFIR.
- Marcel, M. 2002. Las Opciones para la reforma del Estado en Chile. Valdés, S. 2002. *Reforma del Estado*, vol. II, pp. 207-283. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Maturana, H. y Varela, F. 1998. *De Máquinas y Seres Vivos. Autopoiesis: la organización de lo vivo*. Santiago: Universitaria. (Trabajo original publicado en 1998).
- Maturana, H. 1998. Prefacio de Humberto Maturana Romesin a la segunda edición. Maturana, H. Y Varela, F. 1998. *De Máquinas y Seres Vivos. Autopoiesis: la organización de lo vivo*, pp. 9-33. Santiago: Universitaria. (Trabajo original publicado en 1998)..
- Mintzberg, H. 1988. *La Estructura de las Organizaciones*. Barcelona: Ariel. (Trabajo original publicado en 1979).
- Moreno-Luzón, M. D.; Peris, J. y González, T. 2001. *Gestión de la Calidad y Diseño de Organizaciones. Teoría y Estudio de casos*. Madrid: Prentice Hall.



- Morgan, G. 1998. *Imágenes de la Organización*. México: Alfaomega.
- MORI, 2002. *Estudio Mundial de Valores. Chile 1990-2000*. Presentación en el Seminario “Desarrollo y Valores”, organizado por la Fundación Nueva América y la Universidad Santo Tomás de Santiago, 9 y 16 de abril.
- Moulian, T. 1997. *Chile Actual: Anatomía de un Mito*. Santiago: Lom-Arcis.
- Muñoz, C. 2001. *Historia de la Dirección General de Deportes y Recreación. Las políticas estatales de fomento al deporte: Digered 1948-2001*. Santiago: Chiledeportes.
- Olmedo, J. 1994. *Ciencia de la Administración*. Madrid: Addenda.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002. *Nosotros los Chilenos: un desafío cultural 2002*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rodríguez Cabrero, G. 1991. *Estado, Privatización y Bienestar*. Barcelona: Icaria.
- Rodríguez, D.; Cereceda, L. y Worlmad, J. 2001. La participación en el proceso de modernización de reparticiones estatales en Chile. Lucas Marín, A. y García A. (editores). 2001. *Formación para la Participación Ciudadana. Las Organizaciones en el Siglo XXI*, pp. 159-176. Buenos Aires: Lumen.
- Salvat, P. 1999. *Del Proceso de Modernizaciones y las Transformaciones Normativas en la Sociedad Chilena: informe al P. N.U.D.* Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Soto, F. 2000. *Historia de la Educación Chilena*. Santiago: CPEIP.
- Stuardo, P. 2001. Documento de Análisis de la Situación Laboral de los trabajadores en Chile. *El Mercurio*, 5 de Mayo, D 5. Santiago: El Mercurio.
- Tironi, E. 2003. ¿Es Chile un País Moderno? Comentarios sobre el Censo 2002. Tironi, E.; Larrañaga, O.; Valenzuela, E.; Bravo, D.; Teitelboim, B. y, Gubbins, V. 2003. *Cuánto y Cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década. Censos 1992-2002*, pp. 15-76. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas.
- Valenzuela, A. 2003. *El Quiebre de la Democracia en Chile*. Santiago: Universidad Diego Portales. (Trabajo original publicado en 1978).
- Varela, F. 1998. Prefacio de Francisco Varela García a la segunda Edición. Maturana, H. y Varela, F. 1998. *De Máquinas y Seres Vivos. Autopoiesis: la organización de lo vivo*, pp. 34-61. Santiago: Universitaria. (Trabajo original publicado en 1998).
- Weber, M. 1995. *Economía y Sociedad*. Barcelona: Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1922).