

**UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO**

Carrera de: Ingeniería en Gestión Pública

**" ELEMENTOS ORGANIZACIONALES QUE ESTRUCTURAN  
LA OFICINA DE INFORMACIONES RECLAMOS Y  
SUGERENCIAS DEL SERVICIO NACIONAL DE  
CAPACITACIÓN Y EMPLEO DE LA REGIONAL  
METROPOLITANA."**

Nombre Profesor Guía: Mauricio Espinosa Cerpa.

Nombre Alumno :Alicia Betancourt Sarmiento.

Tesis para optar al título de: Ingeniería en Ejecución en Gestión Pública

Santiago  
2006

## INDICE

INTRODUCCION.....	3
CAPÍTULO I .....	6
EI PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	6
CAPITULO II .....	11
MARCO TEORICO .....	11
CAPITULO III .....	43
MODELOS ORGANIZACIONALES .....	43
El Modelo Burocrático .....	44
El Problema de la Organización.....	54
Modelo Sistémico .....	65
CAPITULO IV .....	90
SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO.....	90
CAPITULO V .....	119
Marco Metodológico .....	119
BIBLIOGRAFÍA.....	146
ANEXOS .....	148
Anexo N°1 Diagrama Organizacional .....	149
Anexo N° 2 Diagrama del Departamento de Comunicaciones .....	150
Anexo N° 3 Diagrama Organizacional representando al actual sistema organizacional.....	151
Anexo N°4 Flujo proceso de la OIRS.....	152
Anexo N°5 Entrevista .....	155

## **INTRODUCCION**

Nuestro país ha logrado mantener niveles constantes de desarrollo en las últimas décadas, atribuible a un sistema político económico de corte neoliberal que ha implicado una particular participación del Estado. Este esquema fue impuesto por el gobierno militar que gobernó hacia fines de la década de los ochenta, quedando como una herencia una serie de restricciones, que obligó al primer Gobierno de la Concertación dirigido por Patricio Aylwin, a mantener una estructura estatal rígida y no necesariamente funcional para los nuevos tiempos y el carácter democrático que debía tener el Estado.

Tanto el desarrollo de las tecnologías de la información y la necesidad de profundizar la democracia, respetando el modelo ideológico imperante, ha llevado a los últimos gobiernos de la concertación a proponer y justificar una serie de políticas públicas que han obligado a un rediseño del Estado y de su estructura, la que constantemente ha evidenciado un acercamiento al estilo de la administración privada.

Constatar esto, y confrontarlo, ha dado pie a consultar cuál ha sido el referente para poder llevar a cabo estas transformaciones, siendo el principal factor la administración de organizaciones cada vez más complejas, que incorporan un número mayor de variables y necesidades a satisfacer. El efecto producido en la administración pública ha llevado a cuestionar a los antiguos modelos administrativos, obligando a los gobiernos a

responder con el uso de las nuevas tecnologías de información y con nuevos modelos organizacionales.

Este proceso denominado por los últimos gobiernos como “Modernización del Estado”, nos obliga a dar una mirada a los modelos administrativos y buscar en ellos los elementos que se deben considerar para la implementación de estructuras que tengan por objetivo concretar este concepto de modernización

Para realizar esta investigación se escogió estudiar la Oficina de Información Reclamos y Sugerencias (OIRS), que es una estructura emanada desde el contexto de la Modernización del Estado y de sus objetivos, he implementada en el Servicio Nacional de Capacitación Empleo de la Región Metropolitana, como en todas las reparticiones dependientes del Estado.

Esta investigación pretende analizar, reconocer y describir los elementos estructurantes que deben ser considerados en la implementación y funcionamiento de la OIRS del SENCE de la RM y cómo se manifiestan sus variables, cuyo enfoque será de carácter descriptivo.

En este contexto, se ha realizado la presente investigación cualitativo-descriptivo, la que tiene por objetivo explorar el papel asignado a la OIRS del SENCE de la RM, se tomaron elementos teóricos que configuran y se justifican desde la aplicación que se hace de ellos y su identificación con teorías generales de administración.

En este contexto, en el acápite Fundamentación del Problema de Investigación se brinda la importancia del problema planteado, el que en un primer momento se abocó a establecer el modelo organizacional existente dentro de la OIRS del SENCE de la RM dentro del contexto Proceso de Modernización de la Gestión Pública.

## **CAPÍTULO I**

### **EI PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

#### **Enunciado del problema**

En nuestra sociedad las agrupaciones sociales van conformando organizaciones que no se forman accidentalmente ni espontáneamente, son creadas por individuos que poseen objetivos en común, que la acción individual no les permite alcanzar. Las organizaciones por tanto, son el fenómeno en donde se realizan actividades encadenadas por un grupo de personas, que buscan un propósito común, a través de la división del trabajo y funciones, y a través de una jerarquía de autoridad y responsabilidad.

Existen diversos tipos de organizaciones, dependiendo de los objetivos que en ellas se planteen, siendo de carácter social, públicas o privadas. De estos objetivos nacen las estructuras, las líneas de comunicación y de jerarquías, por lo que toda organización social o pública posee una orientación hacia la cosmovisión dominante en la sociedad (política, académica y ciudadana), inspirando el modelo organizacional que lo identifica, lo caracteriza, diferencia y le da imagen.

El Estado chileno, esta comprometido a diversos mandatos que ha establecido con la ciudadanía, a través de leyes y decretos que lo obligan a establecer estamentos que se relacionan, directamente con las personas.

Una de estas unidades creadas para cumplir con las políticas públicas, es el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, el que cuenta con distintas facultades y ordenanzas emanadas del poder central, para cumplir con objetivos, como es la capacitación y fomento del empleo en nuestro país.

En el cumplimiento del mandato que la ley le otorga a este organismo, ha establecido distintos departamentos, que cumplen las funciones requeridas, siendo de vital importancia la Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo de la Región Metropolitana, la que debe cumplir con la misión de ser el canalizador de la información requerida por los usuarios de este servicio público, para que puedan hacer uso de los distintos programas ofertados por el SENCE.

## **Formulación del problema**

¿Que elementos organizacionales se deben considerar para estructurar la Oficina de Información Reclamos y Sugerencias (OIRS) en el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) de la Regional Metropolitana (RM), dentro del contexto del Proceso de Modernización de la Gestión Pública?

## **Objetivos de la investigación**

En el contexto de la modernización del Estado, se han impuesto nuevos objetivos y metas obligando a un rediseño en las estructuras organizacionales de los organismos públicos. En este caso, la implementación de la OIRS en el SENCE de la R.M. implica reconocer bajo qué parámetros se está dictando esta política pública y que tipo de modelo organizacional intervienen.



## **Objetivo general**

Reconocer y describir el modelo organizacional de la OIRS. en el contexto de la administración del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo de la Región Metropolitana y las políticas y normas que la rigen.

## **Objetivos Específicos**

- Levantar diagnóstico de la OIRS SENCE RM.
- Reconocer elementos que dificultan el nivel de gestión de la OIRS.
- Establecer elementos que potencian la gestión de la OIRS.
- Reconocer las variables que permitan caracterizar el sistema de la OIRS.

## **Alcances y restricciones de la investigación**

Esta investigación será abordada desde las teorías administrativas, específicamente, desde los modelos Burocráticos y Sistémicos, para cuyos efectos, la aplicación de las variables de investigación estarán orientadas a reconocer en la OIRS del SENCE de la RM la dirección y estilo de la administración.

Se consideró el manejo de las variables sólo de estos modelos (burocrático y sistémico) basados en el análisis documental (historia del Estado chileno, reformas administrativas).

Luego de realizar un estudio de los documentos que posteriormente serán expuestos, se puede desprender como una característica de la administración del Estado la Burocracia o la instauración del modelo burocrático, que imperó con fuerza en todos los países del mundo en gran parte del siglo XX.

Como se podrá apreciar más adelante en esta investigación, los estudios de la Teoría General de Sistemas que comienza a publicarse a finales de la década de los 60 y que es incorporada como teoría de estudio, ya en la década de los setenta, se pone en práctica en la década de los 80 y de los 90, especialmente, en la actividad privada. En tanto el sector público chileno y sus administradores comienzan a utilizar este tipo de variables a finales de la década de los noventa.

En cuanto a las otras teorías, estructuralista, neo-estructuralistas, de relaciones humanas son considerados dentro de los modelos burocráticos y sistemáticos y las nuevas teorías como la de contingencia aún está en desarrollo y está siendo aplicada sólo en algunas empresas del sector privado, en general, transnacionales de la información (Sonda, IBM, entre otras).

## **Capítulo II**

### **MARCO TEORICO**

#### **El Estado y su evolución histórica desde el punto de vista de la Administración**

##### **Las constituciones formadoras del Estado chileno**

Para la comprensión de la relación del Estado chileno con sus ciudadanos, es imprescindible establecer la evolución y los grados de complejidad que este ha adquirido. Sin duda, el establecimiento de los poderes fundamentales nos entrega una visión de estas características y estos están basados, como es natural en las constituciones, que a lo largo de nuestra historia republicana se ha dado el pueblo chileno

##### **Los inicios del Estado chileno.**

En los Albores de la Conformación del Estado Chileno, el desarrollo de la política nacional estuvo dirigida a fortalecer la independencia, constituyéndose así ensayos y las primeras constituciones políticas de Chile en la segunda y tercera década del siglo

XIX, en las cuales se hace presente la conformación del poder ejecutivo, legislativo y judicial y sus correspondientes funciones y obligaciones con la ciudadanía.<sup>1</sup>

En 1833 se establece una nueva carta fundamental que rige con modificaciones hasta el año 1925. Se establecen, además de lo señalado anteriormente, aspectos fundamentales para la participación en las elecciones de las autoridades públicas, el mantenimiento de la seguridad pública y las facultades presidenciales, siendo estas últimas confirmadas en la constitución del 1925 la que aumenta el período presidencial.

En esta constitución se puede observar una serie de políticas que están vinculadas con la ciudadanía. Entre ellas tenemos la separación del Estado de la Iglesia y garantiza la libertad de culto y conciencia, asegura la protección del trabajo, la industria y la previsión social; asegura a la vez las libertades públicas y las garantías individuales.

Algunas de las modificaciones a esta constitución fueron realizadas en el período de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) la que impone limitaciones de orden social al derecho de propiedad, lo que posteriormente permitiría en el período de Salvador Allende, la nacionalización del cobre y la reforma agraria; la que otorga el voto a los analfabetos, y la que rebaja a 18 años la edad para votar.

El 8 de agosto de 1980 se reemplaza la constitución del 25, por una cuya bases fundamentales en el marco de la reforma del Estado, fue asentar el nuevo modelo

---

<sup>1</sup> Este modelo se concreta durante el período Portaliano 1830.

neoliberal que cambiaría sustancialmente la participación del Estado en el desarrollo orgánico del país.

## **Reformas del Estado**

### **La historia nacional y la modernización del sector público**

Las principales reformas del Estado han tenido como características establecer nuevos elementos que crean relaciones avanzadas con los ciudadanos, teniendo como norma el desarrollo y la modernización del país, en este sentido podemos establecer durante la instauración y desarrollo de la república algunos hitos importantes en la creación del actual modelo de Estado que posee Chile.

Los factores políticos y el contexto histórico de nuestro país fueron condicionados por los efectos económicos y sociales propios de los Estados nacientes del siglo XIX, esto es, el carácter oligárquico de los regímenes políticos que caracterizaron la república hasta las primeras décadas del siglo XX que dio lugar, a la concepción particular de gobierno que se impuso a casi veinte años después de la independencia nacional, impuesto por una clase oligárquica de carácter conservadora que persiguió la instauración del orden y la estabilidad política para el desarrollo económico.

En los comienzos de la República, durante la época portaliana, influenciado por la ilustración, se establece por primera vez en la administración pública, reformas que apuntan a la eficiencia, a la meritocracia y ética funcionaria, lo que permitió la construcción y organización de un orden político. Esto permitió, hacia los años treinta del siglo XIX, la institucionalización del Estado nacional y la formación de la nación.

El desarrollo de una burocracia relativamente eficiente, comienza con la reinterpretación de la noción de Estado y gobierno que se desprende de las reformas borbónicas del siglo XVIII, estas medidas tuvieron eco en la clase política nacional, de la época. Y como principal idea se impuso la racionalización como elemento modernizador, entregándose ciertas características del estado para ser considerado eficiente y moderno.

Algunas de esas características se pueden resumir en: <sup>2</sup>

- a) El gobierno se hace sinónimo de gestión, de acción eficiente y realizadora.
- b) El gobierno cobra un carácter, en cierto modo empresarial.
- c) Si se aplicara el criterio del rendimiento, sus logros más relevantes no son los de la justicia, sino la de la administración, obras visibles que puedan exhibirse.

---

<sup>2</sup> Sergio F. Rojas Rojas, "matriz política y recursos humanos" Profesor Facultad de Administración y Economía Universidad de Santiago de Chile, enero del 2003

Es bajo estas concepciones que se transformaron las instituciones de gobierno, con el propósito de que cumplieran las nuevas exigencias que el pensamiento modernizador que la época imponía.

Las Leyes promulgadas en 1837 dan cuenta cabal de las políticas de Estado con relación a los recursos humanos que el reciente Estado impulsaba sea como resultado de la influencia de la noción de gobierno que las reformas políticas y administrativas tuvieron en el contexto nacional, sea por las circunstancias propias del grupo dirigente que requería para la proyección sus intereses económicos de un estado que funcionara de manera eficiente.

La lectura de algunas de las disposiciones establecidas en las Leyes promulgadas en 1837 nos ilustran cómo se concebía la organización de las funciones públicas:

*..." Santiago, 15 de febrero de 1837.- Siendo de absoluta necesidad para el pronto despacho de las secretarías del Estado que los oficiales empleados en ellas tengan, además de buenas costumbres i decente comportación tan indispensables en todos los destinos públicos, una educación literaria que los haga capaces de desempeñar las varias funciones i trabajos que les son ordinariamente encargados..."*

*Artículo 1º. Ninguno podrá ser admitido en clase de oficial de número o auxiliar en cualquiera de las secretarías de Estado sin estar completamente instruido en*

*la gramática i ortografía castellana, en la Constitución del Estado i en alguna de las principales lenguas vivas de Europa.*

*Artículo 2º. Para que alguno sea admitido en la clase de oficial de número en las secretarías de interior, Relaciones Exteriores i de Justicia deberá haber cursado filosofía, literatura, legislación, derecho natural i de gentes i derecho civil. Para obtener colocación en la secretaría de Justicia se necesita además haber cursado derecho canonico i el conocimiento de la lengua latina..."<sup>3</sup>*

La organización administrativa creada por Portales, sostiene el historiador de la evolución administrativa en Chile, Germán Urzúa, se mantuvo hasta 1891, e inspiraron en el siglo XX proyectos de reformas concebidos, especialmente bajo un marco de autoritarismo o dictadura. Entre los aspectos que caracterizaron esta organización administrativa, podemos señalar los siguientes puntos: <sup>4</sup>

- a) La imposición de una ética funcionaria
  
- b) Disposiciones que permitieron mejorar las comunicaciones del gobierno y las autoridades subalternas.

---

<sup>3</sup> Mario Góngora, Ensayo histórico sobre la noción del Estado en Chile en los siglos XIX y XX. Editorial Universitaria, Santiago 1986.

<sup>4</sup> Mario Góngora, Ensayo histórico sobre la noción del Estado en Chile en los siglos XIX y XX. Editorial Universitaria, Santiago 1986.



c) Disposiciones relativas a procedimientos para el ingreso a los diversos departamentos ministeriales.

Esta organización administrativa que se implementa en el Estado, a pesar de ser simple, fue un factor importante de la expansión del mismo, dándole un marco ético de lo que debiera ser el servicio público y una política que establecía los procedimientos para el ingreso a los cargos directivos y de funcionarios del Estado, son la mayor contribución realizada por el régimen portaliano.

Posteriormente, se da un nuevo impulso en la conformación de un Estado moderno a fines de la década de los años veinte y comienzo de los treinta, se producen importantes reformas políticas y administrativas tendientes a establecer criterios de racionalidad administrativa y estructurar un conjunto de medidas modernizadoras.

### **La reorganización administrativa**

Los intentos de reorganizar se impulsaron en el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1927 -1931), la que responde, en cierta medida, a dos tendencias propias de su época: la primera, un Gobierno fuerte comandado por funcionarios partidarios al mismo, tanto a nivel central como local y la segunda, corresponde a la visión del rol del Estado, definiéndolo como intervencionista, especialmente en la economía y en área social.

Este nuevo modelo fue llevado a cabo por Ingenieros Civiles chilenos, los que introducen aspectos científicos y tecnológicos iniciándose el período de tecnocracia, vinculando la política y la administración.

A fines de los años treinta, a diferencia del período anterior, el frente popular llega al poder a través de una alianza de partidos políticos de centro e izquierda y tras ellos, grupos sociales de los sectores medios y populares. Esta nueva coalición política fue portadora de nuevas políticas y, en parte, continuadora de una concepción del Estado en cuanto a su rol en la conducción económica y social, la que fue posible mediante el desarrollo de la industria nacional a través de la “Industrialización por sustitución de importaciones <sup>5</sup> (ISI)”, en donde la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) creada en el año 1939 juega un papel fundamental.

En el área de la Administración pública, se privilegia lo técnico y profesional en determinadas áreas de la institucionalidad, en particular la económica, la que estaba constituida, a diferencia del período de Ibáñez, principalmente por ingenieros y, en menor medida, en otros profesionales de diversas especialidades tales como los

---

<sup>5</sup> Modelo implementado por la CEPAL, para el desarrollo económico de los países latinoamericanos, Hasta la década de los ochenta, la aplicación de las políticas industriales en los países de América Latina siguió la propuesta del modelo de sustitución de importaciones, la cual postulaba la intervención directa e indirecta del gobierno (incentivos fiscales, crediticios, y protección comercial) como mecanismo indispensable para lograr el desarrollo industrial, lo cual se justificaba por las debilidades estructurales de estas economías, tales como:

- Concentración de las exportaciones en productos de origen primario.
- Evolución desfavorable en los términos de intercambio.
- Mercados internos incipientes, fragmentados y reducidos.
- Escasez de capital, mano de obra calificada y debilidad empresarial.

El modelo de sustitución permitió a los países latinoamericanos entrar en un proceso de industrialización que duró alrededor de tres décadas, y fue reemplazado por el modelo de apertura comercial, el cual hoy se aplica de manera generalizada en toda América Latina.

abogados, ingenieros comerciales, participantes algunos del gobierno de Ibáñez y cuya impronta se ve reflejada en el área financiera del Estado y de fomento a la producción, de la cual nace la CORFO, consolidando un sistema burocrático fuerte y especializado, que logra en esta área un desenvolvimiento industrial sostenido y menos vulnerable a las fluctuaciones externas.

En este período, la formulación de una política de Estado no estuvo ajena a las distintas visiones políticas sobre el desarrollo nacional, desde quienes propician un función Interventora del Estado, a aquellos que limitaban esta intervención a aspectos más bien protectores de la competencia internacional pero liberales en el mercado interno; visiones de clase entre quienes representaban los intereses de los sectores laborales y quienes representaban el capital, a pesar de esto, prevalece como único criterio para la modernización del Estado, la implementación de un modelo burocrático.

Este modelo burocrático durante el Gobierno de la Unidad Popular del Presidente Salvador Allende Gossens, tuvo modificaciones revolucionarias, dándole una nueva dirección al aparato del Estado. Sin embargo, esta transformación se ve interrumpida por el golpe militar.

La planificación que impuso la dictadura militar, que se convirtió en una ingeniería económica a gran escala, la que estuvo a cargo de los economistas formados en la Universidad de Chicago, "los Chicago boys", quienes junto con gremialistas (Jaime Guzmán a la cabeza) implementaron un sistema neoliberal fuertemente antiestatal.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Cristián Gazmuri: Artículos de prensa "El lugar de Pinochet en la historia. Una interpretación política de la experiencia autoritaria. 1973 - 1990", Universidad Católica de Chile.

## **Reorganización administrativa en los gobiernos de la concertación**

### **Gobierno de Patricio Aylwin.**

Luego del plebiscito del sí y el no, con la derrota de Pinochet, se celebran elecciones, donde compiten básicamente dos bloques, quienes apoyaban la dictadura (la derecha) y sus opositores agrupados en la Concertación de "Partidos por la Democracia" quienes finalmente llevan al poder a Patricio Aylwin, este candidato que es propuesto por un conglomerado de partidos políticos de centro y centro izquierda, recibe la banda presidencial del propio Pinochet, pero más adelante quedaría claro que no todo el poder.

Con una Constitución deslegitimada y con una serie de leyes reservadas y secretas, Patricio Aylwin asume el poder, con una gran amenaza a la gobernabilidad del país, en especial por la constante amenaza de parte de los militares y Pinochet a su cabeza; en que se presionaba al gobierno de la concertación para que no modificara lo que ellos llamarían la gran obra del gobierno militar, es así que no se puede realizar ninguna revisión de los procedimientos instalados por la dictadura, en materia de privatizaciones, cargos públicos establecidos en el régimen anterior y una ley que consagraba la inamovilidad de algunos cargos públicos.

“El período de Aylwin se ve muy marcado por factores de amarre y rigidez heredados en el cambio desde la dictadura militar al régimen democrático, entre ellos figuran: la fijación del presupuesto para el primer año del nuevo gobierno; congelación de las plantas de personal; limitación de los nombramientos políticos o de exclusiva confianza; y sanciones a través de un conjunto de normas legales y administrativas que restan flexibilidad a la gestión pública”<sup>7</sup>

Esto fue creado con la excusa de evitar la burocracia partidista por parte de Pinochet entre otras medidas de presión.

Esta sombra de golpe de estado tuvo sus máximas expresiones en el llamado boinazo y luego en el ejercicio de enlace que realizaran las FFAA y colocaran en jaque al gobierno, esto dió como resultado que se implementara la política de los consensos en donde los partidos de derecha de nuestro país, representarían los intereses del antiguo régimen y la defensa de las “bases institucionales de la nación” que impusiera a sangre y fuego la dictadura militar.

Esto tiene una gran repercusión en el aparato estatal, ya que el establecimiento de un gobierno elegido por los ciudadanos y con un programa que establecía la participación social y ciudadana como principal factor de democratización, así amplía la

---

<sup>7</sup> Alvaro Ramirez Alujas, “Reforma del Estado, Modernización de la Gestión Pública y construcción de capital Social, El caso Chileno (1994-2001)

responsabilidad del Estado en las materias básicas de desarrollo social, educación, salud, previsión, etc.<sup>8</sup>

Durante el gobierno de Patricio Aylwin,( llamado período de “ Crecimiento con equidad”) el proceso de modernización se ve fundamentado en dos fuentes. La primera radica en las Bases Programáticas del Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia para el período 1990 – 1994; la segunda la encontramos en el Informe de Misión 1990 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En la primera, se señalan dos objetivos principales orientada al aparato estatal y a la Administración Pública:

- a) La democratización del aparato estatal, que involucra la elección directa de las autoridades municipales, la participación y decisión de la ciudadanía en las distintas instancias de poder regional y local, lo cual incluía tanto el fortalecimiento de las organizaciones sociales como la plena inserción y participación en las estructuras del Estado, desarrollando líneas de acción adecuadas al nuevo contexto democrático.
  
