VI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001

La inversión en recursos humanos de excelencia

Ignacio Pérez Salgado
Director Magister en Gerencia Pública
Facultad de Administración y Economía
Universidad de Santiago de Chile

A. INTRODUCCIÓN.

¿Porqué es tan importante la inversión en Recursos Humanos de Excelencia en el Sector Público?. Porque creemos que dicha inversión es especialmente crucial en el caso de los países en desarrollo, si se quiere contar con un buen gobierno. Al respecto el Profesor Jeffrey Sachs de la Universidad de Harvard a la pregunta ¿qué hacemos para combatir la pobreza y poder así salvar millones de vidas jóvenes? responde: para hacer frente a esta situación no basta con tener un buen gobierno, pero añade: "de todas las enfermedades que matan a los pobres ninguna es tan letal como un mal gobierno" *(The Economist, 1999)*[1]. Por otra parte, cada vez más los países en desarrollo están preocupados de la formación y capacitación de sus funcionarios. Así por ejemplo, recientemente el Gobierno de Chile a través del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, pondrá en ejecución el Estatuto de Dirección Pública, mediante el cual se pretende establecer las bases para llevar a cabo un proceso de mejoramiento continuo de la calidad de la gestión de los directivos.

B. INVERSIÓN EN RECURSOS HUMANOS DE EXCELENCIA.

Desarrollar una política tendiente a contar con recursos humanos de excelencia significa considerar, por una parte tanto el entorno como la estructura organizativa de la respectiva **organización** y por otra el sistema de personal.

I. ENTORNO.

Entre los factores que a nuestro juicio tienen mayor impacto en relación con el entorno deberían considerarse los siguientes: a) rapidez de los cambios; b) globalización; y c) carencia de formación.

a) Rapidez de los cambios.

En nuestros días cada vez es mayor la rapidez con que se producen los cambios. En efecto tanto los países como sus gobiernos, se enfrentan con frecuencia a situaciones inestables, que a veces están cerca de sus fronteras, como es el caso del impacto que está produciendo en las economías de Brasil y Chile, la crisis por la que atraviesa la República Argentina. Por otra parte, lo que sucede en países lejanos igual tiene importantes impactos en sus economías. Baste mencionar las consecuencias que tuvo en algunas economías latinoamericanas, la crisis asiática, iniciada con la devaluación de la unidad monetaria de Thailandia el Bat en julio de 1997. Por lo tanto, los gobiernos deben estar atentos a las tendencias que presenta la economía mundial, y considerar que el tema de la globalización es una variable que debe estar muy presente en la formulación de la política económica de los países.

[1] The Economist, August 14-20 1999.

b) Globalización.

La globalización puede ser definida como un proceso a través del cual el intercambio de bienes y servicios, el flujo de capitales y la tecnología acentúan la interdependencia entre los mercados de los diferentes países. Los factores explicativos de este fenómeno son de diverso orden. Podemos destacar en particular: (i) el dinamismo en el intercambio de bienes y servicios; (ii) la liberalización del mercado de capitales; (iii) la evolución de las redes de comunicación e información.

La globalización no es un fenómeno reciente, ya que sobretodo constituye la continuación de desarrollos económicos, cuyos orígenes se pueden encontrar en siglos precedentes. Así el primer sistema internacional fue establecido primero bajo el liderazgo de España y Portugal y posteriormente de Gran Bretaña, Francia y Holanda. Sin embargo, las bases para el proceso de globalización fueron establecidas en el siglo XIX en la medida que el sistema de intercambio competitivo al nivel nacional permitía el desarrollo del derecho internacional y de las agencias internacionales, de las redes globales de comunicación y de la adopción de nociones similares sobre la ciudadanía y los derechos humanos. Después de la segunda guerra mundial, paralelamente al progreso de la ciencia y la tecnología así como al establecimiento de organismos regionales e internacionales, las relaciones entre los países han experimentado importantes transformaciones permitiendo ver los asuntos internacionales bajo un prisma diferente.

