

# SOCIOLOGIA DE LA BUROCRACIA: EL ESTUDIO EMPIRICO DE UNA EMPRESA PUBLICA CHILENA

Por RAFAEL LOPEZ PINTOR

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LA APLICACIÓN EMPÍRICA DEL «TIPO IDEAL» DE ORGANIZACIÓN BUROCRÁTICA DE MAX WEBER.: 1. *Las pautas de organización burocrática:* 1.a) Reclutamiento de los funcionarios. 1.b) Identificación de los partidos de los funcionarios. 1.c) La jerarquía, las reglas y las comunicaciones en la organización. 1.d) La toma de decisiones y los canales de influencia en la organización. 1.e) Percepción del funcionamiento de la Administración por parte de los funcionarios. 1.f) Conclusión. 2. *La orientación cultural y vocacional de los empleados públicos:* 2.a) Los antecedentes sociales. 2.b) La orientación cultural: una pauta de transición. 2.c) La orientación hacia el servicio público. 2.d) La relación entre antecedentes sociales y actitudes. 2.e) Conclusión.—III. APÉNDICE METODOLÓGICO: A) Procedimientos de muestras y entrevistas. B) Construcción de índices y escalas. C) Cuestionarios.

## I. Introducción

Este trabajo recoge los resultados del «estudio de caso» de una empresa pública chilena, la Corporación de la Vivienda, realizado por el autor en 1969, cuando formaba parte del Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile. Se trata de la aplicación empírica de algunas teorías centrales de la Sociología de la Organización en un contexto de escaso desarrollo económico y rápida movilización social y política, como era el Chile de finales de la década de 1960 (1).

---

(1) El contenido de este trabajo formó originalmente parte de mi tesis doctoral en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense en 1974, dirigida por el profesor don Francisco Murillo Ferrol y calificada con sobresaliente *cum laude* por un tribunal integrado por don Luis Sánchez Agesta, don Francisco Murillo Ferrol, don José Jiménez Blanco, don Eduardo García de Enterría y don Gaspar Ariño. El título de la tesis es «Política, Administración y programas de desarrollo en Chile».

El estudio de la organización está basado en la investigación de las actitudes del personal directivo y profesional de una empresa pública u Organismo autónomo del Ministerio de la Vivienda. La mayor parte de estas personas eran ingenieros, arquitectos y constructores civiles; una profesión equivalente a la de «aparejador» en España.

El contexto organizacional de este trabajo es la *Corporación de la Vivienda (CORVI)*, una de las muchas entidades autónomas de la Administración pública chilena. Específicamente, CORVI es una de las cuatro instituciones descentralizadas que se relacionan con el Ejecutivo a través del Ministerio de la Vivienda, creado en 1964 (2). A partir de su última reorganización en 1964 como «empresa autónoma del Estado», CORVI ha tenido a su cargo la planificación y el control de la construcción de viviendas como parte del programa de vivienda que, junto con los de educación y reforma agraria, constituyeron la base de la plataforma democratacristiana de «Revolución en Libertad», en 1964 (3).

Ya en 1906 aparece en Chile la preocupación por construir viviendas de tipo económico, creándose el Consejo Superior de Habitaciones para Obreros (4). Más tarde se crean nuevas entidades para asuntos de vivienda, sobre todo en 1936 (5), y hubo un disparatado número de Cajas de los más diversos grupos ocupacionales que se ocuparon de construir viviendas económicas para sus respectivos afiliados. CORVI se crea en 1953 (6) para centralizar y coordinar lo que ya era un sistema altamente diversificado de organismos ocupados en asuntos de vivienda y también para que otros grupos no incluidos en el mismo tuvieran acceso

(2) Las otras tres entidades son CORHABIT (*Corporación de Servicios Habitacionales*), CORMU (*Corporación de Mejoramiento Urbano*) y CCAP (*Caja Central de Ahorro y Préstamo*). Véase GERMÁN URZÚA y ANA MARÍA GARCÍA: *Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1968)* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1971).

(3) El programa de vivienda puede verse en el documento de la campaña de FRER, *Chile 1964-1970*, pp. 34-39. Hay más detalles sobre este organismo en el *Manual de la Organización del Gobierno de Chile* (Santiago: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, 1968), pp. 428-436; *Ley número 18.391, Vivienda y Urbanismo* (Santiago: Cepeda y Rodríguez, 1964); véase también FEDERICO GIL: *The Political System of Chile*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1968, pp. 184-185.

(4) URZÚA: *Evolución de la Administración Pública Chilena, 1818-1968*, Santiago, Editorial Jurídica, 1970, p. 130.

(5) *Ibid.*, pp. 153-154.

(6) URZÚA y GARCÍA, *op. cit.*, p. 69.

a viviendas económicas en buenas condiciones de pago y organizar la construcción de viviendas económicas. CORVI realizó estas dos funciones hasta 1966, en que se crea la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT) para ocuparse de todos los asuntos de préstamos. El papel de CORVI se reduce, por tanto, a un campo puramente técnico: planificación de la vivienda, concesión de proyectos a los constructores privados, supervisión de la realización de los proyectos y asesoría técnica en política de vivienda.

Este organismo empleaba en 1966 a 1.052 personas, número que desciende a 603 en 1968, de las cuales 463 son profesionales y semiprofesionales (véase el apéndice I sobre procedimientos de muestreo). El descenso en el número de empleados se debió a la creación de CORHABIT, que absorbió parte del personal de CORVI. En gran medida, el Ministerio de la Vivienda está constituido por estos dos organismos (7).

En 1968 el presupuesto de CORVI era del 23 por 100, y el de CORHABIT, el 63 por 100 del presupuesto total de las cuatro entidades descentralizadas del Ministerio de la Vivienda. Antes de que las operaciones de préstamo fueran competencia de CORHABIT, CORVI recibía la mayor parte del presupuesto del Ministerio (8).

La mayor parte del presupuesto de CORVI en 1968 (un 67 por 100) era para cubrir sueldos y salarios del personal (9). Por lo demás, hay que decir que tanto este organismo como los demás del Ministerio de la Vivienda estaban entre los de más altas remuneraciones de la Administración en los años sesenta (10).

## II. La aplicación empírica del «tipo ideal» de organización burocrática de Max Weber

Este trabajo tiene un carácter eminentemente descriptivo, sobre todo en su primera parte, donde se trata de esbozar una

(7) Véase URZÚA y GARCÍA, *op. cit.*

(8) Los porcentajes se han calculado sobre la información de URZÚA y GARCÍA, *op. cit.*, p. 146.

(9) *Ibidem.*

(10) *Ibid.*, pp. 145-146.

caracterización del organismo empresarial público objeto del estudio, utilizando como punto de partida la teoría weberiana sobre la burocracia para contrastarla y complementarla con otras teorías de posterior formulación. La segunda parte del capítulo está dedicada al análisis de las orientaciones de los profesionales de la empresa pública en términos de «tradicición» y «modernidad», así como sus actitudes sobre el empleo público; ambos tipos de actitudes en su relación con los antecedentes sociales de estos empleados (las variables de *background*) como exponentes de la experiencia socializadora (el aprendizaje de pautas culturales) infantil y adulta.

Este análisis de las actitudes sobre «objetos» no específicamente organizacionales (de la organización de la empresa) se justifica como un complemento del esquema de Weber, donde tales factores constituirían elementos «no racionales» desde el punto de vista estrictamente organizativo. Pero hoy ya prácticamente todos los autores están de acuerdo en que la dinámica de las organizaciones complejas —empresariales y no empresariales— no puede solamente explicarse en base a factores internos de la organización. La vida de las organizaciones hay que estudiarla desde dentro de las mismas y también desde el abanico de relaciones entre la organización y su entorno social, económico y cultural.

## 1. LAS PAUTAS DE ORGANIZACIÓN BUROCRÁTICA

Desde un punto de vista teórico, y para la descripción de la organización que nos ocupa, voy a partir del paradigma conceptual de Weber. Tomando el paradigma weberiano por lo que es —un instrumento tipológico— no puede sorprender que en la realidad encontremos elementos «no-racionales» (11). El interés aquí no reside en demostrar el nivel de *imperfección* de la buro-

(11) Una interesante evaluación del enfoque weberiano y de las críticas que al mismo se han hecho puede hallarse en A. DIAMANT: «The Bureaucratic Model: Max Weber Rejected, Rediscovered, Reformed», en Ferrel Heady y Sybil L. Stokes (eds.), *Papers in Comparative Public Administration*, Ann Arbor, The University of Michigan, 1952, pp. 59-96. Véase también MARTIN LANDAU: «Political and Administrative Development: General Commentary», en Ralph Braibanti (ed.), *Political and Administrative Development*, Durham N. C., Duke University Press, 1969, pp. 333-44.

cracia chilena, sino más bien en encontrar sus características peculiares. Para complicar o enriquecer el análisis se introducirá un «contraenfoque» ecológico, ya que también es interesante comprobar cómo las características de la organización reflejan estructuras y valores externos a la misma (12). En otros términos, el análisis no sólo se centra en los rasgos que Weber identificó al estudiar las burocracias de las sociedades europeas que se estaban modernizando en el siglo XIX, sino que tiene también en cuenta elementos nuevos de análisis que han venido a corregir el tipo legal-racional o han sido el producto de la exploración de nuevos aspectos de la Administración. A las categorías analíticas de Weber hay que añadir dimensiones del conflicto que surge entre los roles de los burócratas (13), así como de sus diferentes necesidades (14).

Se aportará aquí alguna evidencia empírica respecto de factores que constituyen la columna vertebral de las teorías clásica y modernas de las organizaciones: jerarquía, especialización, reglas y disposiciones formales, bases de reclutamiento, neutralidad emocional, neutralidad política, etc. Estos temas interesaron tanto a Weber como a Riggs, por mencionar a dos importantes teóricos de la burocracia separados en el tiempo, pero ambos estudiosos del proceso de modernización (15).

Se puede anticipar ya que la burocracia chilena, como cualquier otra, tiene rasgos «particularistas» y «universalistas», y

(12) F. RIGGS: *Administration in Developing Countries*, Houghton Mifflin Company, 1964. Véase también MICHEL CROZIER: *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, The University of Chicago Press, 1964.

(13) RIGGS: *Administration in Developing Countries*. En cuanto a la investigación empírica en un contexto de sociedad industrial es habitual referirse, entre otras, a las obras de PHILIP SELZNICK: *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press, 1949, y ALVIN GOULDNER: *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, Ill, The Free Press, 1954.

(14) R. MERTON: «Bureaucratic Structure and Personality», en Merton et al. (eds.), *Reader in Bureaucracy*, New York, The Free Press, 1952, pp. 361-71; FRED RIGGS: *Administration in Developing Countries*, pp. 174-95; LUCIAN W. PYE: *Politics, Personality, and Nation Building*, New Haven, Yale University Press, 1962.

(15) Véase MAX WEBER: *From Max Weber: Essays in Sociology*, traducido al inglés por H. H. GERTH y WRIGHT MILLS, New York, Oxford University Press, 1946, pp. 196-244; MAX WEBER: *The Theory of Social and Economic Organization*, traducido al inglés por A. M. HENDERSON y TALCOTT PARSONS, New York, Oxford University Press, 1947, pp. 324-45. Se puede encontrar un resumen de la teoría de WEBER en PETER BLAU: *Bureaucracy in Modern Society*, New York, Random House, 1968, primera edición en 1956, pp. 28-31; ALFRED DIAMANT, *op. cit.*, p. 59; LA PALOMBARA: «Values and Ideologies in the Administrative Evolution of Western Constitutional Systems», en Braibanti, *op. cit.*, p. 172.

también que los funcionarios mismos perciben de alguna forma y son conscientes de ciertos fallos y debilidades en la marcha de la organización.

### 1.a) Reclutamiento de los funcionarios

En la Administración pública chilena no existe un sistema centralizado de administración de personal, y cada organismo se las arregla para seleccionar a sus propios empleados, aunque existen procedimientos formales a seguir—o esquivar—, según las circunstancias.

La mayor parte de los funcionarios entrevistados para este estudio (61 por 100) habían trabajado ya para la Administración pública antes de entrar en el organismo de Vivienda, y sólo para una minoría (14 por 100) el trabajo en este organismo constituye su primera experiencia laboral. Por otra parte, un gran número de funcionarios (41 por 100) declaran que la forma como accedieron a este organismo fue a través de algún tipo de procedimiento formal (solicitud formal, concurso u otros). Del resto, un 27 por 100 tomó contacto con la organización a través de conexiones personales dentro de ella o en su profesión, y un 23 por 100 llegó a este organismo procedente de otros entes públicos, como consecuencia de reorganizaciones administrativas.

Estos datos ilustran parcialmente el hecho de que no existen criterios o procedimientos uniformes de reclutamiento. Particularmente este es el caso de los organismos descentralizados, como bien sugiere el cuadro 1 (16).

La opinión de los funcionarios acerca de los factores que deben tenerse en cuenta *vis-á-vis*, los que de hecho se tienen en cuenta en el reclutamiento de los empleados públicos, claramente refleja la coexistencia de valores y conductas universalistas y particularistas en la burocracia chilena.

Del cuadro claramente emerge una pauta de sistema de mérito como base ideal de reclutamiento. Además hay congruencia

---

(16) Sobre criterios de reclutamiento de personal en la burocracia chilena, véase URZÚA y GARCÍA, *op. cit.*, pp. 177-85. El cuadro 1 se ha elaborado poniendo juntas las respuestas a dos preguntas diferentes sobre el problema, una relacionada con el «deber ser», y otra, con lo que en realidad ocurre. Véanse las preguntas 8 y 9 del cuestionario.



entre ideal y realidad (tal como son percibidos por los funcionarios) respecto de seis entre los ocho factores sometidos a la consideración de los entrevistados. Existen, sin embargo, dos tipos de lealtades que son contradictorias con un sistema de mérito estricto: la familia y el partido político. Estas dos lealtades de grupo persisten como factores que influyen en las decisiones de reclutamiento con particular intensidad. Sin duda éste debe ser el caso en todas las sociedades, y tal vez el problema es de grado. No obstante, los funcionarios chilenos consideran que esto no debería suceder, lo que indica que existe un conflicto de valor entre ideal y realidad.

### 1.b) *Identificación de partido de los funcionarios*

Jugando los partidos políticos un papel tan central en la sociedad chilena de la época en que se hizo el estudio, puede esperarse que la mayor parte de los funcionarios públicos estén identificados con algún partido y no tengan inconveniente en revelar sus simpatías políticas, a pesar de la popular creencia chilena de que los funcionarios públicos no deben hablar de política y mucho menos de partidos. Efectivamente, la mayoría de los entrevistados se identifican con algún partido o tendencia

CUADRO 2

**IDENTIFICACION DE PARTIDO  
DE LOS FUNCIONARIOS**  
(Porcentaje)

PARTIDO	Porcentaje
Nacional .....	7
Democracia cristiana .....	28
Radical .....	10
Comunista .....	2
Socialista .....	15
Apolítico .....	15
Sin respuesta .....	23
TOTAL .....	100
N .....	(230)



políticos y una minoría considerable que no responde la pregunta (22 por 100) podría estar indicando con su silencio que no son realmente apolíticos. La pregunta era abierta y, tratándose de un tema tan sensible, no pedía la identificación, sino las simpatías políticas. Era la siguiente: «Hay alguna gente que no es miembro de ningún partido político, pero casi todo el mundo siente simpatía por alguno de los partidos existentes. ¿Por cuál de ellos siente usted más simpatía?»

Merece destacarse en el cuadro el porcentaje relativamente alto de cristiano-demócratas. Durante la administración democristiana el organismo en cuestión fue ampliamente reestructurado. El dato puede reflejar la estrategia tradicional de los partidos chilenos una vez en el Gobierno de crear nuevas entidades autónomas y dar empleo a sus miembros o simpatizantes (17). Por supuesto que la influencia de los partidos en los organismos públicos toma otras formas además de este tipo de acción clientelística y que serán objeto de estudio más adelante.

### 1.c) *La jerarquía, las reglas y las comunicaciones en la organización*

Pasando ahora al área de las relaciones interpersonales en la organización se trata de ver el funcionamiento real de principios, tales como el de autoridad jerárquica, el valor de las reglas o normas formales y la primacía de la comunicación escrita sobre la comunicación oral (18). El propósito de esta sección es

---

(17) Podría argumentarse que los entrevistados tienden a identificarse con la Democracia Cristiana, por ser el partido que estaba en el poder cuando se realizó la encuesta. Yo creo, sin embargo, que podría haber ocurrido precisamente lo contrario. Dada la persistencia con que la oposición criticara al PDC como «partido único de gobierno»—que había roto la tradición chilena de gobierno de coalición—bien pudiera haber sucedido que muchos funcionarios democristianos se abstuvieran de declarar a las entrevistadoras su filiación política.

(18) Desde Max Weber hasta nuestros días se ha desarrollado una abundante literatura en torno a estos principios, su funcionalidad para la buena marcha de la administración y su utilidad para las sociedades en rápido proceso de cambio. Remitimos al lector a alguna de las fuentes que marcan hitos en el tratamiento del tema: MERTON y otros (eds.): *Reader in Bureaucracy*; JAMES G. MARCH y HERBERT A. SIMON: *Organizations*, New York, John Wiley and Sons, 1958; PETER M. BLAU y W. RICHARD SCOTT: *Formal Organizations*, San Francisco, Chandler Publishing Company, 1962. En relación con los países en desarrollo véase RIGGS: *Administration in Developing Countries*, y RIGGS (ed.): *Frontiers of Development Administration*, Durham, N. C.; Duke University Press, 1970.

mostrar en qué medida la realidad se acerca al paradigma clásico de organización o a su formulación antitética. Esto nos va a decir muy poco de cuán perfecta o imperfecta sea la burocracia chilena, pero puede aportar nuevos elementos de juicio de utilidad para la investigación futura o para el diseño de estrategias de reforma administrativa por parte del planificador o el político.

La línea jerárquica del organismo que aquí se estudia está compuesta por cinco niveles: un vicepresidente ejecutivo, dos directores y los jefes de tres departamentos de igual categoría, todos, junto con el Ministro de la Vivienda, integrando una Junta de gobierno de la organización. Por debajo de los tres escalones mencionados están los jefes de tres subdepartamentos de igual categoría y un cierto número de jefes de oficina.

El problema teórico que aquí se aborda es el del grado de personalización de la autoridad o, contrariamente, de impersonalización de los oficios o principio de jerarquía en el paradigma weberiano. En un organismo altamente profesionalizado como el que aquí se estudia se puede esperar que la jerarquía misma no constituya el criterio último de obediencia o aceptación de la autoridad entre los funcionarios. En consecuencia, cabe esperar que los funcionarios miren a las reglas y normas formales con tolerancia y más bien como un ideal que como un instrumento coercitivo al servicio de determinadas metas. El cuadro 3 compendia las actitudes de los funcionarios hacia la jerarquía y las reglas (19).

