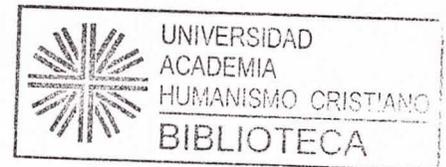


**UNIVERSIDAD ACADEMIA HUMANISMO CRISTIANO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS  
CARRERA: INGENIERIA DE EJECUCIÓN EN GESTION PÚBLICA**



**El proceso de Modernización de la Gestión Pública  
durante los años 1994 – 2000  
y sus efectos en la Cultura Organizacional de la  
Dirección General de Aeronáutica Civil**

**Profesor Guía : Sr. Pablo Bütikofer Robles  
Profesor Informante : Sr. Andrés Henríquez Herrera**

**Alumnos : Sra. Margarita de la Vega Jiménez  
Srta. Luisa Izquierdo Valdivia  
Sr. Patricio Miranda Silva  
Sr. Héctor Llancapan González**

**TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE:  
“INGENIERO DE EJECUCIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA.”**

**Santiago, Marzo de 2003**

**El proceso de Modernización de la Gestión Pública  
durante los años 1994 – 2000 y  
sus efectos en la Cultura Organizacional de la  
Dirección General de Aeronáutica Civil**

---



### *Agradecimientos*

*Creemos sinceramente, que al final de cada etapa siempre quedan muchos recuerdos. Recuerdos que nos vienen a la memoria y de los cuales, como un proceso natural en los seres humanos, siempre han de brotar los mejores. Es como pensar y en un minuto, ver todo lo bueno que se vivió a lo largo de dos años de estudios.*

*Momentos muy lindos y también complicados, que en muchos casos fueron superados gracias al apoyo de los maestros con quienes compartimos y de quienes, sin excepción, obtuvimos conocimientos que nos enriquecieron como personas y nos dan la capacidad de ver las cosas difíciles a las que nos enfrenta la vida con mejores herramientas para hacerles frente.*

*Es así como hacemos presente nuestros sinceros agradecimientos a todo el personal docente de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, por poner sus mayores esfuerzos en que nosotros para transformarnos en profesionales creativos, con más seguridad en nosotros mismos, con capacidad de emprender nuevos desafíos.*

---

---



## INDICE

	Página
<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>2</b>
<b>INDICE.....</b>	<b>3 - 6</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7 -12</b>
<b>1.- TEMA DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>13</b>
<b>2.- PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1 Enunciado del Problema.....</b>	<b>13-17</b>
<b>2.2 Formulación del Problema.....</b>	<b>17</b>
<b>3.- OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>17</b>
<b>3.1 Objetivo General.....</b>	<b>17</b>
<b>3.2 Objetivos Específicos.....</b>	<b>17-18</b>
<b>4.- JUSTIFICACIÓN Y DE LIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>18</b>
<b>4.1 Justificación.....</b>	<b>18-21</b>
<b>4.2 Delimitación de la Investigación.....</b>	<b>21</b>
<b>5.- MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>22</b>
<b>5.1 Breve reseña histórica.....</b>	<b>22-24</b>
<b>5.2 Antecedentes Generales.....</b>	<b>24-28</b>
<b>a Modelo de Trauma.....</b>	<b>28-29</b>
<b>b Modelo de Refuerzo Positivo.....</b>	<b>29-31</b>
<b>5.3 Modernización del Estado.....</b>	<b>32</b>
<b>a Fundamentos Generales.....</b>	<b>32-33</b>

---

b	Conceptos sobre la Modernización o Reforma.....	33-36
c	Nuestra visión de Modernización del Estado es.....	36-38
5.4	Modernización de la Gestión o Gerencia Pública.....	38-39
a	Gestión de Servicio.....	39
b	Calidad de Servicio.....	40
c	Recursos Humanos.....	40-41
5.5	Rediseño y organización del Aparato del Estado.....	42
a	Rediseño institucionalidad central.....	42
b	Rediseño área productiva.....	43
c	Rediseño área social.....	43
d	Rediseño área territorio.....	43
e	Rediseño institucionalidad cultural.....	44
5.6	La Descentralización.....	44-48
5.7	Estado al servicio del cliente.....	48-53
6.-	La Cultura Organizacional.....	54-61
6.1	Formación y consolidación de la cultura.....	61-66
6.2	Elementos de la Cultura.....	67
a.	Valores.....	67-68
b.	Ritos y Ceremonias.....	68-70
c.	Historias y Mitos.....	70-71
d.	Tabúes.....	71
e.	Héroes.....	71-72

---

---

f. Normas.....	72
g. Comunicaciones.....	72-73
<b>6.3 Características centrales que definen la cultura organizacional en una organización.....</b>	<b>73-74</b>
<b>6.4 Concepto descriptivos de la Cultura Organizacional.....</b>	<b>74-75</b>
<b>6.5 ¿Es uniforme la cultura organizacional para todas las organizaciones?.....</b>	<b>75-76</b>
<b>6.6 Funciones de la Cultura Organizacional.....</b>	<b>76-78</b>
<b>6.7 Como conservar viva la cultura.....</b>	<b>78</b>
a. Alta dirección.....	79
b. La socialización.....	79
<b>7.- CULTURA ORGANIZACIONAL EN LA D.G.A.C.....</b>	<b>80-81</b>
7.1 Reseña Histórica de la DGAC.....	82-86
7.2 DGAC. en el Siglo XXI.....	87-88
7.3 Organigrama.....	88
7.4 El Rol de la Organización.....	88-89
7.5 Cambios en la estructura orgánica de la DGAC.....	90
7.6 La Estructura Orgánica.....	90-95
7.7 Objetivos Generales de la DGAC.....	95
7.8 Objetivos Específicos de la DGAC.....	95-97
7.9 Políticas de Desarrollo de la DGAC.....	97-100

---

---

<b>8.-</b>	<b>DIAGNOSTICO DE LA DGAC. Análisis FODA.....</b>	<b>101-103</b>
<b>9.-</b>	<b>ANÁLISIS DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL.....</b>	<b>104-105</b>
	<b>9.1 Niveles o Tipos de Cultura dentro de la Organización.....</b>	<b>105-110</b>
	<b>9.2 Entrevistas Individuales y de Grupos.....</b>	<b>110-111</b>
	<b>9.3 Variables del Análisis.....</b>	<b>111-117</b>
<b>10.-</b>	<b>CONCLUSIÓN DEL ANÁLISIS DE ANTECEDENTES DE LA ORGANIZACIÓN.....</b>	<b>118-121</b>
	<b>10.1 Nuestras Propuestas de Mejoramiento de la Gestión Pública</b>	<b>121-127</b>
	<b>10.2 Algunos factores a intervenir para mejorar la gestión en las organizaciones son.....</b>	<b>127-133</b>
<b>11.-</b>	<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>134-140</b>
<b>12.-</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>141-142</b>

---

---

## INTRODUCCIÓN

**El proceso de Modernización de la Gestión Pública durante los años 1994 – 2000 y sus efectos en la Cultura Organizacional de la Dirección General de Aeronáutica Civil.**

Sin lugar a dudas, podemos señalar fehacientemente que, a través del tiempo han ocurrido una serie de acontecimientos o fenómenos que han marcado la historia del mundo. Algunos de estos fenómenos, han ocupado un sitio importante dentro de la historia, pues se han transformado en verdaderos hitos entre “Un antes y un después de... “.

Tal ha sido su influencia, que ha resultado imposible que vastos sectores alrededor del mundo, integrados en lo económico, social, cultural y político pudieran sustraerse a los efectos producidos por cada uno de ellos.

Casos como: la irrupción de Jesús Cristo en la era cristiana, que dio origen a una nueva concepción religiosa y todo lo que ello involucró; la Revolución Francesa y su influjo tanto en Europa como en América; la Revolución Industrial que impuso un nuevo estilo de vida y de ver las cosas, al agilizar los procesos en el quehacer del trabajo y en la sociedad de la época; la Primera y Segunda Guerra Mundial, esta última involucró a más de la mitad del mundo con los horrores vividos producto del fanatismo Hitleriano, sin dejar de mencionar el brusco cambio de escenarios que vivió la mayor parte de los países

---

Europa y parte de Asia; el término de la Guerra Fría que hasta hace pocos años atrás, dividía en dos bloques, a occidente de oriente, producto de dos visiones contrapuestas, Capitalismo y Comunismo. Todos éstos, hitos que han provocado grandes cambios que afectaron y afectan a la sociedad, tanto en su expresión macro: los Estados y organizaciones, y en su expresión mínima: representada por el núcleo familiar.

En la época contemporánea nuevos fenómenos afectan a la sociedad. Todo se desencadena con la aparición de nuevas tecnologías en especial en electrónica. Aparece el transistor, para luego dar paso al circuito integrado y después al mayor de los descubrimientos: el microchip y la fibra óptica, lo que da paso a la cibernética, la cual en tan sólo 30 años revolucionó las formas de comunicarse. Aparecen redes que integran y relacionan los diferentes aspectos de la vida. Entre ellos, Internet que produjo todo un nuevo ambiente global, desencadenando la vertiginosidad de las acciones en todo ámbito. Es un fenómeno que con el tiempo a pasado a ser conocido como globalización e implica que el mundo pasó, en pocos años, a estar conectado y por tanto, ya nada fue igual. Todo el mundo se ve involucrado en tal fenómeno. Algunos lo aceptaron sin mayores reparos, otros se vieron obligados a incorporarse o quedarse rezagados en sus expectativas de desarrollo al no incorporar nuevas tecnologías, pues los cambios son cada vez más rápidos que hacen casi imposible que todas las naciones del mundo por falta de recursos, puedan darse el lujo de sentirse parte de la modernidad.

La rapidez con que se ven y se hacen las cosas en este siglo ha llevado a las autoridades del mundo a entender que es indispensable hoy, para que los Estados sean realmente competitivos en los diferentes aspectos de esta vida, que no basta sólo con tecnificarse

---

---

sino que es necesario, reformular en algunos casos y modernizar en otros las instituciones que le permiten existir, a fin de poder responder a los desafíos que le exige la sociedad y los nuevos tiempos.

Dentro de este ámbito, las autoridades en Chile, se han propuesto en diversas oportunidades efectuar los cambios que los tiempos, la sociedad y en general las instituciones requieren para mostrarse ante el mundo como un país progresista. Sin embargo hoy en día las transformaciones son de mayor exigencia. Esto implica contar y movilizar gran cantidad de recursos, adecuar la normativa existente, profesionalizar y concientizar a los actores que la integran, a fin de cambiar la mentalidad del elemento más importante en la organización: el Recurso Humano, remozar las organizaciones que componen el sector público y reencantar a los usuarios. Todo esto con el objeto de cambiar la cara que identifica al sector público, y de esta manera poder cumplir con el fin último del aparato público: **procurar el bien común de todos los ciudadanos.**

El Estado actual debe responder a las necesidades públicas y a los compromisos adquiridos por los gobernantes, lo que involucra un desarrollo en todos los agentes económicos que intervienen y en la sociedad en general. Es así que, una vez más, el Estado en los años 90 comienza con los gobiernos de la Concertación, a efectuar una verdadera y profunda reforma; de esta manera a los aspectos económicos se agregaron las dimensiones políticas y sociales. Esta última se refería a mejorar políticas sociales como: Educación, salud, vivienda y subsidios sociales. Sin duda llevar a cabo esto último, requería necesariamente que aquellas instituciones del sector público que tuviesen la responsabilidad de entregar los beneficios señalados estuviesen preparadas.

---

---

Entre otras cosas esto supone que el Estado sea un ejemplo de transparencia y probidad, eficiente en el uso de los recursos, promotor de igualdad de oportunidades en lo social y un adecuado garante de la plena competencia y de la defensa de los derechos a todos los ciudadanos (Marcel, 1998). <sup>1</sup>Se trataba de mejorar la gestión pública, para elevar tanto la cobertura como la calidad de los servicios entregados, contando para ello, con un personal altamente calificado y motivado.

En 1994 es cuando por primera vez se le da su real importancia al tema de la gestión pública y como tal es incorporada a la agenda de Modernización del Estado. Se crea para tales efectos, el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión; conformado por los Ministerios de Hacienda, Presidencia, Interior, Trabajo y Economía.

De esta forma, se puede decir que entre 1994 y el año 2000 fue el periodo en que se formuló e implementó la idea de Modernizar la Gestión Pública; y según un análisis es posible desagregarlo en dos etapas, es así como entre los años 1994 y 1996, se dieron las primeras iniciativas pilotos en materia de mejoramiento de Servicios Públicos, lo que consideraba: aprendizaje metodológico y la generación de un lenguaje común. Y entre 1997 y el año 2000, se dio la definición y consolidación de la estrategia de modernización: aplicando un Plan estratégico de modernización de la gestión Pública.

Es importante para nosotros, como servidores públicos, señalar que tenemos muy claro el antes de..., como también poder expresar nuestros serías aprehensiones en relación a un después de..., debido a la instauración de un proceso que fue generado en las altas esferas de gobierno, el cual no contó para nada en su creación, con el aporte de los

---

<sup>1</sup> (Marcel, 1998), titular de la Dirección de Presupuestos que supervisa el departamento de evaluación,

---

actores más importante de las organizaciones “los trabajadores”. Es sabido que en un mundo en que hay alta movilidad de todos los factores productivos, el factor fijo a nivel de cada país, especialmente el trabajador no calificado, es quien absorbe totalmente los costos de la competencia mundial (Fitoussi y Rosanvallon, 1998<sup>2</sup>). Se desdice con la siguiente expresión señalada por un ex – ministro “En el mundo competitivo actual, es vital la participación activa de todos los trabajadores para sugerir e implementar pequeñas innovaciones técnicas en el proceso productivo, la sumatoria de estas pequeñas modificaciones técnicas explican la mayor competitividad de las empresas más eficientes (Cortazar, 1999<sup>3</sup>)”.

Por tanto, los trabajadores han sentido que este proceso de modernización fue impuesto y no los representa, pues sienten que nació como parte de una improvisación, en base a intereses privados que presionaron para que se llevara a cabo, **( lo que se entiende como una relación política entre seres humanos que expresa situaciones de hegemonía, en donde se asumen los intereses de las clases dominantes y refleja las capacidades que ellas poseen para imponerse al resto de la sociedad)** puesto que necesitaban que las instituciones del Estado pudiesen responder a la contingencia que les demandaba el comercio internacional. Esto queda reflejado en el hecho de que aún sabiendo las autoridades económicas del país, que no se contaban con los recursos y los tiempos necesarios para llevar a cabo este proceso con pleno éxito, insistieron en aplicarlo. Su

---

en su comentario de la Revista del Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>2</sup> Fitoussi y Rosanvallon, “Utopía del empleo”, 1998

<sup>3</sup> Cortazar, Texto El Caso chileno de la Modernización del Estado, 1999

---

aplicación espontánea, dejaba entrever mucho de improvisación y como tal, muchas carencias.

Pensamos que, para que un proceso sea exitoso debe contar con el consenso y el apoyo de todos aquellos que están involucrados en él, para lograr así el objetivo propuesto. Solo así, se podrán ver frutos, pues existen antecedentes que señalan que las personas muestran mayor disposición si sienten que son involucradas y perciben que lo que ellos hacen es muy importante. De acuerdo a esto, las personas estarían dispuestas a cambiar su conducta en pos de un logro. Esto implica un cambio en la cultura de la organización, factor muy importante dentro de la organización que puede llegar a ser tan virtuoso, pues incide fuertemente entre un éxito o un fracaso de cualquier proceso.

Hoy nuestra inquietud es saber como ha afectado la incorporación de este proceso modernizador de gestión a una empresa pública, para ello, analizaremos el fenómeno desarrollado en la Dirección General de Aeronáutica Civil, pues por ser un organismo altamente tecnificado, cuenta con un tipo especial de Cultura dentro de la organización

---

**1.- TEMA DE INVESTIGACIÓN:**

**El proceso de Modernización de la Gestión Pública durante los años  
1994 – 2000 y sus efectos en la Cultura Organizacional de  
la Dirección General de Aeronáutica Civil.**

**2.- PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN:****2.1 Enunciado del problema:**

Diversos estudios han comprobado que las reformas pro-modernización del Estado son un factor que potencia el crecimiento económico, crea nuevas y mejores formas de participación ciudadana y fortalece la capacidad del sector público como el principal articulador de los esfuerzos por alcanzar igualdad de oportunidades y proveer de satisfacción a las múltiples demandas sociales. Es así como años de reclamos, pérdidas de recursos tanto por parte de los usuarios como del erario público y décadas de transformaciones insuficientes y fuertemente arraigadas a sesgos ideológicos dieron paso a comienzos de los 90, junto con la nueva democracia, a repensar la administración pública chilena.

Todas estas razones fueron suficientes, para que desde hace más de dos décadas, se comenzará a hablar fuertemente de la necesidad de implementar una reforma al Estado en Chile.

Es así que, nuestro país se ve sumido en un proceso de cambio en la gestión de sus Servicios Públicos “Modernización de la Gestión Pública

---

---

del Estado Chileno”, Dicha Modernización tiene por objeto, responder esencialmente a los requerimientos o demandas de la sociedad en su conjunto. Se trata de introducir cambios sustanciales al interior del aparato del estado. Hoy, muy débil y esclerotizado, cuyos principales síntomas son: estilo burocrático de trabajo, desprofesionalización de la administración, escasa preocupación por la calidad de atención a los usuarios, orientación de la acción centrada en los procesos más que en los resultados, control basado en la legalidad formal más que en la finalidad de los actos de la administración, como también, muy bajos niveles de planificación y liderazgo al interior de los servicios públicos en Chile.

Es en este marco que se produjo el nacimiento del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública en 1994, bajo el slogan “El Estado como Agente de Progreso” acompañado por un sistema de gestión estratégica basada en seis módulos de aplicación: desarrollo de planificación estratégica, el escrutinio interno, el desarrollo de proyectos de modernización, el diseño e implementación de un sistema de control de gestión y el establecimiento de convenios de desempeño, con lo cual se da un impulso decidido al ámbito más olvidado de la Modernización del Estado, **la gestión.**

Es así, como se empezó lentamente a entender que la gestión pública era el instrumento clave para llevar a cabo en forma satisfactoria las múltiples y nuevas demandas que el país entero empezaba a exigirle al Estado. De

---

acuerdo a lo anterior, para los servicios públicos esto se tradujo en un conjunto de desafíos que consistieron en optimizar el uso de los recursos financieros, elevar tanto la cobertura como la calidad de los servicios entregados, contar con personal calificado y motivado, incentivar el uso masivo y creativo de las nuevas tecnologías de información, entre otros.

De lo anterior, se desprende que para materializar dicho objetivo, el Estado se ha visto en la necesidad de inducir un cambio general en el quehacer, en el actuar y en el **aspecto cultural** de las personas que se relacionan en los Servicios Públicos de nuestro país. Pero, responder a dichos desafíos implicaba desarrollar nuevas y mayores capacidades e instrumentos de gestión. Con ese objeto, se puso en marcha un conjunto de iniciativas dirigidas a proveer a los servicios públicos de orientaciones, marcos metodológicos y tareas concretas que sirvieran de base para que éstos mejoraran su accionar y se avanzara hacia un cambio en la cultura burocrática tradicional.

A raíz de lo expresado en párrafo precedente, y dada la magnitud y la diversificación de los problemas en la administración pública, se asume importante en el marco de la modernización de la gestión, la redefinición de las políticas de gestión, en particular la correspondiente a los recursos humanos, como variables relevantes para la generación de un modelo moderno de gestión de esta materia.-

---

Sin embargo la falta de variables relativas al comportamiento de los individuos dentro de la administración pública a empujado a sugerir como elemento clave, el concepto de cultura organizacional, elemento significativo en la medida que nos lleva a plantear la existencia de patrones comunes, de acción al interior de las organizaciones promoviendo valores compartidos y sustentados socialmente, producto de la interacción entre las personas.

De ahí que si sabemos lo que integra una cultura organizacional, como se crea, cambia, mantiene y aprende, mejorará nuestra capacidad de explicar y predecir la conducta de los empleados.

Por cuanto la introducción de uno u otros elementos resultará a la larga ser ineficaz, si no se encuentra apoyo y justificación en el sistema de la Cultura Organizacional.

De acá que nos ha parecido muy interesante poder efectuar un trabajo sobre el proceso de modernización, aplicado en el país en forma más intensa desde fines de los años 90. Esta inquietud nace como una necesidad, debido a que existen visiones muy disímiles en cuanto al grado de avance que existe del proceso de modernización y como tal, nos sentimos convocados a aunar criterios al respecto, plasmando en un documento los resultados obtenidos, en relación a observar cómo este proceso modernizador ha modificado la cultura organizacional.

---

Como la modernización implica cambios y supone avanzar paralelamente en una nueva concepción respecto a los criterios sobre los que se sustenta el servicio civil, en general, en términos de carrera funcionaria, evaluación del desempeño, ascensos en base a mérito, etc. dentro de una organización; nos ha parecido necesario centralizar nuestro trabajo de análisis en la **Dirección General de Aeronáutica Civil**, a fin de corroborar los efectos producidos dentro de ella. Especialmente si consideramos que los esfuerzos desplegados son tan dispersos y han sido poco conversados o consensuados con quienes son los verdaderos protagonistas (usuarios y funcionarios).

## **2.2.- Formulación del Problema:**

¿Cómo han influido los cambios producidos por el proceso de la modernización de la gestión pública en la cultura organizacional de la DGAC.?

## **3.- Objetivos de la Investigación:**

### **3.1 Objetivo General:**

“Analizar cómo ha influido el proceso de Modernización del Estado en la Cultura Organizacional de la Dirección General de Aeronáutica Civil”.

### **3.2 Objetivos Específicos:**

1. Identificar aquellos factores culturales que influyen en el proceso de modernización de la DGAC.
- 
-

- 2.- Analizar el nivel de desarrollo alcanzado en la gestión de la organización.
- 3.- Estudiar el impacto provocado en la cultura organizacional de la DGAC, por el proceso de Modernización del Estado.

#### **4.- JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN:**

##### **4.1 Justificación:**

Es importante el desarrollo de esta investigación, debido a que la Dirección General de Aeronáutica Civil es una organización moderna cuyo quehacer es de gran importancia dentro del país, pues es una Institución que tiene la gran responsabilidad de satisfacer las necesidades de seguridad que requieren diferentes actores, en especial los vuelos comerciales, los cuales representan importantes sumas en divisas en comercio internacional, tanto por exportaciones como por importaciones, por tanto su misión y función principal es la supervisión de la seguridad operacional, además de la fiscalización y prevención e investigación de los accidentes de aviación, tanto en el transporte público como en el transporte en general y en la aviación deportiva. Es así que en el extranjero es reconocida su calidad por sobre los demás países del continente y en condiciones de igualdad con varios países de Europa. Para esto se basa en toda la normativa nacional e internacional. Como por

---

ejemplo: Organización Internacional de Aviación Civil, la Fuerza Aérea de los Estados Unidos, la Junta Aeronáutica Europea , etc.