La globalización encuentra su expresión y su apoyo en los mercados financieros y en las redes de comunicaciones. Al mismo tiempo, esto está lejos de tener un efecto directo y único a escala internacional, impactando también las estructuras institucionales al nivel nacional entre ellas la administración pública. Así, actualmente los administradores públicos deben no solamente tener en cuenta los problemas que plantea la situación de un país, sino que además deben tomar conciencia e incluir en su esquema de acción las variables que reflejan la globalización, tales como las ventajas competitivas de las naciones vis-à-vis los otros países y la competencia global. En este proceso de aprendizaje los centros de investigación y las universidades pueden jugar un papel importante a través de la difusión del conocimiento que constituye un determinante esencial del crecimiento económico.

c) Carencia de formación.

El sector servicios ha experimentado importantes cambios en el nivel mundial. Así en América Latina dicho sector ha tenido un crecimiento mucho más rápido que el sector industrial. El crecimiento del empleo en el sector servicios está ligado a diversos factores, entre los que se incluyen cambios en los gustos y preferencias de los consumidores, cambios en la normativa jurídica, avances tecnológicos y científicos que han dado lugar a cambios en los estilos gerenciales del sector público. Estos cambios se pueden ver cada vez más en las publicaciones de los dos organismos regionales que se preocupan de la Reforma del Estado y de la Administración Pública: el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)[2] y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).[3]

[2] Desde 1996 cuando se llevó a cabo el Primer Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública en Río de Janeiro (Brasil), dicha institución ha organizado anualmente un Congreso sobre el mencionado tema, lo que posibilitado a las distintas organizaciones ya sean públicas, privadas o universitarias, analizar y discutir los temas vinculados con la reforma del Estado y del sector público. Por otra parte, en la mayoría de los países de la Región, se ha despertado un especial interés por el tema de los Recursos Humanos, véase por ejemplo: Comité de Modernización de la Gestión Pública (1999): **Recursos Humanos en el Sector Público: Experiencias, Análisis y Propuestas,** Santiago de Chile: Dolmen Ediciones.

[3] Por su parte el ICAP ha realizado importantes contribuciones la desarrollo de la Administración Pública en el Istmo Centroamericano, entre los que se pueden mencionar el Master en Administración Pública y las investigaciones llevadas a cabo sobre la formación del Estado en los países del Istmo Centroamericano.

II. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA.

Dentro de la estructura organizativa deben considerarse los siguientes aspectos: 1) Descentralización; 2) Estructura Organizacional; y 3) Cultura Organizacional.

1. **Descentralización.** La descentralización en una **organización,** tiene que ver con los niveles jerárquicos en los que se toman decisiones. Como dice Herbert Simon: "Una organización; es centralizada cuando las decisiones se toman en los niveles relativamente altos de la organización; y es descentralizada cuando la discrecionalidad y autoridad para tomar decisiones importantes se delega desde los niveles gerenciales superiores a los niveles inferiores" *(Nystrom & Strabuck, 1981)*[4]. La descentralización es un proceso que implica tanto delegación selectiva de autoridad para la toma de decisiones como la implantación de los adecuados controles. Estos permiten recuperar en forma oportuna la autoridad delegada si el proceso de descentralización no cumple con los objetivos establecidos. Como muy bien lo expresa Alfred P. Sloan quien aplicó con gran éxito el concepto de descentralización en la General Motors Corporation: "ha sido tesis de este libro que una buena gerencia descansa en la reconciliación de la centralización y la descentralización, o descentralización con control coordinado" *(Sloan Jr., Alfred, 1964)*[5].

   En el caso de las organizaciones públicas, establecidas en el nivel territorial, el concepto es exactamente el mismo es decir: autoridad es el proceso, mediante el cual se delega la toma de decisiones desde los organismos centrales a los provinciales y locales. En América Latina, la mayoría de los países tienen como característica la centralización salvo en el caso de aquellos que cuentan con un gobierno federal como Argentina, Brasil, México y Venezuela, además de Colombia, que aunque no es un estado federal tiene un alto grado de descentralización en el nivel municipal. Entre los países considerado "federales", no hay duda que Brasil cuenta con una real organización federal y gobernadores de Estados con un buen grado de independencia[6]. En el caso de Argentina, El ex.-Ministro de Economía Domingo Cavallo en la primera Presidencia de Carlos Menen, y actual Ministro de la misma cartera en el gobierno de Fernando de la Rua fue capaz de imponer la disciplina monetaria y fiscal a las[7] provincias. Habría que agregar que en su actual cometido como Ministro de Economía se ha visto obligado a realizar una devaluación disfrazada.