La información del cuadro es elocuente en el sentido de la expectativa antes mencionada de un padrón de relaciones de autoridad altamente personalizadas que podría ser debido no sólo al carácter profesionalizado de esta organización concreta, sino también a la dimensión clientelística de la Administración chilena. Hay que enfatizar este último punto, sobre todo después de saber que la mayoría de los funcionarios dicen que se llevan bien con sus superiores. Efectivamente, el 76 por 100 de éstos

---

(19) Véanse las preguntas 31, 32 y 33, respectivamente, en el apéndice III. La primera es una pregunta cerrada y las otras dos son abiertas. En la pregunta 33 (relativa a los medios para conseguir que se obedezca en casos de insubordinación) he clasificado bajo la categoría de «imposición autoritaria» respuestas tales como «recurrir a la autoridad», «informar a los superiores», «tomar las medidas necesarias contra el funcionario», «hacerse respetar», etc.

CUADRO 3

ACTITUDES DE LOS FUNCIONARIOS SOBRE JUSTIFICACION DE LA OBEDIENCIA, MEDIOS PARA HACER CUMPLIR LAS ORDENES Y MEDIOS PARA MEJORAR EL RENDIMIENTO  
(Porcentaje)

Razonamientos	Justificación de la obediencia	Medio ideal para asegurar cumplimiento	El mejor medio para lograr eficiencia
Se ajustan al paradigma legal-racional .....	Status jerárquico 20	Imposición de la autoridad 31	Cumplimiento de las reglas 6
No se ajustan al paradigma legal-racional .....	La persona y su competencia profesional 73	Diálogo 67	Relaciones informales y condiciones de trabajo 58
	Otros 7	Otros 2	Otros 36
TOTAL .....	100	100	100
N .....	(230)	(230)	(230)

se ubican a sí mismos en los dos niveles superiores de una escala de cinco puntos sobre relaciones entre jefes y subordinados.

En general tiende a evitarse el conflicto interpersonal en la organización y me atrevería a decir que esta pauta de relación es generalizable a la sociedad chilena como un todo más que típica de la burocracia. En todo caso, la fluidez de las relaciones interpersonales dentro de la organización no debe tomarse sin más como un indicador de cohesión entre los diferentes niveles jerárquicos. Por el contrario, puede aventurarse la hipótesis de que esta resistencia masiva al conflicto es un reflejo de la disociación entre autoridad formal y control real, tan típica de las burocracias clientelísticas (20). La información empírica disponible parece apoyar esta proposición. Efectivamente, los funcionarios no sólo no tienen conflictos con sus superiores, sino que tampoco parecen conceder gran importancia a las posiciones de autoridad ni a las reglas como determinantes de la obediencia. Se podría concluir que en la medida en que hay control éste no se deriva necesaria ni completamente de fuentes jerárquicas estrictamente formales.

Hay más evidencia empírica en apoyo de la idea de disociación entre autoridad y control. Esta proviene del área de las comunicaciones. En efecto, las comunicaciones dentro de la organización parecen conformarse a lo que se ha llamado un padrón de «comunicaciones oblicuas» (21): un flujo donde la comunicación escrita satisface los requerimientos de la autoridad formal mientras la comunicación oral satisface los requerimientos o necesidad de control. Buscando alguna evidencia empírica sobre este punto se preguntó a los funcionarios sobre el número aproximado de comunicaciones escritas y orales que tenían mensualmente con sus superiores y subordinados (22), y con las respuestas se construyó el cuadro 4.

El flujo de las comunicaciones es más intenso hacia arriba (de subordinados a jefes) que hacia abajo (de jefes a subordi-

(20) RIGGS: *Administration in Developing Countries*, pp. 222-232, 280-285.

(21) *Ibid.*, pp. 317, 318, 350.

(22) Véanse las preguntas 25, 26, 27 y 28 del cuestionario en el apéndice III. Para elaborar el cuadro he reducido considerablemente el número de categorías analíticas fundamentalmente porque la frecuencia relativa a muchas de las categorías de codificación originales era muy baja.

CUADRO 4

**FRECUENCIA DE COMUNICACIONES HACIA ARRIBA  
Y HACIA ABAJO, ESCRITAS Y ORALES**  
(Porcentaje)

COMUNICACIONES MENSUALES	COMUNICACIONES ESCRITAS		COMUNICACIONES ORALES	
	Arriba	Abajo	Arriba	Abajo
Más de 40 .....	21	10	54	38
Entre 40-10 .....	24	8	27	7
Menos de 10 .....	55	82	19	55
TOTAL .....	100	100	100	100
N .....	(230)	(230)	(230)	(230)

nados), tanto respecto de las comunicaciones orales como de las escritas. Lo que es más importante, el flujo de la comunicación escrita es considerablemente más débil que el de la comunicación oral en cualquiera de las dos direcciones. El dato es congruente con la hipótesis de la disociación entre la autoridad formal y el control como dos tipos de estructuras sostenidas por diferentes padrones de comunicación. La comunicación escrita cubre las necesidades de la estructura de autoridad formal; la oral satisface la necesidad de control. No debe sorprender, por tanto, la abundancia de comunicaciones orales en un contexto donde el poder no parece estar plenamente concentrado en la estructura de autoridad formal.

1.d) *La toma de decisiones, y los canales de influencia en la organización*

El análisis de la influencia de diversos sectores (dentro y fuera de la organización) en el proceso de toma de decisiones del organismo de la Vivienda aportará alguna evidencia empírica adicional acerca de la disociación entre autoridad y control, así como del clientelismo de los partidos. Desde la perspectiva del tipo ideal weberiano de organización se podría formular la hipótesis de que en una entidad especializada el peso de la toma

de decisiones cae sobre las autoridades de la organización que se suponen expertas en las materias objeto de decisión. Una contrahipótesis sostendría que los expertos —no siempre situados en posiciones de autoridad— podrían no tener mucha influencia en la toma de decisiones de una organización centralizada en comparación con la influencia de ciertos agentes externos a la misma (23).

El cuadro 5 recoge alguna evidencia sobre el grado de influencia de diez agentes internos y externos a la organización respecto de cuatro áreas de decisión. La elección de áreas y agentes se hizo arbitrariamente al diseñar el proyecto de investigación y sobre la base del conocimiento del contexto chileno por parte de este autor.

A excepción de las Cajas, los demás agentes decisores tienden a ocupar posiciones similares en las cuatro áreas de decisión (24). Es interesante resaltar que las Cajas de Previsión ocupan la posición más baja de influencia en la contratación de personal, a pesar de ser uno de los principales proveedores de recursos financieros para los programas de vivienda (situación que se refleja en su influencia sobre el financiamiento de programas). Con este dato se ilustra, una vez más, el punto ya tratado acerca de la autonomía de cada organismo público en la contratación de su propio personal, como también el hecho del grado de influencia de los políticos en el reclutamiento de los funcionarios mayor que el de otras entidades públicas o el de los niveles inferiores de la organización afectada. Lo mismo podría decirse respecto de las otras áreas de decisión. El cuadro muestra el peso singular de la Junta (que en su mitad se integra en base a nombramientos políticos) y también el menor grado de influencia de los niveles jerárquicos inferiores, así como del nivel técnico *vis-á-vis*, la influencia de los parlamentarios y de los políticos locales (intendentes y alcaldes).

(23) RIGGS, *op. cit.*, pp. 226-228, 283-284. La información del cuadro procede de las respuestas a las «Hojas» 6 y 7 del cuestionario.

(24) Los coeficientes de correlación de rango de Spearman son bien ilustrativos al respecto: correlación .79 entre «política general» y «programas específicos»; .68 y .80, entre «política general» y «reclutamiento del personal» y «distribución del presupuesto», respectivamente; .80 y .054, entre «programas específicos» y «reclutamiento del personal» y «distribución del presupuesto», respectivamente; .18, entre «reclutamiento del personal» y «distribución del presupuesto».

Dos puntos más merecen ser enfatizados, que guardan relación con la centralización y la interferencia política. Primero, los contratistas privados (a quienes la organización confía la

CUADRO 5

**INFLUENCIA DE DIVERSOS AGENTES EN VARIOS TIPOS DE DECISIONES, SEGUN PERCEPCION DE LOS FUNCIONARIOS**

(Puntajes medios y lugar de cada agente en cada tipo de decisión. El orden de importancia va entre paréntesis)<sup>1</sup>

AGENTE	POLITICA GENERAL — Puntaje medio	PROGRAMAS CONCRETOS — Puntaje medio	CONTRATACION DE PERSONAL — Puntaje medio	DISTRIBUCION PRESUPUESTO — Puntaje medio
La Junta .....	4,6 (1)	4,2 (1)	3,6 (1)	4,1 (1)
Senadores y diputados.	3,0 (2)	3,2 (3)	2,7 (2)	3,2 (3)
Intendentes y alcaldes ..	2,7 (5)	3,4 (2)	1,7 (5)	3,1 (4)
Jefes de Subdepartamento .....	2,9 (3)	2,7 (4)	2,4 (3)	2,0 (5)
Cajas de Previsión .....	2,8 (4)	1,9 (8)	1,1 (10)	3,3 (2)
Personal técnico .....	2,6 (6)	2,5 (6)	1,5 (6)	1,6 (8)
Jefes de oficinas provinciales .....	2,4 (7)	2,6 (5)	2,0 (4)	1,8 (6)
Los beneficiarios .....	2,0 (9)	2,4 (7)	1,4 (7)	1,7 (7)
Contratistas privados ...	2,3 (8)	1,8 (9)	1,2 (9)	1,3 (9)
Usted mismo .....	1,8 (10)	1,6 (10)	1,3 (8)	1,0 (10)

<sup>1</sup> Se pidió a los entrevistados su opinión sobre el grado de participación en la toma de decisiones por parte de diez agentes. A las evaluaciones individuales se les dio un puntaje de 1 a 5, correspondiendo a «ninguna» y «mucho», respectivamente. Los valores del cuadro son puntajes medios calculados sobre los puntajes individuales.

realización de los programas) no parecen tener mucha influencia en la toma de decisiones. Su influencia es aún menor que la de una clientela tan poco organizada, como los beneficiarios directos de los programas. Dado que los agentes políticos externos a la organización tienen tanta influencia, se podría pensar que los contratistas privados los utilizan para hacer efectivos sus intereses en lugar de actuar por sí mismos. Esta es una hipótesis más plausible que la de su falta de influencia y representatividad en la toma de decisiones que les afectan sustancialmente.

El segundo punto se refiere a la relación paradójica entre el nivel medio de influencia que los entrevistados otorgan al personal técnico (categoría a la que ellos pertenecen) y la posición más baja en que se colocan a sí mismos como individuos. Se trata, sin duda, de un caso de falsa percepción de uno mismo, del grupo profesional al que pertenece o de ambos. Desafortunadamente, y a partir de la información disponible, parece difícil llegar a una conclusión definitiva. Lo más probable es que el estrato profesional entrevistado en este estudio sea menos capaz de influir en la toma de decisiones que de afectar la implementación de las mismas. En un contexto organizativo donde las líneas de autoridad no siempre corresponden o coinciden con los niveles de poder, estos profesionales tienen que tener algún poder.

Hasta aquí se han estudiado características de la organización que de una forma o de otra afectan a la realización de los programas o el grado en que la organización alcanza exitosamente las metas u objetivos que justifican su existencia. Esta parte del trabajo finalizará con una descripción de la opinión de los funcionarios sobre problemas de efectividad y eficiencia en la organización, esto es, de consecución de objetivos y de maximización de la relación costo-beneficio, respectivamente (25).

#### 1.e) *Percepción del funcionamiento de la Administración por parte de los funcionarios*

La opinión de los funcionarios sobre la consecución de los objetivos del programa de vivienda no refleja una evaluación

---

(25) En esta sección se tratan las preguntas 17, 18, 19, 20, 34 y 35 del cuestionario.



negativa del papel de los organismos públicos en tal gestión. Para la mayoría de ellos (75 por 100) el obstáculo más serio para la implementación adecuada del programa es la falta de recursos económicos. Sólo una minoría (15 por 100) considera que los problemas de la organización o la «excesiva burocracia» (26) constituyen obstáculos en la realización del programa.

Se sometió a consideración de los entrevistados una lista de factores, a fin de identificar qué medios percibían como mejores para el logro eficaz de los objetivos de la organización. Un número considerable de funcionarios está a favor de medios que implican algún tipo de solución económica por parte del Gobierno (36 por 100). Sólo el 19 por 100 piensa en medios tales como una mejor planificación administrativa de los organismos involucrados en el programa de vivienda. En todo caso, más de la mitad de los entrevistados (51 por 100) creen que hay una buena probabilidad de que el programa se lleve a cabo con buen éxito y sólo algunos de ellos piensan que es dudoso que esto ocurra (9 por 100) o incluso imposible (3 por 100). No obstante, y teniendo en cuenta la opinión de todos los que de alguna forma creen que el programa puede llevarse a cabo (84 por 100), sólo un tercio de ellos (39 por 100) visualiza su implementación a corto o medio plazo; la mayoría (56 por 100) cree que el programa sólo es realizable a largo plazo.

En términos generales, se puede decir que los profesionales del organismo de Vivienda no consideran la maquinaria administrativa como un instrumento altamente eficiente que maximiza la razón costo-beneficio. Efectivamente, de dieciocho problemas que se mencionaron al entrevistado sobre interferencias en el trabajo individual, el tercio superior de una lista en orden de importancia lo ocupan problemas de «lentitud», «pérdida de tiempo», «falta de delegación de autoridad», «trabajo excesivo», «falta de reconocimiento a la labor realizada» y «falta de planificación» (27). Excepto el factor reconocimiento, todos los demás se refieren a «burocracia», en el sentido popular y peyorativo.

(26) Esta es la expresión literal de algunos entrevistados.

(27) A los entrevistados no se les pidió que dieran un orden a estos ítems, sino que asignaran a cada uno de ellos un puntaje entre 1 y 4. La ordenación de este cuadro se ha calculado como en el cuadro 5. La información básica está en la «Hoja» 4 del cuestionario.

tivo del término. Por el contrario, la parte inferior de la lista está ocupada (en este orden) por problemas como «órdenes e instrucciones contradictorias», «falta de espíritu de colaboración», «privilegios para algunos», «intromisiones políticas», «conflictos entre jefes y subalternos», «roces entre compañeros». Todos estos factores, a excepción de las «órdenes contradictorias», se refieren al ámbito de las relaciones interpersonales. Este último dato constituye un apoyo empírico adicional de la hipótesis previamente enunciada sobre la no conflictividad de los funcionarios, pero no necesariamente se debe considerar un indicador de ineficiencia, aunque ambos fenómenos podrían muy bien ir juntos. Desde luego que se puede pensar que la fluidez en las relaciones interpersonales constituye un prerrequisito de la eficiencia, pero en el contexto de este trabajo la hipótesis no parece plausible.

De la percepción de los funcionarios sobre limitaciones de la eficiencia administrativa pasaremos a analizar su opinión sobre las relaciones entre el público y el funcionario o la organización. El análisis de este problema no sólo ilustrará una nueva dimensión de las limitaciones de la eficiencia, sino que aportará alguna evidencia empírica respecto de la hipótesis clásica de distanciamiento emocional entre el funcionario y el público.

Las limitaciones a una eficaz acción administrativa pueden proceder de factores estructurales, técnicos y actitudinales. El problema a tratar en este punto es de tipo técnico. Se refiere al «papeleo» tal como lo perciben los mismos funcionarios.

Se hizo a los entrevistados la siguiente pregunta: «A veces, el público se queja de que son tantos los trámites, que las transacciones con Corporaciones públicas como CORVI se hacen innecesariamente largas y decepcionantes. ¿Cree usted que son justificadas las quejas del público?» La mayor parte de los funcionarios respondieron «Sí» (87 por 100). Y cuando se les hizo la pregunta abierta de cómo podría mitigarse el problema, una mayoría similar (77 por 100) se pronunció por la necesidad de cambios en el sistema administrativo (en la organización). Sólo un 23 por 100 habló de cambios en los hábitos del personal o de la necesidad de que fuera más responsable.

Los funcionarios parecen simpatizar con el descontento del público, y esto, de alguna forma, indica que son conscientes de las imperfecciones de la Administración.

#### 1.f) *Conclusión*

Los funcionarios técnicos de un organismo altamente especializado acaban de ilustrar con su opinión que queda aún mucho por hacer para mejorar la maquinaria gubernamental en un contexto donde el Estado ha tomado para sí la iniciativa central del desarrollo.

Los resultados de este análisis son de utilidad teórica y práctica. Dentro del área de la «Administración comparada» —más específicamente, de la «Administración del desarrollo»—, estos datos proporcionan alguna evidencia empírica respecto de una serie de proposiciones que, si bien se formulan a menudo en los estudios de las organizaciones, no son objeto de análisis empírico tan frecuentemente. Se ha presentado aquí alguna evidencia empírica acerca de algunas de las características de una organización orientada a la realización de programas de desarrollo que pueden limitar su nivel de efectividad y eficiencia. Específicamente, se ha visto que persisten ciertos criterios particularistas en el reclutamiento de los funcionarios, que la Administración está fuertemente ligada a los partidos, que hay un grado considerable de disociación entre autoridad formal y control y que los funcionarios mismos son conscientes de ciertos fallos de la organización.

Ni que decir tiene que estas características no son peculiares de la burocracia chilena. De una forma u otra, las prácticas adscriptivas y particularistas (sobre todo, el nepotismo y el favoritismo), la interferencia política y el bajo rendimiento (sobre todo, el papeleo), se dan en muchos otros países. Mencionando sólo algunos casos, se pueden traer aquí a colación estudios de la Administración en Brasil, Chile, Ecuador, España, Egipto, Estados Unidos, Pakistán, Tailandia y Venezuela (28). El problema

---

(28) Véanse los trabajos siguientes: ROBERT T. DALAND: «Development Administration and the Brazilian Political System», *Western Political Quarterly* 21, junio 1968, páginas 325-339; el mismo autor: *Brazilian Planning: Development, Politics and Ad-*

no es tanto la presencia de ciertos elementos «no racionales», sino el grado o intensidad con que están presentes. Sin embargo, falta aún mucho por investigar para poder llegar a conclusiones definitivas, porque, entre otras razones, consideramos «no racionales» a ciertos elementos por el hecho de darse dentro de un contexto donde el tipo ideal burocrático constituye el ideal confesado de administración. La funcionalidad de tal modelo en un contexto de desarrollo es, sin embargo, cuestionable.