La Convención Internacional de Aviación Civil, firmada en Chicago en 1944, estableció los derechos y las obligaciones de todos los Estados signatarios con respecto a la aviación civil internacional. Con el fin de obtener en todo el mundo el sistema de transporte aéreo más seguro posible, cada Estado signatario se compromete a prestar su colaboración en el logro del grado más alto de uniformidad, basada en las normas, criterios, procedimientos. Ello también se extiende a las demás actividades de la aviación civil deportiva, la denominada trabajos aéreos.

La seguridad operacional, es una función primordial de los Estados signatarios, los cuales garantizan la efectiva ejecución de las prácticas y criterios recomendados en relación a los conceptos de seguridad operacional. Esta supervisión tiene como objetivo asegurar el cumplimiento de todas las normas y reglamentación vigente, asimismo, como el otorgamiento de licencias y formación de personal calificado. Todo ello trae como consecuencia positiva, un empleo del recurso espacio aéreo en forma eficiente y más segura para todos los usuarios, incluyendo los pasajeros de las líneas aéreas.

Con el curso de los años la DGAC ha tenido que enfrentar una ampliación de sus actividades en directa relación al aumento en número de operaciones aéreas y la complejidad tecnológica del material de vuelo

---

utilizado por sus usuarios, por lo cual ha visto obligada ha insertarse en el proceso de modernización del Estado para actualizar su estructura organizacional, y capacitar el recurso humano, que es el elemento esencial para el desarrollo de sus actividades, de acuerdo al progreso aeronáutico nacional e internacional.

El proceso de modernización de la aviación civil, es una constante desde su creación y su crecimiento ha ido en aumento como lo demuestra la actividad de nuestras empresas aéreas en el exterior, con la formación de multinacionales y alianzas estratégicas, para lo cual requiere de acuerdos mancomunados de comercialización reglamentaciones técnicas adaptadas a esta nueva realidad e intercambios económicos de distinto tipo.

La aviación civil es considerada como un servicio público esencial, imprescindible para el desarrollo socioeconómico, en especial en nuestro país por la estructura geográfica y a su situación respecto de los principales polos de desarrollo mundiales.

La seguridad operacional ha desarrollado las actividades aéreas en forma eficiente y libre de los peligros propios de la aviación.

La supervisión que realiza la DGAC, a través de sus Pilotos Inspectores, Ingenieros Aeronáuticos, Inspectores de Mantenimiento y Supervisores de Operaciones Aéreas, ha permitido la reducción de los índices de accidentes e incidentes, en conjunto con la acción de los propios operadores comerciales y civiles. Sin embargo ello ha requerido mantener

---

una constante capacitación y eficiencia para adaptarse a los cambios tecnológicos propios de la aviación moderna, lo que implica un importante incremento de los costos de esta relevante actividad, cuya complejidad tecnológica hace que este proceso de capacitación del capital humano sea oneroso.

#### **4.2 Delimitación de la Investigación:**

El análisis o investigación que nos hemos propuesto desarrollar, quedará circunscrito a la Dirección General de Aeronáutica Civil, de la Región Metropolitana, debido a que en cuanto a personal civil profesional, técnicos, administrativos y auxiliares es la más representativa dentro del país y por ende más factible de análisis. Por otro lado, está el hecho, también, de haber sido la región donde se focalizaron en gran cantidad los recursos que el Estado destinó al proceso modernizador de la gestión de esta Institución.



## 5.- MARCO TEÓRICO:

### 5.1 Breve reseña histórica:

La administración pública chilena se caracteriza por desenvolverse en el marco de una cultura institucional burocrática que pone su acento en las políticas, los procedimientos y los métodos antes que los resultados. Dicha cultura tiene su origen en factores históricos y económicos.

Desde el punto de vista histórico, la tradición administrativa chilena se vincula a un Estado clásico, con funciones esencialmente políticas y normativas. En las últimas décadas, sin embargo, las funciones desempeñadas por los organismos públicos se han ampliado y diversificado, profundizándose especialmente en el ámbito ejecutivo. Pese a ello, a lo largo del tiempo se han acumulado controles, normas y procedimientos que entraban el eficaz cumplimiento de estas funciones.

El deterioro de la gestión pública se agudizó durante el régimen autoritario. Tras algunas medidas iniciales de racionalización financiera y administrativa, en la práctica no se produjeron mayores modernizaciones durante ese período por cuanto la mayor parte de las autoridades consideraba al Estado, por definición, ineficiente. La arbitrariedad, el autoritarismo y el desprecio de la función pública minaron la moral de los servidores públicos; los ajustes fiscales recayeron con un peso desproporcionado sobre sus remuneraciones, y el gobierno de la época,

---

obsesionado con las privatizaciones, abandonó a los servicios públicos a su suerte.

Durante el gobierno del presidente Aylwin se realizaron esfuerzos por recuperar y racionalizar el sistema de remuneraciones de los funcionarios públicos y restaurar la dignidad de su función. Solamente al final de dicha administración se lograron avances importantes se fortaleció la equidad y la racionalidad del sistema de remuneraciones y se reconoció el derecho de asociación de los servidores públicos, y se mejoraron las condiciones de jubilación de los funcionarios públicos.

No obstante, de los principales avances en materia de gestión, en los últimos años del período de Aylwin, esos avances tuvieron un carácter parcial, surgiendo en materia de descentralización estableció una institucionalidad municipal y regional.

Por otra parte, desde los primeros años de la década del noventa se han venido impulsando una serie de políticas y programas destinados a modernizar la gestión pública, teniendo como objetivos centrales lograr mejoramientos sustanciales en la calidad de servicios y atención al usuario, un uso eficiente de los recursos públicos, mayor transparencia en la gestión y el fortalecimiento de las políticas de recursos humanos, posibilitando con ello un mayor desarrollo personal y profesional de los funcionarios.

---

Como resultado de dichas orientaciones y políticas, son innumerables los avances que se han registrado en la gestión de las instituciones, destacando entre otros resultados una disminución considerable de los tiempos de respuesta en trámites relevantes para los usuarios, logros importantes en productividad, mejoramientos en la cobertura de prestaciones, etc.

Para este efecto, el Gobierno ha desarrollado un conjunto de instrumentos de gestión y evaluación orientados a un proceso continuo de perfeccionamiento de la gestión de las instituciones públicas.

De acuerdo a lo anterior y conforme a una serie de negociaciones efectuadas entre los representantes gremiales de los funcionarios de estado y el Gobierno, se promulgó el año 1997 la Ley N° 19.553 que establece un mecanismo de incentivos a los funcionarios de aquellos Servicios que formulen, suscriban y demuestren el cumplimiento.

## **5.2 Antecedentes Generales:**

Es indudable que, siempre que se aplica un proceso sobre un determinado elemento, materia u objeto se produce como respuesta una reacción, la cual se evidencia a través de resultados que denotan cambios en su composición o estructura y de lo cual es imposible entregar una opinión en cuanto a intensidad de reacción, y constatar si los efectos producidos,

---

han de ser beneficiosos o perjudiciales, en cuanto a su estado original se refiere.

Es así, como previamente una vez producida dicha reacción, será menester someter a un análisis dicho elemento, quedando en manos de conocedores en la materia, cuya misión a de ser, obtener de él, la mayor cantidad de datos nuevos que permitan construir una información actualizada y consistente, que permita entregar con mediana precisión y certeza, los efectos reales inferidos por dicho fenómeno en la constitución tanto interna como externa del elemento.

En tal sentido, y siguiendo la lógica antes expresada, analógicamente, vemos la necesidad de efectuar un análisis a un proceso que fue impuesto, y que llevo para quedarse en cuanto a sus efectos y como tal, ha seguido su propia dinámica. Nos referimos a “La Modernización de la Gestión en la Administración Pública Chilena”.<sup>4</sup>

Kliskberg (1996)<sup>5</sup>, habla de modernizar la Gestión, al señalar que “se busca un rediseño que conduzca a un Estado inteligente”, es decir, que entre sus lineamientos fundamentales se considere la descentralización de sus actividades, un Estado con una estructura orgánica de “redes”, con modelos flexibles, con un nuevo estilo gerencial donde los funcionarios

---

<sup>4</sup> Proyecto de Modernización del Estado, [www.modernizaciondeleestado.cl](http://www.modernizaciondeleestado.cl)

<sup>5</sup> B. Kliksberg, “El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio: Una Agenda Estratégica para la discusión”, págs., 31 y siguientes, en “El Rediseño del Estado”, F.C.E., México 1996.

---

tengan conductas laborales creativas, con una revalorización del recurso humano, y con un poder real de los usuarios, de los ciudadanos, además con una cultura corporativa de tipo pública que permita “modificar pautas, mitos, actitudes que constituyen trabas para la renovación”.

Pretendemos observar dicho proceso desde una posición diferente, no como expertos en éste pero si de una forma desideologizada, objetiva e imparcial, que permita la obtención de resultados lo más apegado a la realidad. O sea desde afuera de la organización, como parte de una sociedad que percibe el fenómeno, pero con la ventaja de ser parte del proceso mismo. Sin olvidar, eso si, que de la aplicación de Programas, proyectos o propuestas culturales en organizaciones, cualquiera sea su dimensión; estos alterarán el normal curso de acción interno de la organización, debido a la resistencia al cambio que se produce en la organización y a las cuales las personas no están dispuestas a abandonarlos, ya que se encuentran profundamente arraigados dentro de la organización. Lo que es confirma por Merton (1949), <sup>6</sup>sostener que la cultura consta sólo de respuestas que han demostrado históricamente su eficiencia, puede llevar a pensar que si un determinado rasgo cultural tiene lugar en una organización es porque

---

<sup>6</sup> Merton, *Organizational Culture Leadership*, 2º edición (1991)

---

es necesario y conveniente, por lo que resultaría altamente inconveniente intentar modificarlo". Como todo proceso, la aplicación de la modernización en la administración pública en sus inicios, y más aún, cuando ésta se acentúa, a mediados de los años 90, vislumbraba sin duda alguna, una serie de cambios, situación que provocó como era de esperar en esos momentos, reacciones encontradas en cuanto a sus efectos. Para la mayoría se trataba, de tecnificar en forma fría y calculadora los procesos, y como tal, era una amenaza que provocaba incertidumbre, pues irremediablemente, comenzaría a sobrar mano de obra. Por ende, era necesario aunar esfuerzos dentro de la organización, cuya finalidad era descalificar y desaprobar la nueva propuesta, con tal de detener el proceso. Citando a Shein<sup>7</sup> (Armstrong, 1991)<sup>8</sup>, señala que la cultura organizacional es aprendida por los miembros de la organización; De tal forma, las instituciones no son el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado normalmente en leyes. Es por tal motivo, que las instituciones no pueden ser creadas ni cambiadas por decreto; de allí que los fracasos acumulados en materia de reforma administrativa no sean extraños toda vez que muchos esfuerzos desplegados se basaron en los cambios formales que lamentablemente, no resolvieron el arrastre de problemas incubados en el aparato público sino

---

<sup>7</sup> Shein, *Organizational Culture Leadership*, 2º edición (1991)

<sup>8</sup> Armstrong, *Organizational Culture Leadership*, 2º edición (1991)

---

que por el contrario, hicieron más compleja su resolución y contribuyeron, en algunos casos, a amplificar las falencias del Estado.

Cada vez son mayores las pruebas de la importancia de la gestión de los recursos públicos y la necesidad de mejorar la formación de capacidades en la administración pública, especialmente en un ambiente en que declinan los recursos y crecen las necesidades y las demandas de servicio del gobierno. La integración en la economía mundial, el incremento de la competitividad, la necesidad de hacer frente a las complejidades e incertidumbres, y la concentración de la atención en el desarrollo y el crecimiento económico sostenibles ponen de relieve la función capital del factor humano en la conducción del mundo hacia una nueva era de buena gestión de los asuntos públicos y sólido desarrollo económico y social.

**Shein establece que dicho aprendizaje se da de dos formas:**

- a) **Modelo de Trauma: en el que los miembros de la organización aprenden a hacerle frente a una amenaza mediante el levantamiento de un mecanismo de defensa.**

Se refiere a la forma de reaccionar que tienen los integrantes de una organización, ante la complejidad del cambio institucional, representada en estos días con la frase del momento: “resistencia al cambio” la cual se justifica ante la vorágine de estos tiempos, en donde todo se da tan rápido, como efecto de un proceso Macro “La

---

---

globalización en el mundo” cuyas consecuencias se dejan sentir en el aspecto Micro “nuestros servicios públicos” que impiden que las personas lleguen a ser conscientes de lo que está ocurriendo y como tal, la incapacidad de poder dimensionar los efectos que ello traer a las instituciones y a las personas que las integran; por un lado, es menester dismantelar la racionalidad instrumental implícita en el enfoque eficientista–económico si queremos aproximarnos constructivamente a la naturaleza del aprendizaje social.

**b) Modelo de Refuerzo Positivo: en el cual las cosas que parecen funcionar se asimilan y preservan.**

Se refiere a; reconocer que el nivel institucional, y los modelos mentales son las representaciones interiorizadas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar el entorno. Además, en este esquema cobra vital importancia una esfera hasta hace poco redescubierta: los valores, actitudes y pautas de acción de la sociedad Civil, es decir, el capital social y la cultura cívica de los individuos y organizaciones que la integran.

Otros, la minoría principalmente personas jóvenes aceptaron, eso si, con ciertos reparos, el desafío en ciernes y también, como un proceso natural en las personas según (Schiffman & Kanuk, 1997)<sup>9</sup>,

---

<sup>9</sup> (Schiffman & Kanuk, Citado en artículo “Dilema de la Cultura Organizacional” de Jenny Rodríguez,1997)

---

hablan de la mano invisible de la cultura, de como se da por hecho la influencia natural y automática de la cultura en el comportamiento, y de cómo el contacto con las personas, con valores o costumbres culturales diferentes es un momento único de lucidez en relación a cómo la cultura modela el comportamiento; aunaron posiciones en cuanto a posicionarse de la mejor forma dentro del proceso. Comenzaba la gestación de un nuevo dilema que se dejaría sentir, por supuesto, en la cultura de la organización.

Hoy, a años ya de aquello nos interesa saber cómo de acuerdo a lo expresado pertinentemente, ha sido afectada la cultura de una organización pública, en el entendido de que todas son parte del mismo proceso y del cual todas sin excepción tuvieron reacciones muy similares.

Todas las organizaciones tienen una cultura, Martín (1993)<sup>10</sup> sostiene que puede ser argumentado que hay tres perspectivas diferentes sobre lo que es cultura; de integración, diferenciación y fragmentación al interior de una organización. Siendo de especial interés para nuestra observación, el paradigma de fragmentación o ambigüedad (Martín & Meyerson, 1988)<sup>11</sup>, plantean la preponderancia de la complejidad cultural en las organizaciones

---

<sup>10</sup> Martín, Citado en artículo "Dilema de la Cultura Organizacional" de Jenny Rodríguez, 1997)

<sup>11</sup> (Martín & Meyerson, Citado en artículo "Dilema de la Cultura Organizacional" de Jenny Rodríguez, 1997)

como consecuencia de la ambigüedad generada por los constantes flujos de información y cambios en el ambiente y condiciones de trabajo; lo que genera incertidumbre en sus miembros.

Hoy por hoy, transcurrido bastante tiempo, creemos en la posibilidad de obtener información que nos permita analizar medianamente, ciertos cambios observables en la cultura de la Dirección General de Aeronáutica Civil. En aspectos de la cultura organizacional que han repercutido sin duda en las variables ambientales exógena y las endógenas, inherentes a la organización.

De acuerdo al documento en comento, el marco teórico involucra el desarrollo de una serie de conceptos. Algunos ya mencionados en los párrafos antes enunciados, como de otros que irán apareciendo en el desarrollo mismo de éste.

---

---

### 5.3 Modernización del Estado

#### a.- Fundamentos Generales:

En los últimos años los temas de reforma del Estado atraviesan la discusión sobre las políticas públicas y son parte central de la constitución de nuevos paradigmas en busca de eficiencia, proactividad y gobernabilidad. Asegurar crecimiento económico sostenido y sustentable, equidad social y mejora de calidad de vida a los ciudadanos, aún cuando son temas viejos de la agenda de los gobiernos, estos se revitalizan y complejizan, desde el punto de vista del diseño de las soluciones políticas, como de sus procesos de implantación.

De tal manera se asumió la necesidad de introducir readecuaciones a la institucionalidad estatal, entendiendo que no bastaba con mejorar el desempeño del sector público, sino que se requería además, producir transformaciones estructurales de la administración. Es necesario dar un salto y avanzar hacia la reforma institucional, en que se incluyeron los procesos de cambios en los sectores de educación, justicia, financiero y la administración.

Una vez que se tomó conciencia acerca del imperativo de reformar el Estado, esto es, relativamente resuelta la interrogante de para qué se buscan estas transformaciones, surge la pregunta acerca de qué

---

tipo de Estado queremos construir e identificar las cualidades básicas que le otorguen esta nueva fisonomía. El tema no puede reducirse, como se hace con frecuencia, a la mera cuestión del tamaño del sector público. Los pilares de definición de estas cualidades que señalamos tienen que ver con el papel del Estado frente a los problemas de la economía y de la sociedad, a la manera en que se relacionan el Estado y la sociedad civil, y a la capacidad de gestión efectiva del Gobierno para cumplir el rol que los ciudadanos estimen conveniente que cumpla.

**b.- Conceptos sobre la Modernización o Reforma:**

Las instituciones están comenzando a ser reformadas, construidas o reconstruidas en parte en razón de que los desafíos de las políticas actuales son muchos más intensivos en el uso de los recursos administrativos, y en parte para consolidar aquellos cambios de políticas que pudieron hacerse.

1. Para algunos, la reforma del Estado es sinónimo de reducción de la intromisión no deseada del gobierno en los mercados y de incremento en la eficiencia burocrática: privatización, reducción de las regulaciones innecesarias, reorientación de las prioridades del gasto en torno a funciones gubernamentales
- 
-

esenciales, mejoramiento del suministro de servicios por medio de una mayor contratación externa; y eliminación del despilfarro, del fraude y del abuso a través de reformas del sistema de gerencia financiera. Esta corriente de pensamiento nació de la profunda crisis fiscal. Políticamente, refleja la idea conservadora de que el rol del Estado debería ser claramente circunscrito.

2. Una segunda concepción de la "Reforma del Estado" implica una expansión selectiva de las actividades gubernamentales (Bradford 1994). La crisis de los años 80 motivó un atraso en la provisión de bienes públicos y trajo también problemas distributivos, es así como el Estado se ve enfrentado la necesidad de abordar continuos problemas de desempleo, de distribución del ingreso y de pobreza (Grosh, 1990). La orientación hacia el mercado ha creado también la demanda en favor de una nueva capacidad reguladora, incluyendo la supervisión de los mercados financieros, las relaciones industriales, las empresas recientemente privatizadas y el medio ambiente. Esta segunda visión incluye una posición más activista y mira hacia las democracias sociales europeas y hacia los países del sudeste asiático recientemente
-

industrializados como modelos.

3. Por último existe una tercera concepción, más abiertamente política, de la reforma del Estado (O'Donnell 1991, 1994; Bresger Pereira, Maravail y Przeworski 1993). Las circunstancias políticas que rodean a la primera *fase* de la reforma económica fueron bastante particulares. Chile y México lanzaron reformas bajo los auspicios de un sistema militar y de un sistema de partido dominante respectivamente. En el resto del continente, la reforma estuvo en manos de gobiernos democráticos, muchos de los cuales eran bastante nuevos. En parte debido a la naturaleza de las reformas, como también de las circunstancias de la crisis, los presidentes a menudo iniciaron los cambios de políticas sin una consulta extensiva ni con las legislaturas ni con los grupos de interés. La transición a la democracia está naturalmente dando lugar a iniciativas para reasumir el control del gobierno a través de la expansión del control y de las prerrogativas legislativas; del fortalecimiento de la supervisión judicial; haciendo que el gobierno retome la responsabilidad de dar respuesta a un conjunto más amplio de grupos de interés y de ciudadanos; y mediante la revigORIZACIÓN de los gobiernos provinciales y
-

locales. La reforma del Estado es, por consiguiente, no sólo un problema de eficiencia, sino también de responsabilidad (*'accountability'*) y de participación.

**c.- Nuestra Visión de Modernización del Estado es :**

Señalar que, no ha sido fácil para nosotros poder coincidir y a la vez desarrollar nuestra propia visión sobre lo que es modernización, sin duda, resulta mucho más fácil subscribirse a una de tanta que ya existen y como tal, logre aunar nuestros pensamientos al respecto, pues cada uno de nosotros, en nuestra calidad de servidores públicos, ha tratado de reflejar su propia visión de ésta, en base a sus propias experiencias laborales. En todo caso debemos manifestar que la diferencia de apreciaciones ha sido muy enriquecedora, lo que facilitó a la larga unir criterios al respecto.

Como servidores públicos debemos decir que, el Estado de Chile, no ha invertido en su administración pública, desde hace varios años ya, lo que fue tremendamente agudo en los años de régimen militar. Por tanto, se hace urgente, adecuarlo a las necesidades que le exige el crecimiento vegetativo de la población chilena, en cuanto a infraestructura, recursos materiales, humanos y también insertarle una nueva savia que le permita ser más eficaces y eficiente en su gestión.

---

Es así que, al final llegamos a un consenso en relación sobre, que definición de modernización nos representaba de mejor forma, en cuanto a lo anteriormente señalado, es así que nos sentimos interpretados por lo siguiente: “Modernizar el Estado no es otra cosa que actualizarlo, hacerlo trabajar de una manera acorde con los tiempos que corren, a fin de que cumpla satisfactoriamente su misión en tres grandes dimensiones: **garantizar y hacer posible el ejercicio de los derechos ciudadanos, prestar servicios básicos acordes con las necesidades de los usuarios, y crear las condiciones para el libre y ordenado ejercicio de las actividades privadas a fin de que puedan desarrollarse internamente y ser competitivas a nivel internacional**”. En relación a esto último también coincidimos plenamente en manifestar que fue el sector privado el que aceleró el proceso de reformas, dentro de lo cual se encontraba la modernización de las instituciones públicas, pues les era útil a sus propios fines.