2. **Estructura Organizacional.** En general se puede decir que "**organización"** es un término que se usa con poco rigor. Algunos dirían que tiene que ver con el comportamiento de todos los que participan en el logro de un determinado objetivo; otros lo igualarían con el sistema total de relaciones sociales y culturales; otros cuando utilizan el término organización se refieren a empresas, servicios públicos, iglesias, partidos políticos. Como función de la administración el término organización implica una estructura formalizada e intencional de roles o posiciones. Esto quiere decir que además de actuar en una estructura formalizada, la organización está conformada por individuos que representan ciertos roles. Esos roles deberán ser diseñados intencionalmente para garantizar que las actividades requeridas por la organización con el fin de alcanzar los objetivos de la misma, se lleven a cabo en forma eficiente y eficaz. La primera herramienta que debemos utilizar para reflejar lo que es una estructura organizativa es el Organigrama. No hay duda que el Organigrama tiene muchas limitaciones, pero nos entrega una serie de informaciones. Así

[4] Nystrom & Strabuck (1981): **Handbook of Organizational Design,** New York: Oxford University Press, Vol. 2, p.39.
[5] Sloan Jr. Alfred (1964): **My Years with General Motors,** New York: Doubleday, chapter 21.
[6] Baste recordar los problemas del Presidente Cardoso, durante su primer período presidencia con algunos de los gobernadores de los estados.
[7] Las provincias estaban acostumbradas a "emitir bonos" que servían para pagar las compras hechas en los almacenes, lo que en la práctica equivalía a emitir circulante.

nos da una idea de que tipo de organización se trata, cuál es su tamaño, los niveles que tiene y como afectan las comunicaciones y la edad de los integrantes de la organización lo que nos sirve para diseñar las políticas de reclutamiento y ascensos. Por otra parte, un organigrama que esté acompañado del manual de organización y del manual de procedimiento, y que por supuesto se mantenga actualizado puede ser de gran utilidad, por ejemplo como herramienta de capacitación.

Hasta el momento nos hemos referido a la organización formal. Como consecuencia de los Experimentos de Hawthorne *(Mayo, Elton, 1959)*[8] se desarrolló el concepto de grupos informales, agrupaciones basadas en la simpatía, amistad, comunidad de intereses y rasgos comunes. Posteriormente, Chester Barnard *(1959)*[9] en su clásica obra nos dice que la "organización informal, comprende cualquier actividad conjunta de personas sin un objetivo o programa consciente conjunto, aun cuando contribuya a resultados conjuntos". Más recientemente Keith Davis profesor de la Universidad del Estado de Arizona, describió la organización informal como: "una red de relaciones personales y sociales no establecidas ni requeridas por la organización formal sino que surgen espontáneamente a medida que la gente se asocia entre sí" *(Davis, Keith & Newstrom, John, 1985).*[10]

La estructura organizacional representa el resultado de la aplicación del "Modelo Organizacional" que se haya diseñado para poder implementar los procesos organizacionales. Los siguientes aspectos deben tomarse en cuenta para la implementación del "Modelo Organizacional":

a) Especialización y satisfacción del funcionario
b) Conflictos organizacionales
c) Clima organizacional
d) Grupos y Comités.

a) Especialización y Satisfacción del funcionario. Las actividades muy especializadas son fundamentalmente desagradables y desalentadoras. Conducen a la monotonía, al hastío, a la insatisfacción y en definitiva a comportamientos indeseables. Para evitar esta situación se llevan a cabo programas de ampliación o enriquecimiento de la actividad, con lo cual se incrementa o bien la amplitud o la profundidad de la actividad desarrollada. En los programas de ampliación se le asignan al funcionario tareas adicionales del mismo nivel. En los programas de enriquecimiento se le asignan labores tales como planificación de tareas o control de resultados, que estaban asignadas previamente a los niveles de supervisión.