- b) La descentralización de la administración del Estado, para lo cual se pretendía dotar de mayor autonomía institucional, financiera y técnica a las autoridades regionales y comunales para decidir sobre programas y proyectos de su competencia, y para

---

<sup>8</sup> Programa de Gobierno de Patricio Alwin Azocar 1990-1194

enfrentar la multiplicidad de problemas económicos, sociales y culturales en sus respectivos espacios geográficos participando en la gestión local del desarrollo nacional.

La segunda, se sustenta en el análisis que se deriva del Informe de Misión del Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo, que da cuenta de los principales desafíos que enfrenta el recién asumido gobierno democrático en marzo de 1990. Entre sus planteamientos básicos encontramos ciertos principios que debieran orientar el esfuerzo de transformación del aparato público en dicho contexto, ellos son:

- Mejoramiento de la eficacia y eficiencia del aparato público sin presionar por aumentos sustanciales en el gasto público.
- Más que un Gran Proyecto de Modernización Global, se recomienda “un conjunto coherente de líneas de acción en áreas estratégicas que permitan mejorar la situación actual sacando el mejor partido de la realidad existente.
- Énfasis a los aspectos de participación activa de los diferentes actores sociales que intervienen en la implementación de las líneas de modernización a desarrollar.

La identificación de problemas (estructurales y funcionales) detectados en la administración pública chilena se circunscribió en las siguientes áreas:



- Disfunciones en la coordinación global de políticas.
- Problemas de funcionamiento interno de los Ministerios.
- Deficiencias en el ámbito de los Recursos Humanos.
- Ausencia de Mecanismos de Planificación y Control de Gestión.
- Insuficiencias en el Proceso de Descentralización y Participación Ciudadana.

Tomando como base el anterior diagnóstico, se propusieron las siguientes líneas de acción para modernizar la gestión pública y así adecuarla al nuevo contexto democrático:

- Fortalecer la Coordinación de las Políticas Públicas.
- Mejorar la eficiencia en el funcionamiento interno de los Ministerios.
- Desarrollar los Recursos Humanos en la Administración Pública.
- Perfeccionar el Proceso de Descentralización.
- Impulsar el Proceso de Modernización de la Gestión Pública.

Es así, como efectivamente podemos afirmar que existió una preocupación en la elaboración de estudios y propuestas coherentes acerca de la necesidad de modernizar el aparato público desde comienzos de los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. No obstante, observamos que muchas de dichas líneas de acción recién comenzaron a tomar cuerpo a fines del año 1993, cuando se implementa el

llamado Plan Piloto de Modernización en cinco instituciones públicas que ya habían comenzado (de manera independiente) procesos de transformación en su gestión.<sup>9</sup>

De la misma manera los nuevos administradores, muchos de ellos exiliados durante la dictadura, trajeron consigo una nueva mirada del modelo institucional, ya no centralizado, (por la experiencia de muchos de ellos en los países con economías centralizadas con un mal concepto del socialismo), sumados a los sectores educacionales superiores chilenos que abogaban por teorías liberales o neoliberales, (Escuelas de economía de la U de Chile y de la Pontificie Universidad Católica de Chile, entre otras), las que influenciaron

---

<sup>9</sup> Programa de gobierno de Patricio Aylwin Azocar 1990-1994

a toda una generación de profesionales, en especial a los relacionados con carreras de administración y economía, a seguir modelos Sistémicos de administración y liberales en economía.

Este es el punto en donde las nuevas teorías de administración y la realidad se encuentran y confrontan. El modelo burocrático que con deficiencias o no, tenía sus defensores en quienes apoyan a un Estado interventor (la izquierda chilena), y los renovados que lideraban las políticas de los consensos dentro de la concertación y apoyaban un estado subsidiario, más pequeño, pero más eficiente desde le punto de vista de los recursos y su manejo. Estos últimos, principalmente se mueven bajo una nueva teoría que relaciona mas variables y son ellos quienes posteriormente impulsaran las reformas más significativas del segundo gobierno consecutivo de la concertación en manos de Frei Ruiz Tagle.

## **Gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle**

### **La concertación en su segundo período**

Un cambio sustantivo se experimento en el contexto político y económico que vivió el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle, dado que hizo usufructo de una política de consensos, establecida por el gobierno anterior que como se dijo tenía como principal

misión la gobernabilidad y la necesidad de frenar cualquier impulso golpista que nuevamente llevara a los militares al poder.

Frei a diferencia de su predecesor, gozó de las ventajas de vivir un período de gran crecimiento económico y una disminución de la influencia de Pinochet en la política nacional, además de mantener un sistema económico que no era cuestionado por los grupos económicos más poderosos del país. Por el contrario, más sincerado, ya que no se denominaba tan claramente como en sus inicios “economía social de mercado”<sup>10</sup> por diversos hechos el crecimiento económico experimentado esperanzó a una parte importante de la población, a que efectivamente el modelo económico neoliberal era capaz de llevar a Chile hacia el desarrollo.

La mayor inversión extranjera, de miles de millones de dólares, trajo la idea de un aumento sustantivo en el empleo y en la diversificación económica, lo que más tarde se esfumaría por la llamada crisis asiática y que esa inversión millonaria estaba apuntada esencialmente a la explotación del cobre por parte de transnacionales, con el consiguiente perjuicio que hasta el día de hoy ha producido a los recursos chilenos y la baja empleabilidad que ha significado finalmente.

Este boom permitió que se establecieran políticas tendientes a reforzar el modelo económico neoliberal y por tanto con una gran influencia de la teoría de sistemas en la

---

<sup>10</sup> Alejandra Krauss, “Pobreza, Solidaridad y Desarrollo” (Síntesis de Exposición de la Ministra en club de Roma), Valdivia noviembre de 2001, Mideplan

administración pública, intentando una modernización que hasta el día de hoy se implementa y consolida, teniendo como orientación el modelo Sistémico en reemplazo de uno esencialmente burocrático, que desde la dictadura militar ha sido materia de reforma.

Esto básicamente tiene que ver con las bases ideológicas establecidas, que poseen su mayor expresión en el área económica, respondiendo la configuración del Estado a esta situación.

No deja de ser sintomático que dentro de los planes de reforma de la institución pública, el concepto de probidad sea uno de los ejes fundamentales dentro de sus inicios, (transparencia y probidad de los servidores público) conceptos que defienden un aparato Estatal de mayor compromiso ideológico, a diferencia de uno gerencial pragmático. En las actuales reformas del estado, se da una nueva concepción del modelo sistémico al incorporar elementos valóricos, como servicio público, democratización, participación ciudadana, etc. pero que no rompen con el esquema general de concepción económica neoliberal y esencialmente sistémica.

Una característica fundamental de este modelo es su pragmatismo, ya que su interés no está en los elementos que componen el sistema, sino en las relaciones que se establecen, dejando de lado los valores que poseen estos elementos constituyentes.

Como se indicó durante el gobierno de Frei dió inicio a la llamada modernización de la gestión pública, evitando la denominación "Reforma del Estado", esto se explica tanto

por el contexto político experimentado en ese período (una gran cantidad de privatizaciones de bienes esenciales y una oposición natural de los trabajadores y los partidos progresistas), como por una concepción administrativa que ve como un modelo ineficiente la burocracia estatal.

Es durante este período que se inicia el proceso modernizador vinculado con el desarrollo de la gestión de los servicios públicos, es así como el 6 de Diciembre de 1994 se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, establecido dentro del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Este plan estratégico estuvo dirigido a la implementación de procesos destinados a fortalecer la gestión pública tomando en cuenta los siguientes puntos: <sup>11</sup>

#### **a) Transparencia y Probidad**

El gobierno respaldó una política de rechazo a la corrupción, promoviendo las medidas propuestas por la Comisión Nacional de Ética Pública en materias como el Código de Ética Pública, responsabilidades administrativas, tráfico de influencias, declaración de patrimonio e intereses y donativos.

---

<sup>11</sup> Enrique Cañas, Extracto de “ Modernización de la gestión pública del Estado de Chile 1994- 2000; los énfasis de la modernización en el programa de Eduardo Frei Ruiz Tagle”, Fundación Frei.

Otro impulso son los balances integrales de gestión que deben hacer los servicios públicos y la obligación de las autoridades de declarar sus bienes antes de asumir sus cargos. Se incorpora además el principio de la eficiencia y la rapidez en el cumplimiento de las funciones y se explicitan claramente las sanciones aplicables a las transgresiones de las normas sobre probidad.

## **b) Calidad de Servicio y Participación Ciudadana**

Se creó el Premio Nacional a la calidad de los servicios públicos y el Premio Nacional a la innovación en la gestión pública. Para apoyar a los gerentes públicos se realizaron seminarios regionales de formación sobre modernización y sobre el premio a la calidad de los servicios públicos.

## **c) Aplicación de Nuevas Tecnologías de Información**

En 1998 se creó una Comisión Nacional para las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, cuyo informe contiene una serie de recomendaciones. Entre ellas, se otorgó validez al documento electrónico y a la firma digital dentro de la administración pública. El Ministerio del Interior licitó la primera etapa de una intranet gubernamental, que permitirá a mediano plazo conectar todos los servicios públicos a nivel central y regional. La creación de sitios web capaces de prestar servicios a la ciudadanía y el desarrollo de redes de información, han configurado un modelo de interacción entre ellos



#### **d) Recursos Humanos**

Aquí destaca el incremento de la capacitación, la creación de un fondo para mejorar los ambientes de trabajo, la extensión del seguro contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y el mejoramiento de las rentas de los funcionarios. Se realizaron estudios sobre mecanismos de selección de personal y un estudio de diagnóstico de la situación de los directivos del sector público.

#### **e) Gestión Estratégica**

En este tópico destaca la creación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión, exigiendo de los servicios públicos comprometer metas en condiciones de ser evaluadas con aquellas que se habían trazado en etapas anteriores. Otro avance importante es el Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales por expertos externos e independientes que informan al Congreso. En conjunto con la Dirección de Presupuestos se está mejorando el sistema de gestión presupuestaria vigente, de manera que se privilegie el cumplimiento exitoso de los planes de desarrollo.

#### **f) Descentralización decisoria**

A través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), los ministros comprometieron un conjunto de 318 medidas para desconcentrar los servicios públicos. Por otra parte, con la creación en 1993 de los gobiernos regionales, se regionalizó la inversión pública.

#### **g) Fortalecimiento Local y Regional**

El gobierno de Frei se preocupó de promover la participación de la ciudadanía en el ámbito local. Se financiaron un conjunto de programas de administración regional y local con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

### **Gobierno de Ricardo Lagos**

#### **Crecimiento con igualdad<sup>12</sup>**

Posteriormente durante el tercer gobierno de la concertación, encabezado por Ricardo Lagos, se continuó con este plan modernizador, pero incorporándose con mayor fuerza

---

<sup>12</sup> Nombre acuñado a su período de gobierno “programa de gobierno de Ricardo Lagos”

los conceptos de modernización, democratización y particularmente de participación ciudadana.

Esto como se señala anteriormente, comienza con el retorno a la democracia y el deseo de los gobiernos sucesivos de la concertación de erigirse como los finalizadores del período de transición y llegar así a una plena democracia, pero como concepción administrativa ideológica, posee otros ribetes de importancia, ya que establece, explica y propone una organización basada en una mirada liberal, individualista, materialista y pragmática de las relaciones humanas, basadas en la economía, si incorporando en la forma (no en el fondo) concepciones colectivas, como participación y democratización.

Ricardo Lagos es quien por supuesto ha logrado una mayor consolidación democrática, pero a pesar de las últimas reformas a la carta fundamental<sup>13</sup> y sus enclaves autoritarios, aún se discute el fin de la transición, el fin del binominalismo y el rol que juega el Estado en la vida nacional, son fundamentales en esta discusión, aunque los planes de reforma del Estado (bajo el nombre de modernización) colocan un sello especial a la gestión de los servicios públicos, introduciéndose reformas a los servicios que apuntan al establecimiento de un Estado atomizado, no interventor, de baja fiscalización y esencialmente subsidiario, pero con el agregado de transparencia y probidad y como objetivo prioritario la participación ciudadana.

---

<sup>13</sup> Presidencia de la República, Texto refundido, coordinado y sistematizado de Constitución Política de la Republica de Chile, Decreto Supremo N° 100., Septiembre de 2005

Ricardo Lagos comprometió una serie de reformas destinadas al mejoramiento de la gestión de los servicios públicos y la transparencia de los actos gubernamentales.

Este proceso esta orientado a los siguientes puntos:<sup>14</sup>

### **Modernización de la gestión:**

#### **a) Gestión Pública**

- Fortalecimiento institucional y reorganización de las políticas contra la extrema pobreza
- Simplificación de procedimientos administrativos
- Control de calidad en la gestión pública
- Adecuación de Ministerios
- Reformulación del rol del Consejo de Defensa del Estado
- Defensor ciudadano
- Modernización de la composición de los tribunales superiores

#### **b) Gestión de Recursos Humanos**

- Profesionalización del servicio público
- Creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil
- Fortalecimiento y profesionalización de la alta dirección pública

---

<sup>14</sup> Acuerdos Políticos – legislativos para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento, 30 enero del año 2003.

- Consolidación legal de la normativa presupuestaria sobre gestión de personal

### **c) Gestión Financiera**

- Consolidación de legislación sobre gestión financiera y difusión de programas y servicios públicos.
- Reorganización del Sistema de Administración de Empresas Públicas
- Compras públicas
- Licitación de proyectos de inversión
- Transparencia fiscal
- Funcionamiento permanente de Comisión Especial de Presupuesto
- Regular contenidos de informes financieros de proyectos de ley

### **d) Descentralización**

- Rediseño del Fondo Común Municipal
- Modernización de gobiernos regionales
- Descentralización en la ejecución de programas sociales
- Modernización de las normas de gestión administrativa y de recursos humanos en los gobiernos locales
- Modernización del financiamiento municipal y de las remuneraciones de los Alcaldes

## **e) Transparencia**

### **Financiamiento de la Política**

- Transparencia en el financiamiento de campañas electorales y de los partidos políticos
- Regulación de publicidad y difusión de programas y servicios públicos
- Regulación del lobby.

## **f) Labor Parlamentaria**

- Perfeccionamiento del fuero parlamentario
- Adecuación de las inhabilidades parlamentarias y de las causales de cesación de cargos parlamentarios
- Transparencia en la administración de recursos para la labor parlamentaria

## **g) Institucionalidad y Probidad**

- Modernización de la Contraloría General de la República
- Perfeccionamiento de la fiscalización Municipal
- Fortalecer el derecho de los ciudadanos a la entrega de información por parte de la administración del Estado
- Fortalecimiento de la ética funcionaria
- Declaración de patrimonio
- Participación Ciudadana

## **h) Promoción del crecimiento**

### **Iniciativas ya incluidas en la Agenda Pro Crecimiento**

- Tribunales Tributarios
- Tribunales de Defensa de la Competencia
- Gobierno electrónico
- Ley de Quiebras
- Adquisiciones de las FF.AA. y Carabineros (Pertrechos)
- Bonos de descontaminación
- Ley Eléctrica (corta)

### **Nuevas Iniciativas a Examinar**

- Modernización de ley General de Urbanismo y Construcciones
- Modernización de la promoción de exportaciones
- Perfeccionamiento de instrumentos de asignación de fondos públicos a inversión y desarrollo tecnológico
- Perfeccionamiento de instrumentos de fomento productivo
- Tribunales del Trabajo
- Modernización del Servicio Nacional de Aduanas
- Perfeccionar la ley de bases del medio ambiente.

Una de las iniciativas de mayor repercusión en la organización estatal lo constituye la creación del Servicio Civil, el que intenta modificar el modelo burocrático y establecer nuevos procedimientos administrativos, en el que se destaca la alta gerencia pública. La que consecuente con los modelos educacionales imperantes, intenta establecer una nueva organización del aparato público, introduciendo reformas aplicadas y probadas en el sector privado y de corte esencialmente sistémico, congruentes con el sistema neoliberal imperante en nuestro país. Por supuesto con los matices anteriormente expuestos.

### **Funcionamiento del aparato estatal actual<sup>15</sup>**

En el último decenio ha tenido lugar un amplio proceso de creación y desarrollo de burocracias gubernativas, o bajo control gubernamental, la influencia de los partidos políticos continua siendo un factor de influencia en la designación de los cargos públicos. Actualmente alrededor de 3.000 cargos de la administración pública son considerados como directivos superiores - gerentes públicos. De estos 600 son cargos de libre designación o cargos de exclusiva confianza, cuyos nombramiento dependen del Presidente de la República, otros, son funcionarios con un estatus especial. Los 2.400 funcionarios restantes considerados dentro de los directivos superiores se les aplica el estatuto administrativo, pues son parte de la administración pública. De modo

---

<sup>15</sup> Sergio F. Rojas Rojas, "matriz política y recursos humanos" Profesor Facultad de Administración y Economía Universidad de Santiago de Chile, enero del 2003



que son estos seiscientos cargos los que estrictamente son los que están sujetos a intervención de parte de los partidos y de la influencia de grupos de presión de carácter burocrático.

Por último, durante estos últimos años se han producido dos tendencias en este proceso orientado al desarrollo de burocracias gubernativas y en particular de los puestos de altos directivos del Estado, alta gerencia pública.

La primera se refiere a una tendencia hacia cierto fortalecimiento de segmentos funcionarios de carácter tecnocrático, de expertos en determinadas áreas funcionales del Estado. Si bien esta tendencia podría ser entendida como una prolongación de la fe tecnocrática del régimen militar, de su juramentada distancia de la intermediación de los partidos políticos, no lo es así, mas bien es parte de una reformulación de las organizaciones partidarias que han sido presa de la tentación tecnocrática, esto es, de la influencia que tienen estos grupos como expertos en el manejo de las funciones publicas. Ello ha conllevado un aumento de la autonomía en el papel de la toma de decisiones de los órganos burocráticos.

La segunda dice relación con una tendencia a integrar como parte de la alta burocracia estatal a un número importante de funcionarios que es reclutado al margen de los procedimientos establecidos por el Estatuto Administrativo y que reciben una remuneración especial – por convenio a honorario – según sea la importancia de la función que desempeñen. Dicho segmento funcionario está al margen de

responsabilidades administrativas y constituye un cuerpo de expertos que desplaza la toma de decisiones no sólo a la influencia partidaria, como ya lo anotábamos, sino que a los cuerpos regulares del Estado.

## **CAPITULO III**

### **MODELOS ORGANIZACIONALES**

Dentro de la administración pública se han establecido sistemas de administración que se relacionan directamente con modelos organizacionales y estos a su vez responden a teorías del conocimiento o ideologías propiamente tal.

Como pudimos apreciar, en nuestro país el sistema público esta influenciado por dos modelos generales que han impuesto una pugna entre ambos, el modelo burocrático del cual se tiene una mala impresión y de ahí la necesidad que se ha expresado por un sector importante de intelectuales de superarlo y el modelo Sistémico que plantea una concepción distinta de las organizaciones, sus relaciones y como estas deben plantear y conseguir sus objetivos.

Debemos hacer notar que las teorías y escuelas organizacionales buscan establecer los modelos más eficientes para, con los recursos que se tienen, conseguir los objetivos propuestos y el mayor de ellos es la felicidad humana, objetivo fundamental en el establecimiento de la sociedad.

## **El Modelo Burocrático**

### **Significado de Burocracia<sup>16</sup>**

La palabra (burocracia) parece que ha tenido siempre un cierto carácter despectivo; se dice que deriva de una combinación un tanto vaga de raíces grecolatinas y francesas.

El término latino *burrus*, usado para indicar un color obscuro y triste, habría dado origen a la palabra francesa *bure*, utilizada para designar un tipo de tela puesta sobre las mesas de oficinas de cierta importancia, especialmente públicas. De ahí derivaría la palabra *bureau*, primero para definir los escritorios cubiertos con dicho paño, y posteriormente para designar a toda la oficina.

A un ministro del gobierno francés del siglo XVIII, se le atribuye la acuñación de la voz *bureaucratie* para referir, en un sentido más bien sarcástico, a la totalidad de las oficinas públicas. La palabra «burocracia», derivada de *bureaucratie*, lleva implícitos dos componentes lingüísticos: *bureau*: oficina y *cratos*: poder. Por lo tanto, la voz de *marras* apela a la idea del ejercicio del poder a través del escritorio de las oficinas públicas. Sin embargo, el término *burocracia* al decir de otros autores, fue acuñado por el propio Weber, quien lo hizo derivar del alemán *buro*, que también significa: oficina. En este sentido, para Weber, una burocracia es una gran organización que opera y funciona con fundamentos racionales.

---

<sup>16</sup> Publicación enviada por Gustavo Trelles Araujo, [www.monografias.com](http://www.monografias.com), febrero del año 2004

El término burocracia ha pasado a formar parte del lenguaje cotidiano. Preferentemente se le usa en el ámbito de las organizaciones públicas que constituyen al Estado, olvidando que las burocracias, en cualquiera de sus sentidos, operan también en el sector privado.

El propio Weber consideró a la burocracia como un tipo de poder y no como un sistema social. Un tipo de poder ejercido desde el Estado por medió de su “clase en el poder”, la clase dominante.

El aparato organizatorio es el de la burocracia, un marco racional y legal donde se concentra la autoridad formal en la cúspide del sistema. Los medios de administración no son propiedad del administrador intermediario. Sus competencias no son sujeto de herencia o venta.

El término burocracia tendrá tres connotaciones:

- Burocracia en el sentido de vulgata: su significado ordinario, popular y parroquial.
- Burocracia como clase social dominante incrustada en el Estado.
- Burocracia como modelo de organización, en el sentido weberiano del término.

La burocracia es también una clase social contratada por el Estado para servirle, existiendo dos estratos claramente diferenciados:

La alta burocracia, constituida por los dirigentes políticos del Estado, incluidos los técnicos, los asesores y los especialistas. Ya sea que los dirigentes asuman el poder político del Estado por la vía del voto o ya por otros medios, la clase burocrática la constituyen los presidentes o primeros ministros, según el sistema político (republicano, parlamentario o mixto); los secretarios del despacho o ministros de los diferentes ramos de la administración pública; los titulares de las entidades paraestatales, entre otros. Sucede que no solamente los empleados por el Estado son la burocracia, pues también lo son los dirigentes de los partidos políticos y de los organismos que les constituyen: sindicatos y otras agrupaciones.

Esta alta burocracia, es decir, la elite del aparato estatal, o sea: el régimen acotado (el Estado menos el ejército, los dueños del capital y el clero) constituye propiamente la clase dominante.