Desde un punto de vista práctico, los datos de este análisis pueden ser útiles para el planificador de la Administración. Por definición, los planes se diseñan con el propósito de introducir cambios en un determinado sector. El planificador, por otra parte, no debe esperar que determinadas circunstancias—sobre todo, circunstancias que van a seguir operando al medio y largo plazos—cambien para permitir una exitosa implementación del plan. Por el contrario, debe tener en cuenta esas circunstancias que vienen dadas y diseñar un plan que pueda tener éxito, a pesar de las mismas (un plan realista). Este es el gran reto para el reformador, ya que, por lo demás, cualquier persona con imaginación puede construir utopías. Esta investigación proporciona alguna información útil para el planificador. Este no debería confeccionar un programa de reforma administrativa sin tener en cuenta las limitaciones que pueden surgir de las relaciones establecidas entre política y Administración; de ciertas pautas culturales, como el papel de los lazos de parentesco, y de ciertos presupuestos estrictamente organizativos con los que el plan de reforma tiene que contar.

---

*ministración*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1987; JAMES PETRAS: *Politics and Social Forces in Chilean Development*, p. 308; FREEMAN J. WRIGHT: *The Upper Level Public Administrator in Ecuador*, Quito, Editorial Fray Jacobo Ricke, 1988, pp. 19-23, 47-56, 61; JOSÉ A. SILVA MICHELENA: «The Venezuelan Bureaucrat», en Frank Bonilla y José A. Silva Michelena (eds.), *A Strategy for Research on Social Policy*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1987, pp. 114-117; MORROE BERGER: *Bureaucracy and Society in Modern Egypt*, Princeton, Princeton University Press, 1957, página 85; MUNEEB AHMAN: *The Civil Servant in Pakistan*, Karachi, Oxford University Press, 1964, pp. 93, 143; MANUEL GÓMEZ REINO y FRANCISCO ANDRÉS ORIZO: «Burocracias Pública y Privada», en *Sociología de la Administración Pública Española*, Madrid, Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, 1968, p. 282; FRED W. RIGGS: *Thailand, The Modernization of a Bureaucratic Polity*, Honolulu, East-West Center Press, 1966, capítulos V, VI. También en los Estados Unidos los altos funcionarios federales se quejan del exceso de papeleo, aunque, en términos generales, tienen una visión positiva del funcionamiento administrativo. Véase DAVID T. STANLEY: *The Higher Civil Service*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1964, pp. 61, 64.

## 2. LA ORIENTACIÓN CULTURAL Y VOCACIONAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS: SU DEPENDENCIA DE FACTORES DE «BACKGROUND» SOCIAL

Bajo este epígrafe se aborda el estudio de las relaciones entre los antecedentes sociales o características socio-demográficas de los funcionarios y algunas orientaciones de valor de los mismos.

Este tipo de análisis se podría justificar en base a tres argumentos principales. Primero, la mera descripción es científicamente relevante cuando está referida a un contexto más bien poco conocido en términos empíricos y sistemáticos, como es el caso de la Administración pública chilena. En segundo lugar, la descripción del *background* y actitudes de un grupo concreto de funcionarios chilenos puede ampliar nuestro conocimiento del proceso de cambio en Chile: vamos a poder evaluar específicamente si los funcionarios públicos tienen una orientación tradicional o moderna y cuál es su origen social. Finalmente, este análisis contribuirá a aumentar la evidencia empírica acumulada respecto de un problema de reciente preocupación intelectual y teórica: si las actitudes de las élites pueden predecirse por ciertas variables de *background* mejor que por otras y—si tal es el caso—cuáles son éstas.

Como ha señalado J. Hopkins, «puesto que los miembros de las organizaciones en gran medida las condicionan y se acomodan a ellas sobre la base de sus antecedentes sociales y valores, el estudioso de la Administración y la burocracia se ha de preocupar de analizar estos atributos (29).

Primero se describirán los antecedentes sociales o *background* de los funcionarios de la Corporación de la Vivienda para ver si se parecen a ciertas características socio-demográficas que afectan a toda la Administración y—lo que es más—a la sociedad chilena. En segundo lugar, se trata de identificar pautas de orientación cultural y de actitudes ocupacionales hacia el sector público. Por último, se intentará explicar estos dos tipos de orientaciones de valor en base al *background* de los funcionarios

---

(29) JACK W. HOPKINS: *The Government Executive in Modern Peru*, Gainesville, University of Florida Press, 1967, p. 118.

como variable independiente en la creencia o supuesto de que el *background* es un buen indicador de diferentes tipos de experiencias socializadoras por las que atraviesa el individuo en su vida.

## 2.a) *Los antecedentes sociales de los funcionarios*

Al describir las características demográficas y socioeconómicas de la reducida muestra de empleados de este estudio, esperamos demostrar que el esfuerzo merece analíticamente la pena. Hay un punto que puede ilustrarse aún a partir de un solo organismo público: si las características del personal de las entidades autónomas son parecidas a las de la burocracia como un todo y aun a las de la sociedad global. Mosher se ha referido a este fenómeno como «representatividad pasiva» de la burocracia respecto de la sociedad: si los distintos grupos sociales están representados en la burocracia por vía de las similitudes de *background*. Según Mosher, las semejanzas entre burocracia y sociedad no implican que determinadas características de *background* lleven a la gente a tomar un determinado tipo de decisiones como administradores, sino que más bien comportan un valor simbólico (30).

En el caso de Chile, la hipótesis es que hay una semejanza entre los antecedentes de los funcionarios de nuestra muestra y los de la burocracia como un todo, así como entre ésta y la sociedad. Huelga decir que esta proposición hay que tomarla dentro de los límites de la información empírica disponible, y sólo disponemos de datos comparables respecto de ciertas variables de antecedentes. En un sistema donde la expansión de la burocracia parece ser más el producto de compromisos entre grupos y partidos que de una acción planificada de Gobierno, la hipótesis de la permeabilidad de la Administración o de las semejanzas socio-demográficas entre Administración y sociedad es más que plausible. La información a utilizar para este análisis comparativo procede de nuestra propia encuesta en el Ministerio de la Vivienda, del estudio de J. Petras sobre una muestra

---

(30) FREDERICK L. MOSHER: *Democracy and the Public Service*, New York, Oxford University Press, 1968, cap. 1.

nacional de funcionarios y de diversas fuentes de datos estadísticos nacionales.

Las variables de antecedentes a tener en cuenta son las siguientes: edad, sexo, origen rural o urbano, educación pública o privada, profesión, origen del padre, educación del padre, ocupación del padre, clase social, movilidad social, identificación religiosa, pertenencia a asociaciones voluntarias, ocupación de los tres mejores amigos e identificación de partido.

La mayoría de nuestros entrevistados (73 por 100) son arquitectos, ingenieros civiles y sus equivalentes técnicos a nivel semiprofesional. Este dato no debe sorprender a nadie, tratándose de un organismo de Vivienda en un país del nivel de desarrollo de Chile, donde una considerable proporción de los profesionales ocupacionalmente disponibles suelen trabajar para la Administración (31).

Alrededor del 60 por 100 de los entrevistados tienen menos de cuarenta y un años. Esta es también la edad media de los funcionarios del mismo nivel en una muestra nacional de empleados públicos (32), y a su vez refleja el peso de la población joven en la pirámide poblacional chilena (33). En cuanto al sexo, sólo 19 de los 230 entrevistados son mujeres (8 por 100). Este dato no corresponde al porcentaje de mujeres que en general trabajan en la Administración a nivel nacional. De hecho, la proporción de mujeres empleadas en la burocracia chilena es similar a la de hombres (34). La minoritaria representación del sexo femenino en el organismo de Vivienda se debe al tipo de profesiones típicas de esta entidad que no son favoritas entre las mujeres chilenas: arquitectos, ingenieros y constructores.

La mayor parte de los profesionales de nuestra muestra han

---

(31) A principios de la década del sesenta, el sector público en Chile absorbía al 42,8 por 100 de los profesionales de seis especialidades técnicas: arquitectura, dentística, ingeniería agrícola, cirugía e ingeniería forestal. INSORA, *Recursos Humanos de la Administración Pública Chilena. Informe Complementario. Clasificación Ocupacional*, Santiago, INSORA, 1965, p. 28.

(32) JAIME PETRAS: *Politics, and Social Forcen in Chilean Development*, Berkeley, University of California Press, 1969, p. 302.

(33) En Chile el 58 por 100 de la población es menor de veinticinco años y un 28 por 100 adicional está entre los veinticinco y los cuarenta y nueve años. Véase *Síntesis Estadística. Población estimada al 30 de junio de 1965*, Santiago, Dirección General de Estadística y Censos, 1967.

(34) PETRAS, *op. cit.*, p. 301.

crecido en ciudades grandes (80 por 100), particularmente en Santiago (51 por 100), capital del país, que alberga a un 33 por 100 de la población total (35). Aunque carecemos de información acerca del origen rural o urbano en la muestra nacional de funcionarios, se puede esperar que en un país de temprana urbanización como es Chile haya pocos administradores —y aún menos profesionales— de origen rural (36).

La gran mayoría de los empleados públicos chilenos de todo nivel han asistido a la escuela pública (37), y éste es también el caso para el 71 por 100 de nuestros entrevistados respecto de sus estudios secundarios y para el 81 por 100 respecto de sus estudios superiores. Esta situación refleja simplemente el hecho de que en Chile la educación está en manos del Estado más que de instituciones privadas.

La mayor parte de los funcionarios públicos han nacido en Chile (38), y en lo que respecta a nuestra muestra, el 85 por 100 son hijos de padres chilenos, y el 91 por 100, hijos de madres chilenas. Este dato es congruente con el hecho de que los inmigrantes en Chile no suelen buscar empleo en el sector público (39).

Los profesionales del organismo de la Vivienda se autoclasican en la clase media alta (27 por 100) y media (61 por 100). Esta pauta difiere de la de la muestra nacional de burócratas, en el sentido de que los funcionarios de los niveles más altos de la Administración general tienden a clasificarse masivamente en la clase media más que en la media alta (40). En todo caso, hay que decir que las encuestas de opinión vienen apoyando la hipótesis de una conciencia de clase media bastante generalizada en el contexto urbano chileno, dentro del que cabe enmarcar a la burocracia (41).

---

(35) Véase la ya citada *Síntesis Estadística*.

(36) Sobre el proceso de urbanización en Chile véase la obra de BRUCE H. HERRICK: *Urban Migration and Economic Development in Chile*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1965.

(37) PETRAS, *op. cit.*, p. 305.

(38) *Ibid.*, p. 303.

(39) *Ibid.*, p. 302.

(40) *Ibid.*, pp. 291, 321.

(41) Según una encuesta del Centro de Estudios de Opinión Pública (CEDOP), en 1967, el 64 por 100 de las personas en los grupos de más altos ingresos se autoclasicaban como de clase media, mientras que en los grupos de ingresos medios tal porcentaje sólo ascendía al 53.



La mayoría de los chilenos, cuando se les pregunta, se declaran católicos, pero en realidad no todos ellos son practicantes o creyentes activos (42). Este catolicismo masivo tiene que reflejarse en la identificación religiosa de los funcionarios, que sólo en los niveles más altos se suelen declarar «no creyentes» (43). Nuestra encuesta, aplicada a profesionales y semiprofesionales, refleja exactamente esta situación: algo más de la cuarta parte de los funcionarios (26 por 100) dicen que no tienen religión. Los que no son católicos tienden a no ser creyentes. Aparte de esto, más del 71 por 100 de los que tienen una religión declaran que sólo van a la iglesia raras veces o nunca. Estos datos constituyen un indicador del grado de laicismo de una sociedad donde la separación constitucional entre la Iglesia y el Estado data de 1925.

El origen social de la mayor parte de nuestros entrevistados reflejan un contexto de clase media y media alta. La cuarta parte de ellos son hijos de grandes comerciantes y hombres de negocios, y casi otros tantos proceden de padres en las profesiones liberales. Más de la mitad son hijos de técnicos semiprofesionales, obreros especializados, oficinistas, militares y pequeños agricultores. En cuanto a educación del padre, hay más de un tercio de padres con educación secundaria, otro tercio ha ido a la universidad y una proporción parecida sólo tiene estudios primarios.

En base a los datos anteriores, cabe esperar un cierto grado de movilidad social ascendente entre los profesionales de la vivienda. De hecho, cuando se compara la profesión de éstos con la de sus padres, resulta que la mayoría de estos funcionarios han ascendido socialmente (57 por 100), una cuarta parte tiene el mismo nivel profesional que tenían sus padres (25 por 100) y sólo una pequeña proporción de estos profesionales han descendido, profesionalmente hablando (17 por 100). Carecemos de

---

(42) En 1958 se declaraban católicos el 77 por 100 de los varones adultos de Santiago, porcentaje que ascendía al 87 por 100 entre las mujeres. Entre las personas que han pasado por la universidad sólo un 67 por 100 se declaraban católicos; de los católicos en general sólo un 12 por 100 van a misa el domingo, porcentaje que se reduce al 9 por 100 cuando se trata de la población comprendida entre veinte y cuarenta años. Estos porcentajes es posible que hoy sean aún más bajos. Véase RUBÉN CORVALÁN V.: *Estadísticas chilenas*, Santiago, 1968, año III, vol. 35.

(43) PETRAS, *op. cit.*, p. 306.

información comparativa sobre movilidad social para el resto de la Administración y para la sociedad global. Sin embargo, se puede hipotetizar que la burocracia—al funcionar en cierto modo como mecanismo ocupacional absorbente en una economía estancada—es más probable que refleje una movilidad social intensa que otros sectores de la sociedad (44).

Vamos a referirnos finalmente a dos aspectos de las relaciones interpersonales: amistades y pertenencia a asociaciones u organizaciones voluntarias. La mayoría de los funcionarios declaran que sus tres mejores amigos dentro y fuera de la organización (o, al menos, dos de ellos) son profesionales (70 por 100). Se puede esperar que este hecho esté relacionado con un alto grado de profesionalismo entre los funcionarios, o, con su lealtad a la profesión, *vis-á-vis*, su lealtad a la organización (burocratismo). Este punto se estudiará más adelante.

Por lo que se refiere a asociaciones, se preguntó a los funcionarios que identificaran las asociaciones a que pertenecían. A efectos de este análisis se han clasificado las respuestas en tres categorías relativas a diversos tipos de organizaciones, según el grado de identificación emocional que demandan de sus miembros: políticas y religiosas, sociales y de recreo, profesionales. Casi la mitad de los funcionarios pertenecen a dos tipos de asociaciones (48 por 100), siendo uno de ellos la asociación profesional, a la que la mayoría de las profesiones están adscritas por ley en Chile. Más de un tercio de los funcionarios pertenecen sólo a una asociación (39 por 100), y sólo un pequeño número de ellos (11 por 100) no pertenecen a ninguna (45).

En cuanto a identificación de partido, ya se vio en la sección anterior que la mayoría de los funcionarios se declaran simpatizantes de algún partido político, y éste solía ser el Partido Demócrata-cristiano en el caso del organismo de la Vivienda.

Estas últimas variables—amistades, asociaciones e identifica-

---

(44) Dale Johnson ha mantenido recientemente que el proceso de industrialización chileno ha estado acompañado por una escasa movilidad social. DALE L. JOHNSON: «Industrialization, Social Mobility, and Class Formation in Chile» (copia mimeografiada).

(45) Sobre las funciones que para el individuo tienen las asociaciones voluntarias en las sociedades en transición véase el trabajo de MILTON J. ESMAN: «The Politics of Development Administration», en John D. Montgomery and William J. Siffin (eds.), *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*, New York, McGraw-Hill, 1966, p. 83.

ción de partido—no se encuadran en el esquema comparativo burocracia-sociedad, porque carecemos de información adecuada para toda la Administración y para la sociedad global. Son traídos a colación, sin embargo, con el mero propósito de que esta información pueda ser utilizada en estudios comparativos posteriores de mayor o menor alcance que el nuestro.

Una vez conocidos los antecedentes sociales de estos profesionales que trabajan en la burocracia (profesionales-funcionarios), parece oportuno pasar al campo de sus actitudes, un área cuya relevancia fue puesta de manifiesto hace ya más de dos décadas como un enfoque alternativo al estudio de la burocracia desde una perspectiva filosófica o histórica (46). Se tratará aquí de analizar orientaciones culturales y actitudes ocupacionales sin perder de vista que las variaciones en estos factores deben ser interpretadas dentro del contexto que ya hemos explorado de un funcionario urbano, de clase media, más bien joven y ascendido socialmente. El análisis puede ser sugestivo, aunque sus conclusiones no son extrapolables a todos los niveles de la Administración, y mucho menos a la sociedad en general, cuyo nivel de modernización no constituye el objeto central de este trabajo.

## 2.b) *La orientación cultural de los empleados: una pauta de transición*

El fenómeno central a estudiar aquí es la «secularización» o el aspecto cultural del proceso de modernización (47). Secularización se toma en este contexto como la emergencia de una pauta de orientación valorativa, pragmática y empirista, así como la transformación de las orientaciones culturales en el sentido de hacerse menos difusas y más específicas (48). Tenemos conciencia de las limitaciones eurísticas de la dicotomía tradicional-

(46) REINHARD BENDIX: «Bureaucracy and the Problem of Power», en Merton et al. (eds.), *Reader in Bureaucracy*, New York, The Free Press, 1952, pp. 208, 209.

(47) GABRIEL ALMOND y BINGHAM POWELL: *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston, Little Brown and Company, 1966. Sobre las variables pautadas de PARSONS y SHILS, véase TALCOTT PARSONS y EDWARD A. SHILS: *Toward A General Theory of Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1959, pp. 76 y ss.

(48) ALMOND y POWELL, *op. cit.*, pp. 57-63.

moderno (49), pero su utilidad parece fuera de duda a los efectos de esta investigación.

El bagaje conceptual involucrado en las variables pautadas de Parsons y Shils es útil como instrumento que permite identificar empíricamente dimensiones que son relevantes en el análisis de las orientaciones de valor. De hecho, el concepto de secularización está montado sobre tales variables.

Sin embargo, no se parte aquí del supuesto de que lo que es tradicional es un obstáculo para el progreso, como quiera que éste se entienda. La posición de este autor es que cualquier sociedad está permanentemente en transición, aunque hay períodos en que el cambio es más intensamente perceptible por los individuos y más visible analíticamente. Aparte de esto, la pervivencia de actitudes particularistas puede constituir un obstáculo, pero también una ventaja, en el proceso de modernización, dependiendo de las circunstancias concretas de cada sociedad. Puede ser incluso deseable que se mantengan ciertas orientaciones particularistas después de haber alcanzado un grado relativamente alto de modernización. Esto puede contribuir al equilibrio emocional del individuo y del grupo social, contrarrestando los efectos impersonalizadores del proceso de transformación hacia la sociedad industrial. En otros términos, esto podría reducir el costo psicológico de la modernización.

Diremos finalmente que, a los efectos de este estudio, no es tan importante el tipo de valores que prevalecen en un medio social como el grado de conflicto que producen para el individuo y para el grupo. El conflicto suele producir cambio, y donde existen contradicciones hay transición. Si todas las sociedades están en permanente estado de transición, el analista del cambio social debe identificar las áreas de contradicción en una sociedad dada, a fin de explicar y predecir la dinámica social.