En otras palabras, " Modernizar el Estado" significa dotar al aparato público de nuevas capacidades y formas de trabajo para poder seguir cumpliendo con su misión de ser garante del bien común. Pero además, y en esto radica la clave del éxito, significa crear las condiciones para transformar los servicios y empresas públicas en organizaciones más involucradas y eficientes, capaces de aprender,

---

adaptarse y responder adecuadamente a los nuevos requerimientos.

En consecuencia, no se trata sólo de analizar cómo mejorar la gestión actual en el ámbito público, sino que de repensar radicalmente qué se hace, y cómo se hace, planteando soluciones distintas y actualizando permanentemente estrategias, políticas y procedimientos.

#### **5.4 Modernización de la Gestión o Gerencia Pública:**

Hoy por hoy, se necesitan servicios públicos eficientes y dotados de flexibilidad que respondan oportunamente a la asignación de recursos, al diseño y administración de programas y a su evaluación y control, a fin de mejorar el proceso de decisiones al interior del gobierno. Esto exige una moderna gestión pública, que se materializará cuando los servicios sean capaces de reconocer, interpretar y satisfacer las necesidades de los usuarios tanto en cantidad como en calidad. Hay que corregir procedimientos obsoletos e ineficientes; muchos de ellos que hacen lenta y engorrosa la gestión administrativa. Sistemas de gestión más flexibles permitirán una evaluación constante, junto con reformular y modernizar los programas. Al comprometer la gestión con metas y resultados se hace posible incorporar técnicas modernas, facilitar el proceso de toma de decisiones y el trabajo en equipo. Estas metas deben ser medibles, de modo de poder efectuar evaluaciones periódicas respecto del desempeño,

---

incorporando el mecanismo de incentivos como instrumentos para la motivación funcionaria.

De lo anterior se desprende, que para llevar a cabo una modernización de la gestión acorde a los tiempos, se necesita de nuevos conocimientos para generar un nuevo modelo de gestión pública, cuyo eje es la propia especificidad del servicio público, resituando el aporte que las técnicas y herramientas de gestión provenientes del sector privado prestaban al sector estatal. Al mismo tiempo, es necesario avanzar en la provisión de herramientas legales idóneas para llevar a cabo esta tarea.

Un lugar especial, tiene el desarrollo de tecnologías de información en la gestión pública. El punto crucial en esta materia, es dotar de las herramientas tecnológicas necesarias para que el servicio público eleve de manera considerable su eficiencia y eficacia.

Las principales líneas de acción para mejorar la gestión pública son las que a continuación se enuncian:

- a) **Gestión de Servicios:** Esta línea de acción desarrollará para orientar el desarrollo futuro de las instituciones públicas asegurando la coherencia con los objetivos programáticos del gobierno. Adicionalmente, este desarrollo se deberá realizar asegurando incrementos constantes en la productividad organizacional y los
-

respectivos mecanismos de control y ajustes del desarrollo organizacional.

b) **Calidad del Servicio:** Esta línea pone al usuario en el centro de la actividad de los servicios públicos. Busca orientar la gestión pública hacia los ciudadanos, buscando aumentar la calidad de las prestaciones que entrega el Estado.

c) **Recursos Humanos:** En nuestra tesis, solo nos referiremos aquellos aspectos relacionados con esta última línea de acción, debido a que ésta va enfocada a mejorar la gestión pública, por medio de la motivación del elemento más importante dentro de las instituciones del Estado “el Recurso Humano”.

Esta línea de acción busca lograr un desarrollo integral de los trabajadores del sector público. Lo que se traduce en un mejoramiento de calidad de vida de los funcionarios públicos, un aumento de las proyecciones de carrera de éstos y un **cambio cultural en la administración.**

Lo anterior se pretende lograr a través del desarrollo de tres iniciativas:

**En primer término,** una dirigida a los funcionarios en general, en que se busca mejorar las condiciones de la carrera funcionaria, vinculándola a conceptos de productividad y competitividad, es decir, centrada en el mérito y no sólo en la antigüedad; a ello es

---

---

necesario agregar la flexibilidad necesaria en la gestión de recursos humanos, como una manera de asegurar un desempeño óptimo de cada funcionario.

**En segundo lugar,** se aborda una política dirigida a los directivos públicos, que apunta a fortalecer la función directiva en el Estado, procurando contar con un cuerpo directivo profesional, orientado a los objetivos, a la eficiencia interna, gestión participativa y a la excelencia en el servicio a la ciudadanía. Se modificarán sustantivamente los procedimientos de selección, de evaluación y remuneraciones de los directivos públicos. Asimismo, en un trabajo conjunto con las Universidades, por una parte se actualizará el sistema de formación de la alta dirección pública, en la perspectiva de que las certificaciones universitarias en cuanto a postgrados sean un requisito básico de los antecedentes de quienes ejerzan funciones de conducción en el Estado; y por otra parte se asegurará que los directivos públicos estén en constante proceso de aprendizaje para que logren mantener y actualizar sus competencias técnicas de gestión en el tiempo.

**Por último,** se desarrollarán iniciativas de intervención organizacional apuntando a medir y mejorar el clima actual de los servicios públicos.

## **5.5 Rediseño y Reorganización del aparato del Estado.**

La perspectiva en este plano es la generación de una estructura estatal moderna y flexible, cuyo tamaño sea adecuado a los requerimientos presentes y futuros. Se procurará contar con un sistema que permita a los Gobiernos sucesivos rediseñar y reorganizar el aparato administrativo, frente a los desafíos que en su momento deban enfrentar. Para ello es vital consensuar un sistema constitucional que permita al Presidente de la República reorganizar el sector público de acuerdo a las necesidades que se manifiesten, reduciendo, de esta manera, el dramatismo que hoy tienen los procesos de transformaciones institucionales, todos sujetos a la aprobación de normas legales, proceso que hace perder, generalmente, la oportunidad en que las iniciativas de cambio se plantean.

### **a.- Rediseño institucionalidad central**

En esta área se levantará una propuesta de sistema institucional basado en un gobierno flexible. Simultáneamente, se reformulará el sistema de coordinación central del Gobierno, buscando avanzar en un rediseño a partir de las funciones que hoy ejercen los Ministerios Secretaría General de la Presidencia, de Planificación y Cooperación, la Dirección de Presupuestos y la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

---

---

## **5.5 Rediseño y Reorganización del aparato del Estado.**

La perspectiva en este plano es la generación de una estructura estatal moderna y flexible, cuyo tamaño sea adecuado a los requerimientos presentes y futuros. Se procurará contar con un sistema que permita a los Gobiernos sucesivos rediseñar y reorganizar el aparato administrativo, frente a los desafíos que en su momento deban enfrentar. Para ello es vital consensuar un sistema constitucional que permita al Presidente de la República reorganizar el sector público de acuerdo a las necesidades que se manifiesten, reduciendo, de esta manera, el dramatismo que hoy tienen los procesos de transformaciones institucionales, todos sujetos a la aprobación de normas legales, proceso que hace perder, generalmente, la oportunidad en que las iniciativas de cambio se plantean.

### **a.- Rediseño institucionalidad central**

En esta área se levantará una propuesta de sistema institucional basado en un gobierno flexible. Simultáneamente, se reformulará el sistema de coordinación central del Gobierno, buscando avanzar en un rediseño a partir de las funciones que hoy ejercen los Ministerios Secretaría General de la Presidencia, de Planificación y Cooperación, la Dirección de Presupuestos y la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

---

En esa misma línea, también se hace necesario formular una propuesta relativa a los dispositivos y procedimientos de control existentes, de manera de poder contar con una institucionalidad que asegure eficiencia, eficacia, probidad y legalidad. El propósito es rearticular las funciones que hoy ejercen la Contraloría General de la República, la Cámara de Diputados en cuanto a su rol fiscalizador, los Tribunales de Justicia y el control ciudadano, de manera que los mecanismos de control sobre la actividad de la administración, junto con el necesario rigor y acuciosidad, no constituyan una traba para alcanzar una gestión ágil y eficiente.

**b.- Rediseño área productiva**

En esta área se abordarán los siguientes ámbitos: Competencia y regulación, Fomento productivo, Institucionalidad para la agricultura, Ciencia y tecnología y Empresas Públicas.

**c.- Rediseño área social**

Se trabajará en este sector los ámbitos de Acción social, Institucionalidad de la mujer, Institucionalidad de la Infancia y la Institucionalidad preescolar.

**d.- Rediseño área territorio**

Este sector incluye los ámbitos de Infraestructura, Gestión de la Ciudad, Medio ambiente y recursos naturales y Recursos Hídricos.

---

**e.- Rediseño institucionalidad cultural**

A partir del proyecto de ley que se encuentra en tramitación en el Congreso, se apoyará el trabajo de diseño institucional de la nueva entidad que se hará cargo del sector.

Estos ámbitos se caracterizan por ser intersectoriales y son los que prioritariamente se han encomendado al Proyecto. No obstante, los procesos de cambios que se emprendan en otros sectores de la Administración deberán coordinarse con la Dirección del Proyecto, a fin de guardar la debida consistencia entre todas estas acciones de transformación institucional.

**5.6 Descentralización:**

Un primer concepto sobre descentralización es restar poder al gobierno central, por lo que sólo puede hablarse de descentralización cuando existe una transferencia de competencias y recursos a unidades políticas que necesariamente deben ser elegidas localmente. Estas instancias deben tener autonomía para el manejo de recursos y en general, para la toma de decisiones que afectan la prestación de los servicios públicos transferidos.<sup>12</sup>

Una segunda posición es posible denominar a la descentralización a otros procesos en los cuales, aunque no participe necesariamente una

---

<sup>12</sup> .Task Forces Agenda para la primera década. [www.iapoyo.org.pe/Agenda/Gobierno](http://www.iapoyo.org.pe/Agenda/Gobierno)

---

instancia elegida localmente, se transfiera recursos y poder de gestión fuera de la capital del país. En estas otras opciones se incluye la desconcentración, en donde se mantiene el vínculo jerárquico entre el gobierno central y los funcionarios locales, y la creación de entidades mixtas, en las que la comunidad participa a través de personas no necesariamente elegidas por voto directo.<sup>13</sup>

Esta posición argumenta que lo que importa es que, como resultado del proceso la calidad de los servicios recibidos por la población mejore, lo que no se logra necesariamente con la transferencia de todo el poder de gestión. En esta línea, el traslado de competencias a instancias completamente autónomas podría perjudicar la calidad de los servicios si las instituciones receptoras carecen de capacidad de gestión.

En Chile hasta el momento el proceso de descentralización, se encuentra en una fase de transición, siendo una de las principales características la dotación de nuevas facultades a los municipios, junto con la creación y operación de fondos y sistemas de financiamiento de inversiones y programas de ejecución local. En teoría, la principal ventaja de la descentralización está en mejorar la asignación de recursos, al tener los

---

<sup>13</sup> Task Forces Agenda para la primera década. [www.iapoyo.org.pe/Agenda/Gobierno](http://www.iapoyo.org.pe/Agenda/Gobierno)

---

municipios la posibilidad de proveer bienes públicos locales de acuerdo a las preferencias de los individuos de la comuna.

Sin embargo, se cuestiona la capacidad de los gobiernos estatales y municipales para administrar los servicios públicos de educación y salud, entre otras razones porque son sujetas a la cooptación de élites económicas y políticas locales. La descentralización de la educación y la salud ha tenido ciertos avances, muy cuestionados, de transferencias a los municipios combinándose con mecanismos de financiamiento, como por ejemplo la subvención a los alumnos en los establecimientos de educación.

Por otra parte, uno de los principales problemas de la descentralización, es que si bien las tareas administrativas han sido, en parte, traspasadas a los municipios, la administración financiera continua estando en gran medida manejada a nivel centralizado. Citando a Espinoza y Marcel (1994) señalan que los gobiernos subnacionales presentan un alto grado de dependencia de las transferencias del nivel central, la mayor parte en la forma de aportes para financiar servicios de salud y educación. Por ello, las municipalidades están expuestas a sufrir ajustes en cualquier momento con un consiguiente mayor riesgo. El sistema tributario municipal rígido imposibilita la fijación de tasas impositivas a nivel local

---

consistente con la realidad comunal, lo que no permite aumentar los ingresos municipales.<sup>14</sup>

Otro factor que ha limitado la efectividad de la descentralización es el grado de fragmentación de la autoridad local, que incentiva la duplicación de funciones y el desaprovechamiento de economías de escala, el traslape del ámbito de producción de bienes públicos, y el aumento de costos en la provisión de los mismos ( Hochman et al., 1995). Según el censo de 1992, 20 comunas en Chile tenían menos de 2.000 habitantes; ¿es posible creer que se puede constituir un municipio eficiente y se justifica el uso de los recursos con esa densidad poblacional? ¿Es posible suponer que dichas comunas podrán competir con otras comunas por fondos de inversión realizando proyectos bien preparados y con buena capacidad de lobby?<sup>15</sup>

Un tercer problema de los municipios es la ausencia de personal capacitado para desempeñar labores importantes de dirección y asesoría técnica. Ello induce ineficiencia en la toma de decisiones y una tendencia a los sobrecostos en los proyectos de inversión. Más grave aún para el proceso de descentralización es que la ausencia de personal calificado

---

<sup>14</sup> Saavedra, Eduardo y Soto, Raimundo. “ Modernización Institucional del Estado: Reflexiones para la Discusión

<sup>15</sup> Saavedra, Eduardo y Soto, Raimundo. “ Modernización Institucional del Estado: Reflexiones para la Discusión.

---

justifica la centralización de la administración de los recursos financieros que, como se señaló, impide una descentralización efectiva.<sup>16</sup>

### **5.7 El Estado al Servicio del Cliente**

Hoy en día emerge la tendencia a ver en los servicios del Estado, una expresión de respeto al ciudadano como sujeto a ciertos derechos, a través de cuyo ejercicio se hace posible la satisfacción de sus necesidades básicas lo que refleja o constituye la forma que permite reconocer el grado de integración social que existe por parte de los ciudadanos en la sociedad independiente del “merito” del sujeto. De allí que, la eficiencia de los servicios públicos para llegar al usuario o cliente viene a representar el medio a través del cual el Estado favorece la actualización de los derechos ciudadanos y por su intermedio, la integración de estos al beneficio generado por la comunidad entera.

El valor universal en relación con la dignidad de las personas y de sus derechos; la conciencia de que el sistema democrático es el medio irremplazable que permite desplegar una convivencia centrada en el respeto a lo humano, plantea otro capítulo de desafíos de gran envergadura a la institucionalidad.

La democratización de la vida ciudadana tiene como expresión: la extensión al conjunto de los ciudadanos de los beneficios que entrega el desarrollo,

---

<sup>16</sup> Saavedra, Eduardo y Soto, Raimundo. “Modernización Institucional del Estado: Reflexiones

---

como también la participación en espacios de decisión, lo que implica una dimensión territorial ineludible, de allí que en este plano se requiere avanzar fuertemente en el fortalecimiento de la institucionalidad regional y local; asimismo, la experiencia internacional indica que la calidad del servicio que el Estado presta a sus ciudadanos en tanto **usuarios**, mejora notablemente si se tienen en cuenta sus intereses y opiniones. Incorporar cotidianamente la participación de los ciudadanos a la gestión pública tiene un doble valor, pues significa, a la par del mejoramiento de dicha gestión, la legitimación del ejercicio de sus derechos ante la institucionalidad.

#### **Calidad del Servicio:**

El usuario estará en el centro de la actividad de los servicios públicos. Se busca orientar la gestión pública hacia los ciudadanos, buscando aumentar la calidad de las prestaciones que entrega el Estado.

#### **Programa de trabajo sobre trámites:**

El trámite como un proceso específico de vinculación del ciudadano y otros que deban interactuar con el Estado, sea en relación a las prestaciones y productos que éste ofrece, o en el cumplimiento de las obligaciones que les impone. El programa busca fundamentalmente mejorar y facilitar los procesos de vinculación de las personas con los organismos del estado, tanto en el ámbito de los servicios y productos que éste ofrece como en cuanto a las diversas obligaciones que impone a las personas.

**Elaboración de un Inventario de trámites:**

- a) **Procedimientos administrativos**, relativo a las regulaciones existentes en este ámbito, donde las iniciativas más importantes son la tramitación de un proyecto de ley sobre procedimiento administrativo, de orden general, y la ley sobre trámites y silencio administrativo, que fija plazos para los trámites e introduce la figura jurídica del silencio administrativo.
  
- b) **Rediseño de trámites**: etapa posterior a la elaboración del inventario de trámites, en que se definirá la supresión, la simplificación o el perfeccionamiento de aquellos trámites que lo requieran.
  
- c) **Información de trámites para la gente**: Se realizará fundamentalmente perfeccionando el mecanismo de las Oficinas de Información y Reclamos y generando un Portal de trámites en Internet.
  
- d) **Ejecución de trámites**: La culminación de todo este proceso de rediseño de trámites será el mejoramiento sustantivo en la ejecución de trámites por parte de los servicios públicos, sea directamente en las oficinas o bien vía electrónica a través del Portal de trámites.

Un lugar central en este programa lo ocupa el concepto de ventanillas únicas, referido al ámbito de los trámites complejos y que busca que el usuario requirente pueda recurrir a una única instancia, la que se encargará de recopilar para el requirente todos los antecedentes necesarios que sean de origen público. Estas ventanillas funcionarán vía electrónica, a través de Internet,

---

accediéndose, en este último caso, a través del Portal de trámites que hemos señalado.

**Derechos de los usuarios:** La información es uno de los principales elementos a fortalecer en la gestión pública; nuestra pretensión es que la información a la ciudadanía relativa a sus derechos como usuarios frente al Estado, desplace una parte del control y evaluación de la gestión al propio ciudadano, quién es el que mejor puede evaluar a los funcionarios con los que interactúa. Una medida básica en este ámbito es la dictación de cartas de derechos de los usuarios frente a cada servicio, las cuales establecerán los estándares de atención por servicio e incluirán medidas correctivas, por parte del mismo servicio, en caso que estos estándares no se cumplan.

**Información oportuna y accesible a los ciudadanos:** En consistencia con el punto anterior, se establecerán sistemas de distribución de la información a los usuarios que permitan incrementar el nivel de conocimiento que ellos tienen sobre información relevante relacionada con el sector público, en la perspectiva de maximizar el acceso a la información del Estado. Con este fin se pondrán en funcionamiento sistemas basados en Internet y puntos de información pública, como por ejemplo al interior de los propios servicios o en los municipios.

**Capacidad de respuesta y solución frente a los reclamos de los ciudadanos:** Se desarrollarán sistemas de recolección de reclamos e inquietudes ciudadanas. Estos sistemas permitirán analizar información generada por los usuarios, para el mejoramiento de los procesos de gestión y

---

distribución de servicio. En esta materia, las Oficinas de Información y Reclamo existentes en los servicios serán una base desde la que operará el sistema.

**Premio a la calidad:** El reconocimiento público es un efectivo estímulo motivador, en tal sentido, se hace necesario premiar a todas aquellas instituciones que se destacan por la calidad de servicio o por una buena gestión en general. Para ello se continuará con el Premio Nacional a la Calidad del Servicio.

**Gestión de servicios :** El desarrollo futuro de las instituciones públicas, asegurará la coherencia con los objetivos programáticos del gobierno. Adicionalmente, este desarrollo se deberá realizar asegurando incrementos constantes en la productividad organizacional y los respectivos mecanismos de control y ajuste del desarrollo organizacional.

**Avanzar a la presupuestación por resultados:** Se establecerá un sistema de presupuestación para los servicios sobre la base de los resultados esperados y obtenidos. Esto permitirá estructurar programas de desarrollo institucional de mediano y largo plazo. El cambio en el modelo de presupuestación de los servicios debe ir acompañado de estrategias de cambio en la cultura organizacional, de manera de facilitar la adopción de este nuevo enfoque.

A modo de conclusión podemos señalar que la utilización del concepto “usuario”, tiene implicancias a la vez para los funcionarios de la administración pública, pues los fuerza a cambiar el eje de sus preocupaciones

---

y la finalidad de sus funciones. Las decisiones referentes a la gestión de los servicios en este enfoque deben adoptarse menos en función de la sobrevivencia del sistema en sí, que orientado a identificar las necesidades fundamentales de los usuarios y la forma más eficiente para satisfacerlas. Esto exige escuchar con más atención a los ciudadanos, considerar sus puntos de vistas y opiniones, lo cual debe servir como información evaluativo de la labor desempeñada por el funcionario.

---

---

## 6.- LA CULTURA ORGANIZACIONAL

“En toda organización, el trabajo debe implicar un alto grado de compromiso y ofrecer grandes satisfacciones. Debe ser reflejo de una vida agradable...”<sup>17</sup> La vida agradable y el grado de compromiso a la que se hace referencia en la cita, sólo pueden ser logrado a través de una efectiva proyección cultural de la organización hacia sus empleados y, por ende, determinará el clima organizacional en el que se logrará la misión de la empresa.

La cultura a través del tiempo ha sido una mezcla de rasgos y distintivos espirituales y afectivos, que caracterizan a una sociedad o grupo social en un periodo determinado. Engloba además modos de vida, ceremonias, arte, invenciones, tecnología, sistemas de valores, derechos fundamentales del ser humano, tradiciones y creencias.

Este concepto se refirió por mucho tiempo a una actividad producto de la interacción de la sociedad, pero a partir de los años ochenta, Tom Peters y Robert Waterman (citados por García y Dolan, 1997) consultores de Mc Kinsey, adaptaron este concepto antropológico y psicosocial a las organizaciones. Ellos realizaron un estudio comparativo sobre las empresas de mayor éxito, determinando la presencia de elementos comunes como la orientación a la acción, la proximidad al cliente, la autonomía y espíritu emprendedor interno, productividad gracias a las personas, dirección mediante valores, se concentraban en lo que sabían hacer y se basaban en una estructura simple y ágil.

---

<sup>17</sup> Pegan, “Como elaborar y asesorar una investigación de Tesis”, 1998

---

Otro estudio, el Hosftede (citado por Hunt, 1993) reflejo la influencia de la cultura social en las organizaciones. El eje central de este estudio fue la comparación entre organizaciones norteamericanas y japonesas, concluyendo que ciertos elementos culturales como el individualismo y el consenso eran rasgos característicos de cada cultura. Esto permitió establecer un nuevo concepto, Cultura Organizacional, constituyéndose éste en el factor clave del éxito para las organizaciones. Este termino fue definido por otros investigadores del tema como la interacción de valores, actitudes y conductas compartidas por todos los miembros de una empresa u organización.

Otro argumento, levantado por Avelson compartido por Freitas, incluye también la fragmentación provocada por el rápido progreso de los últimos años, o sea, el interés en estudiar la cultura vendría como una forma de descubrir medios de lidiar con los problemas provocados por el acelerado desarrollo mundial que es fuertemente influenciado por el avance tecnológico y por la globalización de la economía. En este sentido la cultura en la organización actuaría como un mecanismo reductor de la ansiedad.