La baja burocracia, constituida por la mano de obra contratada no por el voto popular, sino por la designación del superior, a veces no sobre la base de los méritos del desempeño, sino en razón de las relaciones de compadrazgo, amistad, afinidad o intereses de grupo. Existe también la base burocrática adherida al aparato estatal por la vía laboral sindical. Se trata de los trabajadores y empleados propiamente dichos y al servicio de los poderes del Estado.

## **Modelo burocrático según Max Weber <sup>17</sup>**

El desarrollo de los conceptos organizacionales clásicos lo proporcionó el modelo burocrático de Max Weber.

La burocracia, para este autor, es la organización eficiente por excelencia, la organización llamada a resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad y, por extensión, de las empresas. La organización burocrática esta diseñada científicamente para funcionar con exactitud, precisamente para lograr los fines para los cuales fue creada.

Para conseguir esta eficiencia planeada, el modelo burocrático necesita detallar y precisar por anticipado cómo deben hacerse las cosas. Para esto Weber plantea que el modelo básico se debe ajusta a 10 características.

Asumir todas o algunas de tales configuraciones implica que el diseño organizacional es o tiende a la burocratización. Todas y cada una de las alineaciones sugeridas por Weber buscan la eficiencia y la racionalidad.

Weber sugiere que el modelo de la burocracia debe estructurarse sobre la base de las siguientes características:

---

<sup>17</sup> Weber, Max Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México, 1984

## **Carácter legal de las normas y de los reglamentos**

La organización burocrática está cohesionada por normas y reglamentos consignados por escrito y que constituyen su propia legislación. Para una empresa, sus estatutos equivalen a la Constitución para un Estado. La reglamentación organizacional lo prevé todo, como a la manera de los códigos; es exhaustiva, toca todas las áreas de la organización y procura minimizar las lagunas. Además, las normas son racionales: están adecuados a los fines de la organización. También son legales porque confieren a las personas investidas de autoridad el poder de coacción sobre los subordinados. El objetivo de la reglamentación es la estandarización de las funciones de la organización, precisamente para que haya economía y racionalidad.

## **Carácter formal de las comunicaciones.**

Además de normas y reglamentos, las comunicaciones escritas son el otro elemento que une a la estructura organizacional. Las decisiones, las reglas y las acciones administrativas se formulan y registran por escrito para poder comprobar, documentar y asegurar la correcta y unívoca interpretación de los actos legales. Las formas reiteradas de comunicación suelen establecerse por medio de formatos para rutinizar su cumplimiento.



### **La racionalidad de la división del trabajo.**

El proceso de burocratizar una estructura implica una sistemática división del trabajo en orden de la racionalidad, esto es, en atención a la adecuación con los objetivos buscados. Se divide el trabajo, el derecho y el poder, estableciendo las atribuciones de cada participante, los medios de obligatoriedad y las condiciones necesarias. Los “puestos” o “cargos” deberán estar perfectamente definidos, cada uno con su nombre, categoría, funciones generales y específicas, autoridad y responsabilidad y todos ellos adheridos a un manual de organización o de procedimientos, con las rutinas claramente especificadas, ni un paso más, ni un paso menos; es el equivalente tayloriano de los tiempos y movimientos. El resultado será un organigrama capaz de representar la perfecta disposición de niveles, jerarquías, líneas de autoridad-responsabilidad, hacia arriba, hacia abajo y a los lados.

### **La impersonalidad en las relaciones.**

La división del trabajo, o sea, la distribución de funciones, actividades y tareas, es absolutamente impersonal, se habla de puestos y de funciones, no de personas. Las personas son ocupantes de cargos y no individuos dotados de anhelos, emociones, etc. Asimismo, el poder de cada persona también es impersonal, puesto que se deriva del cargo que desempeña. En consecuencia, también es impersonal la obediencia

prestada al superior. Se obedece al superior, no en atención a la persona, sino al puesto que ésta ocupa. De esta manera las personas van y vienen, las instituciones permanecen. Es decir, la organización burocrática privilegia la impersonalidad en adecuación a garantizar dos cuestiones: primero su permanencia en el tiempo y segundo la estandarización del trabajo en dos áreas: la estandarización de rutinas y de desempeño. De rutinas porque todo el trabajo, en el puesto y nivel que corresponda, debe realizarse de igual manera; y estandarización de desempeño porque no importando quien lo realice, de todos modos debe hacerse.

### **Jerarquía de autoridad.**

El principio de la jerarquía agrupa a los cargos y funciones y establece las áreas o tramos de control -las jurisdicciones-. En base a la jerarquía se construyen los escalones y la pirámide burocrática. La jerarquía es en orden y en subordinación y se define con reglas limitadas y específicas. La autoridad y el poder resultante son inherentes al cargo y al nivel y no a la persona y su distribución en la estructura reduce al mínimo los roces, protegiendo al subordinado de la potencial acción arbitraria de su superior, dado que la acción de ambos se procesan dentro de un conjunto mutuamente reconocido de reglas.

### **Estandarización de rutinas y procedimientos.**

El desempeño de cada cargo está burocráticamente determinado por reglas y normas técnicas. Todo está establecido, ningún ocupante de algún cargo puede hacer lo que quiera, sino lo que la burocracia le impone hacer de acuerdo con rutinas y procedimientos previamente establecidos. Los estándares de desempeño son así fácilmente evaluables, puesto que hay patrones predefinidos para cada puesto y en todos los niveles del aparato. Los manuales de organización, procedimientos y políticas son la viva expresión de esta característica del modelo burocrático.

### **Competencia técnica y meritocrática.**

La selección de las personas, en un modelo burocrático, se basa en el mérito y en la competencia técnica y jamás en preferencias personales. Los procesos de admisión, promoción y transferencia del personal son iguales para toda la organización y se basan en criterios generales y racionales, siempre tomando en cuenta el mérito y la capacidad del funcionario. Los exámenes, los concursos, las pruebas y las medidas de desempeño, son vitales en el modelo burocrático.

## **Especialización de la administración.**

La administración está separada de la propiedad en una organización burocrática. Los miembros del cuerpo administrativo no son los mismos que los miembros de la junta de accionistas, que son los propietarios de la empresa. Es decir, en el modelo weberiano los administradores de la burocracia no son los dueños del negocio; esto permite el surgimiento del administrador como profesional especializado en dirigir la organización y de ahí el retiro gradual del dueño o capitalista de la gestión de la empresa. Los medios de producción, los recursos financieros y la tecnología, no son propiedad de los burócratas, pero sin embargo éstos están arriba de ellos. Ni los administradores pueden vender, comprar o heredar su posición o cargo dentro de la estructura, ni los capitalistas pueden administrar la empresa.

## **Profesionalización de los funcionarios administradores.**

Ninguna burocracia puede funcionar, según Weber si no cuenta con administradores profesionales. Un administrador es profesional por las siguientes razones:

- Es un especialista en el desempeño de las actividades a su cargo; en los altos mandos tiende a ser generalista, mientras que en los mandos bajos se va transformando en un especialista.

- Es asalariado y el trabajo en la organización burocrática suele ser su principal fuente de ingresos.
- Es ocupante de un cargo y la actividad que realiza en la estructura suele ser la principal.
- Es designado por un superior en base a sus méritos y desempeños. Su trabajo habla por él.
- Su cargo es por tiempo indeterminado no porque el cargo sea vitalicio, sino porque la única norma de permanencia es su desempeño.
- La organización es el ámbito de su carrera y dentro de ella la realiza escalando las diversas posiciones.
- No es el dueño de los activos ni de los medios de producción de la empresa.
- Es fiel al puesto y se identifica con los objetivos de la empresa.
- El administrador profesional controla cada vez más a las burocracias, debido a:
  - a) Que los accionistas aumentan de número y se dispersa y fragmenta la propiedad de las acciones.
  - b) Los accionistas invierten en muchas otras organizaciones.
  - c) La carrera administrativa otorga posiciones de mando y de control sin poseer la propiedad, lo que hace que un administrador pueda llegar a tener más poder y control que un gran accionista.

### **Completa previsibilidad del funcionamiento.**

En general, lo que busca el modelo burocrático, en la idea de Weber, aparte de la eficiencia vía la racionalidad, es la más completa y absoluta previsibilidad del comportamiento de sus miembros.<sup>18</sup>

Si todas las anteriores características son modelables y ajustables a cualquier estructura de organización, entonces la burocracia es un esquema perfecto.

### **El Problema de la Organización**

#### **El problema del Dominio**

En su interés por el análisis histórico-comparativo de la evolución del pensamiento del hombre moderno, Weber estudia las formas de orden social y de dominio. Este análisis se vincula a la sociología del derecho, a la de la religión y se realiza en el marco de un estudio global de las relaciones entre Estado, Economía y Sociedad.

---

<sup>18</sup> Jhonal Hernández González, estudio trabajo nº 3, modelo Burocrático Max Weber.

Weber estudia el cambio histórico desde el orden feudal al de las clases sociales y del Estado constitucional con sus características de racionalidad moderna y ordenación burocrática de los organismos claves en el todo social.

## **Poder y Dominio**

El fundamento para poder forzar una aceptación, una vigencia de un orden, es el Poder. En la definición de Weber Poder es toda oportunidad para, dentro de una relación social, imponer la propia voluntad aun contra la resistencia de la voluntad del otro.

Esta definición de poder no indica la base de que surja tal relación. Puede ser material, monetaria, nacer de una situación de monopolio, o surgir de una dependencia o superioridad erótica, deportiva o argumentativa.

Dominio o autoridad son para Weber conceptos más precisos: Implican la oportunidad de que una determinada orden o mandato encuentre obediencia en la persona o grupo que la recibe. Es decir, debe existir alguien que logra actualmente que otros obedezcan a sus mandatos.

Obediencia es un concepto que indica que la acción del obediente transcurre en lo esencial en conformidad al contenido de la orden, como si el sujeto obediente siguiera internamente dicho contenido tomado como máxima que debe orientar su acción, y sólo

por dicha razón, no por considerar él mismo como aceptable o deseable la acción ordenada o su valor.

Según dichos fundamentos primarios de legitimidad distingue tres tipos puros de dominio:

### **Efectos de la burocracia**

En todo conjunto organizado siguiendo el modelo burocrático, este sistema tiene repercusiones sobre los objetivos. La burocracia se autoconcibe como el instrumento perfecto (desde el punto de vista de técnica de procedimientos, división de tareas, coordinación y comunicación) para la consecución de los fines comunes.

La burocracia presenta por otra parte tendencias a independizarse y dejar de ser un medió convirtiéndose en objetivo propio. Se atiende ahí más a la estructura que a los objetivos del conjunto para los que aquella debía ser mero medió. El aparato burocrático puede incluso estar dispuesto a colaborar con cualquiera que sepa llegar a tener poder sobre él.

La burocracia crea una nueva clase social, el funcionario, cuyas características son:

- a) Clara separación entre esfera privada y de trabajo: los miembros del aparato de dominio burocrático, incluyendo el propietario de la empresa, separan totalmente



ambas esferas. Lo mismo que el propietario separa su capital privado del capital de la empresa, o su correspondencia privada de la profesional, todos los funcionarios deben realizar sus tareas en un espacio (oficina) fuera del de su vida privada. Esta separación, hoy tan natural, surgió en virtud del fenómeno burocrático.

- b) Consideración del ser humano como pieza en un mecanismo social: al diferenciar ambas esferas de actividad se inicia una consideración mecanicista del ser humano en su trabajo, pues la persona no inserta en éste todo su ser, sino meramente un estrato de sus capacidades. Con ello se convierte en miembro de un conjunto de nivel superior en el que se reduce a simple factor de producción.
- c) Creciente formalismo, mayor valoración de actitudes impersonales: la separación entre esferas privada y profesional se realiza temporal y espacialmente, y además exige actitudes de objetividad (contrapuesta a toda perspectiva subjetiva) al cumplir tareas. Esta actitud impone objetivizar sus actitudes personales de forma que el funcionario actuará pero también sin amor ni entusiasmo, sólo bajo la presión de sus obligaciones, sin consideración de personas, indiferente ante cualquier otro sujeto del sistema.
- d) Valoración de la Disciplina: la actitud de objetividad exigida, implica la ejecución de tareas de forma impersonalizada, aprendida según un plan, exacta, y al sujetar la actividad propia a dictámenes o reglas supraindividuales, se reprime también toda propia crítica ante la orden. Como en las organizaciones militares se acomoda todo

el dinamismo propio a la consecución del fin señalado por las órdenes superiores. No ha sido infrecuente la expresión de esta disciplina en una uniformidad absoluta de conductas, e incluso de formas de comunicar, de moverse y, a veces, de vestirse. Un fenómeno no limitado al militar, pues es sabido como en ciertas empresas se exige seguir ciertas modas en el vestido, etc. Por otra parte, la uniformidad interna y externa no sólo apaga todo espíritu de crítica, sino también cierra toda perspectiva de iniciativa y creatividad. El sistema burocrático carece así de todo impulso individual a la renovación.

- e) Dependencia del funcionario ante el aparato burocrático y ante su jefe: el puesto de trabajo es concebido como cargo público, no se elige a una persona, sino se le "designa" por los jefes - que naturalmente deben orientarse según las calificaciones del candidato. El funcionario debe responder a los criterios del seleccionador. Normalmente precisará una formación de años de duración para prepararse al desempeño de un cargo. En este sentido la dependencia de la persona frente a la burocracia comienza ya antes del trabajo directo en el interior del sistema.
- f) Integración mental o indoctrinación: el proceso de integración supone pues una cierta dosis de indoctrinación, que a veces se manifiesta (sobre todo en sistemas donde no existen controles democráticos) en lavados de cerebro.
- g) Posición social del funcionario: en tiempos de Weber era clara la ventaja social que se adquiría al entrar como funcionario en el Estado. Al mismo tiempo, como sucede

en la organización militar todavía, quedaba también definida la posición y rango social, incluso con normativas o reglamentos muy precisos, o con "títulos". En el derecho penal se sancionaba la injuria al funcionario.

- h) Definición de carrera y escalafón: por otra parte se le definía una carrera con ascensos regulados, pero que implicaba una total vinculación al aparato. El funcionario procura así fortalecer su posición, y dado que la edad es el factor número uno en su ascenso, carece de otra motivación y se limita al cumplimiento más formal y menos comprometido de las obligaciones de su cargo.
- i) Mayor influjo del aparato y estructura burocrática: la estructura definida por reglamentos, organigramas etc. tiene tanta fuerza que el individuo carece casi de capacidad para influir en el sistema. El mecanismo funciona sobre el individuo, al que no queda otra alternativa que someterse e integrarse también en la comunidad de intereses del resto del colectivo formado por los funcionarios.

### **Criticas al modelo burocrático**

Los estudiosos de la burocracia han analizado el modelo para determinar tanto sus consecuencias funcionales como disfuncionales:

- La Organización burocrática es influida por factores de la conducta.

- Una consecuencia de la estructuración burocrática en el comportamiento de los participantes Organizacionales es la distorsión en el logro de los objetivos.
- La forma burocrática afecta la personalidad de los miembros, ya que alienta la observancia rígida de las reglas y regulaciones por sí mismas, lo que puede desplazar el objetivo principal de la Organización.
- La delegación de autoridad y el mantenimiento de la Organización como un sistema cooperativo adaptable.
- Los mecanismos burocráticos desarrollan ciertas formas de liderazgo autocrático y de control, que pueden tener consecuencias disfuncionales para la Organización.
- La tendencia actual es utilizar el modelo burocrático weberiano como punto de partida, sin dejar de reconocer también sus limitaciones y las consecuencias disfuncionales de este enfoque altamente estructurado.
- La forma burocrática es más apropiada para actividades Organizacionales rutinarias donde la productividad es el objetivo principal.
- No es adecuada para las Organizaciones altamente flexibles que realizan muchas actividades no rutinarias donde la creatividad y la innovación son importantes.
- Muchos escritores modernos refuerzan el punto de vista de que la forma burocrática Weberiana no es apropiada para Organizaciones innovadoras y además subrayan que en una sociedad dinámica este tipo de Organizaciones se está convirtiendo en la regla más que la excepción.
- El modelo de Weber era altamente mecanicista.

Existen consecuencias imprevistas e indeseadas que conducen al modelo a la ineficiencia y a las imperfecciones. Estas imperfecciones son llamadas disfunciones de la burocracia. Se trata de serias anomalías del funcionamiento idealizado del modelo, que una vez sometido al mundo real, encuentra que la principal externalidad no considerada es, precisamente, la naturaleza humana. Así es como la burocracia adquiere el sentido peyorativo que el lego le ha dado.

Cada disfunción del modelo está derivada de cada una de las 10 características idealizadas por Weber en su construcción teórica.

- a) Exagerado apego a los reglamentos, lo cual deviene en que las normas y reglamentos se transforman de medios en objetivos, se vuelven absolutos y prioritarios. Los medios se vuelven fines.
- b) Exceso de formalismo y papeleo. El afán de documentar y formalizar las comunicaciones dentro de la burocracia, crea volúmenes de trámites y formatos que entorpecen la agilidad de los procesos.
- c) La resistencia al cambio. La tendencia a crear rutinas en procedimientos y métodos, crea la mentalidad de “siempre lo mismo”, no como fastidió, sino como falsa sensación de estabilidad y seguridad respecto del futuro en la organización. Esto crea una gran resistencia al cambio, sobre todo cuando la organización se ve obligada a enfrentarse a cambios en su entorno.

- d) Despersonalización de las relaciones. El modelo ignora que la organización informal trasciende y supera a la organización formal. De hecho, se observa que la verdadera organización, la que realmente existe en las empresas es, precisamente la informal.
- e) Categorización del proceso decisional. La rígida jerarquización de la autoridad sólo existe en el papel; en los hechos no sucede así. Independientemente de esto, una fuente de ineficiencia es que siempre toma la decisión el funcionario de más alto rango, independientemente del conocimiento que tenga del asunto.
- f) Adherencia exagerada a las rutinas y procedimientos. La devoción a la regla escrita transforma las rutinas y procedimientos en valores absolutos. Por observar la política escrita en el manual, el cliente puede quedar insatisfecho y la empresa puede perderlo. Pero esto no importa, porque la regla se cumplió.
- g) Exhibición de señales de autoridad. El énfasis burocrático en la jerarquía conduce a las personas al uso exagerado de los símbolos del poder o señales de estatus para demostrar la posición; el uniforme, la localización y diseño de las oficinas, el estacionamiento, la cafetería, etc, indican quienes son los jefes.
- h) Dificultad en la atención de clientes. La organización burocrática es endógena y entrópica. Está diseñada para satisfacer sus propios requisitos, los requisitos

internos y no las demandas y exigencias de sus clientes expresadas en forma de necesidades y/o deseos.

Es decir, las disfuncionalidades de la burocracia, como modelo, surgen de las siguientes apreciaciones:

- El modelo indica la previsibilidad del comportamiento humano en el trabajo; la realidad dice lo contrario.
- El modelo supone que el entorno de la organización es constante y estático; la realidad demuestra que es todo lo contrario.
- La burocracia supone una ética devocional al trabajo; la realidad muestra que es así siempre y cuando el trabajo sea creativo y no rutinario.
- El modelo de Weber supone que el hombre está al servicio de la organización; la realidad indica que no es así: es la organización la que está al servicio del hombre.

### **El impacto de la burocracia en la administración**

La administración moderna difícilmente puede asumir la totalidad de las ideas expuestas por Weber. Se sabe que no existe, en ninguna parte, un modelo único de burocracia, sino una gran variedad de gradualidades y de matices en la burocratización de las organizaciones modernas.

Existen tres tipos básicos de comportamiento burocrático:

- a) La burocracia fingida, donde las normas son exógenas.
  
- b) La burocracia representativa, donde las reglas son dictadas por especialistas cuya autoridad es aceptada por todos, pasando incluso a formar parte de los valores de la empresa, una suerte de cultura que puede tipificar como una regla la alta calidad o el alto rendimiento.
  
- c) La burocracia punitiva, donde las reglas son impuestas por las presiones de la propia administración o de los empleados.

### **Síndrome de burocratización**

Se registra a partir de ciertos índices:

- Disminución de la creatividad, originalidad y cantidad de la producción.
- Alargamiento de los tiempos fijados para dar cuenta de la producción. Sensación de pérdida del sentido de la producción.
- Insistencia en el cumplimiento de las normas de interacción, a pesar del empobrecimiento de los intercambios, en el intento de preservar la estructura.
- Aparición en el discurso de elementos que tienden a ratificar la pertenencia.



- Imposibilidad de los miembros de conceptualizar la dinámica grupal en la que están insertos si no se salen del problema en que están implicados.

## **Modelo Sistémico**

### **Teoría de sistemas**

Como se señaló anteriormente, la sociedad moderna se ha movido hacia nuevas teorías del conocimiento, la incorporación de la tecnología ha sido fundamental en el avance experimentado por el conocimiento humano, esta ha dado como principal resultado un salto cualitativo en la cantidad y calidad en la organización de los datos que aportan al conocimiento y la cosmovisión que tenemos de nuestro entorno y de nosotros mismos.

Las teorías y escuelas de administración de una u otra manera reconocen el aporte de la teoría de sistemas en la organización, tanto en su descripción como en su funcionamiento, a partir de aquello las reformas o procesos de modernización invocan los fundamentos de esta corriente de pensamiento, por lo que es imprescindible su descripción y conceptualización para comprender los actuales procesos de reforma del Estado y de sus reparticiones públicas.

## Orígenes de la Teoría de Sistema

La teoría de sistemas (TS) es un ramo específico de la teoría general de sistemas (TGS).

La teoría general de sistemas surgió con los trabajos del alemán Ludwig von Bertalanffy<sup>19</sup>, publicados entre 1950 y 1968. La teoría general de sistemas no busca solucionar problemas o intentar soluciones prácticas, pero sí producir teorías y formulaciones conceptuales que pueden crear condiciones de aplicación en la realidad empírica.

La teoría general de sistemas se fundamenta en tres premisas básicas:

- Los sistemas existen dentro de sistemas: cada sistema existe dentro de otro más grande.
- Los sistemas son abiertos: es consecuencia del anterior. Cada sistema que se examine, excepto el menor o mayor, recibe y descarga algo en los otros sistemas, generalmente en los contiguos. Los sistemas abiertos se caracterizan por un proceso de cambio infinito con su entorno, que son los otros sistemas. Cuando el intercambio sucede, el sistema se desintegra, esto es, pierde sus fuentes de energía.

El interés de la teoría general de sistemas, son las características y parámetros que establece para todos los sistemas. Aplicada a la administración la teoría de sistemas, la

---

<sup>19</sup> von Bertalanffy, Ludwig. **Teoría General de Sistemas**. Petrópolis, Vozes. 1976.

empresa se ve como una estructura que se reproduce y se visualiza a través de un sistema de toma de decisiones, tanto individual como colectivamente. Es decir las relaciones entre los elementos conformadores.