A modo de generalización, puede decirse que Chile es una sociedad relativamente secularizada—culturalmente moderna—dentro del contexto latinoamericano. Esto significa, en otras palabras, que las actitudes de los chilenos tienden a estar más próximas a las orientaciones que prevalecen en las sociedades

---

(49) R. BENDIX: *Nation Building and Citizenship*, New York, John Wiley and Sons, Inc., 1964, pp. 8, 9.

industriales que a las pautas culturales típicas del siglo XIX latinoamericano. Algunos indicadores fácilmente mensurables del carácter secular del medio cultural chileno son, por ejemplo, la expansión de un sistema de educación pública, el debilitamiento de las creencias religiosas de la gente y la evolución del espectro electoral.

En lo concerniente a orientaciones culturales, tenemos dos hipótesis o proposiciones, ambas de tipo descriptivo más que explicativo. Primera, que, al cotejar las opiniones de los funcionarios respecto de diversos objetos de valoración, cabe esperar que emerja una «pauta de transición cultural», en el sentido de que los funcionarios parecen más modernos respecto de unas dimensiones de valor que de otras. La segunda hipótesis sostiene que, a pesar de esta pauta de transición, y matizándola, la tendencia general entre los profesionales que trabajan en la burocracia es hacia una mentalidad secular.

Se han utilizado cuatro dimensiones e indicadores de secularización, a los que denominamos «tradicionalismo», «paternalismo», «nepotismo» y «racionalismo». Los tres primeros se refieren a la dimensión secularización de forma negativa, y el cuarto, de forma positiva. Aunque no cubren todos los posibles aspectos de la temática cultural, pretenden reflejar aquellas actitudes que son consideradas como la base cultural del hombre moderno: universalismo, confianza en los demás, creencia en las posibilidades de resolver problemas con criterios científico-racionales e igualitarismo. Para el desarrollo de instrumentos conceptuales y de medición, nos hemos basado en Parsons y Shils, así como en otros análisis más recientes del proceso de modernización (50).

Bajo el concepto de «tradicionalismo», he tratado de construir una medida general de orientación cultural, utilizando conjuntamente las cuatro variables pautadas de Parsons y Shils (51). Se trataba de llevar la atención de los entrevistados hacia te-

(50) Sobre las características del hombre moderno, véanse ALMOND y POWELL, *op. cit.*, p. 55; DANIEL LERNER: *The Passing of Traditional Society*, Glencoe, Ill, The Free Press, 1968, pp. 47-52; LUCIAN PYE: *Politics, Personality and Nation Building*, New Haven, Yale University Press, 1964, pp. 51-54, 264-65; KENNETH SHERRILL: «The Attitudes of Modernity», *Comparative Politics*, vol. I, n. 2, January 1969, 184-210.

(51) TALCOTT PARSONS y EDWARD SHILS: *Toward a General Theory of Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1959, pp. 76 y ss.

mas generales —la mayor parte, relacionados con la burocracia—, a fin de obtener una imagen más bien global de sus preferencias valorativas, dentro de la cual enmarcar sus orientaciones de valor más específicas e implícitas en las otras dimensiones (paternalismo, racionalismo y nepotismo). Se ha desarrollado aquí una escala de tipo Likert (52), en base a una serie de ítems que tratan de medir aspectos actitudinales de las cuatro variables pautadas: particularismo (medido aquí como percepción no lineal del tiempo y escepticismo respecto del conocimiento científico), adscripción (operacionalizada como rechazo del principio del mérito y aceptación de los vínculos familiares como palanca de *status*, prestigio y poder), difusividad (medida aquí como apoyo a la idea de que un buen superior debe saber hacer todo lo que hacen sus subordinados) y afectividad (en relación con el tipo de lealtad que se debe a los superiores, colegas y amigos y con la visión que se tiene de las relaciones entre la organización y los empleados; verbigracia, inherentemente conflictivas o no).

Por «paternalismo» se entiende aquí la tendencia a visualizar a los sectores marginados de la sociedad (verbigracia, campesinos y habitantes de los suburbios) como incapaces por naturaleza para actuar por sí mismos, y de aquí la conveniencia de que una élite educada les conduzca al progreso. Se parte de la base de que este tipo de actitud refleja una mentalidad no igualitaria y desconfianza en los demás.

Por otra parte, en un grupo bastante homogéneo como es la muestra de este estudio, esta variable de paternalismo puede que también refleje lo que Crozier ha llamado «aislamiento de estratos» en un contexto tan estratificado, individualista y formalista como el de las sociedades latinas, tanto en Latinoamérica como en Europa (53). La medida de paternalismo obedece también a la técnica de Likert (54).

---

(52) En lo que se refiere a la elaboración de la escala, véase R. LIKERT: «The Method of constructing an Attitude Scale», en M. Fishebein, *Attitude Theory and Measurement*, New York, John Wiley and Sons, 1967, pp. 90-95. Ver los ítems de la escala en el apéndice II.

(53) Una interesante referencia la constituye el estudio de caso realizado en Francia por Michel Crozier en su *Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, The University of Chicago Press, 1964, pp. 213-27.

(54) Véanse ítems en el apéndice metodológico.

Se entiende aquí por «racionalismo» la tendencia a dar primacía a los criterios científicos cuando entran en conflicto con principios religiosos respecto de algún problema de alta relevancia práctica (55). La medida que aquí se utiliza de esta variable ha sido construida en base a la técnica del *test* proyectivo (56). Se presenta al entrevistado una situación hipotética, y debe elegir entre varias alternativas de acción, justificando la alternativa escogida. La situación es la siguiente: Un alto funcionario de provincia recibe órdenes de su superior en Santiago de llevar a cabo un programa experimental que resulta incompatible con las creencias religiosas del funcionario. Frente al conflicto, éste pide que el experimento se realice en otro distrito, pero su superior no puede cambiar la decisión que ya tomó. Se le hicieron cuatro preguntas al entrevistado en el sentido de si el superior puede esperar que se lleve a cabo el experimento, si el funcionario en cuestión debe llevarlo a cabo, por qué, y qué es lo más probable que en realidad haga (57). Con las respuestas a las cuatro preguntas se elaboró un índice de cinco puntos. Dado que la distribución de respuestas tienden a polarizarse alrededor de los dos extremos de las cinco categorías iniciales, el índice original se redujo a dos valores, tales como aparecen en el cuadro. El valor 5 corresponde al síndrome de respuesta siguiente: el superior puede esperar que se lleve a cabo el programa; el funcionario debe realizar el experimento, ya que sus creencias religiosas deben ceder ante sus obligaciones profesionales; de no obrar así, debe dimitir. El valor 1 del índice (la postura no racionalista) corresponde al padrón opuesto de opinión: defensa de los principios religiosos y actitud favorable a que la demanda de transferencia del programa a otro distrito sea satisfecha.

«Nepotismo» se refiere a la fuerza y relevancia de los víncu-

---

(55) Ya se ha hecho referencia al nivel de religiosidad de Chile en general y de los funcionarios en particular. Una interesante referencia histórica sobre los sentimientos religiosos del país en la época en que se produjo la separación entre la Iglesia y el Estado la constituye la obra de José GUILLERMO GUERRA: *La Constitución de 1925*, Santiago, Balcells y Co., 1929, especialmente las páginas 37-50.

(56) Esta técnica proyectiva fue utilizada en el estudio de la burocracia egipcia. Véase MORAOE BERGER: *Bureaucracy and Society in Modern Egypt*, Princeton, Princeton University Press, 1957, p. 217.

(57) Elaboración en el apéndice.

los de parentesco como elemento decisivo en la marcha de los asuntos profesionales. Una vez más se hace uso de la técnica del *test* proyectivo para evaluar el papel de los vínculos familiares en la burocracia chilena (58). La situación aquí es la de un funcionario público en Santiago al que se le notifica un traslado temporal a provincias. El funcionario no quiere dejar la capital, y así se lo hace saber a un primo suyo, que es ministro, para que le ayude a conseguirlo. Se formulan cuatro preguntas sobre la situación, y, como en el caso anterior, las respuestas tienden a polarizarse en torno a dos de los cinco padrones lógicos de posibles combinaciones de respuesta. El valor 5 del índice corresponde al padrón nepotista de respuesta: el funcionario puede esperar que lo dejen en la capital; su primo, el ministro, hará lo posible por que así sea; los demás parientes esperan que el ministro actúe de esta manera, y se lo reprocharán si no lo hace. El valor 1 del índice corresponde al padrón opuesto de respuesta, es decir, a la actitud no nepotista.

La información del cuadro 6 apoya empíricamente la hipótesis de que, dentro de una pauta general de transición, la tendencia es a sustentar valores culturales modernos.

El cuadro muestra, en efecto, que para cada una de las variables analizadas la tendencia de los entrevistados es unidireccional: siempre hay una opinión mayoritaria en un sentido determinado. En cada una de las cuatro dimensiones de valor, los funcionarios tienden a ser o bien «modernos» o bien «tradicionales».

La tendencia es masivamente «moderna» en las dimensiones que han sido denominadas «tradicionalismo» y «racionalismo», pero no lo es tanto respecto de las otras dos variables. La gran mayoría de los funcionarios se ubican en los escalones medio y altos de la escala de paternalismo (aun prescindiendo de los valores extremos de la escala, la tendencia es hacia arriba; es decir, a una orientación paternalista).

Es, sin embargo, en la variable «nepotismo» donde más claramente aparece una mayoría de funcionarios que no son «mo-

---

(58) Sobre estos aspectos de la cultura chilena hay un trabajo de E. Flores y otro, Compadrazgo: *Estructura social y grupos de referencia*, Santiago, FLACSO, mimeo, 1959. Sobre la elaboración del *test* véase el apéndice II.



CUADRO 6

LA ORIENTACION CULTURAL DE LOS FUNCIONARIOS  
SEGUN CUATRO DIMENSIONES DE OPINION<sup>1</sup>

VALORES DE ESCALAS E INDICES	Tradiciona- lismo	Paterna- lismo	Raciona- lismo	Nepotis- mo
	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Bajo 1 .....	7,4	0,4	30,2	43,0
Bajo 2 .....	72,2	10,9		
Bajo 3 .....	20,4	54,5		
Bajo 4 .....	(—)	33,6		
Alto 5 .....	(—)	0,4	69,2	57,0

<sup>1</sup> Los índices de racionalismo y nepotismo se reducen finalmente sólo a dos valores.

«dernos», pero, aun este caso, no hay que dejar de lado una cierta contradicción en los datos. Según el cuadro 6 el 57 por 100 de los entrevistados consideran deseable la utilización de los lazos de parentesco como factor de influencia en un asunto profesional como es el traslado de un funcionario a provincias. Sin embargo, ya se vio en el capítulo precedente que una mayoría impresionante de estos mismos entrevistados (92 por 100) rechazaba la influencia familiar en el reclutamiento de personal como algo que *no debería* suceder. Por tanto, parece tratarse de una cuestión de matiz, y sería incorrecto generalizar en el sentido de que los burócratas chilenos sean fuertemente nepotistas.

Lo que parece claro, a partir de los datos que aquí se presentan, es que valores que implican igualdad son menos intensamente compartidos que valores relativos a racionalidad, como sugieren las diversas pautas de opinión sobre «tradicionalismo»-«racionalismo», por un lado, y «paternalismo»-«nepotismo», por otro. En este sentido, Chile podría estar siguiendo la tendencia que parecen haber seguido las sociedades industriales: el rol de los vínculos de parentesco y la imagen que la élite educada tiene de su papel conductor parecen ser menos vulnerables al cambio que, por ejemplo, el principio de influencia religiosa sobre los diversos aspectos de la existencia.

En conclusión, la información disponible apoya la existencia de un padrón de transición cultural: en algunos aspectos, los funcionarios parecen más modernizados que en otros. Sin embargo, la tendencia general es más moderna que tradicional, especialmente respecto de valores que implican racionalidad, y con menor intensidad, respecto de valores que implican igualdad. En realidad, los funcionarios parecen más bien—aunque no decisivamente—paternalistas, y están divididos en cuanto al papel de los lazos familiares, aunque alguna información adicional sugiere que, respecto a este último valor, hay más ambivalencia que armonía en la mente de los entrevistados.

Mirando estos datos desde una perspectiva comparada, se puede decir que la coexistencia de valores tradicionales y modernos no es un fenómeno peculiarmente chileno. Esto forma parte de la realidad de cualquier país, aunque el contraste de valores es particularmente intenso en los llamados países en desarrollo. Sin entrar aquí a evaluar los distintos instrumentos de medición con los que los estudiosos se han enfrentado al fenómeno, parece oportuno mencionar algunos estudios recientes que, refiriéndose a países muy diferentes, han llegado a la misma o parecida conclusión en el sentido de la transición cultural: estudios en Chile, Perú, Birmania, Egipto, Filipinas, India, Malasia, Pakistán y Tailandia (59).

---

(59) El antagonismo entre nuevos y viejos valores, así como entre nuevas y viejas tecnologías, constituye la médula del proceso de modernización. Entiéndanse por «viejos» los valores de las sociedades no industriales que con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial se han tenido que enfrentar, más tarde o más temprano, con los valores de las sociedades industriales occidentales (lo que M. Levy ha llamado «el efecto disolvente» de tal enfrentamiento). Entiéndase por modernización el cambio hacia pautas culturales occidentales, sobre todo en aquellos aspectos más relacionados con la ciencia y la tecnología (como es el caso de las estructuras y técnicas de administración). Este es el tipo de cambio que está teniendo lugar en la segunda mitad del siglo xx. Se le ha llamado «modernización», entre otras razones, porque las personas afectadas por el mismo consideran que tal cambio implica «progreso» o mejora. En Chile, y basándose en el estudio de una muestra nacional de funcionarios, Petras concluye que las opiniones y comportamientos de estos últimos refleja una fusión cultural entre valores tradicionales y modernos. Véase JAMES PETRAS: *Politics and Social Forces in Chilean Development*, op. cit., pp. 314-316. A una conclusión parecida llega Hopkins en Perú, si bien agrega que además los funcionarios son partidarios de que desaparezcan los elementos tradicionales con el fin de incrementar la eficacia administrativa; JACK W. HOPKINS: *The Government Executive of Modern Perú*, Gainsville, University of Florida Press, 1967, p. 119. Conclusiones similares aparecen en estudios de países no latinoamericanos: MONROE BERGER: *Bureaucracy and Society in Modern Egypt*, Princeton: Princeton University Press, 1957, cap. 6; LUCIAN PYE: *Politics, Personality, and Nation Building*, New Haven, Yale University

El supuesto que justifica el análisis precedente es que estas dimensiones actitudinales condicionan en gran medida el comportamiento individual dentro y fuera de la organización. Pero el estudio de estas dimensiones de valor tiene también una relevancia práctica. Aunque es difícil que los valores de una persona cambien a corto plazo, tiene utilidad para el planificador administrativo saber que hay ciertas pautas culturales generalizadas entre un determinado tipo de burócratas.

Pasamos ahora a describir la orientación ocupacional de los funcionarios, un aspecto cuya relevancia también es teórica y práctica.

### 2.c) Orientación de los empleados hacia el servicio público

En esta sección se trata de analizar la imagen que los funcionarios tienen del servicio público como alternativa ocupacional, así como su grado de profesionalismo. Específicamente, el análisis se centra en el prestigio que los funcionarios conceden al empleo público, su motivación para entrar en la Administración, su grado de satisfacción con el sueldo, si ven deseable que sus hijos trabajen para el Estado y su lealtad a la profesión frente a su lealtad a la organización. La hipótesis de trabajo en este punto es que los funcionarios tienen una imagen más negativa que positiva del servicio público.

La justificación de esta hipótesis hay que buscarla en una tradición cultural de escaso prestigio del empleo público, así como en ciertas presiones macroestructurales de la economía y la sociedad sobre la burocracia que refuerzan la persistencia de dicha tradición.

En Chile, como en el resto de América Latina, pero a diferencia de las naciones poscoloniales del siglo xx, la élite independentista no procedía de una clase administradora, sino de una burguesía comerciante. Los sectores pudientes de la socie-

---

Press, 1962, caps. 8 y 15; RICHARD P. TAUB: *Bureaucrats under Stress*, Berkeley, University of California Press, 1969, p. 190; MILTON ESMAN: *Administration and Development in Malaysia*, Ithaca, Cornell University Press, 1972, cap. 4; MUNEEB AHMAD: *The Civil Servant in Pakistan*, Oxford University Press, 1964, pp. 96, 97; JOSÉ VELOSO ABUEVA: «Administrative Culture and Behavior, and Middle Civil Servants in the Philippines», in Edward W. Weidner (ed.), *Development Administration in Asia*, Durham, N. C., Duke University Press, 1970, pp. 177-186; FRED W. RIGGS: *Thailand, the Modernization of a Bureaucratic Polity*, Honolulu, East-West Center Press, 1966, caps. V y VI.

dad colonial —y tal vez por tradición peninsular— no parece que concedieran mucho prestigio al empleo público, y esta pauta valorativa se transmite de generación en generación a través del sistema educativo (60).

Por otra parte, en Chile, como en otros países actualmente en desarrollo, el carácter en gran medida privado y de capital intensivo del proceso de industrialización genera un mercado ocupacional rígido, ya que el sector industrial es incapaz de absorber el contingente creciente de mano de obra. Esto se aplica a la fuerza laboral de clase baja tanto como de clase media. La burocracia suele absorber una parte considerable de esta población laboral (profesional y no profesional), que de otra forma quedaría sin ocupación. En una sociedad movilizadora políticamente y con una economía estancada, la capacidad de la burocracia para ofrecer empleo podría ser un requisito social macroestructural para el mantenimiento de la marcha fluida de un sistema político de reconciliación. Paralelamente, se da el hecho psicológico de que trabajar para la empresa privada o como profesional independiente se sigue considerando un símbolo de logro ocupacional máspreciado que el empleo público. En una cultura que tradicionalmente ha otorgado poco prestigio al servicio público, este tipo de presión ocupacional engendra o mantiene un sentimiento de amor-odio hacia el empleo público: el individuo no se siente atraído por éste, pero lo necesita si quiere sobrevivir.

¿Cómo clasifican los funcionarios de la vivienda su propia ocupación en el contexto de otras nueve ocupaciones?

---

(60) Se ha dicho que en Chile, y a través del sistema educativo, se va transmitiendo de generación en generación la idea de que el empleo público es bueno porque proporciona seguridad, aunque no riqueza. Véase GERMÁN URZÚA y A. M. GARCÍA: *Diagnóstico de la Burocracia chilena, 1818-1969*, Santiago, Editorial Jurídica, 1971, página 160.