También hay quienes hablan de la existencia de varias dimensiones de Cultura. Fleury, ya en 1989, en el libro "Cultura y poder en las Organizaciones", apuntaba a la necesidad de incorporar la dimensión política en el concepto de cultura, por considerar que el poder es uno de sus aspectos inherentes. Para la autora la cultura

---

es “un conjunto de valores y supuestos básicos expresados en elementos simbólicos, que en su capacidad de ordenar, atribuir significados, construir la identidad organizacional, tanto como actúan los elementos de comunicación y consenso, o como ocultan e instrumentalizan las relaciones de dominio”.

La identificación de la cultura es algo muy importante, tanto para el administrador de una organización como para los psicólogos, para que éstos actúen de forma consistente en la organización, trabajando en sentido de promover cambios propiciadores de mejoras. Un estudio de cultura permite comprender las relaciones de poder, las reglas no escritas, lo que es tenido como verdad, etc. En este sentido aclara una serie de comportamientos considerados aparentemente inteligibles, permitiendo un planeamiento de la actuación coherente con la realidad de la organización.

El papel del poder dentro de la organización y su función de legitimación del orden vigente, la naturalización de las relaciones de poder y de dominación y sus contradicciones por lo general, dejan de ser mencionadas.

Por otro lado Schein señala que los paradigmas de la cultura de una empresa poseen siempre un eslabón con la cultura más amplia en que esta insertada la organización. “En este sentido, los paradigmas de la cultura organizacional son versiones adaptadas de paradigmas culturales más amplios”.

---

---

Según Ortega Riquelme<sup>18</sup>, dice que para ingresar a esta difícil cuestión es necesario afirmar que si bien la cultura es el fin principal del desarrollo, también es un medio necesario para sustentarlo. En esta perspectiva la cultura posee un rasgo instrumental. Se podría señalar, sin ser exhaustivo, que existen algunas características culturales de una sociedad u organización que pueden facilitar o condicionar el éxito de un proceso. **La cultura del conocimiento** concebida como una sociedad educada e instruida capaz de manejar los códigos de la modernidad tardía. **La cultura cívica** es decir el desarrollo de una tradición de convivencia armónica en la polis y de respeto a las instituciones y normas sociales. **La cultura de la solidaridad** y la confianza en el otro, es decir la posibilidad de crear “nosotros”, identidades, vínculos sociales. **La cultura del trabajo** y de relaciones laborales de reciprocidad, del trabajo responsable y bien hecho, la disposición por unos al respeto de los derechos laborales, a la protección frente al infortunio y de los otros a la disciplina, a la identificación con la empresa y al trabajo en equipo. **La cultura de la creatividad** y la innovación para aprender nuevos desafíos productivos, comerciales, tecnológicos u organizacionales. La cultura de la austeridad y el ahorro que requiere una autodisciplina social frente al deseo material de consumo. **La cultura de la transparencia** y de la competencia leal lo que requiere una ética de los asuntos económicos, respeto por los otros y una información al alcance de todos. En otras palabras, la cultura como medio es la valoración de ciertas prácticas sociales que se expresan en estilos de vida que

---

<sup>18</sup> Eugenio Ortega Riquelme, Artículo “Notas sobre cultura y economía en Chile”, octubre 2002

---

facilitan o condicionan la construcción de la base material de una sociedad determinada.

En toda sociedad u organización, siempre se podrán distinguir dos patrones culturales que estarán constantemente en juego. Unos valoran la solidaridad, la comunidad, las relaciones de confianza y amistad, la tradición y la familia y añoran un estilo de vida más acorde con dichas tradiciones. Otros se motivan en la competencia, la innovación y las oportunidades de las nuevas tecnologías que les abre la posibilidad de hacerse presente en un mercado globalizado.

Sin embargo, siempre, pero especialmente en estos tiempos, y digno de análisis, surgen manifestaciones de indiferencia a objetivos colectivos, de desapego a las instituciones, de escepticismo frente a los valores y a los símbolos que daban antes sentido a la vida personal y social. Se manifiestan en diversas formas, actitudes o comportamientos, especialmente en los jóvenes que parecen indicar un grado creciente de desintegración social.

A continuación se citan diversos investigadores sobre el tema que coinciden en la definición del término Cultura Organizacional: Granell define el término como “aquellos que comparten todos o casi todos los integrantes de un grupo social ...” esa interacción compleja de los grupos sociales de una organización está determinado por los “valores, creencias, actitudes y conductas.”<sup>19</sup> Chiavenato presenta la cultura organizacional como “..un modo de vida, un sistema de

---

<sup>19</sup> Granell, “Éxito Gerencial y Cultura”, 1997

---

creencias y valores, una forma aceptada de interacción y relaciones típicas de determinada organización.”<sup>20</sup> Valle, establece que la cultura de una organización es “.. fruto de la experiencia de las personas y de alguna manera, conforman las creencias, los valores y las asunciones de estas.”<sup>21</sup> García y Dolan, definen la cultura como “..la forma característica de pensar y hacer las cosas... en una empresa... por analogía es equivalente al concepto de personalidad a escala individual...”.<sup>22</sup> Guedez “la cultura organizacional es el reflejo del equilibrio dinámico y de las relaciones armónicas de todo el conjunto de subsistemas que integran la organización.”<sup>23</sup> Serna , “la cultura .. es resultado de un proceso en el cual los miembros de la organización interactúan en la toma de decisiones para la solución de problemas inspirados en principios, valores, creencias, reglas y procedimientos que comparten y que poco a poco se han incorporado a la empresa”.<sup>24</sup>

De la comparación y análisis de las definiciones presentadas por los diversos autores, se infiere que todos conciben a la cultura como todo aquello que identifica a una organización y la diferencia de otra haciendo que sus miembros se sientan parte de ella ya profesan los mismos valores, creencias, reglas, procedimientos, normas, lenguaje, rituales y ceremonias.

---

<sup>20</sup> Chiavenato, “Introducción a la teoría General de la Administración”,1989

<sup>21</sup> Valle, “Gestión Estratégica de Recursos Humanos”,1995

<sup>22</sup> García y Dolan. “Dirección por Valores”, 1997

<sup>23</sup> Guedez, “Gerencia, Cultura y Educación”,1998

<sup>24</sup> Serna, , “Gerencia Estratégica”, 1997

---

La cultura se transmite en el tiempo y se va adaptando de acuerdo a las influencias externas y a las presiones internas producto de la dinámica organizacional. Sin embargo, siempre, pero especialmente en estos tiempos, y digno de análisis, surgen manifestaciones de indiferencia a objetivos colectivos, de desapego a las instituciones, de escepticismo frente a los valores y a los símbolos que daban antes sentido a la vida personal y social. Se manifiestan en diversas formas, actitudes o comportamientos, especialmente en los jóvenes que parecen indicar un grado creciente de desintegración social.

La Cultura organizacional está determinada por la percepción que tengan los empleados de los elementos culturales, esto abarca el sentir y la manera de reaccionar de las personas frente a las características y calidad de la cultura organizacional.

En virtud de lo antes citado nace la inquietud de realizar una investigación, cuya finalidad será la de destacar la importancia de la cultura organizacional como factor determinantes de la eficacia del personal civil en el contexto del proceso de modernización del Estado, la misma permitirá la reflexión de la organización a fin de lograr un equilibrio en la cultura organizacional, en la que puedan interactuar los grupos de referencia que la integran de manera armonizada y comprometidos con los mismos ideales. La importancia de la cultura organizacional ha sido tema de marcado interés desde los años 80 hasta nuestros días, es por ello que esta

---

investigación bibliográfica pretende hacer una recolección de los supuestos teóricos que sustentan el desarrollo del objetivo principal de esta investigación.

El desarrollo de la cultura organizacional permite a los integrantes de la organización ciertas conductas e inhiben otras. Una cultura laboral abierta y humana alienta la participación y conducta madura de todos los miembros de la organización, si las personas se comprometen y son responsables, se debe a que la cultura laboral se lo permite.

### **6.1 Formación y consolidación de la cultura**

La cultura de una organización no esta presente desde el inicio de la misma, pues ella se va formando gradualmente.

*“Una empresa o una organización, no nace siendo una cultura, ella se transforma a lo largo del tiempo en una cultura (...) siendo esta transformación (...) procesal”*

(Tavares, 1993<sup>25</sup>)

Otro aspecto importante a considerarse en la formación de la cultura es la permanencia de su cuerpo de funcionarios, una empresa con rotatividad muy excesiva dificilmente llega a consolidar valores pues la formación de la cultura se da en el contexto de las relaciones interpersonales sean ellas internas o externas a la organización.

---

<sup>25</sup> Tavares, citado en Artículo Trabajo de Administración de Medios sobre Cultura Organizacional, Universidad de Concepción 2.000

---

*“Una empresa establece una identidad, una marca reconocible, por los de adentro y por los de afuera, de la exteriorización en formas variadas, de una visión de mundo, un modo propio de hacer las cosas (...)” (Tavares, 1993)*

La cohesión de grupo es el campo fértil que permite el desarrollo de la cultura, facilitando la apropiación de características comunes a la actuación y de valores. Schein (FREITAS) apunta que la formación de la cultura exige que la organización tenga una misión básica, objetivos derivados de esta misión, estructuras organizacionales que permitan la obtención de estos objetivos, un sistema de información y también un sentido de análisis para reparar los procesos y estructuras que no estén compatibles con los objetivos. Para que estos puntos sean colocados en práctica es necesario que el grupo posea:

- a. Un lenguaje común y categorías conceptuales compartidas
  - b. Alguna manera de definir sus fronteras y seleccionar sus miembros
  - c. Alguna forma de posicionar autoridad, poder, status, propiedad y otros recursos.
  - d. Algunas normas para lidiar con las relaciones interpersonales e íntimas, creando lo que en general es llamado clima o estilo.
  - e. Criterios de recompensas y punitivos; y,
-

- f. Alguna forma de lidiar con lo no administrable, o no previsible y eventos estresantes, problemas de esos resueltos por el desarrollo de ideologías, religión, supersticiones, pensamientos mágicos, etc.”.<sup>26</sup>

La visión del mundo de los fundadores tiene un peso significativo en la formación de la cultura de una organización, pues son ellos quienes definen la forma de actuación de la organización delante de los más variados problemas de adaptación que pueden surgir. Además de esto, establecen patrones en lo que se refiere a las relaciones de trabajo, normas de conducta, etc. De cierta manera, los fundadores, imprimen su visión de mundo a la visión de mundo que tendrá la empresa en el futuro. Schein los considera elemento clave en el proceso de formación de la cultura. En virtud de esto, Freitas da gran peso a entrevistas con los mismos cuando se investiga a la cultura de una organización.

*“La visión que estos personajes tienen de cómo enfrentar los problemas y de cómo gerenciar la organización crean la conciencia de la organización y definen el papel que esta irá a desempeñar en el mundo. Esta conciencia, los significados aprendidos por la experiencia del suceso y de las fallas, la forma de actuar y pensar, el lenguaje utilizado, las definiciones de papeles, actividades y objetivos forman la cultura organizacional.”<sup>27</sup>*

---

<sup>26</sup> Freitas, 1991, citado en Artículo Trabajo de Administración de Medios sobre Cultura Organizacional, Universidad de Concepción 2.000

<sup>27</sup> Tomei, citado en Artículo Trabajo de Administración de Medios sobre Cultura Organizacional, Universidad de Concepción 2.000

---

Esta influencia es muy fuerte en el inicio de vida de la organización y va decayendo a medida que los diversos grupos ocupacionales adquieren experiencia y encuentran sus propias soluciones. Sin embargo, los nuevos matices que va adquiriendo la cultura no llega a negar totalmente la primera, siendo una especie de reajuste o adecuación a la nueva realidad. La negación puede suceder en casos en que la organización pasa por un periodo muy crítico donde su existencia esta en juego y los valores antiguos ya no sirven, o aún cuando la institución pasa por un cambio estructural muy fuerte provocada por algún acontecimiento externo.

Freitas señala que son pocos los autores que asumen la existencia de varias culturas dentro de la organización y menos aun los estudios empíricos sobre el tema. Citando Kilmann, Saxton y Serpa afirman que los adeptos de la teoría "X" de McGregor tienden a asumir que existe únicamente una cultura dentro de la empresa y que esta es determinada por la cúpula de líderes. En cuanto los defensores de la teoría. "Y" que asumen la multiplicidad de culturas por reconocer las diferencias existentes entre los diversos grupos, Freitas señala que la existencia de una o más culturas dentro de la organización, es también la propia naturaleza del servicio prestado por la organización.

*"Esto significa que si una empresa trabaja con una única línea de productos y actúa en un mercado muy homogéneo, debe ser mejor servida por una cultura que sea uniforme a lo largo de la organización y que enfatice un comportamiento consistente con lo que es necesario para el suceso. Ya una compañía con múltiples productos y servicios, cada uno en diferente mercado, puede necesitar de culturas diferentes para sus varias unidades de negocio, divisiones, etc. Aquí es importante que cada división tenga la*

---

*cultura que enfrente el comportamiento, valores, creencias y supuestos consistentes con lo que es el suceso en cada caso. De ahí que en un ambiente complejo y con cambios frecuentes, como el actual, donde las organizaciones se tornan cada vez más complejas, diversificadas, y diferenciadas para sobrevivir, las múltiples culturas son más compatibles y pueden ayudar más en la eficacia organizacional". (FREITAS, 1991).*

La cultura de una organización puede ser fuerte y homogénea mas no es una señal garantizada para la eficacia, pues en algunos casos los supuestos no coinciden con los problemas del ambiente e impiden la solución de los mismos. Actualmente, debido a constantes cambios ambientales que ocurren a nivel mundial con repercusiones en la gran mayoría de las empresas, se enfatiza la importancia de la flexibilidad y del potencial de aprendizaje e innovación.

El aprendizaje de la cultura sucede en momentos en que el resultado fue positivo, sirviendo como un esfuerzo al suceso como en situaciones que son productoras de ansiedad, aliviándola. En el primer caso, la respuesta continuará siendo usada hasta que deje de funcionar. Lo mismo no sucede en el segundo caso, pues la persona o grupo no vuelve a testear la situación para ver si la causa de la ansiedad aun es existente; esto hace que el comportamiento aprendido para aliviar una ansiedad sea repetido infinitamente.

Para modificar **una respuesta aprendida en la solución de un problema** se necesita una substitución innovadora, algo que signifique una mejor solución que la existente actualmente. En el caso de respuestas aprendidas para reducir la ansiedad es necesario focalizar la causa y demostrar que ella ya no existe. En el caso de que la fuente

---

causadora de ansiedad continúe existiendo, la substitución solamente sucederá cuando se proporcione un medio alternativo que también evite la ansiedad. En las palabras de Schein.

*“(…)Los elementos culturales basados en la reducción de la ansiedad serán más estables de los que están basados en la solución positiva de problemas por causa de la naturaleza del mecanismo de reducción de la ansiedad y por el hecho de que los sistemas humanos necesitan de una cierta estabilidad para evitar la ansiedad cognoscitiva y social” (SCHEIN, 1984<sup>28</sup>).*

Cuando una manera de resolver problemas ya no funciona, los líderes organizacionales deben asegurar otras soluciones y aun proporcionar seguridad al grupo en esta fase de transición. Este periodo se llama etapa de descongelamiento y debe garantizar “la desconfirmación suficiente al punto de permitir que el individuo o el grupo presten atención a los datos de desconfirmación” (SCHEIN, 1984).

La cultura nunca está totalmente formada pues hay siempre un aprendizaje constante por parte de los miembros de la organización. Sin embargo, puede ocurrir una cristalización de la cultura con la consecuente desconsideración del aspecto de aprendizaje constante. Cuando esto sucede, dependiendo del grado, la empresa pone en riesgo su sobrevivencia, pues acaba ocurriendo la desconsideración de los cambios que suceden en su ambiente externo.

---

<sup>28</sup> Schein,, citado en Artículo Trabajo de Administración de Medios sobre Cultura Organizacional, Universidad de Concepción 2.000

---

## 6.2 Elementos de la cultura

Según Freitas, los diversos elementos formadores de la Cultura proveen a los funcionarios de una interpretación de la realidad y sus significados son aceptados como algo “natural”, siendo repasados automáticamente entre las personas. Las personas aceptan y reproducen estos elementos no por libertad, sino por concordancia con los mismos porque el control generalmente es bastante eficiente y no permite la discordancia con los mismos.

### a) Valores

Según un estudio efectuado por William M. Mercer Inc., en la cual los ejecutivos entrevistados concuerdan que los valores son construidos en su gran mayoría por la cúpula, estando directamente relacionados con los objetivos de la organización. El nivel de adhesión de los valores se encuentran más expresivo en los escalones jerárquicos más altos y pueden ser modificados, después de una evaluación, a través de los sistemas de compensación.

Para Deal y Kennedy (FREITAS, 1991) los valores forman el corazón de la cultura, definiendo lo que es el suceso para la organización en términos concretos y también patrones que deben ser tomados por la organización como un todo. A partir de los valores podemos detectar las cuestiones que reciben prioridad, el tipo de información que es más relevante en las decisiones, las personas que son mas respetadas, las áreas que ofrecen mayor ascensión dentro de la empresa, las características personales más valorizadas,

---

los “slogans” que tratan de sintetizar las cualidades de la empresa al público externo, etc.

Freitas cita una interesante investigación realizada con 1500 administradores americanos por Posner Kouzes e Schmidt, los cuales llegan a la conclusión de que la concordancia de los valores personales con los valores organizacionales lleva a la experimentación de un fuerte sentimiento de suceso en los administradores, aumentando el deseo de trabajar mas horas que las establecidas en el contrato y criando una confianza de que seguirán trabajando en la misma empresa en los años siguientes. También existe más energía disponible para discernir y difundir los valores de la organización junto a otras personas, sean internas o externas. Cuando los valores personales y organizacionales son compatibles es mayor la tendencia en concordar que los mismos son basados en patrones éticos y también que la carrera es un factor de alta satisfacción personal, lo que, a su vez, hace que las presiones del trabajo afecten de forma menos substancial la vida fuera de él. Tanto los objetivos de la organización como los de los accionistas, clientes y funcionarios pasan a tener mayor significación e importancia cuando los valores son compartidos.

Las historias, mitos, rituales, ceremonias, etc, son consideradas subproducto de los valores, actuando como cristalizadores de los mismos.

---

**b) Ritos y Ceremonias.**

Los ritos, rituales y ceremonias son actividades planeadas que poseen objetivos específicos y directos, pudiendo ser de integración, de reconocimientos, valorización al buen desempeño, esclarecimiento de los comportamientos no aceptables, etc. Son caminos utilizados para esclarecer lo que se valoriza y lo que no se valoriza en la organización.

Harrison, Trice y Janice (FREITAS, 1991) presentan los ritos organizacionales más comunes son:

**Ritos de pasaje**, utilizados en el contrato como en el traslado de cargos, teniendo como objetivo minimizar la ansiedad frente al nuevo papel asumido y restablecer las relaciones sociales presentes.

**Ritos de degradación**, donde se denuncia públicamente las fallas o los errores cometidos sea a través de retiros o denuncias, su objetivo es exponer los límites y las reglas que deben ser seguidas.

**Ritos de refuerzo**, valorizando y felicitando los resultados positivos y esperados, teniendo como objetivo motivar aptitudes semejantes y reconocer el buen desempeño.

**Ritos de renovación**, con el objetivo de perfeccionar el funcionamiento de la organización y comunicar que “se está haciendo algo con los problemas”, y también una forma de dar atención a un determinado problema, omitiendo los demás.

---

---

**Ritos de reducción de conflictos**, para restablecer el equilibrio entre relaciones antes conflictivas, y también una forma de desviar la atención de otros problemas.

**Ritos de integración**, muy común en fiestas navideñas u otras fechas importantes, donde se incentiva la expresión de sentimientos visando mantener las personas comprometidas con la organización.

**c) Historias y Mitos**

Las historias son narrativas constantemente repetidas dentro de la organización teniendo como base eventos ocurridos realmente. El contenido de las historias siempre trae aspectos importantes de la cultura, en el sentido de que forman una guía a los neófitos de los comportamientos esperados y también de la reacción organizacional delante de tales hechos; son ejemplos concretos que contienen la filosofía organizacional.

Wilkins (FREITAS, 1998) señala algunas características generales que están presentes en las historias:

- . Ellas son concretas, visto que detallan personas y acciones específicas, aclarando
  - . Descripciones sobre la época y el lugar en que ocurrió;
  - . Ellas son de conocimiento común entre todos;
  - . Las personas creen en las historias;
- 
-

-. Ellas son una especie de contrato social en la organización, una vez que son, en general, relacionadas con la manera de actuar y de que forma esa manera es tratada, recompensada o punida.

En general, las historias abordan temas referente a la igualdad entre los miembros, comportamientos ejemplares, dignos o audaces, seguridad, control.

Los mitos son muy similares, con la diferencia básica de que no son exactamente basados en hechos concretos, son historias idealizadas y siempre concordantes con los valores organizacionales.

#### **d) Tabúes**

Los tabúes tienen como objetivo orientar el comportamiento delimitando las áreas prohibidas, dejando claro lo que no es permitido dentro de la organización.

Este es un tema muy poco descrito en la literatura sobre la Cultura Organizacional. Freitas, en todo el levantamiento bibliográfico que realizó, encontró solamente dos artículos que los citaban.

#### **e) Héroes**

El héroe es la “encarnación” de la persona ideal, emprendedora, intuitiva, con visión, etc. Los héroes imprimen mucho de sus características a las características de la organización.

Los héroes natos son personas que de cierta forma, determinaron o cambiaron el rumbo de la organización y los héroes creados son aquellas personas que vencieron desafíos establecidos dentro de la organización y recibieron una

---

condecoración por su éxito, como por ejemplo, el mejor funcionario, el administrador del año, el campeón de ventas, etc. La influencia de los primeros es mucho más duradera y profunda.

La función del héroe es la de proporcionar modelos, estableciendo patrones de desempeño y motivando a personas en varios niveles.

**f) Normas**

No siempre las normas se presentan escritas, pero fluyen a través de la organización determinando los comportamientos que son posibles y que los que no son. Son como “leyes” que deben ser seguidas. En este grupo encontramos también las normas de producción.

Las normas son definidas con base en los elementos culturales y también su transmisión (de la cultura) se da a través de ellas.

**g) Comunicación**

Es el proceso de transmisión y circulación de la información dentro de la organización, comprendiendo todo tipo de comunicación, sea ella formal o informal, verbal o no.

Una forma de comunicación no verbal nos es dada por los artefactos visibles de la organización: su ambiente físico, la manera de vestirse de las personas, etc.