### **Concepto de sistemas.**

Un conjunto de elementos dinámicamente relacionados formando una actividad para alcanzar un objetivo operando sobre datos / energía / materia, para proveer información /energía/ materia.

### **Características de los sistemas**

Sistema es un todo organizado y complejo; un conjunto o combinación de cosas o partes que forman un todo complejo o unitario. Es un conjunto de objetos unidos por alguna forma de interacción o interdependencia. Los límites o fronteras entre el sistema y su ambiente admiten cierta arbitrariedad.

Según Bertalanffy, sistema es un conjunto de unidades recíprocamente relacionadas. De ahí se deducen dos conceptos:

- **Propósito u objetivo:** todo sistema tiene uno o algunos propósitos. Los elementos (u objetos), como también las relaciones, definen una distribución que trata siempre de alcanzar un objetivo.
  
  - **Globalismo o totalidad:** un cambio en una de las unidades del sistema, con probabilidad producirá cambios en las otras. El efecto total se presenta como un ajuste a todo el sistema. Hay una relación de causa / efecto. De estos cambio y ajustes, se derivan dos fenómenos: entropía y homeostasis.
- a) **Entropía:** es la tendencia de los sistemas a desgastarse, a desintegrarse, para el relajamiento de los estándares y un aumento de la aleatoriedad. La entropía aumenta con el correr del tiempo. Si aumenta la información, disminuye la entropía, pues la información es la base de la configuración y del orden. De aquí nace la negentropía, o sea, la información como medió o instrumento de ordenación del sistema.
- b) **Homeostasis:** es el equilibrio dinámico entre las partes del sistema. Los sistemas tienen una tendencia a adaptarse con el fin de alcanzar un equilibrio interno frente a los cambios externos del entorno.

Una organización podrá ser entendida como un sistema o subsistema o un supersistema, dependiendo del enfoque. El sistema total es aquel representado por

todos los componentes y relaciones necesarios para la realización de un objetivo, dado un cierto número de restricciones. Los sistemas pueden operar, tanto en serio como en paralelo.

### **Tipos de sistemas**

En cuanto a su constitución, pueden ser físicos o abstractos:

- a) **Sistemas físicos o concretos:** compuestos por equipos, maquinaria, objetos y cosas reales. El hardware.
  
- b) **Sistemas abstractos:** compuestos por conceptos, planes, hipótesis e ideas. Muchas veces solo existen en el pensamiento de las personas. Es el software.

**En cuanto a su naturaleza:**

- a) **Sistemas cerrados:** no presentan intercambio con el medio ambiente que los rodea, son herméticos a cualquier influencia ambiental. No reciben ningún recursos externo y nada producen que sea enviado hacia fuera. En rigor, no existen sistemas cerrados. Se da el nombre de sistema cerrado a aquellos sistemas cuyo comportamiento es determinístico y programado y que opera con muy pequeño intercambio de energía y materia con el ambiente. Se aplica el término a los

sistemas completamente estructurados, donde los elementos y relaciones se combinan de una manera peculiar y rígida produciendo una salida invariable, como las máquinas.

- b) **Sistemas abiertos:** presentan intercambio con el ambiente, a través de entradas y salidas. Intercambian energía y materia con el ambiente. Son adaptativos para sobrevivir. Su estructura es óptima cuando el conjunto de elementos del sistema se organiza, aproximándose a una operación adaptativa. La adaptabilidad es un continuo proceso de aprendizaje y de auto-organización.

Los sistemas abiertos no pueden vivir aislados. Los sistemas cerrados, cumplen con el segundo principio de la termodinámica que dice que "una cierta cantidad llamada entropía, desorden que tiende a aumentar al máximo".

Existe una tendencia general de los eventos en la naturaleza física en dirección a un estado de máximo desorden. Los sistemas abiertos evitan el aumento de la entropía y pueden desarrollarse en dirección a un estado de creciente orden y organización (entropía negativa). Los sistemas abiertos restauran su propia energía y reparan pérdidas en su propia organización. El concepto de sistema abierto se puede aplicar a diversos niveles de enfoque: al nivel del individuo, del grupo, de la organización y de la sociedad.

## Parámetros de los sistemas

El sistema se caracteriza por ciertos parámetros. Parámetros que son constantes arbitrarias que se caracterizan, por sus propiedades, el valor y la descripción dimensional de un sistema específico o de un componente del sistema.

Los parámetros de los sistemas son:

- a) **Entrada o insumo o impulso (input):** es la fuerza de arranque del sistema, que provee el material o la energía para la operación del sistema.
  
- b) **Salida o producto o resultado (output):** es la finalidad para la cual se reunieron elementos y relaciones del sistema. Los resultados de un proceso son las salidas, las cuales deben ser coherentes con el objetivo del sistema. Los resultados de los sistemas son finales, mientras que los resultados de los subsistemas son intermedios.
  
- c) **Procesamiento o procesador o transformador:** es el fenómeno que produce cambios, es el mecanismo de conversión de las entradas en salidas o resultados. Generalmente es representado como la caja negra, en la que entran los insumos y salen cosas diferentes, que son los productos.

- d) **Retroacción o retroalimentación o retroinformación (feedback):** es la función de retorno del sistema que tiende a comparar la salida con un criterio preestablecido, manteniéndola controlada dentro de aquel estándar o criterio.
- e) **Ambiente:** es el medio que envuelve externamente el sistema. Está en constante interacción con el sistema, ya que éste recibe entradas, las procesa y efectúa salidas. La supervivencia de un sistema depende de su capacidad de adaptarse, cambiar y responder a las exigencias y demandas del ambiente externo. Aunque el ambiente puede ser un recurso para el sistema, también puede ser una amenaza.

### **Las organizaciones sociales como sistemas abiertos<sup>20</sup>**

Al igual que los organismos vivos, las organizaciones tienen seis funciones primarias, estrechamente relacionadas entre sí:

- a) **Ingestión:** las organizaciones hacen o compran materiales para ser procesados. Adquieren dinero, máquinas y personas del ambiente para asistir otras funciones.
- b) **Procesamiento:** En las organizaciones, se procesan materiales y se desecha lo que no sirve, habiendo una relación entre las entradas y salidas, producción.



- c) **Reacción al ambiente:** Las organizaciones reaccionan, cambiando sus materiales, consumidores, empleados y recursos financieros. Se puede alterar el producto, el proceso o la estructura.
- d) **Provisión de las partes:** Los participantes de la empresa pueden ser reemplazados, no son de sus funciones sino también por datos de compras, producción, ventas o contabilidad y se les recompensa bajo la forma de salarios y beneficios. El dinero es muchas veces considerado la sangre de la empresa.
- e) **Regeneración de partes:** las partes de un organismo pierden eficiencia, se enferman o mueren y deben ser regeneradas o relocalizadas para sobrevivir en el conjunto. Miembros de una empresa envejecen, se jubilan, se enferman, se desligan o mueren. Las máquinas se vuelven obsoletas. Tanto hombres como máquinas deben ser mantenidos o relocalizados, de ahí la función de personal y de mantenimiento.
- f) **Organización de las funciones:** Es la que requiere un sistema de comunicaciones para el control y toma de decisiones. En la organización, se necesita un sistema nervioso central, donde las funciones de producción, compras, comercialización, recompensas y mantenimiento deben ser coordinadas. En un ambiente de constante cambio, la previsión, el planeamiento, la investigación y el desarrollo son aspectos necesarios para que la administración pueda hacer ajustes.

---

<sup>20</sup> Arnold, M. "Teoría de Sistemas, Nuevos Paradigmas: Enfoque de Niklas Luhmann". Revista Paraguaya de Sociología. Año 26.

Los sistemas son cerrados cuando están aislados de variables externas y cuando son determinísticos en lugar de probabilísticos. Un sistema determinístico es aquel en que un cambio específico en una de sus variables producirá un resultado particular con certeza. Así, el sistema requiere que todas sus variables sean conocidas y controlables o previsibles. Según Fayol la eficiencia organizacional siempre prevalecerá si las variables organizacionales son controladas dentro de ciertos límites conocidos.

### **Las organizaciones como partes de una sociedad mayor y constituidas de partes menores**

Las organizaciones son vistas como sistemas dentro de sistemas. Dichos sistemas son complejos de elementos colocados en interacción, produciendo un todo que no puede ser comprendido tomando las partes independientemente. Talcott Parsons <sup>21</sup> indicó sobre la visión global, la integración, destacando que desde el punto de vista de organización, esta era un parte de un sistema mayor, tomando como punto de partida el tratamiento de la organización como un sistema social. Su enfoque es el siguiente:

- La organización se debe enfocar como un sistema que se caracteriza por todas las propiedades esenciales a cualquier sistema social.

---

Nº75. Mayo-Agosto. 1989. Páginas 51-72.

<sup>21</sup> Talcott Parsons,. (1974), El sistema de las sociedades modernas, México, Trillas.

- La organización debe ser abordada como un sistema funcionalmente diferenciado de un sistema social mayor.
- La organización debe ser analizada como un tipo especial de sistema social, organizada en torno de la primacía de interés por la consecución de determinado tipo de meta sistemática.
- Las características de la organización deben ser definidas por la especie de situación en que necesita operar, consistente en la relación entre ella y los otros subsistemas, componentes del sistema mayor del cual parte. Tal como si fuera un sociedad.
- **Interdependencia de las partes:** un cambio en una de las partes del sistema, afectará a las demás. Las interacciones internas y externas del sistema reflejan diferentes escalones de control y de autonomía.
- **Homeostasis o estado firme:** la organización puede alcanzar el estado firme, solo cuando se presenta dos requisitos, la unidireccionalidad y el progreso. La unidireccionalidad significa que a pesar de que hayan cambios en la empresa, los mismos resultados o condiciones establecidos son alcanzados. El progreso referido al fin deseado, es un grado de progreso que está dentro de los límites definidos como tolerables. El progreso puede ser mejorado cuando se alcanza la condición propuesta con menor esfuerzo, mayor precisión para un esfuerzo relativamente menor y bajo condiciones de gran variabilidad. La

unidireccionalidad y el progreso solo pueden ser alcanzados con liderazgo y compromiso.

- **Fronteras o límites:** es la línea que demarca lo que está dentro y fuera del sistema. Podría no ser física. Una frontera consiste en una línea cerrada alrededor de variables seleccionadas entre aquellas que tengan mayor intercambio (de energía, información) con el sistema. Las fronteras varían en cuanto al grado de permeabilidad, dicha permeabilidad definirá el grado de apertura del sistema en relación al ambiente.
- **Morfogénesis:** el sistema organizacional, diferente de los otros sistemas mecánicos y aun de los sistemas biológicos, tiene la capacidad de modificar sus maneras estructurales básicas.

### **Dinámica de sistema**

Para mantenerse, las organizaciones recurren a la multiplicación de mecanismos, ya que les falta la estabilidad de los sistemas biológicos. Así, crean estructuras de recompensas para vincular a sus miembros al sistema, establecen normas y valores y dispositivos de control. Mientras que en la teoría de sistemas se habla de homeostasis dinámica (o mantenimiento del equilibrio por ajuste constante y anticipación), se usa el término dinámica de sistema en las organizaciones sociales: el sistema principal y los

subsistemas que lo componen hacen que se vuelve cada vez más aquello que básicamente es. Para sobrevivir (y evitar la entropía), la organización social debe asegurarse de una provisión continua de materiales y hombres (entropía negativa).

### **Concepto de eficacia organizacional**

La eficiencia se refiere a cuanto de entrada de una organización surge como producto y cuanto es absorbido por el sistema. La eficiencia se relaciona con la necesidad de supervivencia de la organización. La eficacia organizacional se relaciona con la extensión en que todas las formas de rendimiento para la organización se hacen máximas. La eficiencia busca incrementos a través de soluciones técnicas y económicas, mientras que la eficacia busca la maximización del rendimiento para la organización, por medios técnicos y económicos (eficiencia) y por medios políticos (no económicos).

### **Organización como un sistema de roles**

Rol es el conjunto de actividades requeridas a un individuo que ocupa una determinada posición en una organización. La organización se constituye por roles o conjunto de actividades esperadas de los individuos y por conjuntos de roles o de grupos que se superponen. La organización es una estructura de roles.

## **Apreciación de la Teoría de Sistemas**

De todas las teorías, la teoría de sistemas es la menos criticada, ya que aún no ha transcurrido suficiente tiempo para su análisis más profundo. Sin embargo, una apreciación crítica de la teoría de sistemas, lleva a los siguientes aspectos:

### **Confrontación entre teorías de sistema abierto y de sistema cerrado**

Hay varias implicaciones críticas entre distinguir un sistema abierto y uno cerrado, desde el punto de vista administrativo, están las siguientes del sistema abierto:

- a) La naturaleza dinámica del ambiente está en conflicto con la tendencia estática de la organización. Está constituida para auto perpetuarse en lugar de cambiar de acuerdo a las transformaciones del ambiente.
  
- b) Un sistema organizacional rígido no podrá sobrevivir si no responde adaptándose al entorno.

- c) Un sistema abierto necesita garantizar la absorción de sus productos por el ambiente. Para garantizar su viabilidad, debe ofrecer al ambiente productos por el necesitados o crearle necesidad de tales productos.
- d) El sistema necesita, de constante y depurada información del ambiente. Para el sistema es indispensable una retroalimentación constante, depurada y rápida.

Contrario a ese enfoque abierto, la perspectiva de sistema cerrado indica las siguientes distorsiones:

- a) Conduce el estudio y la práctica administrativa a una concentración en reglas de funcionamiento interno, la eficiencia como criterio primario de la viabilidad organizacional y por ende, énfasis en procedimientos y no en programas.
- b) La perspectiva de organización como sistema cerrado, se da por insensibilidad de la administración tradicional a las diferencias entre ambientes organizacionales y por la desatención a la dependencia entre la organización y su ambiente. Soluciones, instrumentos y técnicas son ínter transferibles, ya que el ambiente no hace la diferencia.
- c) La perspectiva de la organización como sistema cerrado, lleva a la insensibilidad hacia la necesidad de cambios y adaptación continua y urgente de las respuestas de

la organización al ambiente. En un ambiente de rápido cambio, las organizaciones desaparecerán si no se adaptan al cambio.

## **Las organizaciones**

En cuanto al concepto de organización se puede conceptualizar como “ un sistema diseñado para lograr metas y objetivos predeterminados por medió de la gente y otros recursos que emplean” .<sup>22</sup>

Las Organizaciones son sistemas grandes compuestos de subsistemas interrelacionados, en donde las culturas y subculturas organizacionales influyen la manera en que se interrelaciona la gente en los diferentes subsistemas.

La Organización está compuesta de dos o más personas que: saben que ciertos objetivos sólo se alcanzan mediante actividades de cooperación.

---

<sup>22</sup> kendall y kendall , “ Análisis y diseño de Información. Ed. Mc Graw Hill, 3 Edición, 2000



## **Organización Formal e Informal**

El término organización implica una estructura intencional y formalizada de papeles; es decir, las personas que trabajan juntas deben desempeñar ciertos roles diseñados racionalmente para asegurar que se realicen las actividades requeridas y que estas se adecuen entre si de modo que se pueda trabajar con eficiencia.

### **Organización Formal**

La organización formal se considera como la estructura intencional de papeles en una empresa formalmente organizada. Esta organización descrita como formal no implica una inflexibilidad inherente.

### **Organización Informal**

Según Chester Barnard <sup>23</sup>, autor del clásico libro sobre administración, considera como organización informal cualquier actividad personal conjunta sin un propósito colectivo consciente, aunque contribuya a resultados colectivos. Mas recientemente Keith Davis de la Arizona State University describe a la organización informal como “una red de relaciones personales y sociales no establecidas ni requeridas por la organización formal pero que se producen espontáneamente a medida que las personas se asocian entre si ”. De esta manera, las organizaciones informales (relaciones que no aparecen

---

<sup>23</sup> Chester Barnardt, tratado de Administración titulado "The Functions of the Executive " ,1938.

en un organigrama) pero constituyen un referente importante sobre el grado de percepción que se tiene de la realidad, cuando se pertenece a un grupo u organización de tipo formal.

### **Cultura y valores organizacionales**

Finalmente se requiere comprender uno de los elementos más significativos de una organización y es en la practica ¿cual es la percepción que se tienen de si mismos?, La forma de poder apreciar este fenómeno complejo es a través de develar su cultura organizacional, en los organismos del Estado chileno la cultura organizacional, básicamente es la que esta siendo modificada.

En lo que se refiere a las organizaciones, “cultura es el patrón de comportamiento general, creencias compartidas y valores comunes de los miembros”. Implica el aprendizaje y la transmisión de conocimientos, creencias y patrones de comportamiento a lo largo de cierto período.

Toda organización posee y crea su propia cultura o clima, donde refleja las normas y los valores del sistema formal y la manera en que los reinterpreta el sistema informal. También muestra la experiencia interna y externa, los tipos de gente que la

---

organización atrae y posee; sus propios procesos laborales y su planta física, las formas de comunicación y cómo se ejerce la autoridad dentro del sistema.

Los valores presentes en el individuo y en toda organización se pueden definir como creencias bastante permanentes sobre lo que es apropiado y lo que no lo es, que guía las acciones y el comportamiento de los empleados para cumplir los objetivos de la organización. Generalmente los valores, las normas y los patrones de comportamiento que necesitan ser aprendidos a través de la socialización organizacional son: los objetivos de la organización, los medios a través de los cuales se alcanzarán los objetivos, las responsabilidades que le corresponden a cada miembro en la organización, los patrones de comportamiento requeridos para el desempeño eficaz del papel y un conjunto de reglas o principios que aseguran el mantenimiento de la realidad e integridad de la organización.

## **Premisas básicas para entender el funcionamiento del modelo imperante, a través de la cultura organizacional**

- a) **La cultura es a la organización como la personalidad al individuo:** a través de un diagnóstico de la Cultura Organizacional se debe obtener un conjunto de rasgos que caracterizan la cultura de una organización determinada y que la hacen única, por tanto representa su identidad.
  
- b) **La cultura es un fenómeno descriptivo:** se ocupa de la forma en que las personas que integran la organización perciben las características de la cultura, es algo cualitativo, difícil de validar. Es un fenómeno profundo, complejo pero necesario para entender el comportamiento de una organización.
  
- c) **La cultura interviene en los procesos organizacionales:** para el dirigente la dimensión individual no basta, pues el grupo no es sólo la suma de los individuos sino una entidad plena con su propia realidad; por lo tanto, la cultura ayuda a comprender la colectividad y los paradigmas bajo los cuales ésta funciona y constituyen patrones de referencias para enfrentar el futuro.
  
- d) **La cultura tiene que ver con el comportamiento y funcionamiento colectivo:** Cada cual actúa sobre la base de esquemas mentales que orientan la percepción de

la realidad, de lo que es posible y deseable. Por lo tanto, la cultura es también una fuente de comportamientos.

- e) **La cultura está fuertemente influida por el estilo de dirección del dirigente:** Los creadores de los grupos son quienes por lo general, elaboran el sistema común de categorías sobre los cuales opera el grupo. Son los dirigentes actores importantes en el surgimiento, formación y desarrollo de una determinada cultura.
  
- f) **La cultura determina la forma en que la empresa decide encarar el entorno:** Define lo que el grupo considera su Misión o razón de ser y ésta no es más que la declaración de la organización para resolver sus problemas de supervivencia y expresar lo que manifiesta su identidad.
  
- g) **La cultura afecta el funcionamiento total de la organización:** No se debe considerar que la cultura afecta sólo el lado humano del funcionamiento de la organización; teniendo en cuenta las dos funciones básicas que cumple la cultura, ésta no sólo influye en la integración interna del grupo (cómo se organizan y dirigen los sistemas internos de autoridad, comunicación y trabajo) sino, además, en las funciones de adaptación externa ( naturaleza del producto/ servicio, el mercado, la competencia, los clientes, la misión) lo cual es decisivo en la efectividad de la empresa.
  
- h) Necesidad de conocer, entender y gerenciar la cultura en las condiciones actuales.

## **Las variables de la cultura organizacional**

Para esta investigación tomaremos en cuenta tres grupos de variables: Estilo y liderazgo que predomina en la organización, las variables blandas (soft) proveniente del término software de informática y las variables duras (hard) de hardware, ya que pertenecen a la estructura rígida de la organización. Estos grupos establecen sus relaciones entre si, las cuales deben ser de compatibilidad y organicidad. Como resultado de la interacción entre estos tres grandes grupos de variables surge el producto cultural, el cual responde a/o modelos organizacionales. A continuación se definen estos tres grupos de variables:

- a) **Estilo de Liderazgo:** los diversos patrones de conducta por los que se inclinan los directivos durante el proceso de dirigir a sus trabajadores y de influir en ellos. Incluye la motivación de los subordinados, la utilización eficaz de la comunicación y el resolver conflictos. Se consideraran como variables los siguientes: Como se manifiesta el liderazgo, tendencia estilo de dirección, nivel de toma de decisiones, claridad de decisiones operativas, existencia de planeación.
  
- b) **Las variables Soft (blandas):** Son las que permiten una caracterización del sistema social de la organización y en tal sentido tienen en cuenta a los grupos, sus relaciones internas y las estructuras de pensamiento a partir de los cuales éstos

orientan su conducta, incluyen indicadores tales como: creencias, valores, normas, actitudes, ideologías, presunciones, además de indicadores como los signos y símbolos, las tradiciones, la historia y las políticas que constituyen fuentes de información para el investigador. Dentro de esta variable se considerará: Signos y símbolos, normas, clima, valores, actitudes, resolución de conflictos, pertenencia, participación, grado de innovación y desarrollo, mentalidad de metas, predominancia en las relaciones humanas.

- c) **Las variables hard (duras):** Son las que permiten una caracterización del sistema estructural de la organización y en tal sentido se tienen en cuenta a los indicadores que constituyen el soporte del funcionamiento organizacional: objetivos, estrategias, estructuras, decisiones, sistemas, procesos, tecnologías, procedimientos. Dentro de esta variable se considerará: Estructura organizativa, tecnología, sistema logístico, medición de la eficiencia, gestión de recursos humanos, organización y normación del trabajo, evaluación de desempeño
- d) **Producto Cultural:** Resultado de la interacción entre el estilo de liderazgo, las variables soft, y hard y de todos con el entorno, permite reconocer determinados modelos organizacionales y sus comportamientos.