CUADRO 7

**ORDENACION DE DIEZ OCUPACIONES SEGUN EL PRESTIGIO  
QUE LE OTORGAN LOS FUNCIONARIOS <sup>1</sup>**

OCUPACIONES	Orden de prestigio	Puntaje medio
Médico .....	1	2,5
Profesor de Universidad .....	2	3,1
Ejecutivo bancario o industrial .....	3	3,8
Alto ejecutivo de la Administración Pública.	4	3,9
Abogado .....	5	5,2
<i>Funcionario técnico de la Administración Pública</i> .....	6	6,2
Terrateniente .....	7	6,8
Comerciante .....	8	6,9
Cura .....	9	7,6
Militar .....	10	7,8

<sup>1</sup> Se pidió a los entrevistados que clasificaran estas diez ocupaciones en orden de importancia de 1 (la más importante) a 10. De aquí que el valor teórico mínimo del puntaje medio habría sido 1 si todos los entrevistados hubieran considerado la profesión médica como la más prestigiosa.

Este cuadro contiene alguna información adicional acerca del carácter modernizado o secular de los profesionales chilenos, en el sentido de que se otorga el menor prestigio a profesionales que suelen ser muy prestigiosos por su profesión en sociedades poco modernizadas. Tal es el caso de la profesión militar y eclesiástica.

Pero el interés central del cuadro 7 está en el lugar intermedio que los funcionarios se otorgan a sí mismos (puesto número 6). Interesa destacar que las dos posiciones más altas no corresponden a ocupaciones típicas de la empresa privada, sino más bien a profesiones que en gran medida se ejercen en organismos del sector público, tales como la principal universidad del país—Universidad de Chile—y el Servicio Nacional de Salud, que emplea a más de dos tercios de todos los médicos de Chile (61). El alto prestigio otorgado a estas dos profesiones podría venir más de su conexión con una tradición de *status*

(61) INSORA, *op. cit.*, p. 26.

que del nivel de remuneración económica o del hecho de que ambas profesiones estén hoy ligadas al sector público (hecho que tal vez escape aún a la percepción del público en general). En todo caso, el profesional que trabaja como técnico en la Administración no se concede a sí mismo la importancia que otorga tanto a profesionales independientes (abogados y médicos) (62) como a ejecutivos de la empresa privada. Esta orientación emerge con mayor claridad de la evaluación que el funcionario hace del servicio público y que se analiza posteriormente.

Es posible que, en la medida en que la profesión administrativa se convierta en una carrera bien estructurada, su prestigio ocupacional vaya aumentando. Muchos profesionales irán descartando *a priori* la posibilidad de trabajar en la empresa privada o como profesionales independientes. Tal ha sido la evolución en los países latinos de Europa (Francia, Italia y España) para no mencionar las experiencias ajenas al mundo latino. En Chile, la débil configuración de la carrera administrativa, junto con la absorción ocupacional—limitada, pero bien pagada—del sector privado y el efecto de demostración que éste produce, se pueden considerar determinantes parciales del escaso prestigio del empleo público entre los profesionales.

Por lo que se refiere al atractivo del sector privado, hay que agregar que sólo 32 entre los 230 entrevistados respondieron «No» a la pregunta: «¿Dejaría usted la Administración pública para trabajar en la empresa privada?» Además, el 74 por 100 de los que dejarían la Administración pública dicen que lo harían por un mejor sueldo (sólo o junto con otras razones). Sólo un 26 por 100 invocan razones exclusivamente profesionales para cambiar de empleo. Parece, pues, que los funcionarios creen que pueden realizarse profesionalmente en la Administración, aunque el Estado, como empleador, se considera una segunda prioridad.

Ya se anticipó la hipótesis de la orientación negativa hacia el empleo público en términos de motivación para trabajar en la

---

(62) Hay que suponer que los entrevistados no son plenamente conscientes de que la mayor parte de los médicos chilenos trabajan en el Servicio Nacional de Salud y tienen una situación económica parecida a la de dichos entrevistados. Es posible que los funcionarios entrevistados perciban al médico como profesional independiente o como alguien que, al menos teóricamente, puede optar por trabajar en su propia casa o clínica privada.

Administración, evaluación del sueldo, *status*, proyección del propio empleo sobre el futuro de los hijos y profesionalismo.

La denominación que estas dimensiones reciben en el análisis es la siguiente: «motivación para entrar», «futuro del hijo en el servicio público», «evaluación del sueldo», «prestigio del empleo» y «profesionalismo». Salvo en los dos últimos casos (un índice para medir prestigio y un *test* proyectivo para profesionalismo), la medida de estas variables se ha hecho con preguntas simples. En el diseño de estas dimensiones se han tenido en cuenta los tres criterios de identificación con la organización que estudia Simon: interés personal (aquí medido en relación a sueldo y prestigio), filosofía de la dirección (especificada en el ideal de continuidad profesional en los propios hijos), limitación de la zona de atención (aquí relacionada con la motivación para entrar y el profesionalismo) (63).

La medición de los motivos para entrar en la Administración se ha realizado con una pregunta abierta: «¿Elegió usted este cargo público porque lo prefería a la empresa privada o había otras razones?» (64). Las respuestas a esta pregunta fueron clasificadas en ocho categorías y finalmente recodificadas en dos categorías más amplias: interés en el tipo de actividad que realizan los organismos públicos; y razones accidentales o de seguridad económica.

Respecto del futuro profesional de los propios hijos se preguntó si debe estimularse el interés de un hijo que esté considerando la posibilidad de entrar en la Administración pública. En cuanto a sueldos se pidió una evaluación según una escala de cuatro puntos (65).

Para medir prestigio ocupacional se construyó un índice en base a la percepción que el funcionario tiene de su trabajo y la que cree que sus amigos y el público en general tienen del mismo (66).

El *test* proyectivo que mide profesionalismo se refiere a un

---

(63) HERBERT SIMON: *Administrative Behavior*, New York, McMillan and Company, 1961, primera edición. 1945, pp. 208-212.

(64) Véase pregunta 6 del cuestionario.

(65) Preguntas 11 y 12 del cuestionario.

(66) Las preguntas 13, 14 y 15 sirven de base al índice cuya elaboración se detalla en el apéndice II.

economista que trabaja en la Administración y que se enfrenta con la contradicción entre ciertas pretensiones del jefe de su departamento y los estándares técnicos de su profesión (67).

El cuadro 8 ilustra bien la existencia de una actitud negativa bastante generalizada hacia el servicio público. La mayoría de los funcionarios dicen que entraron en la Administración pública porque, cuando estaban buscando trabajo, no se les presentó una oportunidad mejor o mencionan alguna otra razón ocasional. Este dato es congruente con el hecho de que estos funcionarios dejarían el cargo público si se les ofreciera un mejor trabajo, sobre todo en términos de sueldo (68). Respecto de otros puntos, las actitudes del funcionario son menos decididamente negativas, lo que apoya la hipótesis de que el empleo público como tal no constituiría una alternativa ocupacional de segundo orden si los sueldos fueran más altos o si el efecto de demostración que producen el empleo privado y las ocupaciones independientes fuera menos acusado.

Por lo que se refiere al profesionalismo de los funcionarios no debe sorprender que las lealtades profesionales prevalezcan sobre las lealtades a la organización en una entidad administrativa que sin duda podría calificarse de «profesional» siendo, por tanto, normal que los individuos que en ella trabajan se sientan más comprometidos con el tipo de actividad específica de su profesión que con la institución que les da trabajo (69). Este es un tipo de organizaciones que está proliferando en Chile así como en el resto de las sociedades modernas.

Quizá sea oportuno señalar aquí que esta visión negativa del cargo público está bastante generalizada en los países en desarrollo y no es tan común en sociedades altamente industrial-

---

(67) Véase hoja 2 del cuestionario y consultar el apéndice II sobre la realización de los *test*.

(68) En relación con los sueldos, parece que el descontento tiene una base estructural entre los funcionarios chilenos, sobre todo a nivel de técnicos. Véase el estudio de PETRAS, *op. cit.*, pp. 188, 189.

(69) Sobre la profesionalización de determinadas organizaciones, véase el trabajo de FRANCIS E. ROYKKE: *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, Boston, Little, Brown and Company, 1989, pp. 42-44, 95-98. El conflicto entre orientaciones profesionales y burocráticas ha sido objeto de estudio desde los años cuarenta. Puede encontrarse un buen resumen de los estudios iniciales sobre el particular en BLAU y SCOTT: *Formal Organizations*, San Francisco, Chandler Publishing Company, 1962, pp. 64-74. Un tratamiento más reciente del tema en ROYKKE, *op. cit.*, pp. 40-61, y AMITAI ETZIONI: *Modern Organizations*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1964, pp. 75-93.



CUADRO 8

**ORIENTACION OCUPACIONAL HACIA EL SERVICIO PUBLICO, SEGUN CINCO DIMENSIONES  
OCUPACIONALES**  
(Porcentajes)

TIPO DE ORIENTACION	Motivación para entrar	Futuro del hijo en Administración	Evaluación del sueldo	Prestigio cargo	Profesionalismo
Orientación negativa.	Ocasional 76	No estimularlo 41	Bajo 62	Bajo 57	Alto 59
Intermedia .....	—	No inmiscuirse 51	Razonable 30	Medio 29	—
Orientación positiva.	Vocacional 24	Estimularlo 8	Bueno 8	Alto 14	Bajo 41
TOTAL .....	100	100	100	100	100
N .....	(230)	(230)	(230)	(230)	(230)

zadas como los Estados Unidos, o en países como España donde la carrera administrativa está muy estructurada. De los estudios sobre la función pública en diversos países del mundo se pueden sacar algunas conclusiones que ayudan a interpretar la información chilena desde una perspectiva comparada.

En Ecuador, los funcionarios públicos de las categorías superiores creen en general que sus sueldos son bajos, que su posición no tiene mucho prestigio y que preferirían un empleo en la empresa privada (70).

En Perú, el personal técnico de la Administración pública declara que eligió esta ocupación por razones económicas y que de haber encontrado un trabajo mejor remunerado lo hubieran aceptado. El trabajo en la Administración parece constituir algo más que una mera forma de ganarse la vida pero menos que una vocación o estilo de vida (71). En cuanto a la opinión de los altos ejecutivos peruanos, éstos piensan que su posición no tiene demasiado prestigio y con bastante frecuencia se quejan de su sueldo (72).

Como caso más bien excepcional dentro del contexto de los países en desarrollo, los altos ejecutivos de la burocracia venezolana se ven a sí mismos ocupando una posición importante a pesar de la opinión negativa que la mayoría de los grupos sociales de Venezuela tienen del rol de estos administradores (73).

En Egipto, el alto funcionario también suele haber ingresado en la Administración porque fue la mejor oportunidad ocupacional que se le presentó (74). La mayoría de los burócratas egipcios de este nivel dejarían el empleo público por un trabajo mejor remunerado o una posición independiente (75). Aunque piensan que el público en general tiene una imagen positiva del funcionario, estos funcionarios no se colocan a sí mismos en una posición alta *vis-á-vis* otras ocupaciones. Por lo demás, tampoco re-

---

(70) FREEMAN J. WRIGHT: *The Upper Level Public Administrator in Ecuador*, Quito, Editorial Fray Jacobo Ricken, 1968, pp. 12-18.

(71) JACK W. HOPRINS: *The Government Executive of Modern Peru*, pp. 88, 89.

(72) *Ibid.*, pp. 100-105.

(73) José A. SILVA: «The Venezuelan Bureaucrat», in Bonilla Michelena (eds). *A Strategy for Research in Social Policy*, pp. 87, 107-109.

(74) MORROE BERGER: *Bureaucracy and Society in Modern Egypt*, p. 71.

(75) *Ibid.*, p. 86.

comendarían a un pariente que se hiciera funcionario público (76).

En la India, los funcionarios públicos tampoco tienen una imagen positiva de su posición. La pauta de otros países se repite en el sentido de que muchos de ellos entraron en la Administración porque ésta era la mejor alternativa ocasionalmente disponible (77). En general, piensan que los sueldos son bajos (78); que lo pensarían mucho antes de ingresar en la Administración si tuvieran que empezar su vida profesional de nuevo y que no recomendarían a sus hijos este tipo de trabajo (79).

En Pakistán, la situación es algo diferente. Aunque la mayor parte de los funcionarios públicos ingresaron en la Administración porque no encontraron un puesto mejor (80), en general conceden bastante prestigio al servicio público y quisieran ver a sus hijos como funcionarios (81).

En España, donde la carrera administrativa está muy estructurada, los altos funcionarios dicen que ingresaron en la Administración por el prestigio del cargo y las posibilidades de realización profesional más que por otras razones de tipo coyuntural (82). Sin embargo la posición más prestigiosa en la sociedad española—en opinión de los altos funcionarios—es la de las profesiones independientes; el empleo público en segundo lugar; y ambas posiciones mucho más prestigiosas que los cargos ejecutivos en la empresa privada (83). Aunque los funcionarios españoles preferirían para sus hijos una posición independiente mejor que un cargo público, si ellos mismos tuvieran que empezar de nuevo entrarían en la Administración pública (84).

En los Estados Unidos, los funcionarios federales tienen una visión bastante positiva de su trabajo: Suelen ingresar en el servicio federal porque les gusta el tipo de actividad que conlleva

---

(76) *Ibid.*, pp. 93, 95, 99, 100.

(77) RICHARD P. TAUB: *Bureaucrats under Stress*, p. 75.

(78) *Ibid.*, pp. 136-139.

(79) *Ibid.*, pp. 80-83.

(80) MUNEEB AHMAD: *The Civil Servant in Pakistan*, pp. 77-80.

(81) *Ibid.*, p. 92.

(82) MANUEL GÓMEZ REINO y FRANCISCO ANDRÉS ORIZO: «Burocracias pública y privada», en *Sociología de la Administración Pública Española*, p. 267.

(83) *Ibid.*, p. 307.

(84) *Ibid.*, pp. 258, 273.

el cargo público (85); no creen que trabajar para el gobierno constituya una alternativa particularmente desfavorable en comparación con la empresa privada (86); el sueldo y la seguridad no son asuntos que les preocupen demasiado (87); aconsejarían eventualmente a una persona joven que siguiera la carrera administrativa (88); y no piensan dejar su empleo en la burocracia (89).

Antes de analizar cómo los antecedentes sociales de los funcionarios pueden explicar y predecir sus actitudes hay que decir que los dos tipos de actitudes arriba descritas—culturales y ocupacionales—están relacionados entre sí de forma negativa aunque tal asociación no es significativa estadísticamente hablando.

Efectivamente, de los veinte coeficientes de correlación que miden las relaciones entre estas variables dieciséis son negativos y poco significativos excepto el caso de la variable «nepotismo» que está negativamente asociada con «motivos para entrar», «evaluación del sueldo» y «prestigio» a niveles de significación 01, 05 y 02 respectivamente. «Nepotismo» está positivamente asociado, por otra parte, con «futuro del hijo» a un nivel de significación de 05.

El punto de interés teórico es ver si estos dos tipos de actitudes constituyen sectores independientes de orientaciones, valorativas o no. Este parece ser el caso y en la medida en que hay alguna asociación ésta se mueve en el sentido de que los individuos culturalmente más modernos tienden a tener una visión menos negativa del servicio público. Esto hace pensar que en la medida en que se institucionalice la carrera administrativa en Chile la imagen negativa del servicio público se iría borrando y remitiendo al pasado cultural. Este podría ser particularmente el caso de un país como Chile donde el sector público es cada día más amplio y, por tanto, disminuye la probabilidad de que el individuo pueda elegir realmente entre empresa pública y privada a la hora de iniciar su vida profesional.

---

(85) DAVID T. STANLEY: *The Higher Civil Service*, p. 65.

(86) FRANKLIN P. KILPATRICK, MILTON C. CUMMINGS y M. KENT JENNINGS: *The Image of the Federal Service*, The Brookings Institution, 1964, p. 166.

(87) STANLEY, *op. cit.*, pp. 74, 75; KILPATRICK y otros, *op. cit.*, pp. 73-85.

(88) STANLEY, *op. cit.*, pp. 70, 71.

(89) STANLEY, *op. cit.*, p. 67; KILPATRICK y otros, *op. cit.*, p. 188.

En relación con las actitudes ocupacionales y culturales, ya se ha anticipado su relevancia explicativa respecto de ciertos aspectos del comportamiento administrativo.

Pero también pueden ser relevantes desde un punto de vista práctico. Las actitudes ocupacionales pueden ser más susceptibles de manipular por el planificador que las orientaciones estrictamente culturales. Es difícil promover el cambio de un modelo de industrialización determinado o de otros procesos económicos directamente condicionantes de la estructura ocupacional de la sociedad; pero es esto, sin embargo, más factible que producir cambios en las raíces más profundas de la cultura. Ya conocemos las pautas actitudinales que prevalecen entre los funcionarios respecto de ciertos aspectos culturales y ocupacionales. También sabemos que no guardan relación significativa entre sí. Más adelante habrá que estudiar la relación entre estas variables actitudinales y el comportamiento administrativo. Un paso intermedio en el análisis consistirá en buscar el origen de estas actitudes en los antecedentes sociales de los funcionarios. La sección que sigue se dedicará al análisis de la relación entre los antecedentes de los funcionarios y sus actitudes culturales y ocupacionales.

#### 2.d) *La relación entre antecedentes sociales y actitudes*

El objetivo principal de esta sección es incrementar la evidencia empírica respecto de un punto de interés teórico general: En qué medida hay algunas variables de antecedentes que predicen las actitudes de las élites mejor que otras. Son dos las preguntas de mayor relevancia al respecto: «Qué grupos de variables de antecedentes predicen qué grupos de actitudes y si tienen todas las variables de antecedentes el mismo poder predictivo respecto de las actitudes» (90). Este trabajo es exploratorio y parte de una proporción muy general: Algunos antecedentes de los individuos —al reflejar determinadas experiencias socializadoras— es más probable que estén relacionados con las actitudes que otros. Probablemente este tipo de relación constituya una clave fácilmente

---

(90) LEWIS J. EDINGER y LONALD D. SEARING: «Social Background in elite Analysis: A Methodological Inquiry», *APSR*, núm. 2, junio 1967, p. 431. En la misma línea curatística véase D. D. SEARING: «The Comparative Study of Elite Socialization», *Comparative Political Studies*, vol. 1, núm. 4, enero 1969, pp. 471-500.

identificable—que no la mejor necesariamente—del proceso de formación de los valores (cuándo y cómo se forman). No se formulan aquí hipótesis *a priori* sobre la dirección explicativa de cada una de las variables de antecedentes con las diversas dimensiones de actitud ya que lo que se desea descubrir es cuál sea ese padrón de relación.

Como Edinger y Searing han señalado recientemente, es una rutina en los estudios de élites relacionar variables de antecedentes con actitudes y comportamientos partiendo del supuesto de que todos los factores de antecedentes tienen la misma relevancia explicativa. La proposición que aquí se sostiene es que algunos son más relevantes que otros. Sin duda queda mucho por investigar para aclarar definitivamente qué variables de antecedentes tienen mayor valor predictivo y respecto de qué actitudes (91). Este estudio sólo aporta alguna evidencia adicional a la ya existente sobre este problema, que parece teórica y metodológicamente importante.