Fleury (1989) señala que la comunicación es necesaria en la creación de la cultura, tanto en transmisión y consolidación, dando significado a los nuevos modelos de gestión organizacional a través de los programas “puerta abierta”.

---

---

Estos sistemas mejoran la comunicación en los dos sentidos pues al mismo tiempo en que es un medio donde el funcionario recibe más informaciones, también ofrecen sus opiniones, sugerencias y aun sus reivindicaciones.

### **6.3 Características centrales que definen la cultura organizacional en una organización:**

1. **La Identidad de los Miembros:** Es el grado como los empleados se identifican con la organización como un todo y no solo con un tipo de trabajo o campo profesional y de conocimiento.
  2. **Énfasis en el grupo:** Las actividades laborales se organizan en torno a grupo y no a personas.
  3. **Enfoque hacia las personas:** Repercusiones que los resultados de toma de decisión pueden causar en los miembros de la organización.
  4. **La integración en unidades:** Se fomenta que las unidades de la organización funcionen en forma coordinada o interdependientes.
  5. **El Control:** Se emplean reglas, reglamentos y supervisión directa para vigilar y controlar la conducta de los empleados.
  6. **Tolerancia al riesgo:** Se fomenta que los empleados sean agresivos innovadores y arriesgados.
  7. **Criterios para recompensar:** Se distribuyen las recompensas, con aumentos de sueldos y ascensos, de acuerdo con el rendimiento del empleado y no con su antigüedad, favoritismo y otros factores ajenos al rendimiento.
-

8. **Tolerancia al conflicto:** Se fomenta que los empleados traten abiertamente sus conflictos y críticas.
9. **El perfil hacia los fines o los medios:** La administración se perfila hacia los resultados o metas y no hacia las técnicas o procesos usados para alcanzarlos.
10. **El enfoque hacia un sistema abierto:** La organización controla y responde a los cambios del entorno externo.

#### 6.4 Concepto Descriptivos de la Cultura Organizacional

Según Robbins<sup>29</sup>, el concepto de cultura organizacional se refiere a la forma en que los empleados perciben las características de la cultura organizacional, y no al hecho de que estas les agraden o le desagraden. Es decir es un concepto descriptivo lo cual resulta muy importante porque es lo que marca la diferencia entre este concepto y el de satisfacción laboral.

Las investigaciones sobre la cultura organizacional han tratado de medir la forma en que los empleados perciben la organización, en cuanto a que: ¿ Se fomenta el trabajo en equipo?, ¿se recompensa las innovaciones? O ¿se acaba con los conflictos?

Por otra parte, la satisfacción laboral mide la respuestas afectivas al entorno laboral. Se refiere a los sentimientos de los empleados en cuanto a las expectativas, las practicas para recompensar, los métodos para mejorar los

---

<sup>29</sup> S. Robbin. "Administración: Teoría y Práctica"

---

conflictos, y además de la organización: No cabe duda que los dos términos tienen puntos donde traslapan, pero recuerde que el concepto cultura organizacional es descriptivo y el termino satisfacción laboral es evaluativo.

### **6.5 ¿Es uniforme la cultura organizacional para todas las organizaciones?**

La cultura organizacional es una percepción que comparten los miembros de la organización esto quedo explicito cuando es definido la cultura como un sistema de significados compartidos. Por tanto, podemos esperar que aunque las personas tengan antecedentes diferentes o se encuentran en diferentes niveles de la organización tenderán a describir la cultura organizacional en términos parecidos.

Sin embargo, aunque se reconozca que la cultura organizacional tiene algunas propiedades comunes, ello significa que dentro de una cultura cualquiera no pueden existir subculturas. La mayor parte de las organizaciones grandes tiene una cultura dominante y diversas series de sub- culturas.

Una cultura dominante expresa los valores centrales que comparten la gran mayoría de la organización. Cuando se habla de la cultura organizacional, se habla de su cultura dominante. Esta macro visión de la cultura es la que confiere a la organización su personalidad distintiva.

En las organizaciones grandes suelen desarrollarse sub-culturas que reflejan problemas, situaciones y experiencias que comparten sus miembros. Es probable que estas subculturas se encuentren definidas por la denominación de

---

departamentos y de divisiones geográficas. Por ejemplo el Depto. de compra puede tener una subcultura que comparte de manera singular los miembros de ese departamento. Esta comprende los valores centrales de la cultura dominante más otros valores singulares del departamento de compras, de igual manera, una oficina o unidad de la organización, físicamente separadas de las operaciones de la organización central, puede adquirir otra personalidad. De nuevo cuenta con valores centrales que conservan en esencia pero tienen modificaciones que reflejan la situación distintiva de la unidad distante.

Si las organizaciones no tuvieran una cultura dominante y solo estuvieran compuestas por numerosas sub-culturas, el valor de la cultura organizacional como una variable independiente disminuiría bastante porque no existiría una interpretación uniforme de la conducta considerada aceptable o inaceptable. El aspecto “significado compartido” de la cultura es el que la convierte en un instrumento tan importante para dirigir y dar forma a la conducta, sin embargo es imposible desconocer que muchas organizaciones tienen sub.-culturas que pueden influir en las conductas de sus miembros.

## **6.6 Funciones de la Cultura Organizacional**

La cultura tiene una serie de funciones en la organización. En primer termino, desempeña una función que tiene limites; es decir , señala las diferencias entre una organización y las demás. En segundo lugar confiere a la organización un sentido de identidad. En tercer lugar, la cultura facilita que se genere el compromiso con

---

algo superior al interés personal de un individuo. Y cuarto, refuerza la estabilidad del sistema social. La cultura es un pegamento social que mantiene unida a la organización, ofreciendo los estándares de lo que deben hacer y decir los empleados. Por último la cultura sirve de mecanismo de control y lógica que guía y da forma a las actitudes la conducta de los empleados. Esta última función resulta de especial interés pues como señala la siguiente cita, la cultura define las reglas del juego.

Por definición la cultura es intangible, implícita, y que se da por sentado. Sin embargo, toda la organización desarrolla una cierta conducta diaria en el lugar de trabajo... Los novatos no son aceptados del todo como miembros de la organización hasta que no hayan aprendido las reglas. Cuando los ejecutivos de los niveles altos o los empleados operativos infringen las reglas el resultado es la reprobación y la imposición de sanciones. La aceptación de las reglas es la base primordial para la recompensa y la movilidad ascendente.

Como se vera la integración entre organización y persona influye bastante en quien recibe la oferta para entrar a trabajar en la organización, quien merece la calificación de buen rendimiento, y quien es objeto de un ascenso; es decir si las actitudes y las conducta del empleado o del solicitante son compatibles con la cultura no es simple coincidencia que los empleados de una organización X, sean joviales, alegres, limpios y atractivos, porque la organización ha seleccionado a esos empleados que reflejen esa imagen. Además, cuando están trabajando, tanto

---

las normas informales como las reglas y los reglamentos formales garantizan que los empleados actúen de manera relativamente uniforme y previsible.

#### **6.7 Como conservar viva una cultura:**

Cuando la cultura está establecida, algunas prácticas de la organización servirán para conservarlas, ofreciendo a los empleados una serie de experiencias similares. Por ejemplo, muchas de las prácticas de los Recursos Humanos refuerzan la cultura organizacional. El proceso de selección, los criterios de evaluación del rendimiento, las practicas para recompensar, las actividades para la capacitación y el desarrollo de la carrera funcionaria y los procedimientos para acceder a los ascenso, sirve para que los contratados concuerden con la cultura. Para recompensar a quienes las sostienen y sancionan y a quienes enfrenten a las tres fuerzas que desempeñan un papel particularmente importante para conservar una cultura: Las prácticas de selección, los actos de alta dirección y los métodos para la socialización.

Meta explícita de selección es identificar y contratar a las personas que tienen los conocimientos, las habilidades y la capacidad para desempeñar debidamente los cargos de la organización, sin embargo, se suele encontrar a mas de un candidato que satisface los requisitos de un cargo específico. Cuando se llega a tal punto seria ingenuo que la definición final este sujeta al criterio de la persona encargada de la selección.

---

**a. Alta dirección:**

Los actos de alta dirección también tienen muchas repercusiones en la cultura organizacional. Los altos mandos con sus palabras y su conducta, establecen normas que establecen a toda la organización, en cuanto a la idoneidad de enfrentar riesgos, el grado de libertad que los administradores pueden a sus subordinados, la forma adecuada de vestir, los actos que incidirán en aumentos de sueldos, asenso u otras recompensas.

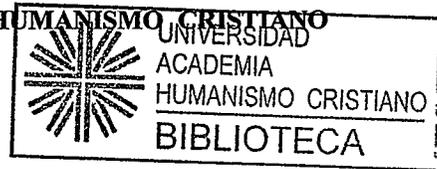
**b. La socialización:**

Aunque la organización funcione muy bien en reclutamiento y la selección, los empleados nuevos no conocen a fondo la cultura organizacional. Además, en los novatos que no conocen la cultura organizacional, al ingresar a ésta, es probable que queden en ellos, las ideas y las costumbres que traen, por consiguiente la organización quiere contribuir a que los empleados nuevos se adapten a su cultura. Este proceso de cultura se relaciona con la socialización.

Es así como la cultura organizacional ha dejado de ser un elemento periférico en las organizaciones para convertirse en un elemento de relevada importancia estratégica. Es una fortaleza, si es bien utilizada, puede encaminar a las organizaciones hacia la excelencia y el éxito.

---

---



## 7.- CULTURA ORGANIZACIONAL EN LA D.G.A.C.

La Dirección General de Aeronáutica civil, es el organismo encargado de proveer seguridad a la aviación en Chile. En primer lugar normar y luego fiscalizar que esta se realice de acuerdo a la reglamentación. A la par de lo anterior, es la encargada de proporcionar los servicios utilizados donde destacan los Aeropuertos, el Servicio de Meteorología, el Servicio de Tránsito Aéreo, el Servicio de Extinción de Incendios, Red de Radioayudas, etc. Las tasas aeronáuticas, juegan un rol fundamenta en lo referido a los ingresos con los que cuenta la Dirección.

A través de este trabajo trataremos de aportar ideas para mejorar su funcionamiento organizacional de modo que sirva para cumplir en forma óptima su función.

Se espera que la Dirección de aquí a lo que resta del año y junto con terminar su mandato se una Organización de Avanzada, que se situé en primer lugar a nivel latinoamericano, con instalaciones y tecnologías de tipo futurista, todo esto con la finalidad de que el usuario se vea directamente beneficiado con una atención ágil rápida y eficientes en todo sentido. Que el tiempo de espera en los Aeropuertos sea el mínimo posible, que las ayudas para la Navegación Aérea sean lo más exactas y seguras.

---

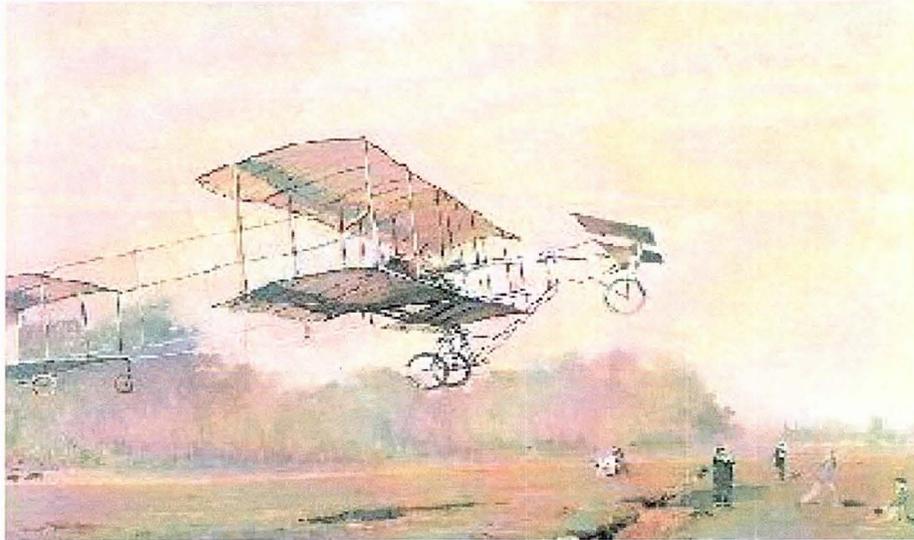
---

Todo lo anterior, lo podemos alcanzar si juntamos todos los esfuerzos, mejorando infraestructuras, instalaciones e instrucción. Con una distribución de recursos más equitativa, asimismo utilizando todos los recursos disponibles de una manera eficaz. Además mantener una buena política de proyectos operativos que sean ejecutables. Manteniendo una visión de futuro que nos permita crecer cada día como personas y esto que quede reflejado en una Institución a toda prueba.

Para hacer el análisis de la Dirección General de Aeronáutica Civil, es preciso saber que es la D.G.A.C., conocer un poco de su historia, de sus inicios, para ir de lleno a lo que es nuestra unidad en la que estamos inmersas como es la Dirección de Seguridad Operacional.

---

## 7.1 Reseña Histórica de la Dirección General de Aeronáutica Civil



Desde el primer vuelo de un avión en Chile, ocurrido el 21 de agosto de 1910, la actividad aérea ha llevado un ritmo creciente. Como todo quehacer trascendente para el desarrollo nacional, la aeronáutica requirió desde su nacimiento de un marco institucional que lo regulan.

En este sentido, el primer paso se dio con la creación en 1912 del Aeroclub de Chile, que adoptó las normas de la Federación Aeronáutica Internacional para otorgar el Brevet de Piloto “Aviador”, siendo este organismo rápidamente reconocido como la autoridad aeronáutica en Chile, incluso por el Servicio de Aviación Militar, fundado en Enero de 1913 por el Estado Mayor General de Ejército al igual que la Escuela de Aeronáutica Militar creada al mes siguiente, cuyos primeros alumnos debieron rendir

---

sus exámenes de pilotaje ante una primera comisión del Aeroclub, antes de continuar sus estudios para la obtención del certificado de Aviador Militar y Piloto de Guerra.

Finalizada la Primera Guerra Mundial se estableció la Convención Internacional de Navegación Aérea (CINA), desarrollando sucesivos congresos en distintos países, lo que deriva en 1926, en el Primer Congreso Iberoamericano de Aeronáutica, en el cual participa Chile y mediante el cual se consolidan normas y se perfeccionan otras, en especial, relativas a la terminología y reglamentación entre los países de habla hispana y portuguesa.

En 1928, el Comodoro Arturo Merino Benítez, Jefe del Servicio Aéreo del Ejército, nuevo nombre del Servicio de Aviación Militar, propició la refundación del aeroclub con el nombre de Club Aéreo de Chile para fomentar la aviación civil. En 1929 se creó la Línea Aeropostal Santiago – Arica conocida luego como LAN-CHILE y, en 1930 la fuerza Aérea Nacional, producto de la unificación del Servicio de Aviación Naval y el Servicio Aéreo del Ejército.

Para regular estas tres entidades se creó como una de las entidades más importantes de la FAN, la –Dirección de Aeronáutica, con la misión de supervisar y normar el desarrollo de la actividad aeronáutica en el país.

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial y como consecuencia de la afiliación de Chile a la naciente Organización de Aviación Internacional (ACI), se hizo necesario aplicar una serie de normas y reglamentos para el control y seguridad de tráfico aéreo para lo cual fue creada la Dirección del Tránsito Aéreo, conservando la Dirección de Aeronáutica la responsabilidad de otorgar las licencias aeronáuticas, los

---

permisos de funcionamiento a las aerolíneas y la administración de los aeropuertos, cuyo diseño y construcción estaba a cargo de LAN-CHILE.

A comienzos del año 60 todo aquello fue reorganizado a raíz de lo cual la Dirección del Tránsito Aéreo pasó a depender de la Dirección de Aeronáutica. Se creó la Dirección de Aeropuertos dependiente del Ministerio de Obras Públicas, para construir y mantener los aeropuertos y la Junta de Aeronáutica Civil con la misión de otorgar las concesiones de rutas e itinerarios a las aerolíneas chilenas y extranjeras.

Salvo algunas modificaciones orgánicas menores y que no han afectado a la misión de cada una de las instituciones antes mencionadas, esta es la estructura que ha regulado, vigilado y controlado el quehacer aeronáutico nacional desde entonces.

En cuanto a la dirección de Aeronáutica con la dictación de la Ley 16.752 el año 1968, dejó de ser una repartición de la Fuerza Aérea de Chile pasando a depender directamente del Sr. Ministro de Defensa Nacional bajo el nombre de Dirección General de Aeronáutica Civil, la que por su carácter estratégico pasó a depender con sus instalaciones, equipos y personal de la comandancia en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile a partir del 12 de Septiembre de 1973.

Por lo anteriormente expuesto, la Dirección General de Aeronáutica Civil, es un organismo público, dependiente de la Comandancia en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile y tiene por misión velar por la seguridad de la navegación aérea dentro del territorio nacional, proporcionando los recursos humanos, materiales y financieros para el logro de sus objetivos.

---

Mediante el cumplimiento de su misión ejerce la administración de los Aeropuertos y Aeródromos, la certificación y fiscalización de aeronaves, la estructuración y control del espacio aéreo, la administración de los servicios destinados a la ayuda y protección a la navegación aérea y de la prevención e investigación de accidentes de aviación.

Actualmente, Chile es el primer país latinoamericano en otorgar cobertura radar a todo el espacio aéreo continental, con una red de última generación y tecnología satelital que permiten conocer, en tiempo real, toda la situación de tráfico aéreo nacional.

Hoy, la DGAC administra cerca de 26,8 millones de kilómetros cuadrados de espacio aéreo sobre el territorio continental, la Antártica y el océano Pacífico Sur; vinculando e integrando a nuestro país en un renovado mundo globalizado, donde la utilización del recurso del espacio en las comunicaciones, el comercio y las relaciones internacionales, son de especial relevancia. En este sentido, la cooperación técnica que la OACI brinda en la región del Caribe y Sudamérica, representa el 70 por ciento de su programa a nivel mundial. En consecuencia, la DGAC participa activamente en la mayoría de estos proyectos, aportando sus capacidades y profesionales en diversas materias como la Reglamentación, Licencias, Control de Tránsito Aéreo, Meteorología e Inspección de Vuelo. En conjunto con otros organismos aeronáuticos Internacionales, la Dirección ha firmado numerosos acuerdos para el desarrollo del sistema de navegación satelital.

---

En el ámbito de la modernización de la gestión, la DGAC es pionera en la región en establecer un sistema de costos en los cuales basa el cálculo racional de cobro de tasas aeronáuticas, lo que, unido a una serie de modernizaciones sus procesos operativos y administrativos, la convierten en una Institución ágil, moderna y eficiente.

---

---

## 7.2 Dirección General de Aeronáutica Civil en el SIGLO XXI

### AÑO 2003

La Dirección General de Aeronáutica Civil es una Organización que está regida por la Ley N° 16.752 del año 1968, pertenece a la Administración Civil del Estado y depende del Comandancia en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile. Su principal actividad es de servicio.

Según el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento de la Dirección General de Aeronáutica Civil; dice que la Misión está de acuerdo a la Ley 18.916 que aprobó el Código Aeronáutico y de la Ley 16.752;

*“La Dirección General de Aeronáutica Civil Tiene como función Básica velar por la seguridad de las actividades aeronáuticas que se desarrollan en el territorio nacional, para lo cual debe establecer las normas que las regulan y fiscalizar su cumplimiento; administrar los aeropuertos y aeródromos públicos y proveer los servicios a la navegación aérea. Además, ejercer la administración superior de la Dirección Meteorológica de Chile y de la Escuela Técnica Aeronáutica.”*

Para cumplir con su cometido cuenta con personal aeronáutico especializado, además de aeropuertos, aeródromos, aeronaves, entidades operativas aeronáuticas, es decir, las empresas aéreas, clubes aéreos y escuelas de vuelo, entidades a las cuales fiscaliza y controla periódicamente, resguardando que se cumpla lo dispuesto en las normas y reglamentos aeronáuticos.

---

En cuanto a su actividad de servicio, se encarga de atender las necesidades de la navegación aérea nacional e internacional, incluyéndose en esta, los servicios que presta en los aeropuertos y aeródromos, tales como los de tránsito aéreo, telecomunicaciones aeronáuticas, información aeronáutica. Meteorología y otros.

### **7.3 Organigrama**

El organigrama es de tipo Pirámide, jerarquizada, vertical, las decisiones tardan, el contacto entre las personas es escaso, casi no hay trabajo en equipo. Esta estructura corresponde a la tradicional, hay un nivel de staff. Es necesario adecuarse al nivel informal, a la estructura de pirámide achatada, donde las decisiones son más rápidas por la cercanía de las personas, hay un mayor trabajo en equipo, buscando la motivación al interior de la Organización. Todo enmarcado en un ambiente de comunicación, de empatía.

### **7.4 El Rol de la Organización**

La Dirección General de Aeronáutica Civil debería adecuarse a las nuevas contingencias, a los nuevos temas del entorno, pues se ha mantenido desde el nacimiento de la aeronáutica en nuestro país. La sociedad ha ido evolucionando ya no es la misma que en 1920, estamos en el siglo XXI, lo que hace cuestionar el Rol y la Misión de nuestra Institución. La misión debiera ajustarse a la contingencia actual, a los cambios estructurales de nuestra economía, al nuevo modelo de desarrollo. Como consecuencia del Rol y su cuestionamiento es necesario hacer otro alcance relacionado con la carencia en la estructura estatal

---

relacionados con la satisfacción de las demandas de los usuarios del servicio. Dicha estructura no se ajusta a las necesidades de hoy. Es evidente e imprescindible incorporar un cambio, en este caso sea conveniente sacar provecho de la tecnología con la que se cuenta, para hacer de los procesos retrógrados, procesos con un carácter de fluidez a toda prueba.

En la Dirección General de Aeronáutica Civil, organismo al cual estamos estudiando, es una pirámide, tenemos al Director a la cabeza luego vienen dos unidades Direcciones y Subdirecciones. Esta estructura que a primera vista parece bien conformada, resulta para el usuario ser una estructura mal diseñada y arcaica.

Esta estructura inmensamente rígida, se mantiene, no se ocupa la tecnología con la que se cuenta.