**Escenarios posibles en la relación del estilo de liderazgo y las variables blandas y duras ( soft y hard)**

Es importante señalar que los elementos que componen una organización no interactúan de forma aislada sino influidos por las demandas del entorno: entendido éste como todos los elementos externos a la organización y actores internos que son significativos en su operación. Entre los grupos se establecen relaciones recíprocas y como resultado de las mismas se pueden dar las siguientes situaciones:

- a) Que el estilo de dirección, aunque sea compatible con las variables soft (pues él ha contribuido a formarlas) traiga como consecuencia, comportamientos no compatibles con las variables hard que produzcan una desincronización del sistema.
- b) Que el estilo de dirección actual haya instaurado variables hard, desconociendo o ignorando las variables soft ya formadas anteriormente y éstas sean incompatibles entre sí, trayendo consigo la falta de sincronismo del sistema y por tanto no se alcancen los resultados que demanda el entorno.
- c) Que el estilo de dirección actual sea incompatible con las variables soft anteriormente formadas y se produzca en este caso una pérdida de energía entre los grupos y el dirigente de la organización, lo cual incidirá negativamente en los resultados de la organización.
- d) Que el estilo de dirección sea incompatible con las variables hard y provoque la disfuncionalidad y desorganización del sistema, conduciendo a los grupos a la



pérdida de identidad y al no reconocimiento de la Misión, Visión y objetivos de la organización.

- e) Que el estilo de dirección sea incompatible con las variables soft y hard en cuyo caso el sistema no podrá funcionar y se producirá una desincronización total del mismo.
- f) Que el estilo de dirección compatible con las variables soft y hard y sin embargo den lugar a comportamientos y resultados infuncionales respecto a las demandas del entorno.
- g) Que el estilo de dirección sea compatible con las variables soft y hard y den lugar a comportamientos y resultados totalmente funcionales y orgánicos con respecto a las demandas del entorno.

## **Capítulo IV**

### **SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO**

#### **Historia del SENCE**

En el año 1976 se promulga D.L. N° 1446, el que se denominó “Estatuto de Capacitación y Empleo”. Este es el primer cuerpo legal que se dictó en Chile sobre esta materia, y que incluye la creación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), organismo técnico del Estado, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica de derecho público, que se relaciona con el Gobierno, a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Con la creación del SENCE se suprimieron las siguientes instituciones: Instituto Laboral y de Desarrollo Social (ILADES); Servicio Nacional del Empleo (SENDE) y el Fondo de Educación Sindical (FEES).

Este Servicio tuvo por objeto procurar un adecuado nivel de empleo, con el fin de hacer posible, tanto el progreso de los trabajadores como la mejor organización y productividad de las empresas y la eficiencia de los servicios e instituciones del Sector Público.

Esta iniciativa marca un cambio radical respecto de la función del Estado en la formación laboral de los adultos, pasando de una condición de operador directo a otra de regulador y cofinanciador de actividades de capacitación, demandadas por las empresas y ejecutadas por organismos privados, denominados "Organismos Técnicos de Ejecución (OTE)".

Con la participación de la OTE, el Estado deja de ser el ente principal de servicios de capacitación, los cuales eran dictados a través de INACAP en forma gratuita, integrando a instituciones de carácter privado para crear oferta de capacitación.

Esta norma legal define a la capacitación ocupacional como: *"proceso destinado a promover, facilitar y desarrollar las aptitudes, habilidades o grados de conocimientos de los trabajadores, con el fin de permitirles mejores oportunidades y condiciones de vida y de trabajo y de incrementar la productividad nacional, procurando la necesaria adaptación de los trabajadores a los procesos tecnológicos y a las modificaciones estructurales de la economía"*.

*Por orientación ocupacional entiende a "la entrega de informaciones que faciliten la elección de profesiones, actividades u ocupaciones, como, igualmente, la entrega de información respecto de estudios que permitan a los trabajadores lograr una adecuada capacitación ocupacional y respecto de las entidades encargadas de proporcionarlas".<sup>24</sup>*

---

<sup>24</sup> D.L. N° 1446 "Estatuto de Capacitación y Empleo" año 1976

El Estado a través de este nuevo servicio público orienta su acción a financiar la demanda de capacitación de las empresas a través de un incentivo o franquicia tributaria y becas para personas de menores recursos.

Respecto a la franquicia tributaria, indica que: *"los contribuyentes de la 1ª Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, con excepción de aquellos cuyas rentas provengan únicamente de las letras c) y d) del número 2º del artículo 20 de la citada ley, podrán descontar del monto a pagar de dicho impuesto los gastos efectuados para el financiamiento de programas de capacitación ocupacional de sus trabajadores. Por este concepto podrán descontar, en el año, la suma máxima equivalente al 1% de las remuneraciones imponibles pagadas al personal en el mismo lapso."*

El SENCE se convierte en el ente fiscalizador, el cual coordina e imparte las normas técnicas a las a las Oficinas Municipales y Privadas de Colocación, a fin de que éstas cumplan con las normas legales que regulan tal actividad.

En el año 1986 el SENCE inicia su proceso de informatización, lo que implica una nueva etapa en el proceso de modernización de este servicio público. Se adquieren cuatro computadores personales y se dejan en red, permitiendo agilizar el sistema de capacitación en sus procesos administrativos y control.

Este mismo año, las instituciones públicas contaron con recursos que la Ley de Presupuestos destinó directamente para la realización de acciones de capacitación.

En el año 1988 se aumenta el proceso de informatización, esto se logra cuando MIDEPLAN aprueba el proyecto de upgrade del Servicio, permitiendo obtener un computador central con mayor capacidad, logrando realizar la conexión en red con algunas direcciones regionales, lo que permitió una mayor utilización del sistema de capacitación por parte de las empresas, en distintas regiones.

Este mismo año se establece que el SENCE debe promover acciones de orientación ocupacional y coordinar la acción de las entidades que deban intervenir en la ejecución de las mismas. Se determina que la capacitación ocupacional puede ser realizada por las empresas, por sí mismas o a través de Organismos Técnicos de Ejecución (OTE) autorizados por el SENCE, Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Profesional. Se dictamina que el SENCE podrá celebrar convenios con organismos de la Administración del Estado, con el objeto de facultar a éstos para que, con recursos del SENCE, organicen, administren y desarrollen programas de capacitación. Se eleva del 30 al 50% el soporte que deben asumir las empresas, cuando la capacitación fuere impartida a trabajadores cuyas remuneraciones

individuales mensuales sean iguales o superiores a diez ingresos mínimos mensuales. Se elimina el financiamiento, a través de la franquicia, de la capacitación ejecutada en el extranjero. Se estipula que el 60% de la remuneración que se pague a los trabajadores bajo contrato de aprendizaje, podrá imputarse a la franquicia, con un máximo mensual del 60% del ingreso mínimo por cada uno de ellos. Se elimina de los objetivos del Sistema, el procurar una mejor eficiencia de los servicios e instituciones del Sector Público.

En 1989 Se dicta el DFL N° 1, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 1446, de 1976, Estatuto de Capacitación y Empleo.

Esta norma legal estableció que el objetivo del SENCE es:

*"Promover el desarrollo de las competencias laborales de los trabajadores, a fin de contribuir a un adecuado nivel de empleo, mejorar la productividad de los trabajadores y las empresas, así como la calidad de los procesos y productos".*

En el año 1996 se adquiere el Primer software para consolidar estadísticas de las actividades de capacitación desarrolladas por los Servicios Públicos para sus funcionarios.

El SENCE construyó, por encargo del Comité Técnico, una aplicación computacional, denominada SISPUBLI<sup>25</sup> 1.0, que se distribuyó, mediante disquetes, a todos los

---

<sup>25</sup>Sistema Publico de Capacitación

Servicios Públicos para que registraran en ella las actividades de capacitación ejecutadas en el período y enviaran esta información al SENCE, para su consolidación y preparación de estadísticas nacionales. Con esta acción, en términos prácticos, se inició un importante apoyo del SENCE a la gestión de la capacitación de los funcionarios públicos del país.

---

sistema informático en que se registran las acciones de capacitación desarrolladas por los servicios, instituciones y organismos del sector público para sus funcionarios

En 1997 se crea la Versión 2.0 del SISPUBLI con el rediseño de este software y pasó, desde una herramienta de acopio de información, a un sistema para la gestión de la capacitación que, como subproducto, permitiera acceder a información consolidada a nivel nacional.

Esta versión operaba en ambiente DOS. Para muchos Servicios Públicos fue el primer soporte computacional que se instaló para temas relacionados con la gestión de sus recursos humanos. A partir de este cambio fue posible comenzar la emisión de Estadísticas. Se accedió a evidencia respecto del uso de los recursos: 20,3% para temas técnicos de la respectiva institución; 18,4% para temas de informática y computación y un 12,5% se orientó a temas de recursos humanos. Por último, en lo relevante, igual porcentaje del 12,5 se destinó a acciones vinculadas al desarrollo institucional.

Con fecha 20 de diciembre de 1999 se realiza la Certificación ISO 9002:1994, a través de la institución internacional especializada en la materia, Bureau Veritas Quality International, acreditó oficialmente que el "Proceso de Constitución de Organismos Técnicos de Capacitación en la Región Metropolitana" cumplía con las normas mundiales de calidad identificadas bajo el código ISO 9002:1994. Esta certificación es muy relevante dado que se constituyó en el primer caso acreditado en la Administración Pública de Chile y de Sudamérica.



En el año 2001 la capacitación del sector público se inserta en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Se instala la versión Internet del SISPUBLI.

El Ministerio de Hacienda incluye el tema de la capacitación, como primer componente del Programa de Mejoramiento de la Gestión, al que deben adscribirse las instituciones públicas. Con ello, se da un gran impulso en el posicionamiento de este subsistema en las agendas de trabajo de los directivos de cada Servicio Público. Concordante con lo anterior, y con el desarrollo tecnológico del país, SENCE instala una nueva versión del SISPUBLI como un sitio web, que permite, además de las fortalezas de la versión anterior, establecer un canal de comunicación para la auto capacitación, y para el establecimiento de redes que permitan optimizar el uso de los recursos disponibles. Ese año se destinaron 4.867,83 millones de pesos para la capacitación en el Sector Público, lo que implica un crecimiento de 49 veces respecto del primer año en que el Estado destinó fondos a esta finalidad (1986), en cifras comparables.

Por Decreto N° 22 del 26 de febrero de 2001, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, la Subsecretaría del Trabajo dispone el traspaso de fondos presupuestarios al SENCE, para que los destine a la administración y ejecución de la línea de acción “Bonificación para el Aprendizaje en la Empresa”, del Programa Pro Empleo”, de acuerdo a los objetivos y procedimientos establecidos en el Decreto N° 133, del 15 de diciembre de 2000, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

El Programa Pro Empleo persigue como objetivo esencial asegurar una reinserción estable y efectiva de los trabajadores que hayan perdido su empleo, a través del desarrollo de iniciativas destinadas a posibilitar un mayor acceso a empleos permanentes; permitir su participación en la ejecución de proyectos específicos y, en general, incrementar su oportunidad de acceder a ocupaciones de mayor calidad y nivel de remuneraciones. El Programa considera tres líneas de acción:

- a) Ejecución de programas de inserción laboral;
- b) b) Apoyo, en convenio de coordinación, y en su caso, financiamiento parcial, de iniciativas de otros organismos del sector público, orientadas al establecimientos de micro empresarios, de nivelación de competencias laborales y de integración con capacitación en nuevas competencias.
- c) Definición y financiamiento de programas de aprendizaje en la empresa para aquellos trabajadores que sean contratados y obtengan en su empleo formación y enseñanza relacionada conducente a la adquisición de nuevas destrezas o habilidades laborales.

Esta línea, bajo administración del SENCE, contempla otorgar a los empleadores una bonificación mensual por trabajador contratado de hasta el 40 % de un ingreso mínimo con una duración máxima de 4 meses y una contribución al costo de adiestramiento de cada uno de ellos de hasta

\$ 50.000, por una sola vez. La ejecución de esta línea demandó una inversión de 11.208,94 millones de pesos del año, beneficiando a 56.303 personas cesantes. Durante el año 2002 se destinaron a este programa 13.608,88 millones de pesos del año, los cuales permitieron dar ocupación a 61.574 personas.

Se inicia ejecución del Programa de Educación y Capacitación Permanente, Chile Califica, financiado en parte por el Banco Interamericano de desarrollo.

Para el cumplimiento de este Programa, el Ministerio de Educación y el SENCE, el día 24 de Enero de 2003, suscribieron un convenio de realización de actividades conjuntas, el cual fue refrendado por Resolución 028, de fecha 21 /02/03, de la Directora Nacional del SENCE.

## **Conformación del SENCE**

Existe un órgano nacional de conformación tripartita, denominado Consejo Nacional de Capacitación, cuya función es asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en la formulación de la política nacional de capacitación. Dicho Consejo está presidido por el Ministro del Trabajo y Previsión Social, y está integrado, además, por los Ministros de Hacienda, de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Educación y el Vicepresidente de la Corporación de Fomento de la Producción, o por quienes éstos designen en su representación. También lo integran cuatro consejeros provenientes del sector laboral y cuatro consejeros provenientes del sector empresarial, quienes son designados por el Presidente del Consejo, previa consulta a las organizaciones nacionales más representativas de dichos sectores.

El Consejo posee una Secretaría Técnica que está a cargo del Director Nacional del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. El Consejo sesionará, a lo menos, cada tres meses convocado por el Ministro del Trabajo y Previsión Social, y emitirá, una vez al año, un informe público sobre las deliberaciones y acuerdos que haya adoptado en el ejercicio de sus funciones. Este servicio está constituido y funciona en cada Región del país con un Consejo Regional de Capacitación, que tiene por función asesorar al Gobierno Regional en el desarrollo y aplicación de la política nacional de capacitación en el ámbito regional.

Este órgano regional está presidido por el Secretario Regional Ministerial del Trabajo y Previsión Social e integrado por los Secretarios Regionales Ministeriales de los Ministerios que integran el Consejo Nacional. También lo integran dos consejeros provenientes del sector laboral y dos consejeros provenientes del sector empresarial, quienes serán designados por su Presidente de la misma forma como son los que integran el Consejo Nacional de Capacitación. Cada uno de estos consejos poseen una Secretaría Técnica que está a cargo del respectivo Director Regional del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

## **Misión**

“El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo es un organismo técnico del Estado descentralizado, que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo. Su misión es contribuir al incremento de la productividad nacional, impulsando la capacitación ocupacional, tanto en las empresas, como también en las personas de menores ingresos del país. Esta tarea la realiza a través de la administración de un incentivo tributario que el Estado ofrece a las empresas para capacitar a su personal, y de una acción subsidiaria, por medio de un programa de becas de capacitación financiadas con recursos públicos”<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Pagina web [www.sence.cl](http://www.sence.cl)

## **SENCE en la actualidad**

Si destacamos el constante cambio que se produce en las formas de producción, la aplicación de nuevas tecnologías, por sobre todo, el desarrollo y la movilidad de información que se da actualmente en la actividad económica, este servicio se hace necesario para el desarrollo laboral acorde con los cambios del medio.

En esta materia, el SENCE contempla diferentes acciones y estrategias de intervención laboral destinadas:

- a) Promover la generación y difusión de la información pública relevante para el funcionamiento eficiente de los agentes públicos y privados que actúan en el Sistema.

- b) Fomentar y promover la calidad de los servicios que prestan las instituciones intermedias y ejecutoras, así como las acciones que organizan o ejecutan; ·
- c) Estimular y súper vigilar las acciones y programas de capacitación que desarrollen las empresas,
- d) Formular, financiar y evaluar programas y acciones de capacitación desarrolladas por medió de los organismos competentes, destinados a mejorar la calificación laboral de los beneficiarios del sistema.

Dentro de estas materias está el fomento del empleo. El Estado debe velar por mantener un nivel de desempleo bajo, cuyo efecto se materializa en la estabilidad económica del país. En cuanto a las políticas fiscales, el estado debe propender a mantener a la Demanda Activa de esta forma los efectos macroeconómicos son positivos para el crecimiento.

Para esto el SENCE ejecuta planes destinados a:

- a) Fomentar el desarrollo de aptitudes y competencias en los trabajadores que faciliten su acceso a empleos de mayor calidad y productividad, de acuerdo a sus aspiraciones e intereses y los requerimientos del sector productivo.·

- b) Estimular el desarrollo y perfeccionamiento de mecanismos de información y orientación laboral, así como la asesoría técnica y la supervisión de los organismos que desarrollen dichas funciones.

En síntesis, las políticas de capacitación y de fomento del empleo y las acciones del sistema deben formularse y llevarse a cabo de acuerdo con las necesidades de modernización productiva de la economía del país, sobre la base de los requerimientos y posibilidades del mercado de trabajo y de las necesidades de los trabajadores.

### **Descripción de procesos de programas SENCE**

En el marco de los servicios que presta el SENCE, podemos encontrar distintos programas y subsidios que beneficia a personas y a empresas. Estos programas productos son los siguientes:

#### **a) Franquicia Tributaria**

Es el principal instrumento legal para promover el desarrollo de programas de capacitación en las empresas y las principales actividades dentro del proceso de implementación son:

- Recepción por ventanilla de atención de público SENCE de (fase 1 comunicar):
- Tres copias del formulario único de comunicación completo y firmado.



- Verificación de antecedentes.
- Ingreso de información al sistema computacional interno.
- Entrega de formularios timbrados al contribuyente.

Recepción por ventanilla de atención de público de (fase 2a liquidar):

- Recepción de documentos para la liquidación (2 copias del formulario, fotocopia simple de factura pagada y certificado de asistencia).
- Verificación de los antecedentes presentados
- Entrega de una copia del formulario timbrado al contribuyente
- Ingreso de información al sistema computacional interno

Ingreso por Internet (fase 2b):

- Recepción de documentos para la liquidación (registro de la preliquidación emitida por Internet, fotocopia simple de factura pagada, y certificados de asistencia).
- Verificación de antecedentes presentados
- Ingreso de información al sistema computacional interno.

## **b) Proempleo.**

El Proempleo es un beneficio entregado a las empresas para contratar y capacitar mano de obra con un subsidio del 40% de un sueldo mínimo.

El proceso de postulación a este programa contempla las siguientes actividades:

- Recepción del formulario de postulación al programa y documentación solicitada en la guía operativa.
- Se valida información recibida.
- Ingreso de información al sistema computacional interno.
- Se verifican los antecedentes entregados en SII, DICO, Inspección del trabajo, SENCE.
- Se adjudica beneficio a la empresa en forma regional
- Se emite resolución “ concede” donde se le otorga el beneficio a la empresa
- Se emite carta avisando a la empresa que ha sido adjudicada

Recepción por ventanilla de atención de publico:

- La empresa pre-ingresa los datos al formulario de postulación al programa de la pagina web
- Recepción de los documentos solicitados en plataforma
- Se adjudica beneficio a la empresa en forma regional
- Se emite resolución “ concede” donde se le otorga el beneficio a la empresa
- Se emite carta avisando a la empresa que ha sido adjudicada

Proceso de liquidación de la capacitación y sueldos:

- Recepción del formulario de solicitud de pago (con documentación de respaldo)
- Validación de información
- Ingreso de información al sistema computacional interno
- Emisión de resolución
- Derivación de información a administración y finanzas y al departamento de empresas.
- Emisión de vale vista

### **c) Foncap**

Son cursos de Capacitación financiados por el Estado, destinados al desarrollo laboral a través del perfeccionamiento en distintas áreas de la actividad laboral.

Las principales actividades de este proceso son:

- Postulación de la OTEC a cursos de la matriz, a través de la plataforma virtual
- Validación de cumplimiento de requisitos de la OTEC
- Evaluación de los cursos
- Creación de nomina de OTEC para reclutamiento de alumnos

- Se adjudica el programa OTEC (cuando se tiene completa la cantidad de vacantes)
- Recepción de boleta de garantía
- Firma de convenio con OTEC
- Supervisión de cursos

OTEC presenta factura electrónica

- Emisión de resolución
- Derivación de información a administración y finanzas y al departamento de empresas.
- Emisión de vale vista

#### **d) OIRS de la Regional Metropolitana**

La misión de la OIRS es ser un espacio de interacción y acceso de los ciudadanos con las reparticiones públicas que contribuya a la conformación de un gobierno moderno y al servicio de los ciudadanos.

Las oficinas de información, reclamos y sugerencias, deben ayudar a garantizar el derecho de los ciudadanos a informarse, sugerir y reclamar, acerca de las diferentes materias, retroalimentando la gestión de las reparticiones públicas.

Las oficinas de información, reclamos y sugerencias son espacios de comunicación ciudadana que permiten a los ciudadanos entrar en contacto con los diferentes servicios. Estas oficinas permiten:

- La difusión de programas sociales y tramites propios de las reparticiones públicas.
- La comunicación de las prioridades gubernamentales
- Que la ciudadanía se exprese a través de sus reclamos, sugerencias, expectativas e intereses.

Estas oficinas deben facilitar la atención de toda persona que realice gestiones en las entidades publicas, ya sea en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus deberes, garantizando la oportunidad de acceso y sin discriminación.

Las principales actividades del proceso de la oficina de información, reclamos y sugerencias en la Dirección Regional Metropolitana son:

- Recepción de las consultas, reclamos o solicitudes
- Se responde el requerimiento en caso de ser posible, de lo contrario se deriva a quien corresponda
- Los requerimientos vía Web son derivados automáticamente de acuerdo a la región y tema específico

- El plazo para contestar vía sistema es de 24 horas. Es la encargada nacional del OIRS quien controla que se cumplan los plazos, y en caso contrario es ella quien responde, dando aviso al encargado regional correspondiente.
- El encargado de la OIRS regional recibe principalmente preguntas, sugerencia, felicitación, mientras que el Director Regional es quien recibe los reclamos.
- Las felicitaciones son respondidas a través de una respuesta automática del sistema, mientras que la sugerencia es respondida una a una por el encargado de la OIRS. Para las preguntas frecuentes existen respuestas elaboradas.
- Los requerimientos y consultas más complejos son derivadas al encargado del programa respectivo.

### **Modelo Integral de Atención al Usuario**

El Modelo Integral de Atención al Usuario es la coordinación de los espacios de atención de usuarios en el Servicio Público correspondiente, basado en una perspectiva comunicacional, que ayuda a mejorar la relación entre el Gobierno y los Ciudadanos, por medio de la modernización de la gestión de las reparticiones públicas.

El Modelo Integral de Atención al Usuario, propuesto por la Secretaría General de Gobierno, tiene como fin que la OIRS se coordine con todos los espacios de comunicación de la Institución para trabajar una metodología común de atención,

derivación y registro. Mirando a más largo plazo, se pretende que los usuarios sean atendidos de la misma manera en cualquier repartición pública, mostrando una unidad en la forma en que el Gobierno comunica sus servicios, programas sociales, beneficios y prioridades.

### **Normas que rigen a las OIRS**

En la nueva ley 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos, se dan la relaciones y la forma de como el Estado se hace cargo en forma obligatoria de mejorar las relaciones Con la ciudadanía. Este Pretende generar una mayor participación y su fortalecimiento, un aumento en la eficacia y eficiencia de la administración del estado en fin, incrementar y reforzar el principio del Estado al servicio de las personas

Ella establece las normas particulares para los Servicios Públicos en el tratamiento de solicitudes de las personas en sus diferentes Espacios de Atención, tales como oficinas de información, reclamos y sugerencias, teléfonos de información, buzones presenciales o virtuales, móviles, centros de documentación u otro espacio que realice atención de público.