b) Conflictos Organizacionales. El conflicto es una característica de la vida organizacional. Nace de la misma estructura de la organización; produce diferencias en la formulación implementación y control de misiones, objetivos, políticas, estrategias, programas y procedimientos, entre divisiones, departamentos y otras unidades organizativas. Los conflictos no son necesariamente disfuncionales a la organización, y pueden transformarse en funcionales si se busca la manera de aprovecharlos en beneficio de la organización. En las organizaciones modernas dado el grado de interdependencia que se da entre las unidades organizativas, así como las diferencias en objetivos y valores la posibilidad de conflicto se incrementa. En todo caso es necesario señalar que si no se enfrenta el conflicto, éste puede tener efectos graves y destructivos para la organización.

.

Los conflictos organizacionales más frecuentes son:

[8] Véase: Mayo, Elton (1959): **Problemas Humanos de una Civilización Industrial,** Buenos Aires: Ediciones Galatea, Nueva Visión.
[9] Ver: Barnard, Chester (1959): **Las Funciones de los Elementos Dirigentes,** Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
[10] Davis, Keith & Newstrom, John (1985): **Human Behavior at Work,** New York: McGraw-Hill Book Co., p. 308.

i) Conflictos en los niveles jerárquicos y departamentales, tanto en la dimensión horizontal como vertical de la organización;
ii) Conflictos entre la línea y la asesoría, que tienen que ver tanto con la interdependencia que debe existir entre la línea y el estado mayor, como con las diferencias de enfoque que se pueden producir
iii) Conflicto de roles, que ocurre cuando un individuo o grupo de individuos tienen objetivos y valores distintos e incompatibles.

c) Clima organizacional. Si se quiere entender la conducta de los individuos en las organizaciones, es necesario determinar su ambiente en forma subjetiva, así como cualquier cosa que él entienda que puede afectarlo. Desde el punto de vista de las operaciones, muchos investigadores de administración tienden a describir el clima organizacional en términos de dimensiones tales como autonomía, estructura, recompensas, consideración, cordialidad y apoyo. Considerado como variable independiente, dicho clima se ha visto que tiene un claro impacto sobre la motivación, satisfacción y rendimiento del funcionario. Así creemos que el clima organizacional puede verse como un puente entre las características formales de la organización y el comportamiento individual.

d) Grupos y Comités.

i) Grupos. Los grupos se constituyen porque sus miembros comparten ciertas percepciones, ideología, valores, creencia y normas. Los grupos se dividen básicamente en formales e informales. Los grupos formales tienen objetivos definidos, cierta estructura establecida, cierto flujo de trabajo previsto. Los grupos informales surgen sin objetivos definidos y aún cuando estos existan ellos no suelen estar orientados hacia las metas organizacionales.

Dentro de los grupos formales se pueden encontrar divisiones tales como: grupos de comando conformados por un supervisor y sus subordinados. Grupos tácticos, funcionarios que se agrupan independientemente de la estructura organizativa para llevar a cabo una tarea o proyecto. Grupos de referencia, que es una forma que tienen los individuos para clarificar o guiar sus percepciones. La cohesión de los grupos depende de factores tales como: tamaño del grupo, competencia entre grupos y dentro del grupo, posición, metas, ambiente y proximidad, relaciones estables.

ii) Comités. Se suele decir que: “comité es un grupo de personas que se reúnen a discutir lo que deberían estar haciendo”, los comités tienen un uso generalizado tanto en el sector público como en el sector privado.

Entre las ventajas de los comités se pueden mencionar las siguientes: i) opinión combinada, ii) coordinación, el comité es la herramienta por excelencia para lograr la coordinación horizontal; iii) cooperación; y iv) desarrollo gerencial, como herramienta de capacitación. Entre las desventajas se pueden citar: i) pérdida de tiempo; ii) peligro de dominación y compromiso; y, iii) dificultad para establecer responsabilidades.