---

### **7.5 Cambios en la estructura orgánica de la DGAC.**

Al correr de los años, la DGAC ha sufrido modificaciones en cuanto a su estructura orgánica, las que han ido formando su actual organigrama. Para cumplir sus funciones la DGAC, se organiza de acuerdo a funciones directivas, asesoras, ejecutivas, histórico-culturales. Asimismo, las funciones ejecutivas se clasifican en operativas y de apoyo, se llevarán a cabo en conformidad a la siguiente orgánica:

En relación a su Organización, lo hace conforme a funciones directivas, asesoras, ejecutivas e histórico-culturales. A su vez, las funciones ejecutivas se clasificarán en operativas y de apoyo y se ejecutarán de acuerdo a la siguiente estructura orgánica:

### **7.6 La Estructura Orgánica**

#### **a) FUNCIONES DIRECTIVAS**

DIRECTOR GENERAL

#### **b) FUNCIONES ASESORAS**

1. COMITÉ ASESOR
  2. SECRETARIA GENERAL
  3. AUDITORIA INTERNA
  4. FISCALIA
  5. DIRECCION DE PLANIFICACION
- 
-

**c) FUNCIONES EJECUTIVAS****1) OPERATIVAS**

1. DIRECCION DE SEGURIDAD OPERACIONAL
2. DIRECCION DE AERODROMOS Y SERVICIOS AEROPORTUARIOS
3. DIRECCION METEOROLOGICA DE CHILE

**2) DE APOYO**

1. DIRECCION LOGISTICA Y TELECOMUNICACIONES
2. DIRECCION DE RECURSOS HUMANOS
3. DIRECCION DE RECURSOS FINANCIEROS

***Funciones Directivas*****FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL DIRECTOR GENERAL**

El Director General de Aeronáutica Civil, tiene como función básica, administrar los Recursos Humanos, materiales y financieros de la DGAC., para proporcionar seguridad a las actividades aeronáuticas que se desarrollan en el territorio nacional.

***Funciones Asesoras*****DEL COMITÉ ASESOR**

Para facilitar la gestión del Director General, se constituirá un comité cuyo objetivo es prestarle asesoría en el análisis y formulación de proposiciones de carácter operativo, técnico, económico o administrativo en aquellas materias o temas que el someta a su consideración..

Este Comité esta constituido por el Director General, quien lo presidirá; por el Director de Planificación y el Secretario General en forma permanente y por los Directivos y especialistas que en cada caso se estime conveniente citar.

---

La función básica es: “El comité Asesor es una unidad orgánica de asesoría especializada del Director General, que analiza desde el punto de vista multidisciplinario aquellas situaciones o casos que el someta a su conocimiento para el estudio respectivo”.

#### **DE LA SECRETARIA GENERAL**

Es el organismo colaborador del Director General, cuya función básica es asistirle en el ejercicio de sus actividades. Además, proponer y/o actualizar políticas comunicacionales orientadas a proporcionar información que fortalezca la unidad institucional y una adecuada imagen de la Organización en el ambiente externo.

#### **DE LA AUDITORIA INTERNA**

Controlar y evaluar la eficiencia orgánica, operativa, logística y administrativa de los organismos internos de la DGAC, para valorar sus resultados, detectar posibles desviaciones, proponer acciones correctivas y controlar su cumplimiento. Además le corresponderá investigar los accidentes e incidentes de aviación, con el fin de establecer las causas y proponer las medidas tendientes a prevenir su repetición y la responsabilidad infraccional que existiere.

#### **DE LA FISCALIA**

Prestar asesoría jurídica al Director General y a las unidades orgánicas de la DGAC, en asuntos legales, reglamentarios y demás materias de su competencia. Llevar, a través del Conservador, un Registro Nacional de Aeronaves.

---

---

**DE LA DIRECCION DE PLANIFICACION**

Elaborar y proponer la planificación y las políticas de funcionamiento de la DGAC; coordinar y controlar el cumplimiento de las tareas derivadas de la planificación general, efectuar los estudios de proyectos de inversión y de capitalización en infraestructura; asesorar a las unidades orgánicas en la planificación técnico-operativas; ejecutar estudios de desarrollo organizacional, administrar la función normativa y mantener las relaciones aeronáuticas internacionales. Además participar en el Comité asesor y otros que disponga el Director General.

*Funciones ejecutivas***OPERATIVAS****DE LA DIRECCION DE SEGURIDAD OPERACIONAL**

Velar por la seguridad de vuelo de las aeronaves civiles, normando fiscalizando y verificando la operación de éstas y certificando su Aeronavegabilidad. Además, velará por el funcionamiento de los servicios de navegación aérea, de tránsito aéreo y la operación del Centro de Conmutación Automática de Mensajes.

**DE LA DIRECCION DE AERODROMOS Y SERVICIOS AEROPORTUARIOS**

Tiene la responsabilidad de administrar la red aeroportuaria pública y proveer los servicios aeronáuticos que permitan una operación segura y expedita; además, normar y fiscalizar las actividades de los aeródromos públicos y privados.

---

---

**DE LA DIRECCION METEOROLOGICA DE CHILE**

Dirigir, controlar y mantener el Servicio Meteorológico Nacional para satisfacer necesidades de información y previsión meteorológica que requieran las actividades aeronáuticas, climatológicas y las aplicaciones de la Meteorología.

***Funciones de Apoyo*****DIRECCION LOGISTICA Y DE TELECOMUNICACIONES**

Administrar los recursos puestos a su disposición para otorgar a nivel nacional el Abastecimiento de bienes, Mantenimiento de ellos, Transporte Terrestre e Infraestructura en obras civiles que la DGAC requiere. Efectuar, además, la programación, dirección y control del mantenimiento, instalaciones y desarrollo de sistemas, equipos y elementos eléctricos y electrónicos utilizados para proporcionar los servicios de ayuda y protección a la navegación aérea en todo el país.

**DIRECCION DE RECURSOS HUMANOS**

Administrar integralmente el Recurso Humano de la Dirección General de Aeronáutica Civil y ejecutar los procesos de personal e instrucciones, Bienestar Social, Sanidad y de apoyo a la conservación del patrimonio histórico-cultural de la aeronáutica.

**DIRECCION DE RECURSOS FINANCIEROS**

Normar y ejecutar la gestión financiera, comercial y presupuestaria de la DGAC, debiendo estudiar, establecer, aplicar y controlar las políticas y normas referidas al

---

---

área de su competencia. Efectuar el proceso contable y programación presupuestaria, verificando la generación eficiente de los ingresos derivados de las tasas y derechos aeronáuticos y el otorgamiento de arrendamiento y concesiones.

#### **7.7 Objetivos Generales de la Dirección General de Aeronáutica Civil**

- 1.- Establecer y controlar los límites de la Seguridad de Vuelo.
- 2.- Proporcionar los servicios de ayuda a la navegación aérea en el país.
- 3.- Administrar, controlar y fiscalizar los aeródromos públicos y privados.

#### **7.8 Objetivos Específicos de la Dirección General de Aeronáutica Civil**

1. Proporcionar servicios de control de tránsito aérea en los aeropuertos y aeródromos públicos y privados.
  2. Asesorar al Supremo Gobierno en los asuntos o actividades de aeronáutica civil.
  3. Mantener y operar los servicios de telecomunicaciones aeronáuticas y de radioayudas, como asimismo, los servicios meteorológicos para las operaciones aéreas y de otras actividades nacionales.
  4. Fiscalizar las actividades de la aviación civil no comercial, las escuelas de cursos civiles, dictando normas reglamentarias para los fines señalados.
  5. Proponer al Presidente de la República previo informe de la Junta de Aeronáutica Civil, las tasas y derechos que se cobrarán por el uso de los aeródromos públicos de dominio fiscal y demás servicios e instalaciones destinados a la protección y ayuda de la navegación aérea.
  6. Llevar el Registro Nacional de Aeronaves
- 
-

7. Inspeccionar las aeronaves matriculadas en Chile para determinar sus condiciones y estado para el vuelo; otorgar los correspondientes certificados de Aeronavegabilidad, suspenderlos o cancelarlos y mantener el registro correspondiente.
  8. Otorgar licencias a todo el personal aeronáutico que en conformidad a los reglamentos, requiera de ellas; convalidar, cuando proceda, las otorgadas por otros Estados; suspenderlas, cancelarlas y llevar el registro correspondiente.
  9. Dictar normas para la operación de aeronaves, a fin de que ella se efectúe dentro de los límites de la seguridad aérea.
  10. Impartir instrucción técnica aeronáutica y otorgar los títulos en las especialidades requeridas para materializar su misión.
  11. Proporcionar asesoría técnica a la Dirección de Aeropuertos del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, en la construcción de aeródromos y de sus edificios e instalaciones.
  12. Investigar y sancionar, administrativamente, las infracciones a los reglamentos y demás disposiciones relacionadas con la navegación aérea.
  13. Representar al Estado de Chile ante la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).
  14. Disponer la investigación de los accidentes e incidentes de aviación que ocurran a las aeronaves civiles de cualquier nacionalidad en territorio chileno y los que afecten a las aeronaves chilenas en aguas o territorios no sujetos a la soberanía y hacer efectiva la responsabilidad infraccional que existiere.
-

15. Dictar normas técnicas para la fabricación de aeronaves, sus partes y piezas.

### **7.9 Políticas de Desarrollo de la Dirección General de Aeronáutica Civil**

Durante los últimos diez años la actividad aeronáutica ha experimentado un marcado aumento, a pesar de los acontecimientos del año 2.001 en los EEUU., tanto en lo referido al crecimiento del personal aeronáutico, como al aumento de las actividades aéreas propiamente tal. Las Empresas Aéreas nacionales han adquirido nuevas aeronaves, muchas Líneas Aéreas internacionales han comenzado a operar en Chile y otras han desarrollado un aumento en las frecuencias de sus vuelos.

A la par con lo anterior, la tecnología es un agente que participa directamente en la actividad aeronáutica. Los nuevos equipamientos satelitales, computacionales y de transmisión de datos son un gran apoyo para el cumplimiento del cometido, lo que se materializa en Servicios de Tránsito Aéreo, Meteorología, Certificación y Normalización. La Dirección de Aeronáutica está en frecuente contacto con las Organizaciones Aeronáuticas extranjeras para así mantenerse actualizada en materia de nuevas tecnologías.

El Supremo Gobierno ha encaminado diversos esfuerzos orientados a la modernización y optimización de la Gestión Pública, de los que la D.G.A.C. se ha hecho partícipe suscribiendo un compromiso de modernización de su gestión. Esto implica que se deberán desarrollar iniciativas que permitan aunar estos aspectos con los objetivos de la organización.

---

La capacidad de la organización de responder a un cuestionamiento cada vez mayor de su actuar, tanto en la ejecución de sus funciones como en el desarrollo de ella.

Este cuestionamiento, procederá de los organismos fiscalizadores (Congreso, Gobierno y por supuesto de la Contraloría), de sus usuarios (líneas aéreas, empresas relacionadas con la actividad aeronáutica), de los pasajeros y público en general y finalmente del sector privado que la ve como una buena posibilidad de negocios.

El mejoramiento de los servicios que da actualmente a sus usuarios, lo que acarreará un mejoramiento de su imagen. Este aspecto va desde el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria (horizontal y vertical), la atención de los operadores para sus operaciones terrestres y aéreas, los servicios al pasajero y al resto de los usuarios de los productos aeronáuticos.

La aclaración de su rol como un agente de desarrollo económico y social.

La consideración del rol que jugará la D.G.A.C. en los aspectos de Defensa Nacional, para lo cual se debe trabajar integradamente con personal de la Fuerza Aérea, en los proyectos de interés común.

La necesidad de mantener las actuales capacidades requeridas para brindar los servicios. Esto último, sin cruzar la línea que marca la separación entre el concepto de inversión y gasto.

La observación de lo que acontece con la futura introducción de la tecnologías relacionadas con CNS-ATM (Comunicación, Navegación, Vigilancia-Gestión del Tránsito Aéreo). En este sentido se debe ser realista y no pretender ir a la vanguardia tecnológica "per se" sino que como necesidad de aplicar los productos del desarrollo

---

tecnológico, cuando sean confiables, normalizados, que tengan sentido práctico para nuestras realidades y que sean aceptados por la comunidad aeronáutica.

Algunos de los aspectos señalados mas arriba involucran adoptar definiciones, desarrollar estudios, establecer políticas, normas y procedimientos, actividades todas que requieren de tiempo para alcanzar resultados. En algunos aspectos, se estima un tiempo de tres años, como es el caso del desarrollo y maduración de ciertas metodologías de evaluación y el de algunos sistemas de información.

Lo anterior, hace aconsejable entonces, considerar que el Plan de Desarrollo se divida en dos grandes líneas de actividades. La primera de consolidación de los proyectos en actual desarrollo, orientados a los servicios de tránsito aéreo y meteorológicos, que debería extenderse por un período aproximado de tres años.

La segunda, de formulación de los Objetivos Estratégicos y Desarrollo de la Gestión de tal manera que permitan el posicionamiento de la D.G.A.C. en el sitio al que estratégicamente se determine acceder.

Para el primer conjunto de actividades, materia de este plan, se considera lo siguiente:

- a) El desarrollo se orientará fundamentalmente a completar los proyectos de desarrollo de los servicios de navegación aérea ya iniciados y a las capacidades, que según lo establezcan los organismos operativos, se deban mantener y/o aumentar para los servicios de tránsito aéreo y meteorológicos.

La base de esto serán los proyectos ya revisados y aprobados por las diferentes Organizaciones. Lo anterior se hará por la vía de la licitación de los

---

sistemas requeridos para satisfacer las necesidades definidas para este mediano plazo.

- b) La materialización de lo anterior se efectuará considerando los fondos proyectados para inversión del período 1996-2000, según la proyección de ingresos, gastos, compromisos pendientes. Si por la magnitud de los recursos financieros que demandan los diversos proyectos se exceden las asignaciones anuales.
  - c) Se podrá recurrir a la adquisición con crédito proveedor, para lo cual se dispone de los fondos que se señalan, agrupados por proyectos.
  - d) Paralelamente, se asignará máxima importancia al aumento de la eficiencia administrativa por la vía de encauzar a las organizaciones internas al cumplimiento de la reglamentación actual. Si se detecta que esta reglamentación no es adecuada se podrá solicitar su modificación. En este rol enfatizará su labor la Inspectoría que, además de sus funciones específicas, deberá estructurar un sistema que permita el control de este cumplimiento de funciones.
  - e) Como parte del desarrollo organizacional se continuará complementando el avance informático de la organización, con acento en el desarrollo de sistemas de información para la gestión.
- 
-

## 8.- DIAGNOSTICO DE LA DIRECCION GENERAL DE AERONAUTICA CIVIL

Para hacer un diagnóstico de la Dirección General de Aeronáutica Civil. Es preciso saber cuales son sus: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, es decir su Análisis FODA. Esto se enmarca de acuerdo a la administración de los recursos operativos y administrativos de la D.G.A.C.

### **Fortalezas**

Las fortaleza de la organización, son las siguientes:

- a. Instalaciones y equipamiento adecuado para satisfacer necesidades que el servicio requiere. La D.G.A.C. cuenta con alta tecnología para cumplir su misión, tecnológica que va a la par con la de Organizaciones aeronáuticas extranjeras. Cuenta con equipos de recepción satelital de alta resolución; equipos computacionales modernos para la medición de parámetros de determinación de posición de aeronaves; enlaces computacionales para la comunicación nacional e internacional y almacenamiento de datos; radares meteorológico etc.
  - b. El potencial humano de la Organización. El personal de la Dirección General de Aeronáutica Civil (D.G.A.C.), está compuesto por técnicos y profesionales altamente capacitados y especializados en materias propias al ámbito profesional y aeronáutico. La D.G.A.C. cuenta con su propia Escuela Técnica Aeronáutica, en donde se forma y especializa al personal.
-

- c. Realiza el cobro de tasas y derechos aeronáuticos con el fin de autofinanciar sus proyectos, ingresos que permiten la operación de sus unidades operativas y administrativas en el cumplimiento de su misión.
- d. Cuenta con estaciones propias (VOR, NDB, DME, ILS) que se utilizan para establecer la posición de las aeronaves en el espacio, la determinación de los rumbos y la aproximación y despegue de ellas en los aeropuertos.
- e. Una red de estaciones meteorológicas para obtener información tanto para el desarrollo y control de las operaciones aéreas, como para fines de públicos.
- f. Frecuentemente se están actualizando los planes y programas de estudio de los cursos de capacitación, que van a la par con el crecimiento de la actividad aeronáutica.

### **Oportunidades**

- a. De acuerdo a las política de desarrollo, se estima que entrando al siglo XXI, la D.G.A.C. experimentará un marcado crecimiento en lo referido a la concesión de su principal terminal aéreo (Aeropuerto Arturo Merino Benítez), seguido de los restantes aeropuertos y aeródromos de todo el país, se espera que con esto se proporcione al usuario un servicio más rápido y seguro.
  - b. La D.G.A.C. por su naturaleza y siendo su función principal netamente de servicio, no tiene competidores en la venta de servicios en lo que se refiere a: ayudas a la navegación aérea, pronósticos meteorológicos, comunicaciones, asistencia técnica y apoyo para las operaciones aéreas.
-

**Debilidades**

- a. La Estructura Orgánica que posee actualmente hace lenta la toma de decisiones, debido a la gran estructura de la organización.
- b. Estructura Orgánica vertical. En la DGAC. se aplica la verticalidad del mando, lo que conlleva a una burocracia innecesaria, tanto en la toma de decisiones, como en las comunicaciones de la organización.
- c. En lo referido a la administración del personal, existe una dualidad, El personal de la DGAC, está sujeto al Estatuto Administrativo en lo que referido a la administración del personal y al DFL 1 (Estatuto de las Fuerzas Armadas) en lo que respecta las remuneraciones del personal.
- d. Los funcionarios de la Organización no tienen un real incentivo de progreso en la Organización, pues no existe Carrera Funcionaria.
- e. A pesar de tener ingresos propios está sujeta a normas y políticas del Estado.

**Amenazas**

- a. Existen factores ajenos al control de la Organización que podrían afectar el servicio eficiente como son el peligro aviario por presencia de aves y animales en las pistas, problemas climatológicos (neblina) etc.
  - b. Se presenta como una amenaza los Servicios Meteorológicos que presentan otras organizaciones como la Armada y Universidades.
  - c. La privatización o concesión de algunos servicios de la Organización, puede ser una amenaza si la nueva administración no responde a las expectativas de seguridad y buen servicio establecidas.
- 
-

## 9.- ANÁLISIS DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL EN LA DGAC

La Dirección General de Aeronáutica Civil, se encuentra inserta en el Marco de Modernización de la Gestión Pública, que patrocina el Supremo Gobierno adquiriendo diversos compromisos de mejoramiento en su gestión, en particular aquellos relacionados con el desarrollo de instrumentos que fortalezcan su capacidad de evaluación, el uso eficiente y extensivo de tecnologías de información, desarrollo de recursos humanos y orientación al usuario. Cabe señalar que el propósito fundamental del proceso de modernización de los organismos del Estado, consiste en desarrollar una gestión en las instituciones públicas con las competencias y capacidades necesarias, para movilizar sus recursos de la manera más eficiente posible en pos de resultados concretos en beneficio de la comunidad y sus usuarios.

**La Cultura Organizacional está compuesta por conductas, hechos, acciones y actitudes, los cuales constituyen el diario vivir de una organización.**

La cultura Organizacional está constituida por normas implícitas, valores modelos mentales, creencias y práctica profundamente arraigadas en el diario vivir de una organización. La cultura tiene historia, un desarrollo que se da en el tiempo y que va produciendo un acumulamiento de hábitos y maneras de comportarse. Un componente principal de la Cultura organizacional en su coordenada histórica es la creación de tradición. La tradición le otorga un carácter único y particular a la

---

---

organización. La tradición es el sustrato donde se instala o se puede instalar la mística institucional.

La cultura es, por otra parte, el conjunto de creencias y modelos mentales que se van instalando en la comunidad organizacional. Pueden existir creencias arraigadas en los principios y en la tradición y pueden haber creencias instaladas en algún evento “sobrenatural” (es aquel evento que se escapa a la banda de normalidad vivida cotidianamente por la organización. Pueden ser dramáticos o felices. Su característica es que se escapa claramente a la normalidad cotidiana de la Institución).

La cultura organizacional se obtiene a través de una mirada interpretativa de los fenómenos observados y de la percepción que tienen de sí miembros de la organización. Es por lo tanto, una interpretación subjetiva y cualitativa.

### **9.1 Niveles o Tipos de cultura dentro de la organización**

También podemos conocer o analizar la cultura organizacional en la DGAC, aplicando el modelo de los tres niveles de cultura organizacional, según Roger Harrison<sup>30</sup>, se hace mención de las diferentes características de cada uno de los niveles de funcionamiento dentro de las organizaciones, basado en la escala de motivaciones de Maslow.

---

<sup>30</sup> Roger Harrison, Tree Levels of Consciousness in Organizational Philosophies, Los Angeles 1991.

---

**Estos niveles reflejan tres tipos de culturas que se dan en la DGAC.**

- a) **Cultura Transaccional:** En este modelo, el tipo de organización es jerárquica, autoritaria, motivación por temor o por expectativas de recompensas.
- Asuntos principales son el control, la seguridad, la explotación interna y externa, la competitividad respecto al poder, el estatus y las recompensas, orientadas por las ganancias y las utilidades. La organización es más bien reactiva antes que iniciadora.
- b) **Cultura Transformacional o de Autoexpresión:** En este modelo, el tipo de organización es autónoma e igualitaria, fluida y abierta, en que la orden es “nadar o hundirse”, contribuir o morir. La motivación se basa en vencer obstáculos y triunfar donde hay altos riesgos con altas recompensas. Los asuntos principales son la agresividad en la persecución de los símbolos del éxito y la competencia por el logro. La organización está orientada por el logro, el impacto y la imagen. La organización es experimentadora, tomadora de riesgos y proactiva.
- c) **Cultura Solidaria:** En este modelo, el tipo de organización es afiliativa y de cooperación, con mucha confianza y altos niveles de comunicación. La motivación principal es dar y servir. Los asuntos principales son la búsqueda de la integración principal es dar y servir. Los asuntos principales son la
-

búsqueda de la integración en un enfoque totalizante. La organización está orientada por las relaciones y el servicio. La organización es reflexiva y participativa, y los sistemas existen para servir a la gente y las tareas. (Ver cuadro).

### LOS TRES NIVELES CONCIENCIA ORGANIZACIONAL

CULTURA TRANSACCIONAL	CULTURA AUTOEXPRESIVA	CULTURA COLABORATIVA
9 Jerarquía autoritaria orientada a ventajas ganancias y utilidades.	9 Autónoma e igualitaria orientada al logro impacto e imagen	9 Afiliativa y colaborativa orientada a servicios responsables y las relaciones.
10 Reactiva antes que iniciadora.	10 Experimentadora y tomadora de riesgos.	10 Creativa, reflexiva y participativa.
11 Internamente y externamente explotadora.	11 Agresiva en persecución de símbolos de éxito.	11 Buscando integración totalizante.
12 Competitiva por el poder, status y recompensas.	12 Competitiva por el logro.	12 Cooperativa y orientada al servicio.
13 Motivación por temor y expectativas de recompensas	13 Motivación por superar obstáculos y triunfar.	13 Motivación para dar y servir

Fuente: Harrison Roger, Tree Levels of Consciosness in Organizational Philosophies, Los Angeles 1991.