La citada ley, regula la relación de las instituciones públicas con las personas, promoviendo sus derechos, garantizando su defensa y resguardando sus intereses; transparenta los procedimientos y plazos de tramitación de las solicitudes; y garantiza a

las personas igualdad de oportunidad y acceso no discriminatorio a los Servicios Públicos.

Esta inclusión de la ley 19.880 en la Administración Pública y sus procedimientos de tratamiento y derivación de las solicitudes, permite concretizar el Modelo Integral de Atención de Usuarios, constituyéndose en un antecedente del Sistema OIRS del PMG a partir del año 2004.

Esta ley se aplica y rige en los ministerios, los servicios públicos, las intendencias, las gobernaciones, la Contraloría General de la República, las Fuerzas Armadas y de Orden y de Seguridad Pública, los gobiernos regionales y las municipalidades y los destinatarios de esta ley son:

- Todas las personas con capacidad para actuar
- Los menores de edad para el ejercicio o defensa de sus derechos, sin la asistencia de padres, tutores u otros.

Dentro de ellos, se consideran interesados en los procedimientos administrativos:

- Titulares de derecho o intereses individuales o colectivos.
- Los afectados individualmente o de forma colectiva por las resoluciones que se adopten.
- Estas personas, es decir, los interesados, pueden actuar mediante apoderados



La ley 19.880, en su artículo 17 señala cuáles son los derechos de las personas en su relación con los órganos de la Administración:

- Conocer en cualquier momento el estado de tramitación de su solicitud y obtener copia de los documentos asociados y/o devolución de los originales.
- Identificar autoridades y personal bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos ligados a su solicitud.
- Eximirse de presentar documentos que no correspondan o que estén en poder de la Administración.
- Acceder a los actos administrativos y sus documentos
- Ser tratados con respeto y deferencia por autoridades y funcionarios, quienes deben facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones
- Formular alegaciones y aportar documentos antes de las resoluciones
- Exigir la responsabilidad de la Administración Pública y del personal a su servicio.
- Obtener información sobre requisitos jurídicos y técnicos de sus solicitudes
- Cualquiera otros derechos constitucionales y legales.
- Estableciendo distintas vías de recepción de solicitudes y la obligatoriedad de registrar

La Ley 19.880 señala que los procedimientos administrativos pueden desarrollarse tanto vía física o presencial, como a través de medios electrónicos <sup>27</sup>

Establece además, que las instituciones deben llevar registro de los procedimientos, ya sea escrito o electrónico, con toda la documentación que se haya intercambiado con los interesados, a la cual tendrán acceso permanente.

- Definiendo los plazos para las tramitaciones
- Desde el momento que el funcionario recibe la solicitud, debe remitirla a la oficina correspondiente dentro de 24 horas como plazo máximo.
- Las providencias de mero trámite deben dictarse dentro de las 48 horas siguientes a la recepción de la solicitud.
- Los informes, dictámenes y otros similares deben evacuarse dentro de 10 días, desde la petición de la diligencia
- Si el interesado consulta y se le certifica que su solicitud está en situación de resolverse, desde ese momento, hay 20 días de plazo para dictar la decisión definitiva. Si esta certificación se prolonga injustificadamente, se originará responsabilidad administrativa.
- Desde su inicio hasta el momento en que se emite la decisión final, el trámite no debe exceder más de 6 meses.
- Estos plazos se establecen en días hábiles (define como días inhábiles los sábados, domingos y festivos)

---

<sup>27</sup> artículo. N° 19 Ley 19.880

- Preciando la forma y el contenido de las solicitudes ciudadanas

Definición de datos del interesado y de la solicitud que deben registrarse:

- Nombre y apellidos
- Lugar de notificación del interesado
- Hechos, razones y peticiones en que consiste la solicitud Lugar y Fecha
- Firma del solicitante
- Órgano administrativo al que dirige la solicitud

Se deberá establecer formularios de las solicitudes y ponerlos a disposición de los usuarios en los espacios de atención, cuando se trate de solicitudes que impliquen una serie de procedimientos, estipulando el acuse de recibo y la notificación de las resoluciones al interesado.

El acuse de recibo deberá acreditar la fecha de presentación, admitiéndose una copia de ella, en la que figure la fecha registrada.

Las notificaciones se realizarán mediante carta certificada o de forma personalizada o en la oficina del servicio público, conteniendo íntegramente el texto de la resolución y el plazo para notificar es de cinco días desde que se ha tramitado totalmente la solicitud, estableciendo el silencio positivo y negativo, cuando la administración no responda dentro de los plazo legales

En sus artículos 64, 65 y 66, la Ley 19.880 dispone medidas que permiten al interesado entender una resolución para su solicitud, cuando la institución no le haya respondido, transcurridos los plazos estipulados por ley. Las situaciones son:

Si la institución no se pronuncia sobre una solicitud, el interesado puede hacer la denuncia ante la autoridad que debía resolver: requiriendo una respuesta de dicha autoridad, el cual deberá entregarle un recibo de la denuncia con fecha, y remitir una copia a su superior jerárquico en menos de 24 horas.

La autoridad que recibió la denuncia cuenta con cinco días para resolver el caso, de lo contrario la solicitud se considera aceptada. Esta condición es denominada como “silencio positivo”.

En la misma situación anterior, pero cuando se trate de procedimientos que afecten al patrimonio fiscal, se entenderá como rechazada la solicitud. En este caso, se produce el “silencio positivo”.

En ambos casos, el interesado puede pedir un certificado que señale que su solicitud no fue resuelta dentro del plazo, el cual deberá ser entregado sin más trámite. Los efectos del silencio administrativo son los mismos que tendría una resolución expresa.

## **Rol del Ministerio Secretaría General de Gobierno en la implementación de esta Ley**

De acuerdo al Instructivo Presidencial N° 04, del 19 de junio de 2003, que imparte instrucciones sobre la aplicación de la Ley 19.880, “corresponderá al Ministerio Secretaría General de Gobierno, por medió de su trabajo con las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, asegurar el cumplimiento de los derechos que la ley entrega al usuario”

### **Funciones de la OIRS**

Las tareas propias de las oficinas de información, reclamos y sugerencias (OIRS) son Informar sobre:

- Servicios que presta cada repartición
- Requisitos para obtener la prestación
- Formalidades para el acceso
- Plazos para la tramitación de la prestación
- Documentación y antecedentes que deben acompañar la solicitud
- Procedimientos para la tramitación
- Ubicación, competencia y horarios de otras entidades del aparato gubernamental.

## **Prioridades gubernamentales**

- Atender a los interesados
- Recibir y estudiar sugerencias
- Recibir responder y/o derivar reclamos
- Realiza encuestas y mediciones
- Establecer coordinación con dispositivos de información y comunicación.
- Publicar la carta de derechos ciudadanos de la institución.

## **Capítulo V**

### **Marco Metodológico**

#### **Tipo de Estudio**

La presente investigación es de carácter cualitativo- descriptivo ya que el objetivo es describir la realidad en forma global, contextualizándola desde los factores fundamentales de una organización como es el tipo de cultura administrativa que posee, desde esa perspectiva se pueden encontrar los elementos que son necesarios para la conformación de una unidad especializada, como son las OIRS en este caso del SENCE de la RM. Esto implica un aporte al conocimiento sobre las actuales teorías que está presente en la Administración pública del Estado y que se vive en la práctica diaria en la OIRS del SENCE de la RM.

#### **Análisis documental**

Para llevar a cabo esta investigación se realizaron análisis de textos, los cuales fueron expuestos en el Marco Teórico. Para ello se dió gran importancia al análisis de las Leyes, normas y reglamentos que interviene en los procesos del SENCE de la RM. (DL. N°1446, Ley 19880, Decreto 630).

En el análisis que se expone se estudian las variables que intervienen en cada uno de los modelos organizacionales que se presentan actualmente en la administración pública (burocrático y sistémico), desde esos parámetros se pueden describir los elementos organizacionales necesarios para conformar una OIRS, ya que estos provienen del o de los estilos de administración presentes en el SENCE de RM.

En primer lugar se analizaron las teorías antes descritas en el marco teórico, tanto de la burocracia como del modelo sistémico. Posteriormente se consultó a autores que expusieron la evolución de la administración del Estado.

Se señalaron además las principales políticas gubernamentales llevadas a cabo por los últimos gobiernos de la concertación, con relación a la modernización de la administración pública.

Se realizó un estudio de la OIRS del SENCE de la R.M., en sus aspectos normativos y su diagrama de flujo organizacional

## **Universo de la muestra**



Para el universo de la muestra se consideró a la totalidad de los integrantes de la OIRS R.M, conformado por cumbre estratégica, línea media y núcleo operativo.

### **Muestra de investigación**

La muestra de investigación estuvo representada por un 100%;

### **Selección de instrumento de investigación**

Las técnicas que se utilizaron para esta investigación fueron:

Entrevista semiestructuradas: con preguntas de carácter abierto. Se eligió un tipo de entrevista que permite al entrevistado relatar los aspectos formales e informales de la OIRS del SENCE de la RM. Esta se realizó a quienes poseen a personal a cargo.

Encuesta: Se realizó un cuestionario que consistió en una pauta de preguntas de carácter abierto en su formulación, en donde el entrevistado expresó su percepción sobre las variables, que tuvieron por finalidad precisar los aspectos identificatorios de los modelos observados en la conformación de la OIRS del SENCE de la RM.

El cuestionario se aplicó a todos los funcionarios de la OIRS del SENCE de la RM (Ver en anexos instrumento aplicados).

## **Estudió de las variables**

Para la presente investigación se consideraron las siguientes variables como los elementos necesarios para la implementación y funcionamiento eficaz y eficiente de la OIRS del SENCE de la R.M., los cual es justificado por el estudio que se realizó sobre los tipos de administración actualmente vigentes y presente en la administración pública Chilena.

Como se señaló anteriormente son considerados los modelos burocrático y sistémico para el análisis de las variables, las que son descritas por los instrumentos de investigación realizados.

## **Estilo y Liderazgo**

Dentro del estudio de las variables se considera determinar e identificar el tipo de liderazgo que se utiliza o esta latente en la implementación y administración de la OIRS

RM. Para ello se utilizaron los instrumentos anteriormente mencionados (Ver en anexos instrumento aplicados).

Las respuestas tanto de la entrevista como del cuestionario fueron contrastadas con los lineamientos entregados por el estudio y se les encasilló de manera arbitraria para la correspondencia a estos dos modelos (Burocrático y Sistémico) y posteriormente se describe el tipo de liderazgo imperante en la OIRS del SENCE de la RM.

Se realizó un análisis de la orientación de las principales políticas públicas y las exigencias que entregan desde la perspectiva de la normativa de funcionamiento del servicio público, específicamente del SENCE y de la modernización del Estado.

También se verificaron estas variables en la entrevista utilizando preguntas abiertas y en el cuestionario en donde se tomaron preguntas semiestructuradas (Ver en anexos instrumento aplicados).

Los elementos organizacionales considerados dentro de esta variable para realizar el análisis de estilo y liderazgo son: cómo se manifiesta, tendencia de la dirección, nivel de toma de decisiones, decisiones operativas y la planeación estratégica.

## **Variables Hard**

### **Caracterizar el entorno que rodea la organización**

Al Conocer las raíces culturales, así como la posición de la organización respecto al macro y micro entorno se puede identificar los elementos organizacionales de la OIRS del SENCE RM.

Se realizó un análisis histórico lógico de las reformas del Estado de sus orígenes hasta nuestros días, considerando la evolución de los sistemas administrativos del Estado. A su vez se analizó las leyes, normas y reglamentos que rigen tanto al SENCE como a la conformación de la OIRS por decreto.

Considerando estos elementos se diseñaron instrumentos de investigación para verificar su presencia y la percepción que los integrantes que la OIRS del SENCE de la R.M., poseen de estos elementos.

### **Determinar las características del área a la que pertenece la organización.**

Conocer el funcionamiento de la organización desde la perspectiva de las variables *hard* y de sus Recursos Humanos

Se reconoció el funcionamiento de la organización al realizar un análisis de la documentación en cuanto a la utilización de las normas leyes y reglamentos además de la infraestructura tecnológica que posee esta organización, considerando en especial la observación directa de algunos tópicos como fueron la estructura organizativa, la tecnología, el sistema logístico, organización y normación del trabajo.

Todas estas variables fueron además consideradas en la aplicación y elaboración del cuestionario y la entrevista. La evaluación del desempeño se consideró sólo en estos instrumentos, ya que corresponde a la percepción personal que se da sobre los actores involucrados para su funcionamiento.

### **Variables Soft**

Conocer el funcionamiento de la organización desde la perspectiva de las variables *soft* y de sus Recursos Humanos. Se pretende describir los elementos necesarios para el funcionamiento de la organización en sus componentes de recurso humano y cultura organizacional: valores, grado de innovación y desarrollo, mentalidad de metas, predominancia en las relaciones humanas, percepción del modelo imperante, normas, determinar el grado de incidencia que poseen estas variables en los actores que participan de la OIRS RM

El tratamiento de estas variables se realizó desde los instrumentos aplicados (Ver en anexos instrumento aplicados), dejando que cada entrevistado respondiera de manera

abierta para conocer la percepción de cada una de estas variables en los entrevistados desde su determinada posición.

Posteriormente esto se contrastó con cada uno de los lineamientos entregados por los modelos estudiados, y se le encasilló en una de los modelos descritos.

## **Capítulo VI: ANÁLISIS DE RESULTADOS OIRS del SENCE de la RM**

Como fué señalado anteriormente se realizó un análisis de texto y del discurso de los textos pertinentes y de las entrevistas que se realizaron, para el análisis de las variables de liderazgo.

La dictación de leyes y reglamentos por parte de los últimos gobiernos son claramente un elemento de cambio en las estructuras de los servicios públicos.

En un instructivo entregado al personal de la OIRS del SENCE en julio del 2005, “Guía metodológica Sistema Oficinas de Información Reclamos y sugerencias señala que: “se ha resuelto un ajuste organizacional que ha significado integrar bajo la dependencia de la Unidad de Comunicaciones, la Unidad de Atención de Usuario, Con ello buscamos generar las condiciones para la implementación en el SENCE de las orientaciones gubernamentales relativas a la relación con los usuarios, bajo los principios de la ventanilla única. Estamos trabajando entonces, en la integración progresiva de un sistema integrado de atención de usuarios”. Como podemos comprobar la visión sistémica de la dirección plantea la integración de los procesos sin considerar los elementos que ya están presentes en la organización.

Por otra parte en la entrevista la Jefa de la unidad de Atención de Usuarios se le preguntó por el sistema organizacional pidiéndole realizar un diagrama en cual no corresponde a lo indicado por este instructivo interno de julio del 2005, por cuanto no se

ha implementado ninguna modificación sobre de quien depende esta Unidad, en términos de facto la OIRS del SENCE de la RM esta bajo la tutela del Jefe de Gabinete, lo que por motivos de Estatuto Administrativo estaría fuera de norma ya que no se reconoce al Jefe de Gabinete como un miembro válido de la organización para tomar responsabilidades de departamentos y/o unidades.

La forma de entender el conocimiento y su uso efectivo, eficiente y oportuno van en estrecha relación con las herramientas disponibles. La incorporación de los métodos computacionales en línea, da a la OIRS una nueva forma de relación entre los actores, convirtiéndose el sistema en línea en un elemento central de organización, llevando a la organización a trabajar en torno a este elemento de información, en donde las comunicaciones y la forma efectiva e ejercer el liderazgo también se da por esta vía.

Según las entrevistas realizadas las transformaciones han sido producto de una adecuación que no esta completamente definida y existe una clara predisposición a adaptarse a los cambios más que a dirigirlos. Esto porque en las comunicaciones, entre los distintos departamentos, no está completamente definido el rol de las jefaturas en especial de la OIRS.

Tampoco se pudo apreciar una claridad en los roles que cumple cada uno de los individuos constituyentes de la OIRS, ya que como fue señalado, las líneas de responsabilidad y liderazgo no estaban completamente establecidas entre la jefatura de la OIRS y los encargados de los programas, esto es de suma importancia ya que la



razón de ser de la OIRS es convertirse en un canal expedito de traspaso de información entre los productores (encargados de programas) y el público.

Esta situación marca una clara tendencia al caos en el liderazgo y en el traspaso de información ya que este departamento no puede realizar ninguna maniobra para acceder a la información con anticipación y así no retrasar o modificar la información que es requerida por los usuarios, a la vez que no se registra adecuación y/o rectificación temprana.

Por lo que podemos concluir que en cuanto a los elementos necesarios sobre liderazgo en una organización, en la OIRS del SENCE de la RM no se consideran las adecuaciones y modificaciones necesarias para un buen tratamiento del control y del incentivo, por cuanto se puede apreciar falencias en la estructura organizacional, que no proviene de la OIRS misma, sino de niveles superiores. (Subalternos no reconocen los organigramas oficiales, y las jefaturas intermedias manejan estructuras informales)

La OIRS del SENCE de La RM Posee un nivel de tecnología suficiente para cumplir con sus objetivos desde el punto de vista de las variables *hard*.

Se comprobó que se han implementado programas de mejoramiento tecnológico y de capacitación de los empleados en las tecnologías de la información, en la OIRS se cuenta con un computador en línea por funcionario, también poseen acceso a teléfono, fax e Internet con ciertas limitaciones propias de una función pública.

Esto nos indica que el nivel alcanzado en estos componentes en el SENCE, sin ser ideales, si son óptimos, por lo que en estructura física cuenta con los elementos necesarios para la ejecución de las tareas.

Con respecto al recurso humano es donde encontramos las mayores dificultades, ya que existe un alto número de funcionarios que esta fuera de norma, ya que cumplen con funciones que por ley no deberían realizar, el personal a honorarios es de 47.5%, lo que claramente produce una disfunción en el sistema, afectando directamente la cultura, el grado de pertenencia e identificación con la organización así como sus objetivos, al ser consultados los entrevistados cual diagrama representaba el actual sistema organizacional, (ver anexo indicaron al diagram N°3 ) como el mas cercano a su realidad.

La existencia de mas de un diagrama organizacional, nos da pistas para poder verificar una ausencia de liderazgo y un clima organizacional inestable y precario. Debemos hacer notar que el diagrama oficial publicado en la pagina web del SENCE, no tiene semejanza con la realidad práctica según lo expresado por los entrevistados. (ver anexo)

Con respecto al segundo diagrama (ver anexo), este existía en esos terminos hasta la modificación de la dependencia de la unidad de atención de usuarios a la unidad de comunicaciones. Situación que en la práctica no se da actualmente, ya que en el

funcionamiento de la unidad de atención de usuarios no tiene dependencia directa y clara. (las instrucciones emanan del jefe de gabinete).

Con respecto al diagrama confeccionado por los propios actores, Diagrama N°3 (ver anexo), existen vacíos en la línea de control y mando entre quienes son los productores de la información y la OIRS, que es la encargada de canalizar y transmitir esa información a los usuarios, además existe un vacío en la toma de responsabilidades de parte de la alta jefatura, ya que muchas de las acciones menores de la OIRS del SENCE de la R.M pasan inclusive por la Directora del Servicio (Vacaciones, permisos, licencias ). Esto implica que los roles no están bien fundamentados ni tampoco los cargos, existiendo una alta rotación de funciones, lo que inclusive no respeta el estatuto administrativo (personal a honorarios cumpliendo función administrativa ).

Según se pudo apreciar en las entrevistas informales que se tuvieron de los funcionarios OIRS, el tipo de comunicaciones y liderazgo de la administración es del tipo descendente y sin retroalimentación, señalando que las reuniones de trabajo con los jefes se reducían a recepcionar instrucciones específicas de corto plazo, sin la posibilidad de realizar aportes, sugerencias o críticas, por lo tanto la normación del trabajo es también en forma descendente por cuanto los funcionarios solo realizan sus labores de acuerdo a lo dictado por la jefaturas, no pudiendo innovar en la realización de los mismos.

Esto deriva en la falta de identificación con los objetivos y una predisposición negativa hacia el funcionamiento de la organización, teniendo como principal soporte, la desconfianza hacia la gerencia, tanto en la claridad y competencia de estos, como en la estabilidad en los puestos de trabajo.

Se puede apreciar además una gran concentración de políticas de gerencia encaminadas a un modelo Sistémico que provoca desestabilidad en los trabajadores y una alta resistencia al cambio de parte de estos, en especial por el tipo de liderazgo que se establece por parte de la jefatura, siendo este autoritario y no reconocido por competente.

Dada estas características, la gestión de recursos humanos se ve fuertemente influenciada por el grado de empatía que los trabajadores tienen con la jefatura, provocando una discriminación al momento de gestionar el personal para los cargos de la OIRS, condición que afecta directamente la evaluación del desempeño del personal.

Además podemos verificar la existencia de personal a honorarios y de planta, esto provoca dos categorías distintas de trabajadores, lo que discrimina derechos y obligaciones, que al momento de considerar la movilidad y trato laboral son claves para evaluar la gestión de recursos humanos

Con respecto a las variables que deben ser consideradas, luego de realizar una revisión de los elementos anteriormente expuesto (análisis de los textos y entrevistas,

podemos verificar que en términos organizacionales se deben tener presente, el concepto de liderazgo, en donde las variables necesarias son: tendencia y estilo de dirección, el nivel de toma de decisiones y la planeación estratégica.

También se consideró, lo que anteriormente se definió como variables duras y blandas, estas son de vital importancia ya que marcan la estructura y la cultura organizacional.

Para la verificación de estas variables se realizó un cuestionario (ver anexo), en donde además de verificar su existencia en la organización se le asignó una orientación metodológica o administrativa, en este caso de carácter burocrático o sistémico.

Como fue expuesto en el marco teórico y metodológico el conocer las características que posee una organización como la OIRS del SENCE de la RM, nos obliga a ver su historia, evolución y desarrollo; tanto desde el punto de vista de la cultura organizacional, como de su estructura pero no es suficiente con la mera descripción, sino parece conveniente identificar su origen en cuanto a qué modelo le entrega fundamento a esta o estas variables, a continuación se entregan los elementos que fueron identificados como necesarios para el funcionamiento e implementación de la OIRS del SENCE de la RM. Las variables o componentes, como se señaló anteriormente, se dividieron en:

### **Elementos estructurales de la organización ( Duras o Hard )**

Estructura Organizativa

Tecnología

Sistema logístico.

Sistema de control (medición de eficiencia)

Recurso humano.

Normas laborales. (Reglamentos)

Evaluaciones.

**Elementos organizacionales desde el punto de vista del comportamiento de la organización (Variables blandas o Soft)**

Signos y símbolos

Normas (cultura)

Clima organizacional

Valores

Mentalidad de metas

Actitudes

Participación

Innovación y desarrollo.