3. Cultura Organizacional.

La expresión **cultura organizacional,** hace referencia a una serie de creencias y supuestos fundamentales compartidos por los miembros de una organización, que funcionan en el nivel

inconsciente y que determinan en cierta manera la imagen que tiene la organización de sí misma y de su entorno. De acuerdo con E.H. Schein *(Schein, 1986)*[11] los elementos claves de la cultura de una organización son entre otros los siguientes:

a) La estandarización observada en la conducta de los empleados cuando existe interacción entre ellos en temas, tales como el leguaje utilizado y los rituales que rodean los actos de respeto y menoscabo.
b) Las normas que se desarrollan en los grupos de trabajo.
c) Los valores dominantes adoptados por una organización como por ejemplo el nivel del personal que recluta o la importancia que se le da a la imagen externa de la organización.
d) La filosofía que guía la política de la organización, como puede ser la importancia que se le da a los procesos de descentralización.

La cultura de las organizaciones tiene una gran influencia en las políticas de recursos humanos. Así en América Latina, aún cuando se sostiene que existen políticas de personal uniformes para toda la administración del Estado, no hay duda que los funcionarios de determinados servicios, como por ejemplo, los bancos centrales gozan de una serie de privilegios, que no son comunes en otros organismos del Estado.

III. SISTEMA DE PERSONAL.

El sistema de personal o si se prefiere de servicio civil es tradicionalmente el primer mecanismo para conformar los órganos administrativos del Estado. Existe por supuesto una larga lista de opciones relativas al desarrollo de una política de personal que se pueden ilustrar en preguntas como las siguientes:

a) Reclutamiento: ¿abierto o cerrado?.
b) Bases de la selección: ¿Selección para una carrera o para un programa?
c) Evaluación de cargos: ¿El "ranking" está basado en posiciones o personas?
d) Capacitación y Desarrollo: ¿Debe la capacitación y la movilidad en la escala jerárquica estar basada en criterios elitistas o no elitistas?
e) Evaluación del Desempeño: ¿Debe el sistema de remuneraciones estar basado en el mérito o en una fórmula fija?

Por supuesto que no hay una sola respuesta a estas preguntas, y como se organiza y opera el sistema de personal varía de acuerdo con las jurisdicciones políticas. En los países más avanzados, la función de personal es una empresa de gran complejidad, llena de profesionales especializados comprometidos en actividades tales como: exámenes competitivos, capacitación, clasificación de cargos y supervisión de cumplimiento con las leyes destinadas a promover representatividad y otros roles sociales. En los países en desarrollo el aparato existente para llevar a cabo la función de personal es probable que sea menos especializado.

En el análisis de los sistemas de personal en los países en desarrollo debemos buscar la relación entre política, administración y sociedad civil. En países como algunos de América Central que están en proceso de reconstrucción como consecuencia de los conflictos ocurridos en décadas pasadas, el sistema de servicio civil constituye al mismo tiempo tanto el sujeto como el objeto del cambio. En general las reformas institucionales llevadas a cabo son de dos tipos: a) aquellas relacionadas con el orden constitucional y b) aquellas que están enfocadas al mejoramiento del desempeño. Las primeras

[11] Schein, E.H.(1986): **Organizational Culture and Leadership,** San Francisco, CA.: Jossey Bass Publichers.

tienen sus antecedentes en la historia y en las ideas acerca de la gobernabilidad, es decir acerca del Estado, del gobierno, del derecho público y de la ciudadanía. Las otras están basadas en la experiencia y en las ideas acerca de la organización y la gerencia. El deseo por las reformas relacionadas con la división de las reglas de la gobernabilidad está expresada en la demanda popular por democracia, transparencia y accountability. El énfasis está puesto en las reglas del proceso político y el papel del Estado en la vida de los ciudadanos.

Tratando de caracterizar el Servicio Civil y su evolución en los países en desarrollo (*Bekke, James & Toonen, 1996)*[12] podemos clasificar a los estados como integrales, patrimoniales y custodiales. En el caso del Estado integral, la mayoría de los países de América Latina entre los años 40 y los 70 consideraron al Estado como una guía y una pieza central de la estrategia nacional de desarrollo, asignando a éste el monopolio en la asignación de los recursos como una forma de proteger la integración nacional y el desarrollo económico. No hay duda que Costa Rica cae dentro de esta clasificación. Otros países centroamericanos en especial aquellos que tuvieron gobiernos dictatoriales caen dentro de la clasificación del Estado custodio, cuya característica era que el Servicio Civil, seguía siendo civil y actuaba como agente entre el Gobierno y los grupos corporativos. El Estado patrimonial puede identificarse mejor en los países africanos donde el "clientelismo" está relacionado con criterios étnicos, de clan o religiosos. Este enfoque está combinado con un importante apoyo del gobierno central sobre la base de que es necesario un control sobre la economía para asegurar una participación equitativa para todos.