El análisis se centrará en los puntos siguientes: En qué medida las variables de antecedentes ayudan a explicar las actitudes; si los antecedentes relativos a las primeras experiencias socializadoras tienen mayor poder explicativo que los relacionados con las experiencias de la vida adulta; cómo se relacionan ambos tipos de factores con las orientaciones culturales y ocupacionales de los funcionarios chilenos. El marco teórico de referencia es el trabajo de Edinger y Searing (92).

Las dimensiones que se han considerado indicadores de las primeras experiencias socializadoras son la edad, el sexo, el origen rural o urbano, la educación del padre, su ocupación y la identificación religiosa. Estos factores están o suelen estar predeterminados al momento de nacer o durante la primera infancia y su impacto en la formación de actitudes parece ser muy fuerte durante la niñez aunque sus efectos pueden ser continuos. La educación y la clase social se consideran factores de socialización operativos en un estadio intermedio entre la niñez y la edad adulta. La identificación política, la profesión, la movilidad social, la ocupación de los amigos y la pertenencia a asociaciones repre-

---

(91) EDINGER y SEARING, *op. cit.*, p. 431.

(92) EDINGER y SEARING, *op. cit.*

sentan factores de socialización adulta a los efectos de este análisis.

El cuadro 9 recoge la evidencia empírica al respecto. Se ha utilizado como medida de asociación el coeficiente de correlación gamma. Este es un coeficiente desarrollado para medir asociaciones entre variables de tipo ordinal. Por razones de uniformidad analítica se parte del supuesto de que algunas de las variables aquí utilizadas son ordinales y, para hacer aceptable tal supuesto, han sido dicotomizadas (sexo; origen y educación del padre y ocupación de los amigos); el resto de las variables son propiamente ordinales tal y como han sido operacionalizadas para este trabajo. En cuanto a la interpretación del coeficiente gamma hay que decir que puede interpretarse en el sentido de una proporción o aun de una probabilidad. Por ejemplo, hay una probabilidad alta de que por cada 100 individuos en las profesiones más bajas del organismo de la vivienda haya 35 que tienen actitudes paternalistas (véase el cuadro 9).

Hay que hacer una aclaración adicional respecto del sentido o dirección en que deben interpretarse las correlaciones gamma. La dirección en que se mueven las variables dependientes de este análisis puede deducirse de la forma en que han sido denominadas en la tabla excepto en el caso de «motivación», «futuro del hijo» y «sueldo». En el sentido de la «motivación» por el empleo, en la correlación, va de «ocasional» a «vocacional». El «futuro del hijo» en la burocracia se mueve desde la posición que implica que debe ser desalentado a la que debe ser estimulado. La evaluación del «sueldo» va de bajo a alto. La dirección de las variables independientes (antecedentes sociales) debe interpretarse en la forma siguiente: Por ejemplo, los viejos son los que tienen una probabilidad mayor o menor (según el signo de gamma sea positivo o negativo) de mantener intensamente una determinada actitud. Respecto de las tres variables que no pueden ser interpretadas en el sentido de menos a más o de bajo a alto, y que ya han sido mencionadas, el ejemplo sería éste: Los más viejos son los que tienen una probabilidad mayor (o menor según el signo de la correlación) de estar motivados vocacionalmente en su trabajo, de estimular a sus hijos para que sean funcionarios públicos y de evaluar su sueldo en forma positiva. Lo mismo podría

ANALISIS DE CORRELACION ENTRE VARIABLES DE ANTECEDENTES SOCIALES Y ACTITUDES CULTURALES Y OCUPACIONALES

(Coeficientes de correlación significativos a un nivel 0,05 ó más alto) <sup>1</sup>

	Tradi- cionalis- mo	Pater- nalis- mo	Racio- nalis- mo	Nepo- tismo	Presti- gio	Moti- vación	Futuro del hijo	Suel- do	Profe- siona- lismo	AL- CANCE	FUER- ZA (Media)
Edad .....	0,38	+	+	- 0,44	0,35	+			-	3	0,39
Sexo .....	+		- 0,61		+	0,52		0,36	-	3	0,49
Urbano-rural .....	+			+					+	0	0
Origen padre .....			-		-				+	0	0
Ocupación padre .....		-	+		+	+				0	0
Educación padre .....	+		-	-	+					0	0
Religión .....	0,31				0,35		+	0,38	-	3	0,34
Educación pública y privada ..		0,15	- 0,42	-		+	+		+	2	0,28
Clase social .....		+			+	+		- 0,18	-	1	0,18
Partido .....	-			0,21			+			1	0,21
Profesión .....		- 0,35	-	-	+	+		- 0,46	+	2	0,40
Mov. social .....		-						+	+	1	0,22
Ocupación amigos .....		-		- 0,22		+		- 0,32	+	1	0,32
Perteneciente a Asociaciones ...			0,34			+		-		1	0,34
Número de antecedentes rela- cionados con cada actitud ...	2	2	3	3	2	1	0	5	0		

<sup>1</sup> Las variables de antecedentes están ordenadas de experiencias de socialización temprana a experiencias de socialización adulta. Los signos + y - indican el sentido de coeficientes gamma igual o mayores a 0,10, cuyo nivel de significación es inferior a 0,05. Por «alcance» se entiende el número de actitudes predichas por una determinada variable de antecedentes en los niveles más altos de significación. «Fuerza» es la medida de los coeficientes gamma significativos a nivel 0,05 o más altos.



decirse de las mujeres; los funcionarios de origen urbano; aquellos cuyo padre es chileno de origen; cuyo padre tiene una ocupación y una educación más elevadas; los que se han educado en colegios privados; los de clase alta; los que se han identificado con un partido político; los de profesión más elevada; los que han ascendido socialmente; aquellos cuyos mejores amigos son también profesionales; y los que pertenecen a un mayor número de asociaciones. El cuadro 9 contiene los padrones de asociación entre todas las variables aquí descritas.

Del cuadro 9 se pueden derivar ciertas conclusiones. Para empezar por las más obvias es claro que las variables de antecedentes que mejor predicen las actitudes—tanto en términos de «alcance» como de «fuerza»—son la edad, el sexo y la religión; y en menor medida la educación y la profesión. Las tres primeras se refieren a experiencias de socialización temprana; la educación ocupa un lugar intermedio y la profesión es claramente un indicador de socialización adulta. En cuanto a los predictores más débiles, todos excepto clase social se refieren a experiencias adultas: Movilidad social; ocupación de los amigos; pertenencia a asociaciones, e identificación de partido.

Hay un punto que merece especial énfasis: Las pautas de relación entre antecedentes sociales y actitudes en este estudio son completamente opuestas a las que Edinger y Searing encontraron en su estudio de ciertas élites europeas. Estos autores encontraron que las variables relativas a experiencias de socialización adulta (sobre todo la ocupación y la filiación de partido) tenían mayor alcance explicativo que las variables relacionadas con experiencias tempranas (como la edad y la clase social). El hecho de que las actitudes que estudiaron Edinger y Searing fueran sobre todo de naturaleza política mientras las de este trabajo son culturales y ocupacionales hace la comparación aún más interesante (93). Tal vez la forma en que los antecedentes sociales explican las actitudes dependa del tipo de actitudes a explicar (o más específicamente, de las áreas de actitud). No hace falta decir que aun dentro de una misma área de actitud ciertas dimensiones pueden predecirse mejor que otras a partir de variables de antecedentes.

---

(93) *Ibidem.*

Esta es una de las hipótesis que acaba de ser ilustrada empíricamente en el cuadro 9. Efectivamente la información allí contenida refleja que hay unas actitudes más predictibles que otras: Las de orientación cultural más que las ocupacionales (ocho variables de antecedentes están relacionadas con las cuatro variables culturales mientras que sólo seis de las primeras se relacionan con las cinco variables ocupacionales).

La mayor parte de los antecedentes (cuatro entre seis) relacionados con la orientación ocupacional de los funcionarios se refieren a experiencias de socialización temprana. Por el contrario, en la explicación de las orientaciones culturales, la mitad de los antecedentes con algún valor explicativo (cuatro entre ocho) se refieren a experiencias adultas. Este dato es interesante si se tiene en cuenta que de las catorce variables de antecedentes sólo cinco son indicadores de experiencias adultas. Quizá esto refleje, al menos parcialmente, la forma en que ciertos valores culturales están cambiando en Chile. Es posible que el tipo de valores culturales que aquí se han tratado de medir, aun cuando se comuniquen al individuo en su primera infancia, estén sin embargo fuertemente afectados por la experiencia adulta o por situaciones en la vida que escapan al control de los primeros agentes socializadores como la familia, la escuela o la iglesia.

Desafortunadamente este punto no puede examinarse desde una perspectiva comparada, ya que el marco de referencia que aquí se utiliza —el estudio de Edinger y Searing— se centra en otro tipo de actitudes. Aunque es muy frecuente en la investigación empírica relacionar variables de antecedentes y actitudes, la preocupación central en este análisis es descubrir padrones generales de asociación y sólo secundariamente interesa conocer cuál es la relación entre pares específicos de variables.

En cuanto a la forma en que cada actitud concreta viene explicada por los antecedentes sociales del individuo parece oportuno resumir el sentido de aquellas asociaciones que son altamente significativas (94). También aquí hay un punto a esclarecer

---

(94) No se prestará mayor atención a las correlaciones expresadas por los signos + y -, ya que no se han enunciado previamente hipótesis concretas en relación con cada una de las dimensiones de actitud.

que tiene relevancia teórica: Si existe o no un padrón o síndrome de antecedentes sociales del que emerja una orientación actitudinal, tradicional o moderna; y una orientación positiva o negativa hacia el servicio público. También aquí la posición de este autor es exploratoria más que de construcción de hipótesis.

Respecto de las variables culturales resulta que los funcionarios más tradicionales tienden a ser mayores de cuarenta años y poseen una identificación religiosa. Las actitudes paternalistas son más fuertes entre los funcionarios de profesiones intermedias y los que se han educado en instituciones privadas. Lo que hemos llamado racionalismo—orientación científica en la solución de los problemas—es menos frecuente o más débil entre las mujeres, los que se han educado en instituciones privadas y los que no suelen ser miembros de asociaciones. El nepotismo u orientación familiar es particularmente intenso entre los más jóvenes, los que no han ascendido socialmente y los que se identifican con algún partido.

Considerando las cuatro variables culturales como un todo se podría concluir que los funcionarios más «modernos» están entre los varones, los que se educaron en instituciones públicas, los que no se identifican con una religión ni con un partido político, los profesionales, los que han ascendido socialmente, y los que pertenecen a un mayor número de asociaciones. La edad tiene un papel contradictorio: Los más jóvenes son menos tradicionales en general pero más nepotistas.

Sin embargo no parece aconsejable llegar a una conclusión decisiva en el sentido de perfilar una pauta de antecedentes de la que emerja un padrón de modernidad cultural. No sólo las variables culturales de este estudio no correlacionan en la misma dirección (y, por tanto, no es perfilable un síndrome de secularización cultural) sino que diversos antecedentes se relacionan con variables culturales en sentido y fuerza distintos.

La conclusión es que las orientaciones culturales ni cambian en la misma dirección ni al mismo tiempo. Los valores pueden afectar la estabilidad o el cambio en el individuo en la medida en que originen alguna forma de conflicto o tensión internos. Y pueden ser funcionales o disfuncionales para un sistema más

amplio que el de la psique individual en la medida en que sean o no congruentes con otros requisitos estructurales.

Tal vez la relevancia de las orientaciones de valor en el proceso de cambio social no depende tanto de que los valores sean tradicionales o modernos (tal como los define el analista social) y de que emerjan de un determinado padrón de antecedentes sociales sino de que entren en conflicto con otros presupuestos individuales o con estructuras sociales bien establecidas. Este es un punto que se tratará *in extenso* en el capítulo siguiente.

En cuanto a la asociación entre variables de antecedentes y orientaciones ocupacionales se puede concluir lo siguiente: Los funcionarios de más edad y los que profesan alguna religión son los que más prestigio otorgan al empleo público. La evolución del sueldo es particularmente negativa entre los funcionarios de profesión más elevada, los varones, los que no profesan ninguna religión, aquellos cuyos amigos son profesionales y los de clase alta. Finalmente la motivación por el empleo público es menos ocasional y circunstancial entre las mujeres.

Considerando las orientaciones ocupacionales como un todo puede decirse que la actitud positiva hacia el servicio público emerge de dos conjuntos diferentes de antecedentes sociales: Uno relacionado con sectores que a menudo se consideran «tradicionales» (los más viejos, las mujeres, las personas religiosas); el otro reflejando en cierto modo a sectores recién llegados a la sociedad «establecida» (los de profesiones intermedias, los de clase media y funcionarios cuyos mejores amigos no son profesionales).

Sin embargo, hay que enfatizar que no hay nada en nuestros datos parecido a un «síndrome» de las cinco variables de orientación ocupacional. Estas se relacionan entre sí de forma poco significativa excepto la motivación y el prestigio que guardan entre sí una débil correlación positiva.

La relevancia que para el cambio tienen estas variables también depende menos del hecho de que puedan derivarse de una determinada pauta *background* social que de su potencial conflictivo para el individuo; es decir, que originen un conflicto de valores del que pueda emerger alguna forma de cambio. Este tema se tratará en el capítulo siguiente.

## 2.e) *Conclusión*

He tratado de la semejanza entre los antecedentes sociales de los profesionales que trabajan en una entidad autónoma y los de grupos más extensos de funcionarios públicos. También se han comparado estas características con los rasgos socio-demográficos de la sociedad chilena en general. Efectivamente se ha comprobado que existen semejanzas al menos respecto de la estructura de la edad, el origen rural-urbano, la educación, el origen del padre, la clase social y la filiación religiosa.

En segundo lugar se ha llegado a la conclusión de que las orientaciones culturales de los empleados conforman un padrón transicional aunque la tendencia general es más moderna que tradicional. Esto es particularmente cierto de la orientación cultural general y de la aplicabilidad de principios científicos a la solución de problemas y tiende a ser menos el caso de ciertos valores que implican igualdad. También se han explorado las actitudes de los funcionarios hacia el servicio público y se ha encontrado que no se tiene una opinión muy favorable del empleo público aunque se le concede cierto prestigio y hay que acudir a él dada la escasez de empleos. Por otra parte los funcionarios sienten una lealtad más fuerte hacia su profesión que hacia la organización para la que trabajan.

Finalmente se ha hecho un análisis de la relación entre los antecedentes sociales y las actitudes de los funcionarios sobre el supuesto de que tales antecedentes reflejan experiencias socializadoras de la niñez o de la edad adulta. Las conclusiones son que las variables de antecedentes tienen cierto poder explicativo o predictivo de las actitudes; que las experiencias de socialización temprana ayudan más a explicar las actitudes que las experiencias de socialización adulta; y que los antecedentes sociales explican mejor la orientación cultural de los funcionarios que sus actitudes ocupacionales.

Dado el carácter exploratorio y descriptivo de este trabajo es difícil concluir con un solo mensaje. Sin embargo, los hallazgos principales pueden resumirse así: primero, en Chile, como en otros muchos países, coexisten valores tradicionales y modernos

en la mentalidad de los funcionarios públicos. Segundo, una opinión más bien negativa del servicio público tiende a prevalecer en un contexto económico de lento crecimiento industrial y de rigidez del mercado ocupacional. Finalmente, tanto los valores culturales como ocupacionales están en cierta medida relacionados con los antecedentes sociales de los funcionarios: los primeros dependiendo sobre todo de los antecedentes que reflejan el contexto de la experiencia adulta en la vida; los segundos dependientes más bien de factores que reflejan la socialización temprana.

En su conjunto, todas estas conclusiones son ilustrativas de ciertos aspectos de la dinámica del proceso de cambio cultural en Chile. Los datos parecen sugerir que los profesionales que trabajan para el Estado mantienen valores tradicionales y modernos con diferente intensidad y que en gran medida esto depende de sus experiencias socializadoras como adultos. En otros términos, parecen estar sometidos a presiones «resocializadoras» por parte de los centros de educación superior, los partidos políticos, las asociaciones voluntarias y la profesión, por ejemplo. La orientación cultural del funcionario parece depender más de estos factores que de sus experiencias de la niñez. Este puede ser un indicador de cómo está cambiando la cultura; específicamente del efecto potencial de los agentes «resocializadores».

Por otra parte, la opinión que los funcionarios tienen del servicio público tiende a estar particularmente determinada por factores que pertenecen al contexto de las primeras experiencias socializadoras (aunque su efecto puede ser continuo): edad, sexo, filiación religiosa. La persistencia de ciertos factores económicos estructurales que hacen del sector público una prioridad ocupacional secundaria es probable que esté reforzando las posibilidades de supervivencia de una imagen heredada y negativa del servicio público. Hay, por tanto, cambio cultural en Chile, pero no con la misma velocidad en todos los sectores o áreas de actitud.

### III. Apéndice metodológico

#### A) PROCEDIMIENTOS DE MUESTREO Y ENTREVISTA

La población estadística o universo del que se obtuvo la muestra para el estudio de caso estaba constituida por el personal técnico de la Corporación de la Vivienda, organismo del Ministerio de la Vivienda en 1967. Se trata de un grupo de 467 funcionarios de diversas profesiones: la mayor parte arquitectos y constructores civiles (un tipo de perito aparejador) y, en menor medida, abogados, ingenieros, contables y otras especialidades. De esta población se tomó una muestra simple al azar de 311 personas, de las cuales sólo fueron entrevistadas 230. Nadie rechazó el cuestionario, pero hubo casos de enfermedad, ausencia e incluso muerte. La muestra entrevistada representa, por tanto, el 49 por 100 del personal técnico del organismo en cuestión.

Se preparó un cuestionario bajo la dirección del doctor Thomas J. O'Leary, de la Universidad de Stanford, y de quien este autor era ayudante. El cuestionario cubría las áreas más importantes del comportamiento administrativo: actitudes, conflicto de roles, toma de decisiones y comunicaciones. El fallecimiento prematuro del doctor O'Leary, con anterioridad a la elaboración y procesamiento de los datos, me dejó como inmediato responsable del proyecto en el Instituto de Administración de la Universidad de Chile (INSORA). Para los efectos de esta tesis sólo se ha manejado aproximadamente un 40 por 100 de la información original.

La aplicación del cuestionario tuvo lugar a través de entrevistas, cuya duración osciló entre una y dos horas. Los entrevistadores (en número de diez) eran graduados o estudiantes a punto de graduarse, y todos ellos tenían experiencia en este tipo de trabajo. Se hicieron dos pre-tests antes de llegar al cuestionario definitivo. Las entrevistas se realizaron durante los meses de junio y julio de 1968.

## B) CONSTRUCCIÓN DE ÍNDICES Y ESCALAS

En la elaboración de los datos se han manejado dos tipos de índices, ambos de carácter sumatorio. El primero consiste en poner juntas una serie de preguntas, todas ellas relativas al mismo fenómeno, y contar para un individuo concreto el número de respuestas que implican una medida positiva respecto de aquel fenómeno o dimensión. Con esta técnica se ha construido el índice de prestigio (95).

Para medir «prestigio» se han manejado tres preguntas (véanse las preguntas 13, 14 y 15 del cuestionario). La primera se refiere a la clasificación de diez ocupaciones por orden de rango, y a los funcionarios que clasificaron su propia ocupación con el número uno o dos de la escala se les dio un punto que entraría a formar parte del puntaje total del índice. La segunda pregunta es la siguiente: «¿Cuál cree usted que es el grado de prestigio que su ocupación tiene en opinión del público en general?». A quienes respondieron que «muy alto» o «alto» se les dio un punto, a sumar en el puntaje total del índice. La tercera pregunta se refería al grado de prestigio del propio empleo en opinión de los amigos. A quienes respondieron que «muy alto» o «alto» se les dio también un punto. Las categorías finales del índice son «alto», para los que obtuvieron tres puntos; «medio», para los que obtuvieron dos puntos, y «bajo», para los que obtuvieron uno o cero puntos.

El segundo tipo de índices que ha sido utilizado en este estudio es también de carácter sumatorio. A diferencia del primero, este índice no se basa en la agrupación de respuestas a determinadas preguntas que en el cuestionario aparecen separadamente, sino más bien de preguntas que se formulan en torno a un determinado problema, presentado al entrevistado en forma de situación imaginaria. Con esta técnica de test proyectivo se han elaborado índices de «racionalismo», «nepotismo», «profesionalismo» y «legalismo».

---

(95) Esta técnica ha sido utilizada en el estudio de Berger sobre la burocracia egipcia. Ver MORRIS BERGER: *Bureaucracy and Society in Modern Egypt*, Princeton, Princeton University Press, 1957, pp. 217 y ss.



Para medir «racionalismo» se presentó a los entrevistados una situación imaginaria (véase pregunta 29 del cuestionario) en los siguientes términos: a un funcionario de provincia se le ordena desde Santiago que lleve a cabo cierto programa experimental que resulta entrar en conflicto con sus creencias religiosas. El funcionario solicita que el experimento sea realizado en otro distrito, pero sus superiores no cambian la decisión original. En torno a este tema se hacen cuatro preguntas, dos cerradas y dos abiertas:

a) *¿Puede esperar el superior que el funcionario lleve a cabo el proyecto?*

1. Sí.
2. No.
3. Otros.

b) *Dadas las obligaciones del funcionario y su credo religioso, ¿cree usted que debe realizar el programa o negarse a ello?*

1. Realizarlo.
2. Negarse.
3. Otros.

c) *¿Por qué?* (Esta pregunta es abierta, y las respuestas que siguen son categorías de codificación desarrolladas en la elaboración de los datos.)

1. Las creencias religiosas son independientes de los deberes profesionales.
2. El funcionario puede modificar alguno de los elementos que le crean problemas de conciencia y superar sus dudas.
3. Debe defender sus principios a toda costa.
4. Otros.

d) (Si la respuesta en b) es «negarse».) *Y entonces, ¿qué tendría que hacer el funcionario?* (Esta pregunta es también abierta, y las respuestas que siguen son categorías de codificación.)

1. Debe pedir que lo trasladen.
2. Debe dimitir.

El índice se construyó sobre las posibles combinaciones de respuesta. En el cuadro que sigue aparecen las distintas combinaciones, los valores finales del índice y la frecuencia de cada uno de ellos como porcentaje del total de entrevistados.

CUADRO 1

**COMBINACIONES DE RESPUESTAS, VALORES DE INDICE Y FRECUENCIAS RESPECTO AL INDICE DE RACIONALISMO**

COMBINACIONES DE RESPUESTAS	Valor del índice	Frecuencia (N = 230) — Porcentaje
PREGUNTA:		
a) b) c) d)		
1 1 1 .....	5	
1 1 2 .....	5	63
3 1 1 .....	4	
3 1 2 .....	4	
2 1 2 .....	4	
2 1 1 .....	4	6
3 3 4 .....	3	
1 3 4 .....	3	6
2 2 3 1 ó 2 .....	2	
2 2 4 1 ó 2 .....	2	10
1 2 3 1 ó 2 .....	1	
1 2 4 1 ó 2 .....	1	15

Dada la acumulación de respuestas en torno a los valores extremos del índice se decidió agrupar los valores 5 y 4 bajo la categoría de «alto» racionalismo, y los valores 3, 2 y 1 bajo la categoría de «bajo». Huelga decir que las combinaciones de respuestas arriba expresadas no constituyen el universo de combinaciones posible y sólo se refieren a la distribución real de la muestra.

De forma similar se construyó el índice de «nepotismo». La situación imaginaria en este caso se refería al traslado de un

funcionario desde Santiago capital a las provincias de forma temporal y como requisito prescriptivo de una de las etapas de su carrera administrativa. El funcionario no desea abandonar la capital y pide a un primo suyo que es ministro que le ayude a conseguirlo (véase pregunta 22 del cuestionario). En torno a este problema se hicieron las siguientes preguntas:

a) *¿Puede esperar el funcionario que el ministro lo deje en Santiago?*

1. Sí.
2. No.

b) *¿Qué piensa usted que haría el ministro, dados sus compromisos con la Administración y con su familia? ¿Dejará a su primo en Santiago o no?*

1. Lo dejará.
2. No lo dejará.

c) *¿Pueden los parientes del ministro esperar que éste deje a su primo en Santiago?*

1. Sí.
2. No.

d) *¿Por qué?* (Las respuestas que siguen son categorías de codificación *a posteriori*, porque la pregunta era abierta.)

1. El parentesco es muy importante.
2. Es una práctica viciosa, pero que está consagrada.
3. Los deberes profesionales no deben mezclarse con los lazos familiares.

e) *¿Qué pensarían sus parientes si el ministro no deja a su primo en Santiago?* (También esta pregunta era abierta.)

1. Lo criticarán.
2. Pensarán que es un mal pariente, pero reconocerán que también tiene otras responsabilidades.
3. Pensarán que obró correctamente.

La composición del índice se hizo como en el caso anterior y los resultados aparecen en el cuadro siguiente.

CUADRO 2

COMBINACIONES DE RESPUESTAS, VALORES DE INDICE Y FRECUENCIAS RESPECTO AL INDICE DE NEPOTISMO

COMBINACIONES DE RESPUESTAS	Valor del índice	Frecuencia (N = 230) — Porcentaje
PREGUNTA:		
a) b) c) d) e)		
1 1 1 1 1 .....	5	
1 2 1 1 1 .....	5	
1 1 1 1 2 .....	5	
1 1 1 2 2 .....	5	34
2 2 1 1 1 .....	4	23
1 2 1 3 1 .....	3	
1 2 1 2 2 .....	3	
2 1 1 2 1 .....	3	
1 2 1 2 3 .....	3	10
2 2 2 3 2 .....	2	
2 2 2 2 3 .....	2	
2 2 1 3 2 .....	2	
2 1 1 3 3 .....	2	
2 1 1 3 2 .....	2	13
2 2 2 3 3 .....	1	
1 2 2 3 3 .....	1	
2 1 2 3 3 .....	1	20

Dada la concentración de respuestas en torno a los extremos del índice, los valores 1, 2 y 3 fueron agrupados bajo la categoría de «bajo» nepotismo, y los valores 4 y 5, bajo la categoría de «alto».

El índice de profesionalismo se construyó en torno a una situación imaginaria en la que se solicita a un economista de la

Administración que prepare un informe en defensa y apoyo de determinada política de su departamento. El funcionario llega a la conclusión de que los argumentos que pueden esgrimirse en apoyo de tal política no sólo no son de su agrado, sino que son abiertamente contradictorios con determinados estándares profesionales comúnmente aceptados por los economistas (ver preguntas de la hoja 2 del cuestionario). Las preguntas que se formularon son las siguientes:

a) *¿Puede esperar el jefe del departamento que este funcionario prepare dicho informe?*

1. Sí.
2. No.

b) *¿Qué cree usted que debería hacer el funcionario, dada su obligación con el Gobierno y sus obligaciones como profesional? ¿Debe preparar el informe o negarse a hacerlo?*

1. Prepararlo.
2. Negarse.

c) *¿Por qué opina usted así? (Esta pregunta era abierta, y la codificación que sigue fue hecha a posteriori.)*

1. Hay que obedecer las órdenes.
2. El economista debe poder reconciliar su propia opinión con la preparación del informe.
3. No debe ceder en sus principios profesionales.

d) *Si el funcionario preparara el informe, ¿qué pensarían de él las personas de su misma profesión? (Esta pregunta era abierta también.)*

1. No importa lo que piensen.
2. Serán comprensivos.
3. Pensarán que no es digno de su título profesional.

Los valores del índice se calcularon de la forma siguiente:

CUADRO 3

**COMBINACIONES DE RESPUESTAS, VALORES DEL INDICE Y FRECUENCIAS RESPECTO DEL INDICE DE PROFESIONALISMO**

COMBINACIONES DE RESPUESTAS	Valor del índice	Frecuencia (N = 230) — Porcentaje
<b>PREGUNTA:</b>		
<i>a) b) c) d)</i>		
1 1 1 1 .....	1	
1 1 1 2 .....	1	16
2 1 1 1 .....	2	
2 1 1 2 .....	2	
1 1 2 2 .....	2	16
2 1 2 2 .....	3	
1 1 2 3 .....	3	9
2 2 3 2 .....	4	
2 2 3 1 .....	4	9
2 2 3 3 .....	5	
1 2 3 3 .....	5	
2 1 3 3 .....	5	50

A efectos del análisis final, los valores 1, 2 y 3 de este cuadro se han agrupado bajo la categoría de «bajo» profesionalismo; los valores 4 y 5 bajo la categoría de «alto».

El índice de legalismo procede de una situación imaginaria en la que un funcionario del servicio de impuestos debe tomar una decisión entre la aplicación literal de la ley o hacer una excepción respecto de un caso dudoso (ver hoja 3 en el cuestionario). Las preguntas que se formularon al respecto fueron las siguientes:

a) *¿Cuál de los dos caminos es probable que siga el funcionario?*

1. Hacer una excepción.
2. Seguir estrictamente las disposiciones reglamentarias.

b) *Dado su deber frente a las reglamentaciones y su obligación para con el público, ¿qué cree usted que debe hacer el funcionario?*

1. Hacer una excepción.
2. Seguir estrictamente las disposiciones.

c) *¿Por qué?* (Las respuestas que siguen son categorías de codificación elaboradas *a posteriori*.)

1. Hay que ser flexible, ya que las disposiciones no contemplan los casos particulares.
2. Aplicando las disposiciones al pie de la letra, el funcionario se evita problemas.
3. Las normas se hacen para que se cumplan.

Los valores resultantes del índice son los siguientes:

CUADRO 4

COMBINACIONES DE RESPUESTAS, VALORES DEL INDICE Y FRECUENCIAS RESPECTO DEL INDICE DE LEGALISMO

COMBINACIONES DE RESPUESTAS	Valor del índice	Frecuencia (N = 230) — Porcentaje
<b>PREGUNTA:</b>		
a) b) c)		
1 1 1 .....	1	20
2 1 1 .....	2	
1 2 2 .....	2	20
2 2 2 .....	3	
1 2 3 .....	3	7
2 2 3 .....	4	53

A los efectos del análisis final, se han agrupado bajo la categoría de «bajo» legalismo los valores 1 y 2; bajo la categoría de «alto», los valores 3 y 4.

En lo que a escalas se refiere se han elaborado escalas del tipo Likert para medir «tradicionalismo» y «paternalismo» (entre las dimensiones culturales) y para medir «orientación hacia las reglas» (una de las dimensiones de formalismo) (96). Los ítems que componen cada escala están especificados en el cuestionario. Por tanto en este apéndice sólo se les mencionará por el número que tienen en el orden del cuestionario.

CUADRO 5

ITEMS CORRESPONDIENTES A LAS ESCALAS DE TRADICIONALISMO, PATERNALISMO Y ORIENTACION HACIA LAS REGLAS

ESCALA	Número de orden en el cuestionario
Tradicionalismo .....	4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18
Paternalismo .....	3, 8, 19, 22, 27
Orientación reglas .....	1, 2, 17, 20, 21, 23, 24, 25, 26

Tanto en este cuadro como en el cuestionario sólo se mencionan los *ítems* que resultaron ser significativos después del análisis estadístico correspondiente. Originalmente se habían incluido 33 *ítems*, de los cuales sólo 27 resultaron significativos o con suficiente poder discriminatorio como para poder ser incluidos en una escala de tipo Likert. El análisis de *ítem* se hizo en base a la técnica de *test-t*, que es una entre las diversas formas para poder determinar el poder discriminatorio (DP) de los *ítems* de una escala Likert. En pocas palabras, el análisis consiste en tomar un segmento suficientemente amplio de la muestra—se considera suficiente el número 100 de entrevistados—y someter cada uno de los *ítems* de cada escala a la fórmula *t*.

$$t = \frac{\bar{X}_H - \bar{X}_L}{\frac{S_H^2}{n_H} + \frac{S_L^2}{n_L}}$$

(96) Véase R. LIKERT: «The Method of Constructing an Attitude Scale», en Martin Fishbein (ed.), *Attitude Theory and Measurement*, New York, John Wiley and Sons, 1967, pp. 90-95.



$\bar{X}_H$  es la media de un ítem entre el 25 por 100 de los entrevistados que puntúan más alto en ese ítem.

$\bar{X}_L$  es la media de un ítem entre el 25 por 100 de entrevistados que puntúan más bajo en el mismo.

$S_H^2$  es la varianza de la distribución del ítem entre el 25 por 100 que puntúan alto.

$S_L$  es la varianza entre el 25 por 100 que puntúa bajo.

$n_H$  es el número de entrevistados en el grupo que puntúan más alto (en este caso, 25).

$n_L$  es el número de entrevistados que puntúan más bajo (25).

Normalmente, trabajando con un número de 100 entrevistados, se considera altamente significativo un valor  $t$  igual o mayor que 1,75.

### C) CUESTIONARIO

1. *¿Me podría decir cuál es el nombre de su cargo?*
2. *¿Trabaja usted de planta o a contrata?*
  1. De planta.
  2. A contrata.
  - x. No sabe.
  - y. No contesta.
3. *¿Su trabajo es exclusivamente de oficina, terreno, o parte en oficina y parte en terreno?*
  1. Oficina exclusivamente.
  2. Parte oficina y parte terreno.
  3. Terreno exclusivamente.
  - x. No sabe.
  - y. No contesta.
4. *En su vida profesional y antes de trabajar en CORVI, ¿usted trabajó?*
  1. Solamente en la Administración pública.
  2. Solamente como empleado particular.
  3. Tuvo empleos en la Administración y como particular.
  4. Este es su primer empleo.

- x. No sabe.  
y. No contesta.
5. *¿Podría usted decirme cómo llegó a ser empleado de CORVI?*  
(Intente tomar detalles.)
6. *¿Elegió usted este cargo público porque lo prefiere al empleo en la empresa privada o había otras razones?*  
(Intente tomar detalles.)
7. *¿Dejaría usted alguna vez la Administración pública para trabajar en la empresa privada?*
1. Sí.  
2. No.
- 7a. (Si responde «sí») *¿En qué circunstancias lo haría?*  
(No lea.)
1. Mejor renta.  
2. Flexibilidad de horario.  
3. Razones profesionales.  
4. Independencia.  
5. Otros. (Especifique.) .....  
x. No sabe.  
y. No contesta.
8. Son varios los factores que se consideran en la Administración para decidir sobre el empleo de funcionarios. *¿Cuáles de los siguientes factores cree usted que deben ser tomados en cuenta al decidir sobre un cargo público?* (Conteste sí o no.)  
(Lea.)
- |                           | SI    | NO    |
|---------------------------|-------|-------|
| 1. Posición social.       | ..... | ..... |
| 2. Conexiones familiares. | ..... | ..... |
| 3. Riqueza.               | ..... | ..... |
| 4. Religión.              | ..... | ..... |
| 5. Grupo de origen.       | ..... | ..... |
| 6. Filiación política.    | ..... | ..... |
| 7. Experiencia previa.    | ..... | ..... |
| 8. Nivel de educación.    | ..... | ..... |

9. *¿Cuáles de estos factores cree usted que son tomados en cuenta efectivamente?*

(Lea.)

	SI	NO
1. Posición social.	.....	.....
2. Conexiones familiares.	.....	.....
3. Riqueza.	.....	.....
4. Religión.	.....	.....
5. Grupo de origen.	.....	.....
6. Filiación política.	.....	.....
7. Experiencia previa.	.....	.....
8. Nivel de educación.	.....	.....

10. *¿Cómo encuentra usted su trabajo?*

1. Muy interesante.
2. Interesante.
3. Más o menos interesante.
4. Aburrido.
5. Muy aburrido.
- x. No sabe.
- y. No contesta.

11. *Diría usted que su sueldo es;*

1. Bueno.
2. Más o menos bueno.
3. Regular.
4. Bajo.
- x. No sabe.
- y. No contesta.

12. *Si su hijo mayor estuviera considerando la posibilidad de postular como candidato a algún cargo público, ¿usted lo estimularía a hacerlo, no lo estimularía o cree que no debe ser influenciado en ningún sentido?*

1. Lo estimularía.
2. No lo estimularía.
3. No debe ser influenciado.
4. No sabe.
5. No contesta.

13. *La gente valora en forma diferente las diversas ocupaciones. Valore, por favor, las ocupaciones de esta lista en el orden en que usted piensa las valoraría la mayor parte de la gente. Así, pues, dé el valor 1 a la más estimada, 2 a la siguiente y así sucesivamente.*

(Pasar hoja 1.)

HOJA 1

1. Cura.
  2. Doctor.
  3. Terrateniente.
  4. Abogado.
  5. Oficial del Ejército.
  6. Comerciante.
  7. Personal técnico en la Administración pública.
  8. Ejecutivo bancario o industrial.
  9. Profesor universitario.
  10. Alto ejecutivo en la Administración pública.
14. *¿Cuál cree usted que es el grado de prestigio que su ocupación tiene en opinión del público en general?*
1. Muy alto.
  2. Alto.
  3. Regular.
  4. Bajo.
  5. Muy bajo.
  - x. No sabe.
  - y. No contesta.
15. *¿Y en opinión de sus amigos?*
1. Muy alto.
  2. Alto.
  3. Regular.
  4. Bajo.
  5. Muy bajo.
  - x. No sabe.
  - y. No contesta.

16. *En general, ¿cómo está de satisfecho con su ocupación actual?*

1. Muy satisfecho.
2. Satisfecho.
3. Más o menos.
4. Poco satisfecho.
5. Insatisfecho.
- x. No sabe.
- y. No contesta.

(Pasar hojas 2 y 3.)

## HOJA 2

Situación imaginaria: Un jefe de departamento de un organismo público pide a un economista de su departamento que prepare un informe en apoyo y defensa de determinada política que se ha venido siguiendo por algún tiempo. Estudiando el asunto, el economista encuentra que sólo puede defender tal política presentando argumentos que difieren de lo que él piensa, y más aún de lo aceptado comúnmente por la mayor parte de los economistas. En otras palabras, tendría que preparar un informe contrario a sus propias ideas como economista.

a) *¿Puede esperar el jefe del departamento que este funcionario prepare dicho informe?*

1. Sí.
2. No.

b) *¿Qué cree usted que debería hacer el funcionario dadas su obligación con el Gobierno y su obligación como profesional? ¿Debe preparar el informe o negarse a hacerlo?*

1. Prepararlo.
2. Negarse.

c) *¿Por qué opina usted así?*

d) *¿Si el funcionario prepara el informe, qué pensarían de él las personas de su misma profesión?*

## HOJA 3

Un funcionario de impuestos internos recibe el reclamo de un ciudadano que alega la existencia de circunstancias especiales que deben tenerse en cuenta en el pago de sus impuestos. El funcionario, revisando el caso, encuentra que aunque existe alguna justificación el reclamo lo expondría al riesgo de hacer una excepción en este caso particular. Por otro lado, aunque una interpretación estricta de las reglamentaciones sería legítima, no contemplaría exactamente las objeciones del ciudadano reclamante y habría que exigirle el pago en los términos establecidos al momento de la queja.

- a) *¿Cuál de los dos caminos es probable que siga el funcionario?*
1. Hacer una excepción.
  2. Seguir estrictamente las disposiciones reglamentarias.
- b) *Dados su deber frente a las reglamentaciones y su obligación para con el público, ¿qué cree usted que debe hacer el funcionario?*
1. Hacer una excepción.
  2. Seguir estrictamente las disposiciones.
- c) *¿Por qué?*
17. *En su opinión, ¿cuáles son los obstáculos más serios para el cumplimiento exitoso del programa completo de vivienda?*
- (No lea.)
1. Falta de capacidad económica del país.
  2. Recursos económicos insuficientes.
  3. Demagogia política.
  4. Falta de organización y planificación.
  5. Falta de pago de las cuotas por los beneficiarios.
  6. Otras (Especifique) .....
  - x. No sabe.
  - y. No contesta.

18. *¿Qué medios podrían utilizarse para alcanzar los fines del programa de vivienda?*

(No lea.)

1. Todos están agotados.
2. Más estudios sobre problemas de antecedentes.
3. Colaboración con los grupos sociales afectados.
4. Mejor planificación en las entidades estatales de vivienda.
5. Préstamos del Gobierno.
6. Pago de las cuotas por parte de los beneficiarios.
7. Mayores facilidades en las Cajas de Previsión.
8. Más inversiones en general.
9. Ejecución de planes como la «Operación Sitio».
10. Otros (*Especifique*) .....
- x. No sabe.
- y. No contesta.

19. *Dada su experiencia en este programa, ¿cómo evalúa usted las posibilidades de cumplimiento de los fines que usted mencionó?*

1. Seguro.
2. Probable.
3. Problemático.
4. Dudoso.
5. Imposible.
- x. No sabe.
- y. No contesta.

20. (Si responde 1, 2 ó 3) *¿En qué plazo pueden cumplirse?*

1. Corto plazo.
2. Medio plazo.
3. Largo plazo.
- x. No sabe.
- y. No contesta.

21. *Ahora otra hoja sobre problemas de su trabajo.*

(Pasar hoja 4.)

## HOJA 4

Indique la frecuencia con que estos problemas se presentan en su trabajo.

	A menudo	A veces	Rara vez	Nunca
a) Lentitud en las operaciones ...				
b) Trabajo excesivo .....				
c) Pérdida de tiempo .....				
d) Gastos inútiles .....				
e) Falta de reconocimiento a la labor realizada .....				
f) Poca libertad en el trabajo ...				
g) Intromisiones políticas .....				
h) Roces entre compañeros .....				
i) Privilegios para algunos .....				
j) Falta de planificación .....				
k) Falta de espíritu de colaboración .....				
l) Existencia de objetivos contradictorios .....				
m) Falta de delegación de autoridad .....				
n) Dificultades para determinar las responsabilidades .....				
o) Falta de medios económicos ...				
p) Falta de personal capaz .....				
q) Conflictos entre jefes y subalternos .....				
r) Ordenes e instrucciones contradictorias .....				

## HOJA 5

22. He aquí otra situación imaginaria;

Se informa a un funcionario de que según es normal para todos los de su nivel, va a ser trasladado de Santiago a las provincias por algún tiempo. Al funcionario no le gusta el trabajo en provincias ni tampoco



separarse de sus padres y parientes que viven en Santiago. Así pues, va a hablar con el ministro del ramo que es primo suyo y le pide que lo dejen en Santiago.

- a) *¿Puede esperar el funcionario que el ministro lo deje en Santiago?*
1. Sí.
  2. No.
- b) *¿Qué piensa usted que haría el ministro dados sus compromisos en la Administración y con su familia? ¿Dejará a su primo en Santiago o no?*
1. Lo dejará.
  2. No lo dejará.
- c) *¿Pueden los parientes del ministro esperar que éste deje a su primo en Santiago?*
1. Sí.
  2. No.
- d) *¿Por qué?*
- e) *¿Qué pensarían sus parientes si el ministro no deja a su primo en Santiago?*
23. *En general, ¿cuando hay problemas en su grupo de trabajo, en qué forma actúan ustedes?*
1. Toman una decisión y actúan de inmediato.
  2. Conversan sobre la materia y esperan una iniciativa de otras personas interesadas.
  3. Remiten el asunto a un nivel más alto.
  - x. No sabe.
  - y. No contesta.

#### HOJAS 6 Y 7

Le voy a entregar algunas hojas con una lista de personas que tal vez participan en diferente grado en la toma de decisiones. Por favor, marque en las casillas que considere oportuno.

24. *Las personas o entidades de esta lista, ¿en qué grado participan en la adopción de nuevas políticas generales de CORVI?*

	Mucho	Bastante	Regular	Poco	Nada
1. La Junta (altos directivos) ...					
2. Parlamentarios .....					
3. Intendentes o alcaldes .....					
4. Jefes de oficinas provinciales.					
5. Contratistas privados .....					
6. Subjefes de Departamento ....					
7. Beneficiarios en general .....					
8. Personal técnico de CORVI ...					
9. Cajas de Previsión .....					
10. Usted mismo .....					
¿Cuál es el grado de participación en la formulación de nuevos programas específicos, como por ejemplo la «Operación Sitio»?					
1. La Junta .....					
2. Parlamentarios .....					
3. Intendentes o alcaldes .....					
4. Jefes de oficinas provinciales.					
5. Contratistas privados .....					
6. Subjefes de Departamento ....					
7. Beneficiarios en general .....					
8. Personal técnico de CORVI ...					
9. Cajas de Previsión .....					
10. Usted mismo .....					
¿Cuántos participan en la contratación de nuevo personal?					
1. La Junta .....					
2. Parlamentarios .....					
3. Intendentes o alcaldes .....					
4. Jefes de oficinas provinciales.					
5. Contratistas privados .....					
6. Subjefes de Departamento ....					
7. Beneficiarios en general .....					
8. Personal técnico de CORVI ...					
9. Cajas de Previsión .....					
10. Usted mismo .....					

	Mucho	Bastante	Regular	Poco	Nada
¿Y cuál es la participación de estas personas o entidades en la asignación de fondos para proyectos concretos?					
1. La Junta .....					
2. Parlamentarios .....					
3. Intendentes o alcaldes .....					
4. Jefes de oficinas provinciales.					
5. Contratistas privados .....					
6. Subjefes de Departamento ....					
7. Beneficiarios en general .....					
8. Personal técnico de CORVI ...					
9. Cajas de Previsión .....					
10. Usted mismo .....					

25. *¿Cuántas comunicaciones verbales (en persona o por teléfono) tiene mensualmente con su superior?*  
(Exija un número.)
26. *¿Cuántas comunicaciones verbales tiene usted con sus subordinados en un período de tiempo semejante?*  
(Exija un número.)
27. *¿Cuántas comunicaciones escritas recibe usted mensualmente de su superior?*  
(Exija un número.)
28. *¿Cuántas comunicaciones escritas envía usted a sus subordinados cada mes?*  
(Exija un número.)

## HOJA 8

29. *(Como imaginario).*

Un funcionario del Servicio de Salud acaba de ser nombrado jefe en una ciudad provincial. Tiene diez años de experiencia y además un

título profesional en su especialidad. Meses más tarde recibe una orden en la cual se le comunica que su distrito ha sido escogido para un programa experimental. Se le pide que informe a todos sus subordinados para que cooperen decididamente con el programa, dado que otros en el futuro van a depender del éxito o fracaso del primero. Aunque desde el punto de vista profesional el programa es justificable, significa un conflicto con las creencias religiosas del funcionario que debe llevarlo a cabo. En respuesta a la orden que ha recibido pide a sus jefes que el experimento se realice en otro distrito porque él no puede conciliar, en este caso, sus obligaciones como funcionario con sus creencias religiosas. Sin embargo, su superior le anuncia que en la elección de ese distrito se tomaron en cuenta determinados factores y que la decisión es inamovible.

- a) *¿Puede esperar el superior que el funcionario lleve a cabo el proyecto?*
1. Sí.
  2. No.
  3. Otros.
- b) *Dadas las obligaciones del funcionario y su credo religioso, ¿cree usted que debe realizar el programa o negarse a ello?*
1. Realizarlo.
  2. Negarse.
  3. Otros.
- c) *¿Por qué?*
- d) (Si contesta «negarse») *Y entonces, ¿qué tendría que hacer el funcionario?*
30. *En general, ¿cómo se lleva la mayor parte de los empleados de su mismo nivel con sus jefes?*
1. Extraordinariamente bien.
  2. Bien.
  3. Más o menos.
  4. Bastante mal.
  5. Mal.
  - x. No sabe.
  - y. No contesta.

31. *Hay varias razones por las que los funcionarios obedecen a sus superiores. ¿Cuál de los siguientes factores es el más importante para usted al hacerlo?*

(Lea.)

1. Usted respeta su persona.
  2. Usted respeta su competencia y su juicio profesional.
  3. El puede dar ayuda especial y beneficios a aquellos que cooperan con él.
  4. El puede presionar o cartigar a aquellos que no cooperan.
  5. El tiene derecho, dado su cargo, a esperar que usted cumpla sus sugerencias.
32. *¿Con qué métodos cree usted que un funcionario podría obtener un mejor rendimiento de sus subordinados?*
33. *Si un funcionario pone objeciones a una decisión de su jefe ¿qué debe hacer un jefe?*
34. *A veces el público se queja de que son tantos los trámites que las transacciones con Corporaciones públicas como CORVI se hacen innecesariamente largas y decepcionantes. ¿Cree usted que son justificadas las quejas del público?*
1. Sí.
  2. No.
  - x. No sabe.
  - y. No contesta.
35. *¿Cómo podría mitigarse este problema?*
36. *¿Trata usted a veces de evitar o soslayar estos procedimientos?*
1. A menudo.
  2. Con bastante frecuencia.
  3. De vez en cuando.
  4. Raras veces.
  5. Nunca.
  - x. No sabe.
  - y. No contesta.

37. *¿En qué medida se controlan los funcionarios para determinar si cumplen estos procedimientos?*
1. Excesivamente.
  2. Con cierto rigor.
  3. Moderadamente.
  4. Escasamente.
  5. No existe tal control.
  - x. No sabe.
  - y. No contesta.
38. *Sexo:*
1. Hombre.
  2. Mujer.
39. *¿Dónde nació usted?*
- País .....
- Provincia .....
- Ciudad .....
40. *¿En qué año nació usted?*
41. *¿Dónde vivió usted la mayor parte del tiempo hasta que cumplió los doce años de edad?*  
(Entrevistador: lea las alternativas.)
1. En una zona rural (menos de 2.000 habitantes).
  2. En un pueblo (más de 2.000 pero menos de 10.000).
  3. En una ciudad chica (más de 10.000 pero menos de 25.000).
  4. En una ciudad (más de 25.000 pero menos de 100.000).
  5. En una ciudad grande (más de 100.000 pero excluyendo Santiago).
  6. Santiago.
  - x. No sabe.
  - y. No contesta.
42. *¿Cuál fue el último curso que usted aprobó?*
43. *¿Posee usted algún título profesional?*
1. Sí.
  2. No.
- (Si «Sí».)

- a) ¿Cuál es?
- b) ¿Y de qué Universidad?
- c) ¿Ha hecho usted estudios de postgrado?

44. ¿En qué parte realizó usted sus estudios primarios y secundarios?

	Esc. Fiscal	Esc. particular	Otros
a) Primarios .....	_____	_____	_____
b) Secundarios .....	_____	_____	_____

45. Además de su empleo aquí en CORVI ¿tiene usted otro empleo o trabajo remunerado fuera de él?

- 1. Sí.
- 2. No.
- (Si «Sí».)

a) ¿Cuántas horas por semana dedica usted a este otro empleo?

46. ¿Cuántos años de estudio hizo su padre?

47. ¿Cuál es (o fue) la principal ocupación u oficio de su padre?

48. ¿Dónde nacieron sus padres?

	Padre	Madre
País .....	_____	_____

49. Toda persona suele identificarse con grupos o clases sociales. Le voy a leer una lista de grupos sociales para que usted diga con qué grupo se identifica.

- 1. Aristocracia.
- 2. Clase alta.
- 3. Clase media alta.
- 4. Clase media.
- 5. Clase media baja.
- 6. Clase baja.
- x. No sabe.
- y. No contesta.

50. ¿Podría usted decir cómo se clasificaría desde el punto de vista religioso?

1. Católico.
2. Protestante.
3. Judío.
4. Otra (*Especifique*) .....
5. Ateo.
6. Sin religión.
- x. No sabe.
- y. No contesta.

51. (Si tiene una religión) ¿Con qué frecuencia asiste usted a los servicios religiosos?

1. Diariamente o varias veces a la semana.
2. Por lo menos una vez a la semana.
3. Varias veces al mes.
4. Varias veces al año.
5. Pocas veces.
6. Nunca.
- x. No sabe.
- y. No contesta.

52. ¿De cuáles de los siguientes tipos de organizaciones es usted miembro?

(Si «miembro», pregúntele el nombre de la organización y si también pertenece a la directiva de la misma.)

	Miembro		Nombre	Miembro Directiva	
	SI	NO		SI	NO
1. Social .....					
2. Deportiva .....					
3. Servicios comunales (juntas de vecinos) .....					
4. Profesional .....					
5. Política .....					
6. Religiosa .....					
7. Asociación regional .....					



53. *Respecto a sus amistades, piense ahora en sus tres mejores amigos, no importa que trabajen o no en CORVI. Podría decirme:*

¿A qué se dedica el primero?

¿Y el segundo?

¿Y el tercero?

54. *Hay alguna gente que no es miembro de ningún partido político, pero casi todo el mundo siente simpatía por alguno de los partidos existentes. ¿Por cuál de ellos siente usted más simpatía?*

x. No sabe.

y. No contesta.

La siguiente es una lista de opiniones y métodos sostenidos por distintos funcionarios. Con algunas de ellas usted estará probablemente de acuerdo y con otras en desacuerdo. Si alguna afirmación no se aplica a su departamento, conteste como si usted estuviese en una situación en que se plantease este problema. Se ruega, además, no pensar mucho antes de marcar la casilla correspondiente. Gracias.

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Ni acuerdo ni desacuerdo	Desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
1. La integridad total respecto al cumplimiento de la ley es preferible a la capacidad para dar soluciones nuevas a los problemas.					
2. Cuando la propia iniciativa es buena no importa pasar por alto algunas normas .....					
3. Actualmente la gente marginada no tiene la educación ni el autocontrol necesario para administrarse eficazmente .....					
4. Un buen jefe debe ser capaz de realizar todos los trabajos de sus subordinados .....					
5. Los objetivos de la organización y de los empleados serán siempre antagónicos y por lo tanto siempre habrá conflicto entre ellos ...					
6. Todo se soluciona con el tiempo.					

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Ni acuerdo ni desacuerdo	Desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
7. El ascenso de un funcionario debe hacerse exclusivamente sobre la base de su capacidad .....					
8. Puesto que el problema base es de educación, la gente marginada, con una preparación y entrenamiento adecuados es tan capaz como cualquiera para valerse por sí misma.					
9. No hay cualidad más valiosa que la lealtad para con los jefes y compañeros .....					
10. Las personas que saben demasiado frecuentemente tienen problemas .....					
11. Uno de los criterios más importantes para juzgar la capacidad de una persona es su origen familiar.					
12. Un minuto perdido difícilmente se compensa .....					
13. Vale más ser fiel a un buen amigo que a unos principios .....					
14. La gente más ignorante es la que vive más feliz .....					
15. Los funcionarios que no trabajan mucho deben ser separados del servicio aunque se originen problemas personales .....					
16. Para mantener un clima de tranquilidad y armonía en la organización lo mejor es no insistir en que todos trabajen enérgicamente.					
17. Quienes buscan la renovación en el servicio público traen más desorden y perturbación que progreso.					
18. Aunque es provechosa la capacitación las personas ya nacen con cualidades para ser buenos o malos funcionarios .....					
19. Aunque generalmente la persona marginada es un tipo amigable, tiene tendencia a perder el control de vez en cuando y por tanto necesita una mano que lo guíe .....					
20. El cumplimiento de un programa es deseable pero es más importante la estabilidad y regularidad de					

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Ni acuerdo ni desacuerdo	Desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
los métodos y procesos administrativos .....					
21. Se puede tolerar que alguien no cumpla los reglamentos si ello facilita la realización de los programas .....					
22. La mayoría de la gente necesita que le digan cómo tiene que hacer las cosas .....					
23. Para resolver problemas administrativos es siempre deseable seguir los métodos probados por la experiencia .....					
24. La capacidad demostrada de un alto rendimiento en el trabajo es un factor más importante que el buen cumplimiento de las normas.					
25. Hay que reconocer que las tareas administrativas no soportan gente que desee introducir novedades constantemente .....					
26. Son pocas las circunstancias que justifican la alteración de los procesos ordenados y regulares para tomar decisiones .....					
27. Debido al bajo nivel de educación de la gente marginada, el éxito de reformas sociales va a depender de un largo período de tutelaje y estrecha supervisión por parte de los encargados de aplicar estos proyectos .....					