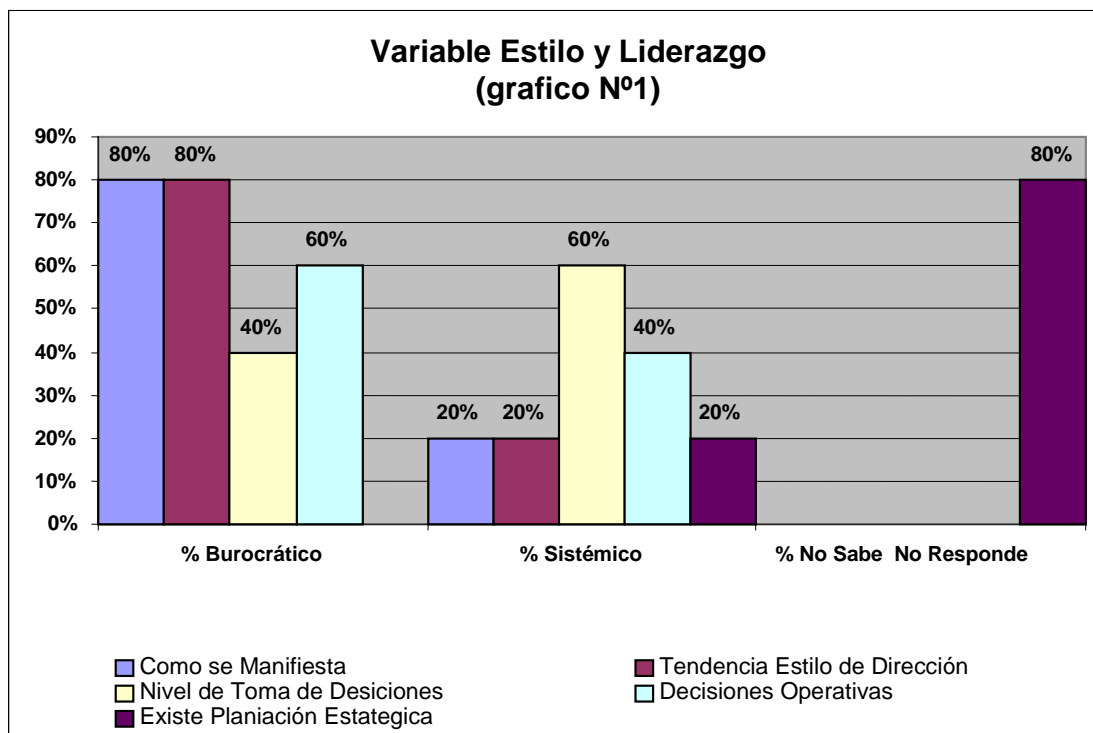
Relaciones humanas

Estas variables consideradas necesarias se les atribuyó además la orientación desde donde eran percibidas por parte de los funcionarios de la OIRS, dejando en evidencia su importancia y complejidad.

## Gráficos Estilo y Liderazgo Simbología

Burocrático	B
Sistémico	S
No Sabe	NS
No Responde	NR

Preguntas	% Burocrático	% Sistémico	% No Sabe No Responde	Suma
Como se Manifiesta	80%	20%		100%
Tendencia Estilo de Dirección	80%	20%		100%
Nivel de Toma de Desiciones	40%	60%		100%
Decisiones Operativas	60%	40%		100%
Existe Planiación Estategica		20%	80%	100%



Los datos recogidos en el cuestionario realizado se sometieron a una tabla previamente simulada con los dos modelos estudiados, dando como resultado la tabla anteriormente expuesta.

En el gráfico se puede apreciar que los funcionarios manifiestan una gran percepción de que el tipo de liderazgo que se manifiesta es burocrático (80 %). Correspondiendo el 20% restante, perteneciente mayoritariamente al grupo dirigente.

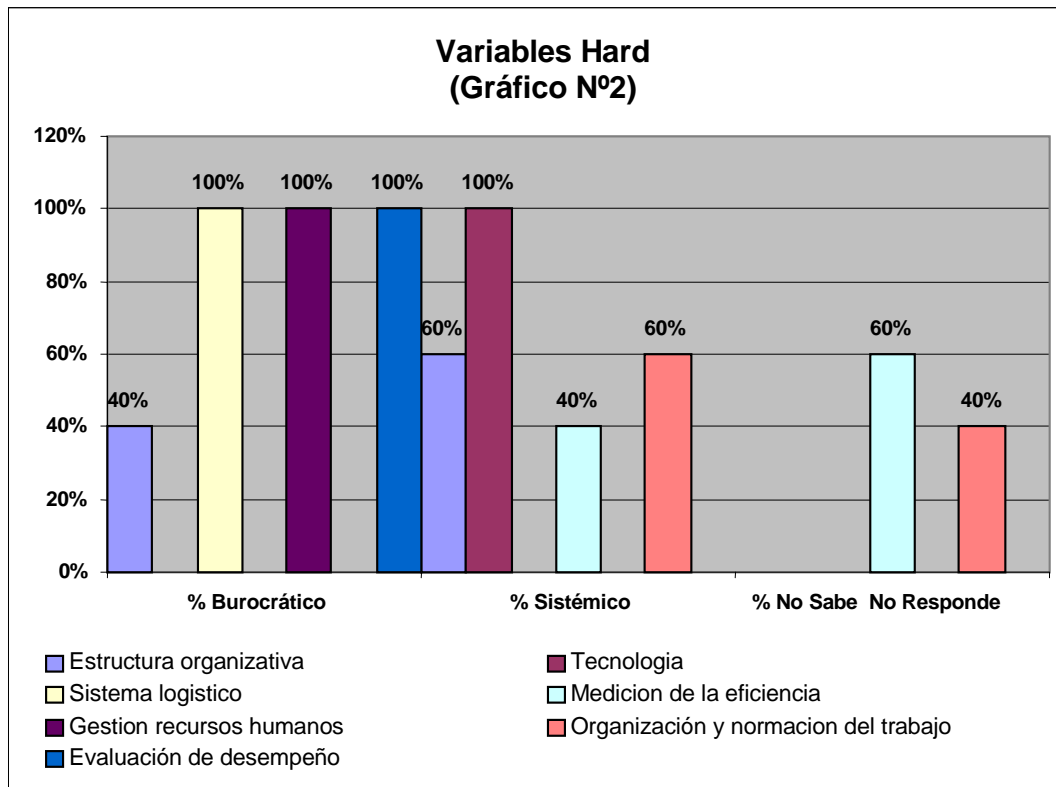
En tanto en la toma de decisiones se puede apreciar que es de tipo sistémico lo que implica falta de direccionalidad en la toma de decisiones, (si se contrapone con el anterior resultado).

En cuanto a la planeación estratégica un 80% desconoce su existencia implicando un serio desfase entre la autoridad administrativa y los subalternos en materia de dirección y liderazgo, elementos fundamentales para la implementación de una oficina con las características que actualmente se le exigen a la OIRS el SENCE de la RM.



## Variables Hard

Preguntas	% Burocrático	% Sistémico	% No Sabe No Responde	Suma
Estructura organizativa	40%	60%		100%
Tecnología		100%		100%
Sistema logístico	100%			100%
Medicion de la eficiencia		40%	60%	100%
Gestion recursos humanos	100%			100%
Organización y normacion del trabajo		60%	40%	100%
Evaluación de desempeño	100%			100%



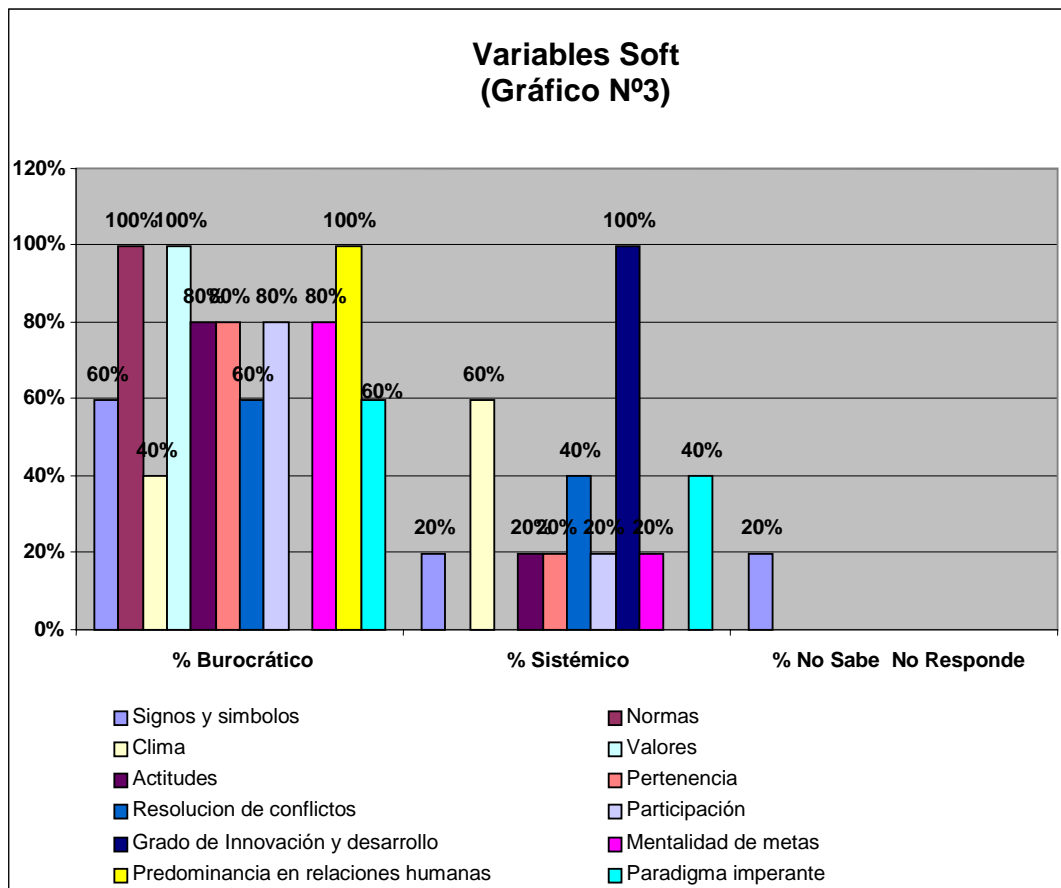
Con respecto a los elementos estructurales de la organización una gran mayoría en algunos casos el 100% indica que la orientación posee características burocráticas,

esto porque en el sector público el funcionamiento esta dado por leyes normas y reglamentos, (Estatuto Administrativo, Ley de Base, otros).

Por otra parte el factor tecnología es percibido en un 100% en relación a modelo sistémico, por lo que se produce un nuevo desfase entre los elementos, que forman la estructura administrativa, por lo tanto se deben considerar estas características para la formación de la organización en especial de la OIRS del SENCE de la RM, ya que la utilización de las tecnologías es fundamental en su funcionamiento y el grado de incorporación de este elemento modifica la cultura organizacional desde su base. Por lo tanto los elementos estructurales de la organización deben ser propuestos considerando estas características, buscando la mejor adecuación cuando no es posible la coherencia de un solo modelo organizacional

## Variables Soft

Preguntas	% Burocrático	% Sistémico	% No Sabe No Responde	Suma
Signos y símbolos	60%	20%	20%	100%
Normas	100%			100%
Clima	40%	60%		100%
Valores	100%			100%
Actitudes	80%	20%		100%
Pertenencia	80%	20%		100%
Resolucion de conflictos	60%	40%		100%
Participación	80%	20%		100%
Grado de Innovación y desarrollo		100%		100%
Mentalidad de metas	80%	20%		100%
Predominancia en relaciones humanas	100%			100%
Paradigma imperante	60%	40%		100%



En cuanto a los elementos culturales de la organización se puede apreciar una mayor diversificación pero son sintomáticos dos aspectos que el 100% percibiera como sistémico el desarrollo y la innovación, en contraposición al que este mismo porcentaje indicara que las relaciones humanas y las normas (vistas desde el punto de vista del comportamiento de los funcionarios, no de las Leyes y reglamentos) poseen un carácter predominantemente burocrático.

En el aspecto de la mentalidad de las metas también se discriminó por los consultados desde la posición jerárquica que poseen ya que el 20% que se inclinó por expresar características de corte sistémico en este ítem pertenecen al grupo dirigente en tanto el 80% es mayoritariamente subalterno, lo que reafirma el descenso entre los líderes y los empleados. Se reflejó además esta característica al adjudicar preponderancia del modelo en el clima laboral en donde se redujeron las diferencias y los porcentajes estuvieron más homogéneos en su composición (jefes, subordinados)

Finalmente se les preguntó por el paradigma imperante, (especificándole los dos modelos estudiados), obteniéndose un 60% quienes le atribuyeron a la organización políticas burocráticas, en su mayoría subalternos, en tanto el 40% señaló que los cambios tecnológicos implicaban más y mayores cambios organizacionales y señalaron la necesidad de adecuarse a estos, en especial se pudo verificar en el grupo dirigente esta opinión.

## **CONCLUSION**

El progreso humano ha estado estrechamente ligado a los niveles de conocimiento, pero en las últimas décadas gracias a los niveles tecnológicos alcanzados, el procesamiento de datos y concentración de estos, han implicado un cambio estructural que se viene dando desde hace 30 años. Estas concepciones, como ha sido mencionado en esta investigación, son denominadas cambios plurales o globales utilizando el término en su concepción de integración de todos los elementos que componen a la sociedad del conocimiento (ciencias y disciplinas del que hacer humano), que podemos interpretar como las máximas conceptualizaciones que se puede hacer de la realidad, o en otras palabras lo más cercano a la verdad que se puede estar en un momento dado.

Este cambio estructural como se ha mencionado, proviene de la incorporación de tecnologías que ayudan al hombre a hacer un ordenamiento y una acumulación de datos, los que sirven para la toma de decisiones y por lo tanto a la política (en el sentido de poner objetivos y metas), valorando un entorno del que emanan estas necesidades, que intentan ser satisfechas con estas metas y objetivos.

La Teoría General de Sistemas ha logrado imponerse en distintas esferas, pero es en la administración en donde posee su mayor connotación, ya que ésta habla de organización y de cómo se construye la realidad (existe una gran cantidad de estudios y literatura sobre estos cambio estructurales del conocimiento). Este proceso de cambio en las organizaciones, está presente en las políticas públicas llevadas a cabo por los

últimos gobiernos de nuestro país, proceso que sin duda no ha finalizado y promete consolidarse y por supuesto deben ser consideradas en la implementación de las organizaciones necesarias.

La demostración de los datos obtenidos en los instrumentos metodológicos, nos señalan que para la implementación, funcionamiento y desarrollo de una organización como la OIRS del SENCE de la RM, es necesario contemplar desde el punto de vista organizacional, tres conjuntos de variables básicas, liderazgo, estructura organizativa y cultura organizacional, pero no es suficiente su descripción, ya que cada una de ellas posee características e importancia relativa dependiendo del modelo o por la perspectiva por la cual es observada e implementada por cada uno de los actores que participan de una organización.

Las diferencias que se pudieron establecer en cuanto a la dirigencia y el personal subalterno reflejan claramente que estos dos modelos administrativos operan en el aparato público chileno de manera difusa y no controlada, es por eso que podemos concluir que los elementos necesarios que se deben considerar en la implementación de la OIRS del SENCE de la RM, para que cumpla con los objetivos y mandatos otorgados debe como primera medida verificar y contemplar el tipo de administración presente, en este caso se verificaron la existencia de dos modelos, Burocrático y Sistémico. Una vez realizado este análisis se deben considerar los elementos que llevaran acabo las políticas y la estructura que les dará el sustento.

Realizado este ejercicio, posteriormente se deben atender los elementos humanos presentes y su cultura, ya que una intervención directa sin un análisis previo traerá una amplia resistencia al cambio por parte de los funcionarios, colocando en entre dicho a la organización, sus líderes y la posibilidad de alcanzar los objetivos de manera eficiente eficaz y oportuna.

En este estudio se pudo verificar que en la OIRS del SENCE de la RM, no existe un sólo modelo organizacional, como lo es en organizaciones del sector privado donde predomina el modelo sistémico, debemos reconocer que no existe un modelo que opere de forma pura, pero los datos obtenidos de esta investigación nos indican que el modelo burocrático sigue operando desde la cultura organizacional de la OIRS, la que es más incidente que las mismas normas y leyes que son predominantemente burocráticas.

El contraste con la mirada sistémica (que a su vez también tiene presencia en la cultura organizacional en cuestión), viene dada desde la gerencia de la organización, en este caso de quienes representan el concepto de Gerencia Pública, esto provoca que la gerencia y el liderazgo no cumplan con las expectativas planteadas y el modelo llevado a la práctica por los funcionarios de la OIRS del SENCE de la RM tengan claras dificultades para lograr los objetivos que la ciudadanía les encomienda.

Queda claro en este estudio que la mantención de dos sistemas organizacionales que no son identificados por los actores de una empresa, provoca serias dificultades en la administración de la organización.

El sincerar las posiciones es una acción política que al parecer no se ha querido tomar, mantenerse en un modelo antiguo que provoco beneficios, especialmente para los trabajadores y dió gobernabilidad a las instituciones del Estado, requiere de una nueva mirada desde la Gerencia, que contemple los elementos burocráticos presentes que condicionan los esfuerzos y bajan los niveles de calidad de las organizaciones, pero que incorpore a su vez los elementos de desarrollo y estabilidad que requieren los trabajadores, construir por construir no tiene sentido, son las personas las que deben beneficiarse de las organizaciones y no las organizaciones de las personas.

La profundización de la democracia y la participación ciudadana, sin duda poseen una connotación distinta a la de 20 años atrás, ya que la necesidad de acceso a la información es más masiva y exigente. Por lo que un modelo burocrático de forma pura no puede resolver en forma eficiente, efectiva y oportuna estas nuevas exigencias, que la sociedad le plantea a las organizaciones, especialmente a las públicas, establecido esto podemos encontrar los elementos que deben considerarse en el establecimiento y desarrollo e una organización como antes se ha señalado.

Por otra parte el modelo sistémico pareciera haber llegado para quedarse, se debe realizar un verdadero análisis de la situación de la OIRS del SENCE de la RM, y de los cambios que provienen desde las altas esferas del gobierno y de la intelectualidad académica, ya de lo contrario no se podrá contar con un organismo que de respuestas a las exigencias, objetivos y metas que le son encomendados.



Este diagnóstico de la OIRS del SENCE de la RM, puede ser extrapolado a otras instituciones de la administración pública, ya que las políticas públicas aquí expresadas son transversales al Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

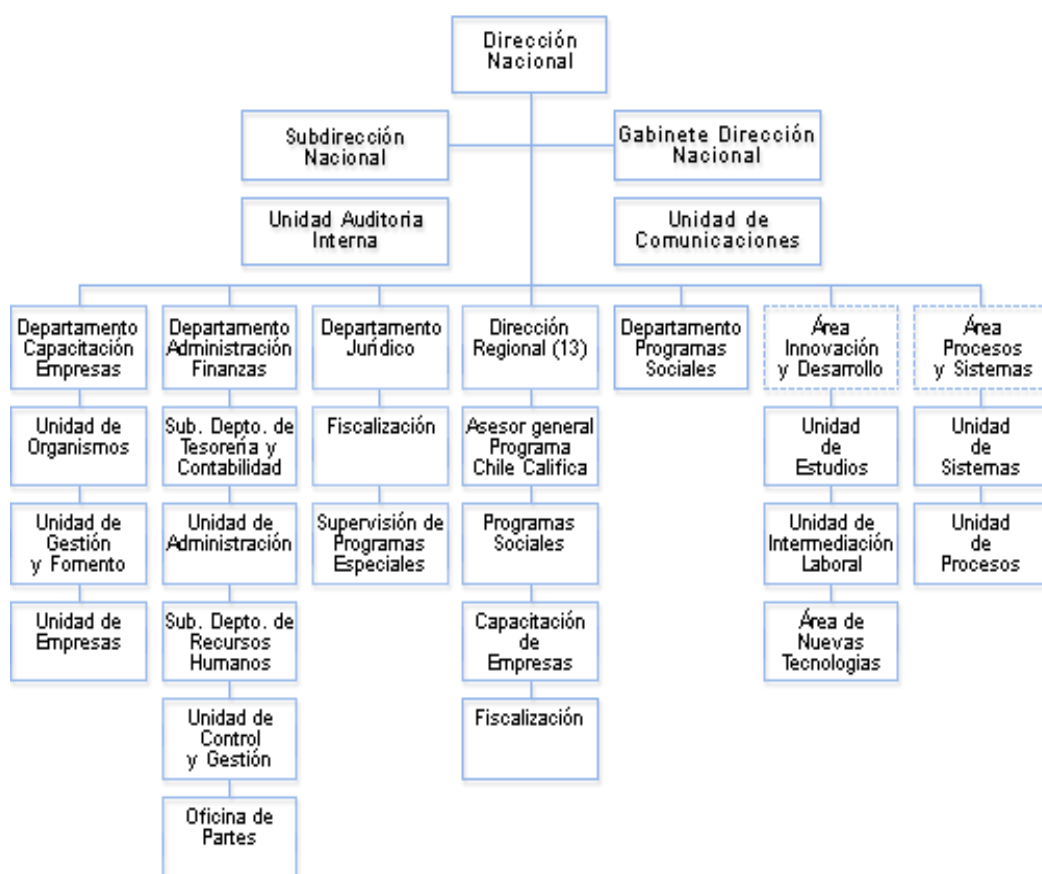
- Evolución de la Administración Pública Chilena (1818-1968), Germán Urzúa Valenzuela.
- Bases Programáticas del Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia para el período 1990 – 1994.
- Guía metodológica sistema oficinas de información reclamos y sugerencias, Ministerio Secretaría General de Gobierno, división de Organizaciones Sociales, tercera edición 2005.
- Informe Final Rediseño de Procesos y plan de implementación de la operación de las plataformas de atención a usuarios del SENCE, Gamma Ingenieros S.A., 2005.
- Matriz política y recursos humanos, Sergio F. Rojas, Facultad de Administración y Economía Universidad de Santiago de Chile, 2003.
- Introducción a la teoría general de la administración, Idalberto Chiavenato.
- Teoría general de los sistemas: Fundamentos, desarrollo, aplicaciones. Ludwig von Bertalanffy - 1982 - Fondo de Cultura Económica, 1976.
- Parsons, Talcott, 1976 El sistema social, Ed. Revista de Occidente, Madrid
- Berlo, David. "El Proceso de la Comunicación". Ed. El Ateneo, B. Aires, 1979.
- Antonio Pasquali, "Comprender la comunicación", Ed. Arte, Caracas, 1979
- Shannon, C. Y Weaver, W. The mathematical Theory of Communication, Urbana, The University of Illinois Press, 1949.
- Fiske, J. (1982). Introduction to communication studies. London: Methuen.