Invertir en recursos humanos de excelencia significa desde nuestro punto de vista la profesionalización del Servicio Civil y no hay duda que aquellos países con fuertes tradiciones estatales (Alemania, Francia, España, Italia, Gran Bretaña) son los que han logrado los mejores resultados en la profesionalización del servicio civil.

Volviendo a América Latina es interesante consignar que la denominación más autóctona de administración de personal fue convertida en servicio civil (**civil service**), debido a la influencia anglosajona. Por su parte, el centro destinado a la capacitación del personal superior de la administración pública fue denominado Escuela Nacional o Superior de Administración Pública siguiendo el modelo francés de la **ENA**. Así, en la década de los 60 y 70 con la asistencia de las Naciones Unidas y de la cooperación bilateral, la mayoría de los países de América Latina establecieron escuelas e institutos de administración pública. Entre ellos se pueden mencionar: la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia, hoy transformada en Universidad de Administración Pública, que contó con la colaboración de la Ecole Nationale d´Administration (ENA) de Francia y las Naciones Unidas; la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Perú posteriormente transformada en Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) también apoyada por las Naciones Unidas; la Escuela Nacional de Administración Pública de Venezuela y los Institutos Nacionales de Administración Pública (INAPs) de Argentina, Guatemala y Nicaragua.

La estrategia desarrollada por la cooperación técnica en América Latina, tuvo un enfoque eminentemente legal siguiendo la cultura administrativa imperante en la región, en el sentido que lo más importante era asegurarse que las decisiones en el sector público se ajustarán a derecho independientemente de su eficiencia. En este sentido se llevaron a cabo todas las formalidades destinadas a promulgar la ley de Servicio Civil y establecer la respectiva Oficina de Personal o Servicio Civil para administrar la ley. En la práctica, este enfoque no tuvo ningún impacto en el mejoramiento

[12] Véase: Bekke, Hans; Perry, James & Toonen, Teho (1996): **Civil Service Systems in Comparative Perspective,** Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press.

de los sistemas de personal. Así América Latina imitó las formalidades, pero nunca implementó una estrategia como la seguida, por ejemplo en los Estados Unidos, en donde ya en 1883 el Presidente Arthur firmó la Pendleton Act –después del asesinato del Presidente Garfield en septiembre de 1881- creando, mediante el establecimiento de la Comisión de Servicio Civil de los Estados Unidos (U.S. Civil Service Commission), el sistema del mérito. Sin embargo, fueron necesarios 76 años para que el 85.5% de los empleados norteamericanos formaran parte de dicho sistema *(Shafritz, Ricucci & Hyde, 1992)*[13]. En América Latina se han realizado importantes esfuerzos para incluir a la mayor parte de los servidores públicos en el servicio civil. No obstante, el sistema del "botín político" sigue dominando el reclutamiento del personal público en la mayoría de los países de la región.

Dadas las dificultades existentes para implantar el sistema del mérito, la estrategia indicada pareciera ser la de llevar a cabo la reforma del servicio civil en los niveles superiores de la administración del Estado, como primera etapa de una profunda reforma del sistema de personal en América Latina. Al respecto el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) fue pionero en este campo con el establecimiento en la década de los 80's del Programa de Maestría en Administración Pública, destinado justamente a formar los futuros gerentes del sector público de América Central. Este modelo ha sido imitado en toda América Latina y hoy día son numeroso los Programas de "Magister" o Maestría que existen en la Región, los que sería largo enumerar. Baste decir que solamente en Chile, existen en este momento tres Programas de este tipo dos en la Universidad de Chile y uno en la Universidad de Santiago de Chile. Por lo demás, el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, al que hicimos referencia anteriormente convocó a mediados del año 2000 a "Talleres de Discusión" para analizar la "Propuesta Preliminar de un Sistema de Formación y Contenidos Mínimos para un Curriculum para la Formación de Directivos Públicos"[14]. Posteriormente en agosto de 2001 el Proyecto de Modernización y Reforma del Estado del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) conjuntamente con la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) ha invitado a un conjunto de instituciones, especialmente universidades a presentar propuestas de programas de formación de directivos públicos en los niveles de Diploma, Postítulo y Magister. Es decir, que existe una preocupación real en la Región por la formación de Recursos Humanos de Excelencia para el Sector Público.