La forma de como se pasa de un nivel cultural a otro, es mayormente evolutiva, ya que es difícil dar recomendaciones para intervenir en la transformación de la cultura en las organizaciones. Nuestro nivel de comprensión y manejo actualmente es muy limitado y sólo se pueden mencionar algunos factores relacionados, según el nivel que se trata de superar.



#### CUADRO EVOLUCIÓN ENTRE LAS DIFERENTES CULTURAS

REGRESIÓN

Fuente: Harrison Roger, Tree Levels of Consciousness in Organizational Philosophies, Los Angeles 1991.

De esta manera la filosofía organizacional de cada uno de los niveles tiene diferentes énfasis. La

**Cultura transaccional** se centra en la tecnología como directriz de las acciones de la organización y el poder como punta competitiva. En la **Cultura Autoexpresiva**, las personas son el centro de atención y la punta competitiva la constituye la velocidad y la agudeza para obtener contratos y resultados. En la **Cultura Mutualista**, la atención se centra en los equipos de trabajo y el trabajo de grupos que funcionan democráticamente. La ventaja competitiva en esta fase la constituye la confianza, la cooperación y su enfoque totalizante lo cual se puede apreciar en el Cuadro.

### FILOSOFÍA ORGANIZACIONAL DE LOS TRES NIVELES DE CONCIENCIA ORGANIZACIONAL

<b>CULTURA TRANSACCIONAL</b>	<b>CULTURA AUTOEXPRESIVA</b>	<b>CULTURA COLABORATIVA</b>
9 Inversión en tecnología.	9 Inversión en las personas.	9 Inversión en equipos de trabajo.
10 Tecnología y sistemas para reemplazar la deficiencia de las personas. Ello permite niveles más bajos de funcionamiento mental	10 Personas motivadas y creativas para reemplazar las deficiencias de los sistemas.	10 Sistemas de distribución del poder que requiere aprendizaje para operar al más alto nivel de funcionamiento mental
11 Tecnología como maestría.	11 Tecnología como herramientas.	11 Tecnología como sirviente.
12 Estrategias como la búsqueda de ventajas.	12 Estrategias como la búsqueda de la excelencia.	12 Estrategias como descubrimiento y creación de valor y significado.
13 Poder como ventaja competitiva	13 Rapidez y resultado como fuerza competitiva.	13 Totalidad confianza y cooperación como fuerza competitiva.

Una vez expuestos estos tres modelos de cultura, lo aplicamos a la organización Dirección General de Aeronáutica Civil, y pudimos observar que se ajusta en forma clara a las vivencias desde el punto de vista cultural, se dan claramente estos tres tipos de modelos, en los diferentes estamentos de la organización.

Por otra parte, el modelo de los tres niveles de conciencia organizacional pueden ser comparado con el modelo de Valores Opuestos de Quinn.

La relación existente entre estos dos modelos o al compararlos con el funcionamiento organizacional. La cultura transaccional, corresponde estrechamente a la orientación hacia el control interno en las empresas, que define el modelo de Quinn como el manejo de la información y comunicación con la estabilidad, el control y la continuidad. En los niveles extremos del uso gerencial de este estilo se produce la perpetuación habitual de

la tradición con flexibilidad y se puede llegar a la esterilidad de los procedimientos solicitándolos con un rigor trivial, vale decir, se produce un ambiente de burocracia petrificada.

La Cultura Autoexpresiva, corresponde claramente a la orientación hacia lo externo y el control, lo cual en los niveles normales produce logros, impacto, productividad, dirección clara hacia metas y planificación. En los niveles extremos produce un esfuerzo perpetuo con agotamiento humano y una regulación indiscriminada sobre la base de dogmas ciegos, es decir se crea un ambiente de fábrica opresiva.

Finalmente, la Cultura Solidaria corresponde a la orientación hacia la flexibilidad con posibilidad de derivar hacia lo interno o a lo externo o quizás hacia ambas.

En esta forma cultural el funcionamiento normal produce en el caso de orientación a lo externo, innovación, adaptación y cambio junto con apoyo externo y crecimiento.

En el lado negativo, produce una experimentación desastrosa y un oportunismo sin principios. La orientación flexible e interna produce en sus niveles normales: participación, transparencia, franqueza, compromiso, energía y desarrollo humano.

En las situaciones externas se produce una tolerancia externa, un individualismo descontrolado y una participación inadecuada con largas discusiones improductivas.

## **9.2.- Entrevistas Individuales y de Grupos:**

Para saber sobre la Cultura Organizacional en la DGAC, se realizó entrevistas a los funcionarios los cuales expresaron su grado de acuerdo o desacuerdo, frente a



cada una de las preguntas. Esta entrevista se realizó con personal de distintas esferas y representó una muestra significativa de funcionarios de la DGAC.

**a) Entrevista individuales:**

Se realizaron entrevistas a personas que ocupan cargos de importancia estructural y estratégica. Personas que son consideradas líderes de opinión, personas que producen efectos positivos o negativos en las demás personas, integrantes de las diferentes asociaciones y personas de destacada trayectoria en la institución.

**b) Entrevistas a grupos de personas:**

Las entrevistas a los grupos permitieron observar contrastes de opiniones, posturas, visiones y dinámicas de relaciones.

**9.3 Variables del análisis:**

Las variables que fueron consideradas para analizar la Cultura Organizacional de la DGAC fueron las siguientes:

- a) Grado de satisfacción laboral
  - b) Sistema de recompensas, remuneraciones y beneficios
  - c) Comunicaciones
  - d) Reconocimiento y retroalimentación
  - e) Relaciones interpersonales
  - f) Cooperación entre las unidades
  - g) Identificación con la institución
- 
-

- h) Motivación por el trabajo
- i) Organización y planificación del trabajo

**a) Grado de satisfacción laboral**

Los funcionarios se manifestaron satisfechos de manera moderada con su trabajo, al ahondar en ello se expresa de manera diversa y en algunos casos con contradicciones, dependiente de la ubicación o área de pertenencia del personal encuestado o entrevistado.

Algunos expresan mayor satisfacción, los funcionarios que se desempeñan en el área operativa, más que los que trabajan en el área administrativa; así como expresa una mayor satisfacción laboral el personal antiguo, más que el personal de más reciente incorporación.

Cuando los funcionarios se manifiestan más satisfechos laboralmente, es porque hay proyecciones de superación con comisiones en el extranjero.

**b) Sistema de recompensas, remuneraciones y beneficios**

Ante este punto del análisis, hay un claro consenso, tanto a nivel de encuestas como a nivel de entrevistas a grupos, la gran mayoría de los funcionarios manifiesta que las reglas y procedimientos para los premios y recompensas no están claros, que muchas veces se asignan por favoritismos o simpatías, se

*percibe que no hay una política clara para su asignación.*

El sistema de recompensa es uno de los conflictos que cobra gran relevancia

funcionarios logren superarse, pero esto resulta ser injusto y separatista, pues no todos los calificadores no tienen el mismo criterio, lo que para uno es un 7 para otro es un 6, definitivamente no es justo. Los funcionarios que están en la planta son los que más se ven afectados al no poder ascender por no haber alcanzado el puntaje necesario.

Respecto al tema Remuneraciones hay un discurso cliché de “lo malas que son las remuneraciones en el Administración Pública”, sin embargo es innegable la diversidad de beneficios adicionales que se obtienen y por otra parte se reconoce que se está un poco mejor que otros empleados públicos.

#### **c.- Comunicaciones**

Este es un punto fundamental y clave en la Cultura Organizacional de la Institución, ya que es la principal queja de entrada, no hay canales de información hacia los funcionarios, ya sea referida al proceso de modernización que se está llevando a cabo o a cualquier cambio que se esté implementando.

Una queja frecuente y que vivimos diariamente es que las ideas y proyectos quedan en los mandos superiores y de ahí no bajan, no son consideradas los posibles aportes que podrían hacer los funcionarios comunes y corrientes, que no ocupan cargos de jefatura. La información de esto mismo es confusa, a veces es sólo una filtración, con lo cual se crean rumores y diversas versiones que no guardan relación con la idea original. Todo esto va generando

---

desmotivación de los funcionarios que laboramos diariamente en esta Institución.

**d.- Reconocimiento y retroalimentación**

En relación a este punto, los funcionarios en su gran mayoría no se sienten reconocidos en su labor por parte de la Institución, un alto porcentaje manifiesta un cierto nivel de desacuerdo con la afirmación por parte de la DGAC “ El reconocimiento que se hace se ciñe a pautas claras, explícitas y conocidas por todos”.

Este punto al vincularse con las jefaturas más directas se descubre que cerca de un tercio de los jefes realiza en público un tipo de reconocimiento negativo. Esta afirmación es corroborada por los grupos encuestados principalmente de las Unidades Periféricas de Edificio Central Aeronáutico.

La retroalimentación es nula, porque lamentablemente no es bien concebida, en nuestro entorno a menudo escuchamos a las personas comentarios acerca del sentido que tiene prepararse, aparte de lograr un incremento económico, en algunos casos (solo los títulos universitarios). Por ejemplo una secretaria que hace un curso de dactilografía para mejorar su gestión, apenas sus compañeros de oficina se enteran luego se olvidan y sigue siendo la misma secretaria que ingresó a la Institución. No se considera el valor agregado. Sólo importa cumplir con lo solicitado, ni más ni menos, para tener un pasar llevadero en la DGAC, el reconocimiento casi no existe.

---

**e.- Relaciones interpersonales**

En este aspecto se distingue, al igual que en el caso de las jefaturas, dos tipos de evaluación de las relaciones interpersonales. Una a nivel de los equipos de trabajo más cercanos y otro vinculado con las jefaturas superiores.

En los Departamentos de la Subdirección de Operaciones se trata de estar en buena comunicación, porque es fundamental, no siempre se logra. Se celebran los cumpleaños del mes, existe solidaridad.

Bien es sabido que en estos últimos años se ha ido produciendo una situación de tensión y desconfianza a nivel de relaciones interpersonales, se trata de la incorporación de varias personas por conductos no formales, sin concursos, sin las competencias necesarias y muchas veces en grados superiores a los más antiguos, esto acompañado con la ausencia de carrera funcionaria genera un sentimiento de frustración y resentimiento entre los funcionarios.

A nivel de jefaturas superiores la situación cambia, las relaciones son estrictamente formales y aún más hay unidades que se quejaron de que los directivos superiores no contribuían a general un buen clima laboral, ya que otorgaban privilegios a una sola especialidad o grupo. Esto se agrava en algunas Direcciones con la implementación de normativas que violan la privacidad de los funcionarios.

---

**f.- Cooperación entre las unidades**

Este es un punto a destacar, ya que claramente el sentido y la responsabilidad con el trabajo de los funcionarios está por sobre todas las dificultades que puedan manifestarse.

Si bien en las entrevistas de grupos, los funcionarios declararon que no hay mucha relación con otras unidades salvo a nivel formal: en la encuesta, sobre el 65% evalúa positivamente las relaciones con otras unidades. Valoran la manera de realizar las peticiones tanto desde su parte como de los demás, reconocen alegrarse con los éxitos de los otros y expresan que se da una relación de colaboración entre Unidades o Departamentos.

**g.- Identificación con la institución**

El personal en general se manifiesta identificado con la institución, con su quehacer “no con las jefaturas”, como dicen ellos.

Sin embargo comienza a producirse una situación de baja en el nivel de identificación, es así que se puede encontrar una pequeña diferencia entre el personal antiguo y afiliado a CAPREDENA y el personal, nuevo que está afiliado a AFP, estos últimos expresan un menor grado de identificación. Esto se da especialmente entre las especialidades o profesiones no provenientes de la ETA.

---

Inclusive se detectó que a nivel de los profesionales jóvenes provenientes de la ETA hay un gran porcentaje realizando estudios universitarios como miras a buscar otros trabajos a futuro.

#### **h.- Motivación por el trabajo**

Además de gustarle su trabajo la gente se siente motivada y tiene ideas para mejorar su trabajo, sobre el 96% reconoce tener iniciativas para mejorar lo realizado en su Departamento o Unidad y se expresan con ideas para mejorar la efectividad y bienestar en el trabajo.

El problema está en que dicen que no les escuchan, que sus ideas no son valoradas y en otras casos, ha ocurrido que les toman las ideas y el jefe se apropia de ellas sin darles el reconocimiento correspondiente y en otros casos se valora al que menos interfiere.

#### **i.- Organización y planificación del trabajo**

Muestra claramente la falta de visión que la institución para que esta sea una organización planificada, la gran mayoría de los funcionarios dice desconocer la existencia del Plan de Modernización y del Plan Estratégico, el cual fija año a año las tareas, por tanto la mayoría dice que la institución funciona por inercia, porque no está claro su objetivo básico y los funcionarios cumplen metas y objetivos sin saber claramente el porque.

---

---

## 10.- CONCLUSIÓN DEL ANÁLISIS DE ANTECEDENTES DE LA ORGANIZACIÓN

### a) **Mejor comunicación:**

Se pensaba que con el aumento de la tecnología, y la aplicación de nuevas metodologías en los tipos de comunicación, esta mejoraría considerablemente dentro de las organizaciones, trayendo efectos positivos que redundaría en todos los aspectos de la institución. Es sumamente triste tener que señalar que tales consideraciones no tuvieron los efectos esperados. Se propugna que deben ser transversales, sin ningún tipo de interferencias, se deben utilizar todos los medios y estos deben estar al alcance de todos los servidores públicos sin excepción.

Sin embargo hoy en día, las jefaturas, son las que más utilizan estos medios ( Internet, intranet, email, etc.). ellos utilizan el 70% del tiempo laboral frente a un computador. Los subordinados, si ocupan el 15% del tiempo de su trabajo frente al computador, están perdiendo el tiempo. Por tanto se le limita o se le prohíbe su uso.

### b) **Trabajo en equipo:**

Se señala que la única forma de alcanzar los objetivos y metas propuestas, sería a través de la creación de grupos interdisciplinarios que fuesen productivos y que facilitaran las relaciones entre todos los estamentos de la organización. Hoy vemos que, una vez más, los estamentos menores son

---

relegados a la ejecución de las labores que les señala el Estatuto Administrativo.

Por otro lado, aun se observa que en los estamentos superiores es difícil mantener la cohesión, pues comienzan a prevalecer los intereses de grupos, la lucha de poder entre las jefaturas y otros aspectos que muestran la imposibilidad de aplicar este aspecto, en el actual proceso de modernización de la gestión de la Administración Pública Chilena.

**c) Participación para todos:**

Se señalaba que para alcanzar las metas debían ser consideradas todas las opiniones, es así como al comienzo de la aplicación de el proceso de modernización de la gestión, se dio muestra de que sería de esta manera, pero a poco correr el tiempo, se comenzaron a dar muestra de que las opiniones de las jefaturas eran las que realmente tenían peso y por tanto se desestimaba la de los funcionarios de menor rango. Esto una vez más dejó mal parado al proceso, los funcionarios se sintieron engañados y muy defraudados y como tal, poco a poco tomaron distancia y sólo se limitaron a realizar las tareas, más por los incentivos que traía el cumplimiento de metas, que por el hecho de sentirse involucrados o parte de su creación.

**d) Capacidad de iniciativa e innovación:**

Se pretendía aprovechar al máximo toda la capacidad de iniciativa e innovación de todo el personal de la organización. Sin embargo, hoy en día

---

esta capacidad solo es reconocida a las jefaturas. Paradojalmente este aspecto, está contenido como un ítem dentro del proceso de calificación.

También es paradójal, que las jefaturas exijan capacidad de innovación a sus subordinados para calificarlo. Sin embargo, cuando un subordinado da muestra de capacidad de crear e innovar, muchas veces no es bien mirado. Pues, de acuerdo al nivel profesional que ocupa el subordinado, nace la necesidad de tener todo bajo control, no se puede crear sin consultar al Jefe superior, el celo profesional se hace presente y por de pronto, algo tan común dentro de la cultura organizacional en Chile, brota por los poros el tan conocido, temor a la sombra.

Como análisis final, se podría plantear, que en general la mayor parte de los aspectos considerados para efectuar el análisis, mostraron cierto cambio que denota en algunos casos un cierto grado de satisfacción con la aplicación del proceso de modernización de la gestión. En especial en los mandos altos de la institución quienes sienten que han contado con grandes beneficios para el desarrollo profesional y personal, que les han permitido mejorar las condiciones en el desempeño de su trabajo. Por otro lado, las personas o funcionarios que se encuentran en los estamentos inferiores también dan a entender que su situación en cuanto a remuneración a mejorado, pero sin embargo no perciben mejorías en aspectos como el trato y las relaciones interpersonales.

---

---

**e) Lenguaje común dentro de la Organización:**

Este es un aspecto que ha sido imposible de llevar adelante, debido a que existen en su interior dos formas de ver el quehacer y el accionar de la organización. Predomina sin lugar a dudas un lenguaje impuesto por el personal militar de la Fach, que ocupan los puestos de mando dentro de ella, sin importar si este lenguaje representa el todo organizacional.

**10.1.- Nuestras Propuestas de mejoramiento de la Gestión Pública:**

Para nosotros, es muy importante que se nos presente en este trabajo, la oportunidad de entregar un aporte, el cual integra un resumen en torno a aquellas experiencias que se han ido aquilatando a través de los años que hemos ejercido como servidores públicos.

Se trata de un conjunto de propuestas que son un extracto aportado por particulares a quienes les interesa el tema y de nuestras visiones y opiniones.

Todas ellas nacidas en nosotros producto de alegrías y sinsabores que nos ha tocado sobrellevar a lo largo de nuestros años de trabajo en la Administración Pública.

Se debe entender que estas propuestas, como se señala anteriormente, se basa en experiencias vividas, por tanto, tratan de expresar cuales pueden ser los aspectos que son débiles, vulnerables o muy poco considerados cuando se pretende efectuar cambios por medio de una reforma. No pretendemos con esto señalar que somos expertos en la materia, sino que sentimos que nos avala el hecho de ser parte del sentir y el quehacer de este tipo de organizaciones, además de los

---

conocimientos adquiridos a lo largo de la carrera de Gestión Pública. Estas experiencias se han cristalizado como efecto del consenso de los integrantes que componen nuestro equipo de Tesis.

a) **Cambio de mentalidad:**

Mucho se habla hoy de la gran importancia que tiene dentro de la materialización y el éxito de un proceso, la disposición que han de asumir las personas que tendrán que sustentarlo y llevarlo adelante.

Creemos que esto se relaciona con el cambio de actitud de los actores involucrados en dicho proceso, aquello que es más conocido hoy como “el cambio de mentalidad en las personas”

Es significativo este aspecto dentro de un proceso de cambio, que podemos señalar con cierta certeza de que es acá donde se ve reflejado en gran medida el éxito del proceso de modernización, no sólo el de gestión, sino que incluso el de reforma de las instituciones del Estado.

Pensamos que tratar de efectuar cambios en los integrantes de cualquier organización en Chile, de un día para otro, sea en la forma de pensar o en la actitud de éstas, resulta imposible, pues han sido curtidos por una sociedad cuya cultura ha sido forjada durante muchos años. La única forma de provocar hoy es a través de la existencia de elementos motivadores atractivos, que no pasen solamente por el aspecto monetario, sino de muchos otros que produzcan en las personas una sensación de gran satisfacción.

---

---

Es imposible pedir un cambio de tal magnitud, sobretodo en Chile, en donde impera la cultura del “chaqueteo” que en la mayoría de los casos, esto impide que las personas actúen a conciencia. En países como Japón, el problema de la actitud, se ve superado producto de una cultura milenaria del respeto mutuo y el valor a la experiencia. Es así como, nosotros estimamos que provocar un cambio de tal envergadura en Chile, requiere una nueva visión, el cual debe ser aplicado en los inicios. O sea, a las nuevas generaciones en colegios, hogares, universidades y en las organizaciones laborales, donde se recuperen e inculquen valores, que estén por sobre la parte monetaria y por lo tanto de esta manera dejar en la historia la actual forma de motivar por medio de premios o estímulos económicos, los que aparte de ser mediocres dan resultados también mediocres.

**b) Propuesta de autocontrol:**

Toda organización, para lograr sus objetivos, requiere de una buena Administración. La dinámica del mundo actual y las circunstancias siempre cambiantes, hacen de la Administración una labor compleja, en que se debe aplicar lógica y criterio, lo que constituye un proceso.

Mientras mayor sea la magnitud de la entidad y la complejidad de sus operaciones, mayor es la necesidad de planificar, de disponer en forma más racional los recursos disponibles, de delegar autoridad a los niveles inferiores y, por consiguiente, de disponer de mecanismos que le permitan mantener el control de la organización. Es por ello, que se plantea un control interno que

---

---

no sea sólo patrimonio de los niveles superiores, sino que comprometa a cada uno de sus miembros; que requiere desarrollar principalmente un proceso de generación de confianza en las propias capacidades y competencias que poseen las personas, sea cual sea su posición dentro de la organización, que deriven finalmente en un control interno como una función de autocontrol.

Estamos conscientes, eso sí, que las condiciones que rodean a nuestro sistema público, caracterizado por una rigidez excesiva de apego a las normas jurídicas, de estructuras absolutamente verticales, burocráticas y de personeros de cada área, que no siempre cuentan con la preparación adecuada para realizar sus funciones y, por ende, la ausencia de un pensamiento sistémico, que hacen de estas intenciones un resultado un tanto difícil de concretar. Sólo la presencia de este pensamiento sistémico, proporcionara un lenguaje apropiado y cohesionado, que facilite el diseño de escenarios interdisciplinarios pero estructurados, para la construcción y reconstrucción de prácticas de control organizacional que contemple la característica que hemos señalado. Además, es necesario comprender que se es parte de un todo, que los planteamientos de cada una de las personas para mejorar la gestión son validos y dignos de ser considerados, que existe una responsabilidad grupal por el todo superior a los intereses de cada una de las partes; es decir, comprometerse con las ideas de Organización Sistémica,

---

precisamente la que se requiere en el Estado para superar la rigidez característica de su estructura.

Esto significa reconocer y aceptar que cada persona tiene capacidades para entregar su aporte, tanto en la formulación de un objetivo organizacional como en las acciones necesarias para alcanzarlo. Se debe asumir también que cada individuo requiere de cierta autonomía en el desempeño de sus funciones, aprobando la independencia, creatividad y empeño con que se actúa, lo que tácitamente requiere de un esfuerzo por parte de los líderes de practicar políticas de potestad y así contar con la capacidad de promover el espíritu emprendedor entre los miembros de un equipo.

Este nuevo significado de control, requiere de un ambiente diferente al tradicional, en donde actualmente en cada posición de la pirámide burocrática de las organizaciones del Estado, hay una instancia que fiscaliza el cumplimiento de acciones realizadas por los estamentos operativos. El autocontrol se orienta a establecer todas las condiciones necesarias para que un equipo de trabajo ponga su mejor esfuerzo en lograr mejores resultados, y por ende un buen funcionamiento de la organización.

La autonomía debe mirarse como una facultad que posean las personas para crear, a partir de un proceso recursivo, la viabilidad de su existencia depende de un contexto de cohesión organizacional y balance con el entorno. Este concepto de autonomía invita a entender la dimensión que se posee para crear una realidad mejor. Así no solo constituye una competencia de

---

autorregulación sino que, anexo a ello, importa el grado de satisfacción que tengan las personas, de conocer las posibilidades para construir una organización más viable. Es el material y la energía que se le entrega al escultor para que realice su propia obra y haga posible su existencia en el tiempo y en el espacio.

La cultura organizacional, es un ejemplo de mecanismo informal de control. No está formalizado explícitamente, pero influye de forma importante en la manera de comportarse del personal y en la toma de decisiones. Es precisamente este punto el que, en nuestra opinión, debiera ser explotado principalmente en las organizaciones, en la medida que podría considerar ciertos factores que se dan en la organización como: la naturaleza humana de los funcionarios, la toma de decisiones, el cambio continuo, entre otros, que no son considerados por el cambio formal de control y que, en cierta forma, son los determinantes para el éxito. Además, permitiría a las personas promover acciones, como por ejemplo el desarrollo y preservación de los ambientes organizacionales con valores compartidos, el desarrollo de prácticas de autocontrol y evaluación de riesgos, el mantenimiento de buenas relaciones de comunicación e información lo que implica motivación y desarrollo del personal y una mayor productividad y adhesión del personal al logro de los objetivos institucionales. Todo lo cual, al ser interiorizado por los miembros de la organización, al punto de ser parte de su cultura

---

organizacional, vendría a ser el marco ideal en donde se desarrolle esta nueva filosofía del control público.

**10.2 Algunos de los factores a intervenir para mejorar la gestión en las organizaciones son:**

- a) **Naturaleza humana de los funcionarios:** en las organizaciones del Estado se requiere esencialmente contar de personal con una gran vocación de servicio público, debido a que estas organizaciones son sin fines de lucro y no generan ganancias, lo que hace difícil poder establecer sistemas de incentivos en función de la rentabilidad, al igual como se hace en la empresa privada.
  - b) **Toma de decisiones:** Las instituciones y servicios públicos chilenos tienen una característica jurídico-legal: en donde la adopción de decisiones y la orientación de la gestión administrativa corresponde sólo a aquellos que están expresamente facultados por la ley.
  - c) **Cambio continuo:** Las organizaciones se ven enfrentadas a cambios continuos que se originan en el entorno. Se debe considerar al Estado como un gran sistema y, por lo tanto, su proceso de adaptación debe incluir autorizaciones y coordinación mayor que cualquier otro agente económico. O sea, debe ser altamente flexible.
  - d) **Medición de resultados:** Las funciones asignadas, generalmente, tienen más atributos cualitativos que cuantitativos, lo que entorpece el establecimiento de un sistema de evaluación de desempeño.
-

- e) **Desarrollo de un Control interno o Autocontrol:** Vale decir, un control interno que no sólo es patrimonio de los niveles superiores o de una función específica de la entidad sino que compromete a cada uno de sus miembros, que requiere desarrollar un proceso de generación de confianza y que solo después de cumplido este propósito es posible pensar en el control interno como una función de autocontrol en la organización.

En la actualidad se observa un proceso de hipercambio en las organizaciones, como consecuencia de la reingeniería de procesos, los ambientes tecnológicos de trabajo y las nuevas exigencias del mercado. Todo esto hace necesario que las personas que llevan a cabo los procesos de control interno en una organización se adscriban a este nuevo entorno y se transformen en un agente de cambio en un decisivo apoyo al Ejecutivo. Deben actuar con suficiente idoneidad profesional para concordar relaciones con la administración, en aras de poder desarrollar enfoques de control preventivo y proactivos en conjunto. Mediante un trabajo participativo y responsable con el Ejecutivo, se pueden establecer procesos de autoevaluación de los riesgos corporativos, así como las estructuras y funcionamiento de los controles internos.

En Administración moderna se aspira a que las personas que componen una organización acepten el profundo desafío que representa desempeñar un rol tan diferente del que tradicionalmente se lleva a cabo. Se pretende satisfacer la necesidad y creatividad y que sus ideas, como ya se dijo, sean consideradas

---

en el proceso de decisión. Los líderes, por su parte, deben formar equipos con quienes habían sido hasta ahora los ejecutores de sus órdenes, con instrucciones de rendirles cuenta de su actuación.

En el caso del funcionario público se debe promover la idea de que el control es participación, responsabilidad del cumplimiento de tareas asignadas y que su buen ejercicio puede derivar importantes aportes que contribuyan a la organización. Los niveles superiores deben apoyar la idea de mayor acercamiento hacia los sectores organizacionales asociados a los procesos, programas y actividades principales de servicio público.

Sin embargo, este nuevo concepto de control puede causar algún tipo de desconfianza entre las personas, producto de la inseguridad en sus medios para asumir un desafío de tal magnitud o quizá por la natural resistencia al cambio del individuo. No obstante, lo importante es establecer que existen factores que dificultan el cambio a un nuevo concepto de control y que ellos se deben superar si se quiere lograr el beneficio de esta nueva percepción de control.

Una vez alcanzados los propósitos de un trabajo participativo, en el cual los aportes de todas las personas representan un real valor agregado, queda por establecer como es posible que los esfuerzos grupales permitan alcanzar los objetivos generales de la entidad. Aquí, el concepto de *Autocontrol* adquiere importancia, o sea, el control que ejercen sobre su propia actuación los

---

sistemas dotados de autonomía, pero que a la vez mantienen congruencia con el sistema del cual son parte.

Cabe destacar, eso si, que “la idea de autocontrol no significa libertad para hacer todo lo que uno quiera. Las ideas de autocontrol y autonomía implican un uso responsable de esa libertad, implican mantener la cohesión organizacional, lo que significa balancear los requerimientos de cohesión con los de autonomía... hay que aprender a lograr ese balance” Raúl Espejo, “Control y Auditoria como procesos de creación de confianza” Colombia, 1997.

En el caso del autocontrol en la Administración Pública, se está frente a un gran desafío pero, al mismo tiempo, ante una realidad ineludible y de la cual depende el éxito o fracaso de cualquier esfuerzo por mejorar su eficiencia.

Desarrollar confianza en el ámbito publico reviste doble importancia y complejidad, toda vez que se trata de resaltar el propósito del Bien Común del Estado, como asimismo la actitud permanente de servicio a la comunidad por parte de la Administración, mediante una eficiente gestión.

La situación concreta es que “si hay falta de confianza, los intentos de los lideres por desarrollar procesos cooperativos provocarán angustia destructiva en lugar de ansiedad creativa” Ralph Kimbrough, “Facilitating Trust”, 1997.<sup>31</sup>

---

f) **Propuesta de Motivación:** Según Kettl <sup>32</sup> cuando efectúa comentarios sobre reformas, señala “cualquiera sea la estrategia utilizada, para resolver el problema de los recursos humanos requiere enfrentar el problema de la motivación. Tomando en cuenta que los incentivos monetarios no pueden por si solos proveer la dirección que precisan los trabajadores. En todo el mundo, los mejores empleadores ven a sus empleados no como costos sino como activos que forman parte de su empresa. Ellos centran su atención en las personas como la más importante herramienta para cumplir su misión” .

No obstante lo anterior, igual se debe reconocer que, el primer elemento de motivación es el de la remuneración. En ese sentido, se debe procurar introducir en la administración pública sistemas de remuneración que incentiven el buen desempeño. La presunción básica es que si la remuneración se vincula al desempeño, las personas trabajaran con más dedicación y eficacia. Pero pese a la diversidad de metodologías que se han aplicado para que el sistema de recompensa sea más justo, aun persisten problemas serios en la implantación de estos esquemas.

1. El primero es la dificultad en definir desempeño y producto respecto a cada individuo que trabaja en una organización compleja.

---

<sup>31</sup> Ralph Kimbrough, “Facilitating Trust”, 1997.

<sup>32</sup> Donald Kettl, citado en el artículo “La situación laboral del personal de la administración pública”, autor Enrique Saravia 1997.

---

2. El segundo es la naturaleza del trabajo público muchas veces referido a actividades muy difíciles de medir tales como: asesoría, elaboración de políticas, negociación con otras instancias del gobierno y la sociedad y en las que falta cualquier característica de mercado. Uno de los problemas más graves es la escasa suma asignada por los decisores presupuestales para estos fines, y la subjetividad a que se presta la evaluación en el área gubernamental.

Hay un desafío de motivar y envolver a los servidores públicos. Ellos deben interesarse y para ello debe diseñarse un conjunto de incentivos para la innovación y la buena administración y sistemas adecuados de responsabilidad, junto con desestímulos para el desempeño insuficiente. Más ampliamente, los funcionarios deben entender por que los cambios son efectuados y participar del proceso. Ellos tienen sus propios derechos y sentido de misión, y no son necesariamente obstructivos. El cambio exitoso debe llevar en consideración a las personas afectadas y reflejar una clara comprensión de sus historias, valores, esperanzas y expectativas. Es importante señalar que algo que produce desmotivación en los servidores públicos dentro de las organizaciones estatales, es la exclusión. Pues implica, carecer del derecho a tener derecho. Exclusión y desigualdad forman parte indisoluble de las constelaciones discursivas dentro de las organizaciones. Las mismas son parte de un “proceso histórico” a través del cual una cultura, por vía de un discurso habitual,

---

paulatinamente se despoja a los individuos de su condición humana y se les impide su ejercicio ciudadano.

Asumir que las personas son el recurso más valioso de una organización; que son la fuente de productividad y de las utilidades y que , por ende, se les debe tratar con cuidado (French y Bell: 78 - 79)<sup>33</sup>, también, obliga a avanzar hacia organizaciones que , por una parte , sean humanas, que estén orientadas al desarrollo y que deleguen autoridad y, por otra , que sean de un desempeño superior en términos de la productividad, la calidad de la producción y las utilidades.

---

<sup>33</sup> French y Bell: páginas 78 – 79, Citado por Carlos Ramírez Guerra, en el Artículo “Gestión Estratégica de Recursos Humanos y Evaluación del Desempeño en la Administración Pública Chilena”, 2000

---

## 11.- CONCLUSIÓN

Al concluir nuestro trabajo, como es de rigor, hemos elaborado una breve síntesis. Antecedentes que quedaran plasmados en este documento; para que no sólo sea de utilidad para quienes tuvimos la oportunidad de realizarlo, sino que pueda servir a otras personas que presenten un cierto interés por el mismo tema, el cual en la actualidad, se ha transformando en un elemento de estudio muy requerido por estudiantes, universidades y centros de formación técnicas.

Es así como debemos señalar que, gran parte de los documentos utilizado para desarrollar nuestro análisis, se pudo observar como muchas personas, especialistas y no especialistas, se manifiestan en relación al proceso de Reforma en Chile, con un cierto grado de pesimismo, en tanto otros lo consideran como un gran fracaso. Especialmente desde el sector privado, ligado en gran parte al sector empresarial de nuestro país, cuyas críticas son profundamente ácidas, las cuales se fundamentan en un concepto errado de lo que es reforma y modernización del Estado (para ellos modernizar es achicar la administración pública y dejar que el mercado actúe por sí solo). Sin embargo, nosotros tenemos una opinión, un tanto más realista. Pensamos que, decir que el proceso de modernización en la gestión pública del Estado, ha sido un completo fracaso sería muy aventurado en estos momentos, pues si bien los resultados en general no fueron del todo plausibles, debemos manifestar que en términos particulares si se pueden ver que, en algunos casos los resultados fueron buenos y en otros aún

---

mejores. Es así, que para el grupo, conformado por servidores públicos, sería injusto aceptar esas opiniones; más aun, cuando el mayor peso, de lo que ha significado poner este proceso de reforma en practica, la han tenido que asumir, una vez más, los trabajadores del sector público.

Siempre se supo, que al momento de aplicar el proceso de modernización de gestión en la administración pública, se encontraría con trabas, que en muchas instituciones aún persisten y que impedían e impiden la aplicación de dicho proceso. En las organizaciones se estrecharon filas en torno a las Organizaciones Sindicales, debido a que en muchos aspectos representaba una amenaza para los trabajadores Este proceso para algunos, nació con un problema congénito y se encuentra paralizado producto de él. Nos referimos a que nació sin una debida planificación, fue impuesto, y no consensuado con los actores más importante de la organización, fue aplicado producto de la necesidad de estar a tono con la contingencia imperante en el mundo y se trató de ir optimizándolo en el camino.

Como tal, se invirtieron demasiados recursos (posiblemente mucho de él, fue mal gastado) en un diseño e implementación, como también en tecnología e infraestructura. Sin embargo, jamás se pensó en el recurso humano, en como debía producirse su inserción dentro del proceso, a fin de que no fuese traumática y de esa manera evitar la ansiedad en los trabajadores y como tal la resistencia al cambio. Tampoco se pensó en inyectar suficientes recursos para repartirlo en igualdad de condiciones entre las diferentes instituciones del estado, como un elemento más de motivación. Por el contrario, se vio al recurso humano como si

---

este fuese el elemento de menor valor dentro de todos los que estaban en juego, como si este fuese carente de capacidad de pensar, de crear y falto de sentimientos.

Si fue esa la apreciación de algunas autoridades de gobierno, podemos señalar que se equivocaron, pues no consideraron que los trabajadores, incluso aquellos con menos preparación, son seres pensantes, con sentimientos y valores y con capacidad y experiencia que hubiesen enriquecido el proceso, para fortalecer la reforma, de nada sirve que se incorporen a las instituciones tecnología avanzada, si aquellos que deben usarlas para obtener lo mejor de ésta, en su mayoría no están preparados y menos aún motivados, lo que poco a poco comenzó a entorpecer la modernización, pues de su forma de actuar, de ver las cosas, y de hacer éstas, es como se da la dinámica dentro de una organización, sea cual sea el rango del funcionario y el tipo de organización. Era evidente que la Cultura de las organizaciones comenzaba a entrar en juego en el nuevo escenario que se estaba dando.

Pareciera que las autoridades no consideraron en su propuesta un aspecto tan importante como la cultura, y los diferentes problemas que surgieron producto de ésta, en su implementación, y las dificultades que esto traería al interior de las organizaciones. Se trataba de hacer que cada persona participara de dicho proceso y pusiera lo mejor de sí en él. Sin embargo, los trabajadores se vieron envueltos en un drama, pues mientras algunos lo aceptaban sin mayores reparos, hubo otros que mostraron resistencia al cambio que éste les deparaba. Es así

---

como algunos que vieron una oportunidad en él, se preocuparon de especializarse. Adquirieron una profesión, lo que les permitió lograr mejores puestos y por ende mejores remuneraciones. Por otro lado, la gran mayoría, no vio ningún beneficio en esto y por el contrario vieron cambios que amenazaban su estabilidad en el trabajo, su lugar de labores y también al interior de sus familias.

Es así como para efectuar nuestro análisis, optamos por examinar una de aquellas organizaciones que contaron con mejores condiciones y trato dentro del proceso. Pues como señalamos en párrafos precedentes, existen organismos públicos que fueron considerados estratégicos por las autoridades de gobierno, y como tal contaron con mejores condiciones de desarrollo y de operación, mientras que, en opinión de algunos expertos, existen otras que marcan el paso, pues no cuentan con recursos suficientes para efectuar sus funciones con la debida eficiencia, de esta manera, en su interior se instaura la discordia, el desgano, la inoperancia y la abulia que caracteriza a la administración pública.

Nuestro trabajo, entonces, fue enfocado en una organización que cuenta con las garantías mencionadas, se la puede definir como atípica, dentro de las organizaciones del Estado, lo que la hace muy interesante en cuanto a Cultura, pues además de ejercer una doble función en relación a la seguridad de vuelo, tienen otras características que confirman lo señalado. Es el caso de:

- a. La de prestar servicio en seguridad de vuelo, dentro y fuera del país.
  - b. Por contar con un personal que por un lado es civil (operativo) y por otro militar (jefaturas).
-

- c. Por ser regidos por el Estatuto Administrativo, en cuanto a lo que se refiere a la administración de personal, en lo referente al tema de las remuneraciones, esta afecto al DFL1 de las Fuerzas Armadas y por último el Código del Trabajo que se aplica al personal de servicios menores denominado PASM.

Las características mencionadas, hicieron de nuestro trabajo, todo un desafío, pues a veces no fue fácil comprender muchas particularidades que se dan al interior de esta Institución. Fue como ingresar a un lugar donde se viven dos mundos, el militar y el civil; muy marcados por el tipo de relación y trato, en donde constantemente se percibe el choque entre dos visiones o cultura sumamente contrapuestas

Se puede observar constantemente una lucha de poder, en conversaciones con el personal civil, brotan sin mayores reparos críticas que cuestionan constantemente la capacidad de gestión de los uniformados, sin considerar que a los civiles les cuesta mucho entender que los principales cargos dentro de la organización, queden siempre en manos de personal de la Fuerza Aérea, los que generalmente permanecen un máximo de dos años en los cargos, y en opinión de la totalidad del personal civil, se van dejando muy poco como legado positivo a la organización y muchos de los que permanecen, no hacen mas que agudizar las divisiones existentes pues siempre quedan con beneficios que sobrepasan lo legal y en algunos casos, incluso lo moral. Personas que no llegan jamás a conocer la cultura predominante en ella, y que por tanto desconocen en absoluto la forma de

---

pensar, hacer, actuar y los valores que son parte de las personas que integran la organización y que dan vida a su particular cultura. Jefaturas que llegan para permanecer un corto tiempo, la mayor de las veces, más por intereses personales que institucionales.

Como podemos observar, de acuerdo a lo anterior, se puede señalar que los cambios al interior de la Dirección General de Aeronáutica Civil, han sido superficiales, pues nadie niega que en un comienzo de la reforma se inyectaron gran cantidad de recursos, que produjeron una sensación de mucho bienestar en todos los funcionarios, desde los niveles bajos a los mas altos, se vio como mejoró la infraestructura, el aumento del gasto en tecnología y en capacitación de los funcionarios, como el aumento de gran cantidad de eventos que tenía por finalidad planificar estrategias para implementar la modernización en la gestión de la institución y con ello obtener el beneficio de asignación de modernización otorgado bajo las leyes N° 19.553 y 19.618. Por otro lado, dar a conocer de mejor forma a la Institución. Sin embargo, hubo aspectos que permanecieron igual, siguieron dándose las divisiones internas, los grupos de poder se profundizaron, el trabajo en equipo se circunscribe a las personas de cada área, impidiendo con ello una apertura a los diferentes tipos y niveles de pensamiento y por el contrario profundizando el antiguo sistema de feudos tan característico dentro del sistema burocrático chileno.

Al final podemos concluir que, al menos en la Dirección General de Aeronáutica Civil, el proceso de modernización aplicado por las autoridades de gobierno entre

---

los años 1994 y 2000, solo ha traído cambios en aspectos tecnológicos. En opinión de muchos funcionarios, esto, debido a que el Estado chileno, en estas materias, se ve obligado, pues debe responder a las normas de seguridad que exige la OACI.

Para algunos, ha transcurrido poco tiempo como para determinar con mediana precisión, los cambios que pudiese haber provocado dicho fenómeno en la cultura de la organización. Sin embargo para otros, la cultura permanece igual, pues es muy difícil que en una institución donde los principales cargos, aquellos que son de mando, están en manos de personal militar. Quienes aplican un modelo vertical rígido de dirección “Para ellos las tareas y plazos se cumplen sí o sí”, y un aspecto muy particular del modelo burocrático ( La cultura), son muy poco considerado o simplemente no tienen cabida.

---

**12.-BIBLIOGRAFIA:**

- Gabriel del Favero Valdes, Modernización del Estado garantía de la democracia, Revista Mensaje, Santiago de Chile, septiembre 1998.
  - Proyecto de reforma y modernización del Estado. [www.modernización.cl](http://www.modernización.cl)
  - [www.gestion.cl](http://www.gestion.cl) Principios ordenadores para modernizar la gestión del Estado
  - “Informe de la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado”,DIPRES.
  - Informe Especial. Modernización del Estado: Una propuesta, DIPRES.
  - Proyecto de reforma del Estado: Experiencias y desafíos en América latina
  - Marianela Armijo Quintana, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo. Consultora Noviembre 2000.
  - Creses Consultores, Proyecto Programa de desarrollo de los recursos humanos de la Dirección General de Aeronáutica civil. Abril 1999
  - M. Marcel, en “Modernización de la Gestión Pública”, pág., 9 Ed., Dolmen N° 16, 1997.
  - B. Kliksberg, “El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio: Una Agenda Estratégica para la discusión”, págs., 31 y siguientes, en “El Rediseño del Estado”, F.C.E., México 1996.
  - S. Robbins en “Administración: Teoría y Práctica”, en pág. 489
  - Marcel, 1998, titular de la Dirección de Presupuestos que supervisa el departamento de evaluación, en su comentario de la Revista del Banco Interamericano de Desarrollo.
  - Fitoussi y Rosanvallon, “Utopía del empleo”, 1998
  - Cortazar, Texto El Caso chileno de la Modernización del Estado, 1999
  - Shein, Organizational Culture Leaddership, 2° edición (1991)
-

- Schiffman & Kanuk, Citado en artículo “Dilema de la Cultura Organizacional” de Jenny Rodríguez,1997
- Martin, Citado en artículo “Dilema de la Cultura Organizacional” de Jenny Rodríguez,1997)
- Martin & Meyerson, Citado en artículo “Dilema de la Cultura Organizacional” de Jenny Rodríguez,1997)
- Eugenio Ortega Riquelme, Artículo “Notas sobre cultura y economía en Chile”, octubre 2002 *Tavares, citado en Artículo Trabajo de Administración de Medios sobre Cultura Organizacional, Universidad de Concepción 2.000*
- Freitas, 1991, *citado en Artículo Trabajo de Administración de Medios sobre Cultura Organizacional, Universidad de Concepción 2.000*
- Tomei, *citado en Artículo Trabajo de Administración de Medios sobre Cultura Organizacional, Universidad de Concepción 2.000*
- Schein,, *citado en Artículo Trabajo de Administración de Medios sobre Cultura Organizacional, Universidad de Concepción 2.000*