- Katz, D. and R.L. Khan, The Social Psychology of Organizations, 2a ed., New York, John Wiley & Sons, 1978.
- Ley 19.880
- Decreto 630

# Anexos

## Anexo N°1 Diagrama Organizacional

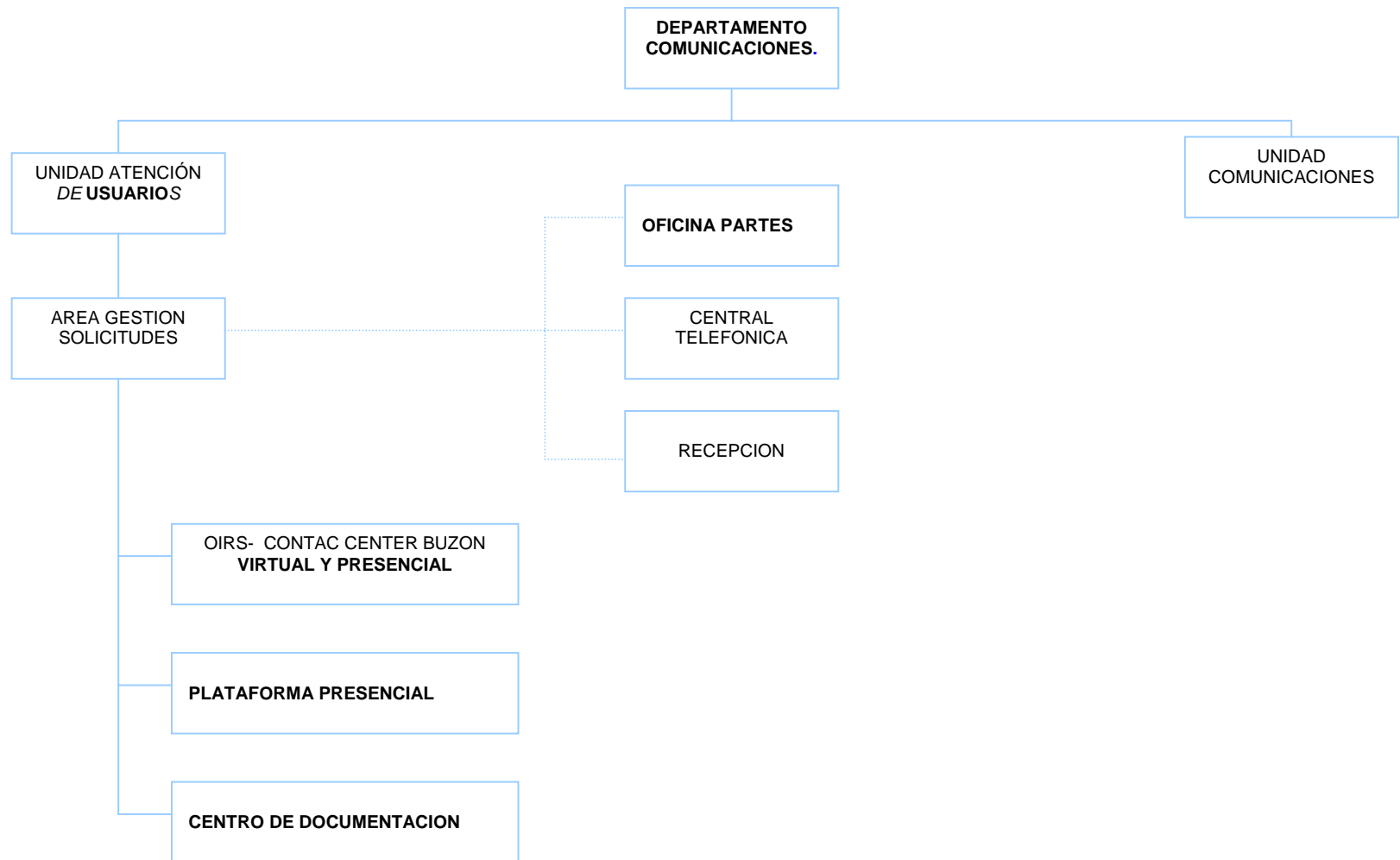
Diagrama organizacional oficial del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo



publicado en la Pagina Web del servicio [www.sence.cl](http://www.sence.cl) .

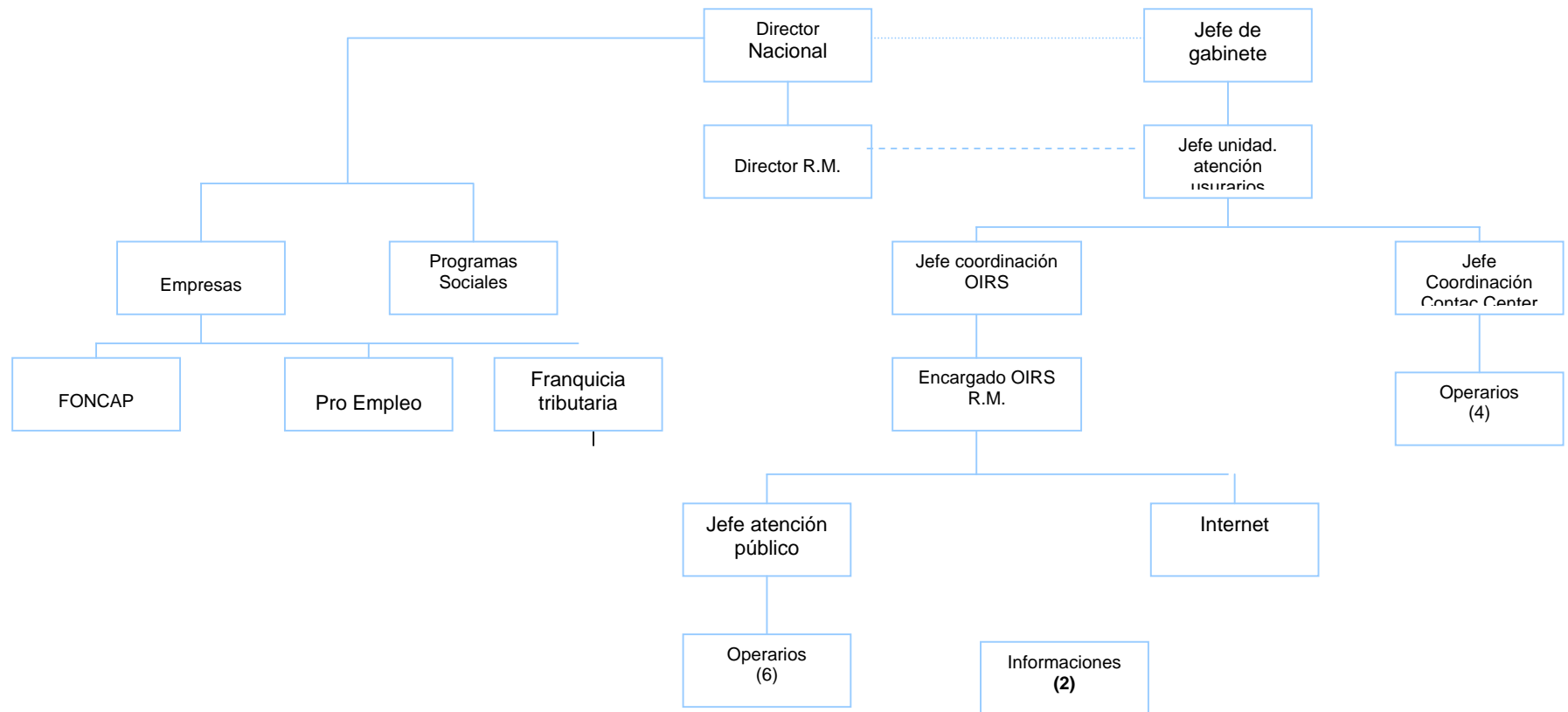
## Anexo Nº 2 Diagrama del Departamento de Comunicaciones

Diagrama del Departamento de Comunicaciones y de la Unidad de Atención de Usuarios (anterior Julio 2005)

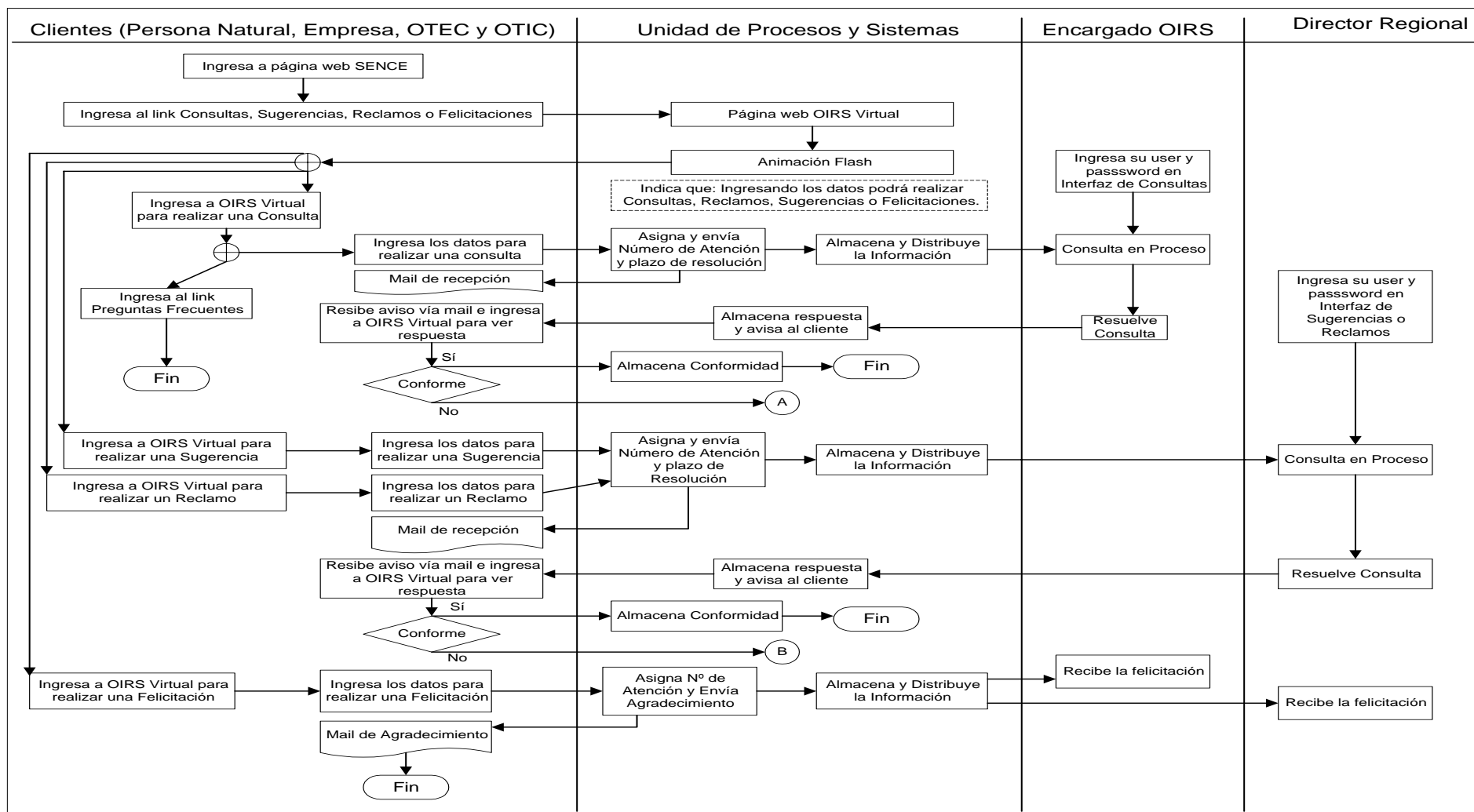


### Anexo Nº 3 Diagrama Organizacional representando al actual sistema organizacional

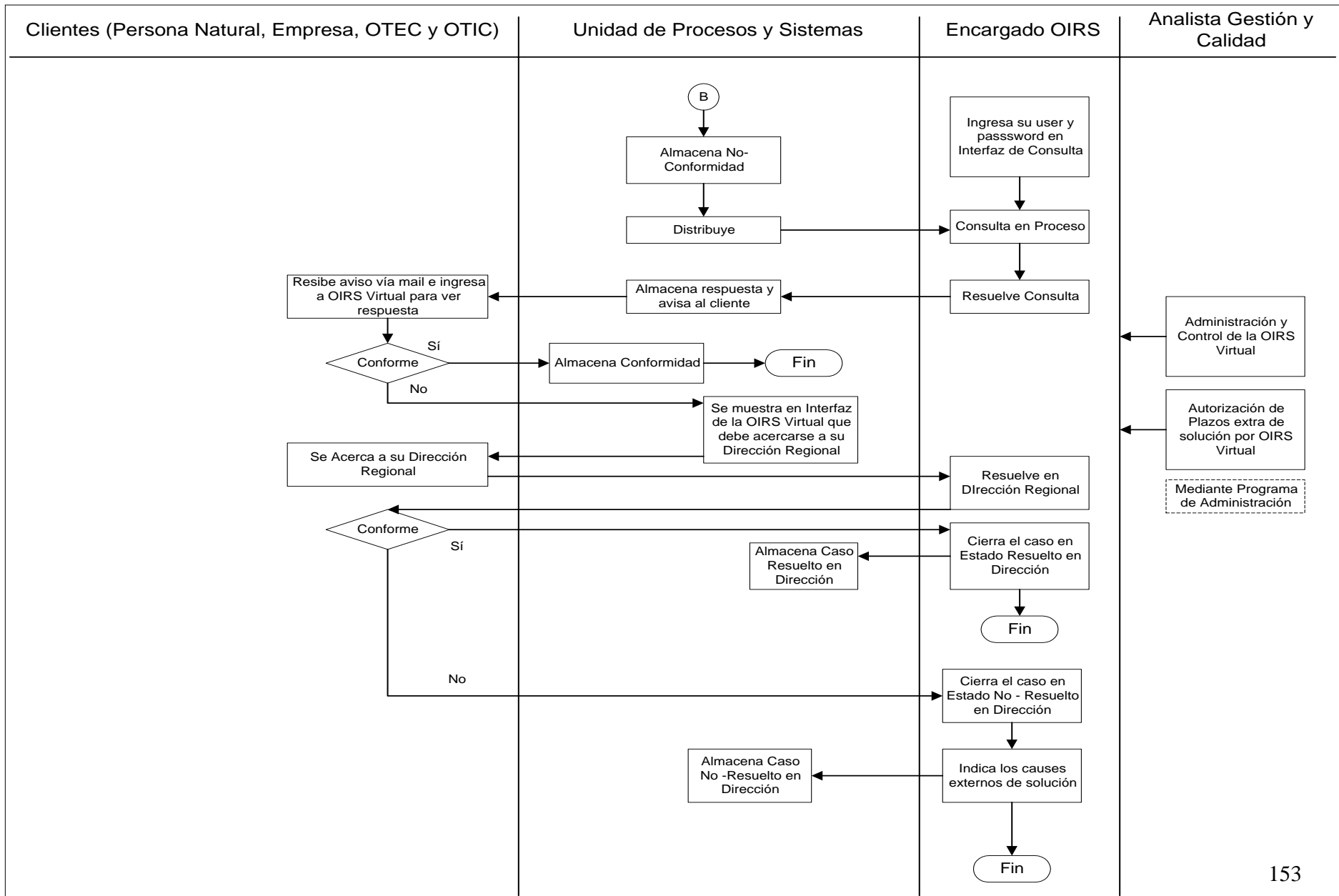
Diagrama Organizacional realizado por jefa Unidad atención de usuarios y validado por 4 funcionarios del la OIRS del SENCE R.M., al ser consulte

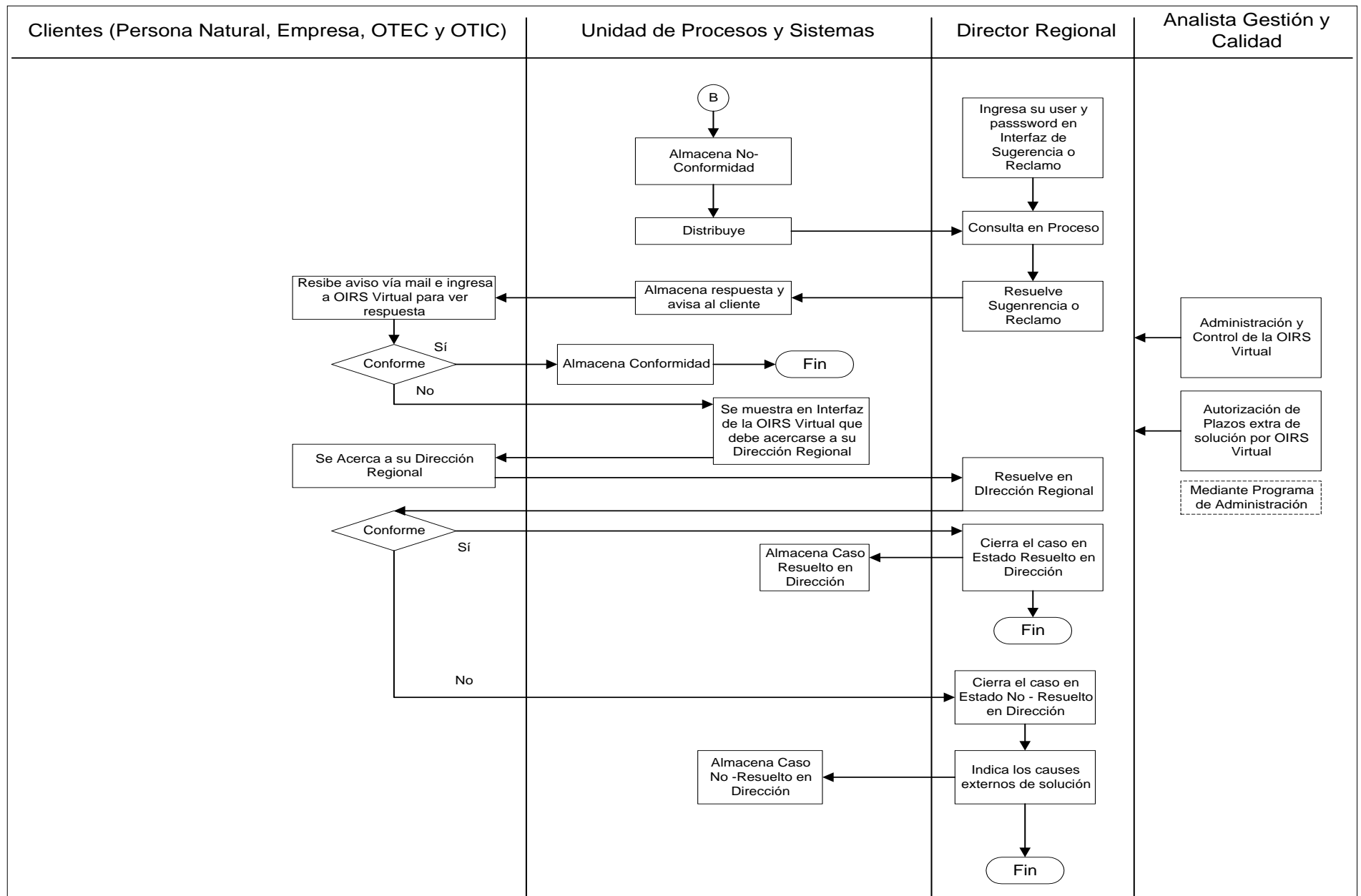


### Anexo N°4 Flujo proceso de la OIRS









## **Anexo N°5 Entrevista**

1. ¿Cómo se llega a definir la estrategia que se utilizo para la conformación de la OIRS Regional Metropolitana?
2. ¿Existe una planeación estratégica y como esta es compartida por los subordinados?
3. De existir esta planeación ¿Cómo se evalúa bajo que criterios?
4. ¿Cómo son las relaciones internas entre jefes y subordinados y como son estas entre los pares?
5. ¿Cómo se comparten con los subordinados los objetivos de la organización?
6. ¿Cómo se dan las instrucciones y ordenes de trabajo?
7. ¿Cómo se toman las principales decisiones?
8. ¿Conque criterio se distribuye el poder?
9. ¿Qué concepto tiene Ud. De sus trabajadores?
10. ¿Como se incentiva por parte de la administración la motivación de los trabajadores y bajo que criterios se evalúa esta?
11. ¿Qué aspectos son difíciles de cambiar en la organización?
12. ¿Qué tipo de participación se les da a los trabajadores en la toma de decisiones y como se da esta en la practica?
13. ¿Qué tipo de reuniones se realizan y cada cuanto tiempo?
14. ¿Comparte Ud. El tipo de evaluación y que nuevas medidas en este sentido tomaría?

15. ¿Qué tipo de control realiza Ud. De las actividades de sus subordinados?
16. ¿Qué tipo de compromisos tiene Ud. Con la organización y cual es la exigencia que le hace a sus trabajadores?
17. ¿Qué concepción tiene Ud. Del genero humano?
18. ¿Cómo define Ud. Burocracia?
19. ¿Considera que existen elementos de esta definición en la administración del SENCE y de la OIRS Regional Metropolitana?
20. ¿Considera Ud. Otro tipo de políticas y cual considera que deberían realizarse?
21. ¿Cómo se resolvió el ajuste organizacional realizado en julio 2005, y cual fueron sus elementos positivos y cuales sus elementos negativos?
22. ¿Cómo se definieron los roles o puestos de trabajo de los integrantes de la OIRS?
23. ¿Cómo se diseña el traspaso de información desde los distintos componentes de la OIRS del SENCE?
24. ¿Qué percepción tiene Ud. De la administración basado en sistemas y subsistemas?
25. ¿Aplica alguno de estos elementos en su administración?

## **CUESTIONARIO APLICADO POR VARIABLES**

### **ESTILO Y LIDERAZGO**

1. ¿Cómo se manifiesta el estilo de liderazgo?
2. ¿Cuál es la tendencia de estilo de dirección?
3. ¿Cuál es el nivel de toma de decisiones?
4. ¿Cómo se toman las decisiones operativas?
5. ¿Conoce la planeación estratégicas de la organización?

### **VARIABLES DURAS (hard)**

1. ¿ Bajo que modelo se encuentra la estructura organizativa?
2. ¿ La tecnología implementada bajo que modelo se encuentra?
3. ¿ Cómo se implementa el sistema logístico?
4. ¿ Cómo se mide la eficiencia?
5. ¿ Cómo se realiza la gestión de recursos humanos?
6. ¿ Cómo sé norma y organiza el trabajo?
7. ¿ Cómo se realiza la evaluación de desempeño?

### **VARIABLE BLANDAS (soft)**

1. ¿Cómo se manifiestas los signos y símbolos organizacionales?
2. ¿ Cómo se establecen las normas?
3. ¿ Bajo que modelo reconoce el clima Organizacional?
4. ¿ Cómo se reflejan las actitudes?

5. ¿ Bajo que modelo se denota el sentido de pertenencia en la organización?
6. ¿ Cómo se resuelven los conflictos?
7. ¿ De que forma se da la participación?
8. ¿ Cómo se da el grado de innovación y desarrollo?
9. ¿ Existe una mentalidad de metas
- 10.¿ Existe predominancia en las relaciones humanas en la organización?
11. ¿ Reconoce el paradigma organizacional imperante?