IV. INTERACCIÓN ENTRE LOS RECURSOS HUMANOS, LA POLÍTICA Y LA GERENCIA PÚBLICA.

No hay duda que las áreas de la política y la gerencia, desde un punto de vista didáctico están claramente delimitadas. La política formula las grandes líneas de acción y la gerencia las implementa. Sin embargo, en términos prácticos será difícil establecer hasta donde llega la política y donde empieza la gestión, ya que la gerencia pública tiene interacción con los procesos políticos, las políticas públicas y los instrumentos de política. Cualquier decisión sobre instrumentos de política requerirá de una infraestructura institucional y de capacidades gerenciales de todos aquellos que participen en los procesos de implementación. Es decir de los recursos humanos. Así por ejemplo en Chile, algunos miembros de la Comisión de Presupuesto del Congreso, conformada por senadores y diputados, han planteado en más de una oportunidad la necesidad de contar en el Parlamento con una Oficina de Presupuesto que maneje la misma información que la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de tal forma de tener una discusión inteligente sobre el proceso presupuestario. Esta

[13] Shafritz, Jay; Ricucci, Norma; & Hyde, Albert (1992): **Personnel Management in Government: Politics and Process,** New York: Marcel Dekker Inc.

[14] La expresión "Directivos Públicos" reemplaza a la de "Gerentes Públicos". Si bien este es un problema semántico hay determinados grupos que insisten en que aquellos que ocupen cargos superiores en la Administración del Estado, deben llamarse "Directivos Públicos" y no "Gerentes Públicos".

discusión podrá ser inteligente en la medida que la Comisión de Presupuesto del Congreso, cuente con personal capaz de interpretar el contenido del Proyecto de Presupuesto enviado al Parlamento por el Ministerio de Hacienda para su discusión y aprobación. Al respecto en las discusiones sobre el tema, se hace constante referencia a la Oficina del Presupuesto del Congreso norteamericano, (Congressional Budget Office, CBO). En efecto, en los Estados Unidos se estableció dicha Oficina, con el fin de proporcionar apoyo de personal especializado a los Comités encargados del presupuesto, y al mismo tiempo proporcionar al Congreso un contrapeso frente a la Oficina Presidencial de Gestión y Presupuesto (Office of Management and Budget, OMB). La CBO prepara sus propias proyecciones, estima los costos de la legislación y produce los informes que comparan las facturas pendientes con las metas establecidas en las correspondientes *resoluciones (Fexler, James & Kettl, Donald, 1996)*[15]. Como señala una conocida autora, "en los Estados Unidos las finanzas públicas constituyen el centro de la controversia sobre el Estado Administrativo" *(Caiden, Noami)*[16]. La situación de Chile se repite en casi todos los países de América Latina. Incluso en Europa también se presentan algunos problemas sobre el papel que juega el Poder Legislativo como mecanismo de control de las políticas públicas. Así una encuesta realizada en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa (OCDE) sobre papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario revela que en los países de la OCDE, en general los medios del control parlamentario sobre el proceso presupuestario no han experimentado cambios importantes y por lo tanto se consideran inapropiados *(Ormond, 1998)*.[17]

La Gerencia Pública puede jugar un importante papel en el establecimiento de vínculos entre los Recursos Humanos especializados, la Política y la Gerencia, de tal forma que efectivamente se produzca una activa interacción entre ellos. Por supuesto que las políticas públicas primarán sobre la gerencia, pero ésta, si cuenta con los recursos humanos necesarios jugará un importante papel en la retroalimentación del proceso de formulación, desarrollo e implementación de las políticas públicas. Por lo tanto, aspectos como: a) énfasis en la eficiencia; b) descentralización del sector público; c) búsqueda de la excelencia en los recursos humanos; y d) orientación hacia el servicio público, serán elementos a tomar en cuenta en la interacción que debe existir entre los recursos humanos, la política y la gerencia pública.

REFERENCIAS

Bozeman, Barry (1991): **PUBLIC MANAGEMENT: The State of the Art,** San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Dye Thomas R. (1995): **UnderstandingPublic Policy,** Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Fayol, Henri (1956): **Administración Industrial y General,** Buenos Aires:Librería "El Ateneo" Editorial.

Gómez-Mejía, Luis; Balkin, David; & Cardy Robert (1998): **Gestión de Recursos Humanos,** Madrid: Prentice Hall.

Gore, Albert (1993): **The Gore Report on Reinventing Government,** New York: Random House.

Gulick, Luther "Notes on the Theory of Organization" en: Gulick, Luther y Urwick, Lyndall (1937): **Papers on the Science of Administration,** New York: Institute of Public Administration, pp. 3-45.

Kester, Isaac-Henry, Painter, Chris & Barnes, Chris (1993): **Management the Public Sector: Challenge and Change,** London: International Thomson Business Press.

[15] Fexler, James W. & Kettl, Donald (1996): **The Politics of the Administrative Process,** 2nd. Edition, Chatham, New Jersey: Chatham Hosue Publishers.

[16] Caiden, Naomi: "Public Budgeting amidst Uncertainty and Instabilty" in: Shafritz, Jay M & Hyde, Albert C. (1991): **Classics in Public Administration,** Third Edition, Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Co.

[17] Ormond, Derry: "New Public Management: What to Take and What to Leave", Conferencia en III Congreso Internacional del CLAD, Madrid, 14-17 de octubre de 1998.

Koontz, Harold (1964): **Toward a Unified Theory of Management,** New York: Mc-Graw-Hill Book Co., pp. 2-17&235-265.

Lynn, Jr., Laurence E. (1996): **Public Management as Art, Science and Profession,** Chatham , New Jersey: Chatham House Publishers; Inc.

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (1999): **Recursos Humanos en el Sector Público,** Santiago de Chile: Dolmen Ediciones.

Mintzberg, Henry (1991): **La Naturaleza del Trabajo Directivo,** Barcelona: Editorial Ariel, S.A

----------(1996): "ManagingGovernment, Governing Management"Harvard Business Review, May-June 1996,

Pérez Salgado, Ignacio (1998): "La Importancia de Establecer Claras Políticas de Selección" en **Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio,** Santiago de Chile: Dolmen Ediciones.

----------(1997): "El Papel de la Cooperación Técnica Internacional en el Reforma y Democracia, Nª8, mayo de 1997.

Peters, Thomas & Waterman, Robert (1982): **In Search of Excellence,** New York: WarnerBook

Sayles, Leonard R. (1964): **Managerial Behavior: Administration in Public Organizations,** New York: McGraw-Hill Book Co.

Shafritz, Jay M.; Ricucci, Norma M.; Rosenbloom, David H & Hyde, Albert (1992): **Personnel Government in Management: Politics and Process,** New York: Marcel Dekker, Inc.

Simon, Herbert A. (1964): **El Comportamiento Administrativo,** Madrid: Aguilar.

CURRICULUM VITAE
PROFESOR IGNACIO PEREZ SALGADO

Ingeniero Comercial y Contador Auditor, Universidad de Chile; MBA Universidad de California, Los Angeles (UCLA). Ex Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Concepción. Ex Gerente General de SOQUIMICH. Durante 22 años, fue funcionario de las Naciones Unidas en los campos de Administración y Finanzas Públicas y Cooperación Técnica para el Desarrollo (División de Administración para el Desarrollo del Departamento Económico y Social y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD). Ha recibido diversas distinciones como premio a su labor profesional, es autor de artículos y libros, y colabora editorialmente con la Revista Internacional de Ciencias Administrativas y con la Revista Reforma y Democracia del CLAD. Actualmente es profesor de Gerencia Pública y Director del Magister en Gerencia Pública de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile.