

UNIVERSIDAD ACADEMIA HUMANISMO CRISTIANO
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

**UNIVERSIDAD ACADEMIA
DE HUMANISMO CRISTIANO**

TEMA

**DIAGNÓSTICO EN LA CULTURA ORGANIZACIONAL PARA
GENERAR UNA GESTIÓN PARTICIPATIVA EN LA
GOBERNACIÓN PROVINCIAL DE CACHAPOAL**

PROFESOR GUIA : GERARDO TORRES BALCHEN

PROFESOR INFORMANTE : HÉCTOR CHAMACA PÉREZ

ALUMNAS : XIMENA QUIÑONES ARAVENA

JEANNETTE PILAR CARIS MUÑOZ

**SEMINARIO PARA OPTAR AL TÍTULO DE INGENIERO
EN EJECUCIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA**

RANCAGUA, 2003

“ El ave canta, aunque la rama cruja, porque sabe, lo que son sus alas.”



En el corazón de la gente” “Una visión compartida no es una idea. (.)

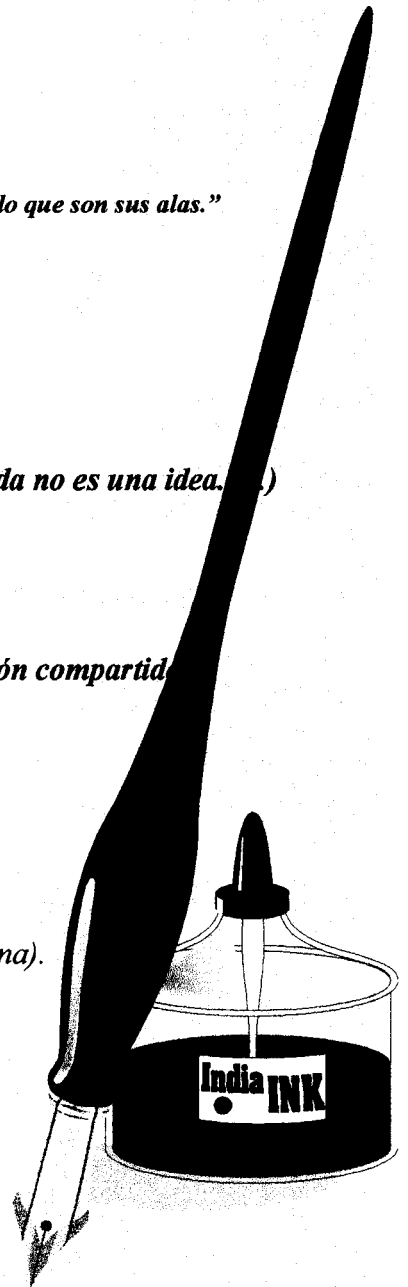
Es una fuerza ... y

Pocas fuerzas

humanas son tan poderosas como una visión compartida



Peter Senge, La Quinta Disciplina).



CREO EN MI !

**Creo en mis formas, en mis caminos;
en esos que duelen pero que rinden frutos.**

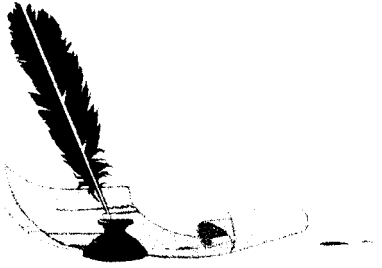
**Creo en el sendero de la verdad,
en el sendero difícil.
Creo en mi sueño,
en el magnífico sueño que seguiré
construyendo hasta que no me queden
más fuerzas para creer.**

**Creo en mi sueño,
Creo en mi esfuerzo por crecer,
en mis ganas de crecer.**

**Creo en mí;
sobre todo creo en mí cuando caigo,
cuando no tengo fuerzas,
cuando el viento sopla
y mis velas ceden,
sigo creyendo en aguantar
y en volver con todas mis fuerzas
para seguir y seguir creyendo,
y seguir andando, y seguir viviendo.**

**Creo en los sentimientos
que pueden hacer de cada día
un sol distinto, yo creo en mí !**

**XIMENA QUIÑONES
PILAR CARIS
2003**



AGRADECIMIENTOS

Lo que hoy es utópico mañana es real. Mundos Posibles. La utopía es lo que ha conducido a que seamos posibles. Jerome Bruner.

- ❖ ***Agradecemos a Dios creador del universo y dueño de nuestras vidas que nos permitió construir otros mundos mentales posibles.***

No cabe duda de que una tesis es un punto culminante en el mundo académico, pero también es cierto que no deja de ser un eslabón más en la cadena de una vida, y en esta la nuestra, ya son muchos los eslabones engarzados. Y antes de dar fin a estas líneas es preciso mirar atrás y recordar con afecto y agradecimiento a todos los que con nosotras empezaron, que continúan o que han seguido otros rumbos ...En primer lugar queremos agradecer a Dios por bendecirnos por llegar hasta donde hemos llegado. Queremos agradecer también a nuestras madres que han estado con nosotras todo el tiempo, una de ellas que está en alguna parte cerca de Dios y A nuestros padres e hijos por su comprensión y apoyo en todo momento. Agradecemos a nuestro asesor de tesis Gerardo Torres, por su valiosa asesoría, también queremos dar las gracias a todos los académicos, por su entrega comprensión y amistad a quienes tuvimos la suerte de conocer.

GRACIAS...

INTRODUCCIÓN

Este informe se refiere a un proceso de investigación sobre gestión participativa y administrativa, el cual contó con la orientación del profesor Gerardo Torres Administrador Público y profesor de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

El proyecto de investigación responde a un nivel exploratorio descriptivo, por cuanto su pretensión fue llegar a reunir un conjunto de antecedentes y datos que permitieran conocer los rasgos fundamentales, características y desarrollo de la gestión participativa en el marco del proceso de modernización de la gestión pública. Todo, desde un enfoque del desarrollo organizacional, que a su vez permitiera aportar en la construcción de un diagnóstico para retroalimentar a los responsables del proceso, y avanzar en la identificación de algunos elementos orientados a fundamentar una o más propuestas de intervención dirigidas a superar las brechas que eventualmente pudieran ser detectadas por este trabajo.

Los contenidos de la tesis están divididos en 6 capítulos.

En el capítulo I “ Información Esquemática” Se fundamenta el lugar de trabajo con su reseña histórica, su presentación, marco legal y objetivo de la Organización y las funciones de cada departamento.

En el capítulo II “Definición del Problema” Se fundamenta la elección del tema; se delimita el problema objeto de investigación y se formulan los objetivos de esta tesis.

El capítulo III “Metodología” Explica el proceso seguido en el desarrollo de la investigación. Básicamente, se tratan los aspectos del diseño como universo, muestra, instrumentos de recolección de información, y otros propios de la investigación - acción desarrollada, así como las medidas adoptadas para garantizar aceptables niveles de confiabilidad y de validez.

El capítulo IV “Marco Teórico” Contiene las bases conceptuales necesarias para una adecuada contextualización y comprensión del problema. En particular, se señalan algunos alcances generales sobre lo que se entiende por gestión participativa, se aporta

evidencia empírica sobre los efectos de introducir prácticas participativas en la organización, y por último, se indican las técnicas, las críticas y se mencionan los aspectos más relevantes que conlleva la implementación de la gestión participativa en las organizaciones.

El capítulo V “Investigación - acción” Describe los hallazgos y la metodología seguida en este proceso de investigación, sus constataciones y las observaciones de quien ha efectuado la investigación desde un supuesto rol de «consultor» y lo que, sin duda, se estima más relevante: «las propias opiniones de los protagonistas del proceso» recopiladas de una encuesta y posterior entrevista con cada funcionario del servicio así como del estudio documental realizado.

En el Capítulo VI, “Conclusiones” Se presenta una síntesis de los hallazgos que se estiman más relevantes relacionados con la gestión participativa que se ha pretendido implementar en la Administración Pública en el marco del proceso de modernización de la gestión pública. Luego, se plantean diversos alcances, consideraciones y opciones y propuestas que ameritarían ser evaluadas a fin de responder a las carencias y limitaciones constatadas, además de plantear ciertas sugerencias para futuros estudios.



CAPITULO PRIMERO

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Este capítulo pretende dar cuenta de las motivaciones que inspiraron este trabajo y busca contextualizar la temática en estudio como en este caso el de la Gobernación Provincial de Cachapoal que no cuenta con una estrategia para implementar una gestión participativa, situación que tampoco ha sido abordada en la Intendencia de la Sexta Región que también formara parte de esta investigación. No se percibe la importancia de la Participación, la que debiera estar comprometida como un elemento esencial. Las Autoridades Gubernamentales no han permitido a los funcionarios participar en los procesos de modernización ya que esto significa delegar autoridad, involucrarlos o que tengan responsabilidad en el proceso de toma de decisiones.

El interés por la participación ha ido de menos a más, pero en la actualidad se aprecia una paralización que de no mediar nuevas iniciativas provocaría un evidente retrocesos, por ello los datos que se recopilen y presenten en este trabajo serán de utilidad para los responsables y protagonistas del proceso de cambio como un aporte en la construcción de una Gestión.

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

El tema tiene un enfoque humanista como una forma de responder mejor a los nuevos requerimientos que conlleva la globalización, la competitividad, la innovación tecnológica, la evolución de la sociedad y la urgente necesidad de modernizar al Estado.

Transitar desde una cultura burocrática hacia una gestión participativa es todo un desafío para las Organizaciones Públicas y sin duda, representa un esfuerzo de mucho mayor envergadura atendido el tamaño, complejidad y diversidad de instituciones y personas tratándose del caso de la Administración Pública, existiendo una conciencia generalizada respecto de que el paradigma burocrático parece estar llegando a la fase final de su existencia.

Por último, la temática en estudio importa un proceso de cambio en el que las personas juegan un papel que constituye su «núcleo clave»¹ en sus diversos roles: clientes o usuarios, administradores o gerentes, funcionarios, lo que viene a reafirmar nuestra impresión de que este sería un apasionante trabajo para ser abordado desde la perspectiva del desarrollo y comportamiento organizacional.

¹KREITNER, Robert, y KINICKI, Angelo, *Comportamiento de las Organizaciones (Organizational Behavior, 1995)*, editorial McGraw-Hill, España, 1997, p. 624.

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

La investigación fue propuesta preliminar y genéricamente como :

"DIAGNÓSTICO EN LA CULTURA ORGANIZACIONAL PARA GENERAR UNA GESTIÓN PARTICIPATIVA EN LA GOBERNACIÓN PROVINCIAL DE CACHAPOAL"

Siendo abordado como un proyecto teórico práctico enfocándolo desde una perspectiva exploratorio descriptiva, atendida la carencia de estudios sobre esta temática². Una primera aproximación al problema fue tratar de contrastar la realidad con los planteamientos teóricos existentes sobre este tema. El planteamiento preliminar fue tratar de establecer una respuesta a las preguntas para obtener información y así servir de guía en el proceso de recopilación de información, realizando un estudio documental de una diversidad de textos y artículos, lo cual permitió comenzar a trabajar en la elaboración de la encuesta.

DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

El problema quedó delimitado mediante preguntas que determinaron áreas específicas de investigación, y que sirvieron de orientación en la fase de recopilación de datos.³

De esta forma, las preguntas planteadas, fueron en cuanto al Marco Teórico:

- ¿Qué se entiende por gestión participativa?
- ✓ ¿Cuáles son los requisitos y cómo se puede implementar un proceso de gestión participativa?
- ✓ ¿Qué relación es posible advertir entre el desarrollo organizacional y la gestión participativa?

² Complementariamente, este trabajo también podría entenderse como una tesis de compilación que involucra una revisión acuciosa y exhaustiva de la literatura, y de una tesis de investigación en la que no sólo debemos conocer lo que han dicho sobre el tema otros estudiosos, si no que, además, fruto de la investigación, es preciso descubrir algo que no se haya dicho todavía.

³ SCHUSTER G., Hans, *Paradigmas de investigación en Ciencias Sociales: Rutas de Navegación, apunte s.e., Universidad Diego Portales, Magister en Desarrollo y Comportamiento Organizacional, Santiago, 1999.*



¿Qué recomendaciones y propuestas se conocen del desarrollo y comportamiento organizacional sobre la gestión participativa?

En el mismo contexto:

- ¿Los Servicios Públicos han generado instancias para la participación?, y ¿en qué forma se refleja el eventual compromiso de los directivos o jefaturas en impulsar y fomentar instancias e instrumentos de participación?

Si, en la práctica, existen instancias de participación:

¿Qué experiencias concretas se han aplicado?

¿Cuáles han sido sus resultados?, ¿Cuáles son sus objetivos y funciones?, ¿En qué niveles organizacionales se desarrolla?, ¿Qué tipos o grados de participación se dan realmente en los Servicios Públicos? y ¿Cuáles son los principales obstáculos que han debido enfrentar?

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Atendiendo al carácter exploratorio descriptivo de la presente investigación, éstos están dirigidos a obtener información acerca de la realidad objeto de estudio de modo de aportar antecedentes que permitan describirla y caracterizarla en sus aspectos más relevantes:

OBJETIVO GENERAL: Realizar un Diagnóstico de la Cultura Organizacional en la Gobernación Provincial de Cachapoal.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1º Conocer y describir las principales características de la gestión participativa que se pretende implantar en la Gobernación Provincial de Cachapoal.

2º Investigar y conocer los planteamientos desarrollados por la moderna teoría referidas a la temática en estudio;

3° Aportar en la construcción de un diagnóstico que permita retroalimentar a los responsables y a los protagonistas del proceso, el que podrá utilizarse en futuras investigaciones que apunten a estudiar causas y deficiencias.

4° Identificar elementos que sirvan para fundamentar una o más alternativas de intervención susceptibles de emplearse.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Mediante la aplicación de instrumentos de recopilación de datos (encuestas y cuestionarios), la realización de entrevistas complementarias y de observación, se espera tratar de aportar elementos objetivos que permitan visualizar la posible brecha que pudiere existir entre el marco de referencia conceptual, la definición o proyecto gubernamental que se pretende implementar y la opinión de jefaturas y funcionarios, y así contribuir a consensuar un diagnóstico entre los actores que sirva de punto de partida para orientar las intervenciones susceptibles de emplear y materializar el cambio organizacional deseado.

Por otra parte, es necesario destacar que la investigación estará permanentemente influenciada por el modelo de consultoría de procesos, es decir se tratará de asumir un rol de «consultor» que colabora con un sistema cliente y que, en ningún caso, promueve su visión o voluntad⁴ que signifique prescribir o recomendar acciones con prescindencia de los actores.

El uso de cuestionarios será el método principal para recopilar información y, en entrevistas, las cuales se concentrarían en informantes calificados y complementariamente de la observación participante cuando ello fuere posible y recomendable.

Al respecto, una de las primeras actividades fue trabajar en la adaptación de ciertas encuestas y cuestionarios. No obstante, y después de un análisis con el profesor guía, recomendó un breve análisis de estos instrumentos, ya que en la forma en que fueron

⁴ PADUA, Jorge, *Técnicas de Investigación Aplicadas a las Ciencias Sociales*, editorial Fondo de Cultura Económica Chile S. A.,

concebidos, necesitaban un replanteamiento, pues, sin querer, podían inducir determinadas posturas o respuestas de los encuestados.

Por ello, y conforme a la realidad objeto de estudio, se procedió a adaptar y readecuar algunas de las interrogantes de los instrumentos reseñados previamente.

Un cuestionario, destinado a aplicarse y preparado especialmente sobre la base de documentos oficiales, permitió incluir un conjunto de ítems con consultas específicas y concretas que aportaran antecedentes para conocer la realidad de cada funcionario las que, luego, fueron implementadas con algunas referencias propias de las técnicas de gestión participativa. Así, entonces, las encuestas mencionadas estaban destinadas a conocer las percepciones sobre los alcances y desarrollo de la participación en los servicios, y una segunda, orientada a facilitar la preparación de un diagnóstico sobre la política y orientaciones oficiales en materia de gestión participativa. También, y en general, la construcción de los instrumentos siempre tuvo en mente considerar la necesidad de contar con una escala de medición que entregara información acerca de la naturaleza (positiva o negativa); el carácter (extremo o moderado), y la intensidad (fuerte o débil) de las opiniones que expresaran los encuestados.

Finalmente, la fase de aplicación de encuestas a los funcionarios de la Gobernación Provincial de Cachapoal y de la Intendencia Regional se realizó entre Junio y Julio del año 2002 así como también casi en forma conjunta se hizo la entrevista personal.



DIAGNÓSTICO

El diagnóstico⁵ involucra una recopilación continua de datos y es uno de los fundamentos para planear la puesta en práctica de programas de acción destinados a potenciar fortalezas, cubrir brechas entre las condiciones reales y las deseadas, superar debilidades y aprovechar las oportunidades. Para ser útil el diagnóstico debe ser un proceso de carácter permanente, Por ello la identificación del foco de interés del sistema cliente, es clave en la determinación de los puntos fuerte, áreas problema, oportunidades y discrepancias entre la visión de futuro y la situación actual.

TRABAJO DE ENTREVISTAS :

Es una exploración o sondeo⁶ que consistió en diversas entrevistas con el personal tanto de la Gobernación como de la Intendencia Regional, de manera informal para obtener una información más real de la situación que reafirme lo contestado en la encuesta.

⁵ RODRÍGUEZ M., Dario, *Diagnóstico Organizacional*, ediciones Universidad Católica de Chile, 2ª. edición, 1995, p. 76.

⁶ ARIAS G., Fernando, *Introducción a la Metodología de Investigación en Ciencias de la Administración y del Comportamiento*, editorial Trillas, 5a. edición, México, 1991, p. 283.



CAPITULO SEGUNDO

INFORMACIÓN DE LA GOBERNACIÓN

PROVINCIAL DE CACHAPOAL



HISTORIA DE LA GOBERNACIÓN PROVINCIAL DE CACHAPOAL

La historia de las Gobernaciones en nuestro país se remonta a los albores de la existencia de Chile, como nación independiente, más al respecto hay que distinguir dos situaciones:

- Las Gobernaciones Departamentales
- Las Gobernaciones Provinciales.

Las primeras, las Departamentales, existieron desde el año 1818 hasta 1975; como su nombre lo indica, comprendía el territorio denominado Departamento, correspondiéndole su Gobierno al Gobernador. Otras unidades territoriales menores; al principio, eran los Partidos en que se dividían los Departamentos y cuya autoridad máxima eran los Tenientes Gobernadores; posteriormente se instauraron, como unidades menores, las Subdelegaciones como parte de un Departamento, a cargo de un Subdelegado y los Distritos, regidos por un Inspector. Esta última división del país en Provincias, Departamentos, Subdelegaciones y Distritos, subsistió hasta 1975. -

Las segundas, las Gobernaciones Provinciales, tienen su origen en los Decretos Leyes 573 y 575 del año 1974 que establecen el Estatuto de Gobierno y Administración del Estado y Regionalización del País. Conforme a ellos, el Estado se divide, para los efectos de Gobierno y administración, en Regiones y éstas en Provincias, siendo sus autoridades superiores los Intendentes y Gobernadores, respectivamente. Para los efectos de la administración local la provincia se divide en comunas. La Constitución de 1980 y la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en lo que respecta a las Gobernaciones Provinciales establecieron normas similares a los Decretos Leyes 573 y 575.

Sin perjuicio de que tanto los Gobernadores,⁷ sean los Departamentales como los Provinciales, son cada uno de ellos la segunda autoridad dentro de las divisiones del país ya señaladas, es indudable que en el proceso de descentralización que se instaura en 1974, las atribuciones de los Gobernadores Provinciales son mayores que las que tenían los Gobernadores Departamentales. Estos, desde el año 1894, con la creación de las Comunas y Municipalidades autónomas, eran órganos de gobierno Interior del Estado, que gobernaban el Departamento; pero no eran órganos de administración, ya que para los efectos de ella el país se dividía en Provincias y estas en Comunas. Posteriormente, la constitución de 1925 mantuvo la misma división del país por lo que los Gobernadores sólo tenían facultades de gobierno interior, más no de administración.

En cambio, en el sistema establecido en los decretos Leyes 573 y 575 de 1974 el gobierno y la administración de la Región residen en un Intendente Regional que tenía un organismo denominado Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), éste sólo podía formular observaciones y proposiciones emitiendo su opinión cuando lo solicitaba el Intendente, quien lo presidía; el gobierno y administración provincial residen en el Gobernador Provincial y la administración local en las Municipalidades.

La constitución de 1980, en su texto primitivo, mantuvo esta misma organización, ampliando ligeramente las facultades decisorias del COREDE, como órgano asesor del Intendente Regional.

La reforma constitucional de 1991 y la Ley N° 19.175 de 1992, que son las actuales normas en vigencia, modifican el gobierno y administración fundamentalmente en la Región, estableciendo que el gobierno de la Región reside en el Intendente; pero, disponiendo que la administración de la Región esta a cargo del gobierno regional, formado por el Consejo

⁷ *Constitución de 1980 y la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración.*

Regional (CORE) que es un organismo con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras más el Intendente Regional.

En lo relativo a las Provincias, el gobierno y la administración superior de la Provincia reside en el Gobernador, estableciéndose en esta reforma constitucional un órgano consultivo denominado Consejo Económico Social Provincial (CESPRO).

LA GOBERNACIÓN EN RANCAGUA Y CACHAPOAL

El Gobernador fuera de sus funciones de Gobierno Interior del Departamento ejercía la presidencia del Cabildo, luego Municipalidad Departamental de Rancagua y desde 1854 hasta 1894, en que se instauraron las Comunas autónomas, todos los servicios estaban a cargo de los Gobernadores o Intendentes, en su caso, siendo las Municipalidades sólo organismos de consulta.

La Gobernación Departamental de Rancagua existió hasta 1883, ya que el 10 de Diciembre de ese año se creó la Provincia de O'Higgins.

La ley dispuso que la cabecera de la Provincia de O'Higgins y del Departamento de Rancagua, fuera la ciudad de Rancagua. Intendente de la nueva Provincia de O'Higgins fue nombrado Don Tristán Matta. Por otra parte, la Municipalidad Departamental de Rancagua se vio reducida al nuevo Departamento de Rancagua.

Al dictarse los Decretos Leyes 573 y 575 de 1974 se produce la actual división territorial en Regiones,⁸ Provincias y Comunas y el año 1976 comienza a funcionar la Gobernación de Cachapoal a cargo de un Gobernador Provincial que tiene el gobierno y la administración de la Provincia. La Constitución de 1980 mantuvo esta situación y la reforma constitucional de 1991 y la ley 19.175 de 1992 en lo referente a las Provincias sólo agregaron como organismo consultor al Consejo Económico Social Provincial, pudiendo

además el Gobernador constituir un comité técnico asesor con autoridades de los servicios públicos creados por ley que operen en la región. En la Provincia de Cachapoal el Consejo Económico Social Provincial se constituyó el 28 de Julio de 1992, siendo el primero en hacerlo en el país. Por su parte, el Gobernador constituyó su comité técnico asesor en Junio de 1994.

Finalmente, la Provincia de Cachapoal comprende en la actualidad las comunas de: Rancagua, Mostazal, Codegua, Graneros, Machalí, Doñihue, Coltauco Rengo, Malloa, Quinta de Tilco, Requinoa, Coínco, Olivar, San Vicente, Pichidegua, Peumo y Las Cabras. Su población, a 1995, supera los 500.000 habitantes y su capital Rancagua, ya alcanza los 200.000.

PRESENTACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN

La Gobernación de Cachapoal, se encuentra ubicada en Rancagua, Capital de la Sexta Región y su domicilio legal es Plaza de los Héroes s/n. En esta repartición laboran un total de 15 personas, con las siguientes características de contratación: El Gobernador, cargo designado por S.E el Presidente de la República; un Jefe de Gabinete, cargo de confianza nombrado por el Gobernador; cuatro funcionarios de planta, nueve funcionarios a contrata y una persona con cargo a honorarios.

La Gobernación Provincial de Cachapoal, al igual que el resto de las Gobernaciones del País, es un órgano que a cargo del Gobernador cumple dos roles:

El primero de ellos es como órgano de Gobierno Interior, tal como se señala en el capítulo II artículo 3° de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, que expresa: En cada Provincia existirá una Gobernación, que será un órgano territorialmente desconcentrado del Intendente. Estará a cargo de un Gobernador, quién será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

⁸ *Decretos Leyes 573 y 575 de 1974.-*

En esta función el Gobernador, sin perjuicio de las atribuciones que le delegue el Intendente, le corresponderán las siguientes:

Ejercer las tareas de Gobierno Interior, especialmente las destinadas a mantener en la Provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes;

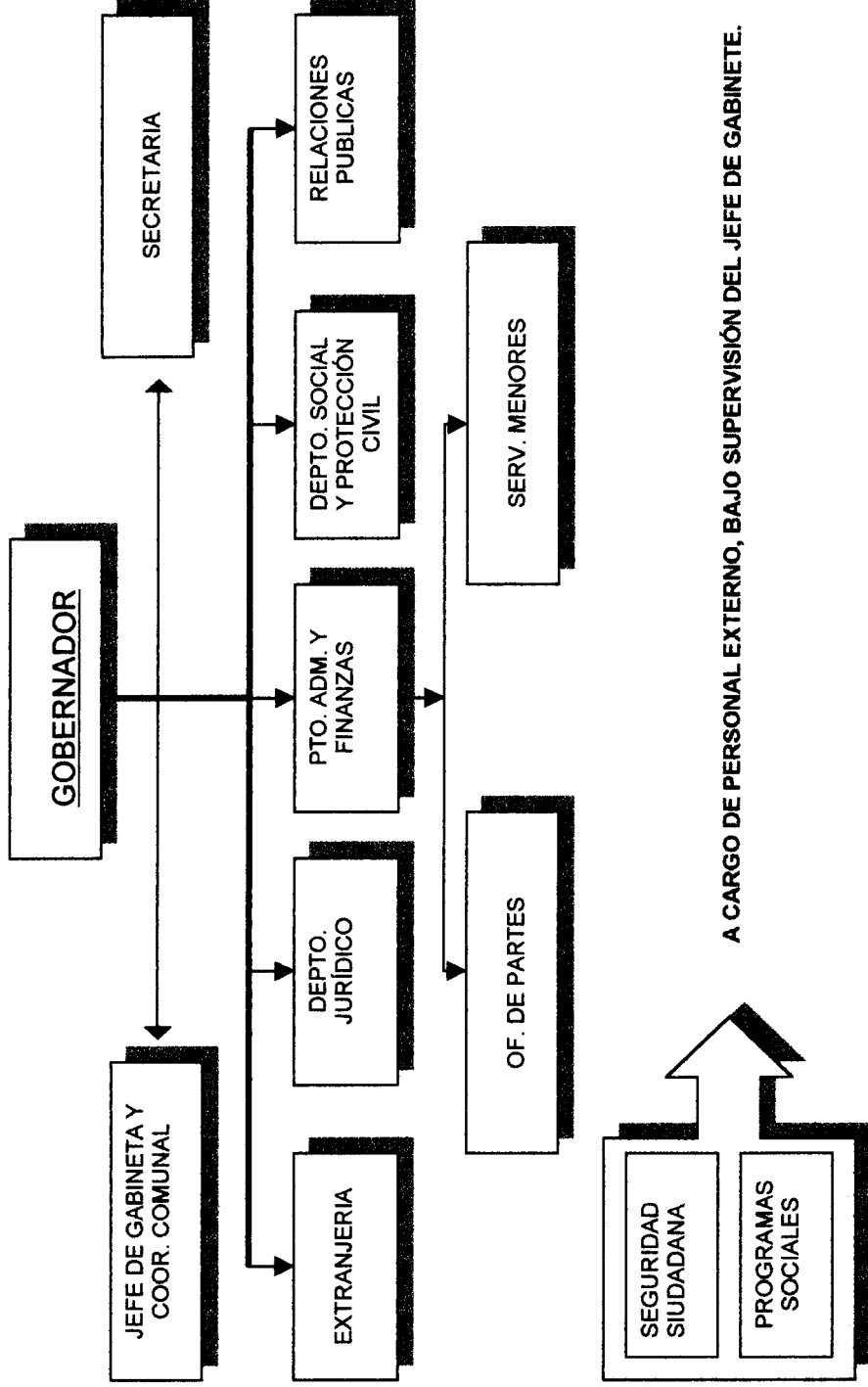
- Aplicar en la Provincia las disposiciones legales sobre extranjería;
- Autorizar reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, en conformidad con las normas vigentes; Estas autorizaciones deberán ser avisadas a Carabineros de Chile;
- Requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley;
- Disponer o autorizar el izamiento del pabellón Patrio en el territorio de su jurisdicción y permitir el uso de pabellones extranjeros, en los casos que autorice la ley;
- Autorizar la circulación de los vehículos de los servicios Públicos creados por ley fuera de los días y horas de trabajo, para el cumplimiento de la función administrativa, así como la excepción de uso de disco fiscal, en conformidad con las normas vigentes;
- Ejercer la vigilancia de los bienes del Estado, especialmente de los nacionales de uso público. En uso de esta facultad, el Gobernador velará por el respeto al uso a que están destinados, impedirá su ocupación ilegal o todo empleo ilegítimo que entrase su uso común y exigirá administrativamente su restitución cuando proceda;
- Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe;
- Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones o de las que le delegue el Intendente;
- Y cumplir las demás funciones y ejercer las atribuciones que las leyes le asignen.

El segundo rol de la Gobernación y del Gobernador es la Administración Superior de la Provincia,⁹ conformada en Cachapoal por 17 Comunas, como órgano del Gobierno Regional, como se señala en el Capítulo III, párrafo 3° , artículo 44 de la Ley 19.175, que indica: "Sin perjuicio de las facultades que le corresponden, el Gobernador tendrá a su cargo la administración superior de la respectiva Provincia, en la esfera de atribuciones que corresponden al Intendente en su calidad de órgano ejecutivo del Gobierno Regional, y presidirá el Consejo Económico y Social Provincial".

- En esta función al Gobernador, además de las atribuciones que le delegue el Intendente, ejercerá las siguientes:
- Supervisar los programas y proyectos de desarrollo que los servicios públicos creados por ley efectúen en las provincias;
- Proponer al Intendente Proyectos específicos de desarrollo de la Provincia;
- Asesorar a las municipalidades de su jurisdicción, especialmente en la elaboración y ejecución de programas y proyectos, cuando ellas lo soliciten;
- Promover la participación del sector privado en las actividades de desarrollo de la Provincia;
- Disponer de medidas de coordinación necesarias para el desarrollo provincial y, especialmente, de los programas de infraestructura social básica;
- Hacer presente al Intendente, o a los respectivos Secretarios Regionales Ministeriales, con la debida oportunidad, las necesidades que observen en su territorio jurisdiccional;
- Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones o de las que le delegue el Intendente;
- Supervigilar los Servicios Públicos existentes en la provincia, creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la provincia;

⁹ *Capítulo III, párrafo 3° , artículo 44 de la Ley 19.175.-*

ORGANIGRAMA DE GOBERNACIÓN PROV. DE CACHAPOAL



A CARGO DE PERSONAL EXTERNO, BAJO SUPERVISIÓN DEL JEFE DE GABINETE.

- Y cumplir las demás funciones y ejercer las atribuciones que la ley le asigne.

MARCO LEGAL

La ley 19.175 en su artículo 3 ° reitera la disposición constitucional y en su artículo 4° fija las atribuciones que el Gobernador tiene directamente, sin perjuicio de las que les delegue el Intendente y de las funciones y atribuciones que otras leyes y reglamentos le asignan.

Estas atribuciones y funciones¹⁰ son las inherentes al Gobierno de la Provincia, en el entendido de que la función de Gobierno implica la potestad de tomar decisiones y es por tanto una facultad de imperio; es comprensiva, también, de todo a cuanto tienda a la preservación del orden público y a la consecución de la seguridad externa e interna, siendo una característica de la potestad gubernativa la de poder adoptar decisiones discrecionales.

Por otra parte, el artículo 44 de la ley 19.175 señala que el Gobernador tendrá a su cargo la administración superior de la respectiva Provincia y presidirá el Consejo Económico Social Provincial (CESPRO). En el artículo 45 de la misma ley se señalan atribuciones específicas del Gobernador en materia de administración de la Provincia. Estas normas, que comprenden la función administrativa, se orientan a la aplicación de disposiciones legales y reglamentarias para la consecución de los objetivos del poder público en materia de desarrollo y funcionamiento de los servicios públicos.

La misma ley 19.175 en sus artículos 48 y siguientes establece las normas inherentes al Consejo Económico Social Provincial, como órgano consultivo y de participación de la comunidad provincial socialmente organizada.



OBJETIVOS DE LA GOBERNACIÓN

Los objetivos puntuales de la Gobernación, se simplifican al decir que ellos son:

1. Cumplir con las funciones de Gobierno Interior.
2. Cumplir con la Administración Superior de la Provincia.

Para lograr cumplir estos objetivos, la repartición cuenta con distintos departamentos, que por orden del Gobernador elaboran, ejecutan y controlan las tareas que permiten dar cumplimiento a estos objetivos.

Por otra parte, dentro de las actuales políticas de la Gobernación se incluyen como objetivos; el difundir la labor de la Organización, abrir un espacio para la cultura en ella, contar con una infraestructura adecuada para el óptimo desempeño laboral, mantener un buen clima laboral, que refleje la creencia de la importancia de las personas para la organización y disponer de una dotación de personal idóneo capacitado y efectivamente motivado que propenda a su permanente desarrollo.

FUNCIONES Y DEPARTAMENTOS DE LA GOBERNACIÓN

Para cumplir las funciones que corresponden a esta Gobernación, la repartición cuenta con distintos departamentos que por orden del Gobernador elaboran, ejecutan y controlan las tareas que permiten dar cumplimiento a las funciones y atribuciones.

GABINETE DEPARTAMENTO COORDINACIÓN, CONTROL Y GABINETE

¹⁰ Ley 19.175 en su artículo 3 y 4.-

FUNCIONES DE COORDINACIÓN Y CONTROL:

- Coordinar y supervisar el funcionamiento y cumplimiento de las labores de los diferentes Departamentos de la Gobernación.
- Adoptar las medidas internas necesarias para el mejor funcionamiento de las diferentes unidades de la Gobernación.
- Efectuar reuniones periódicas de análisis con los Jefes de Departamento.

FUNCIONES DE GABINETE

- Atención del público que se presenta en la oficina de gabinete.
- Coordinar con la Secretaría del Gobernador y Gabinete la agenda de audiencia del Sr. Gobernador.
- Verificar y analizar la correspondencia y oficios que entran y salen del despacho del Sr. Gobernador.
- Distribuir las tareas y labores de la Secretaría del Gobernador y Gabinete.
- Ejercer la Subrogancia del Sr. Gobernador en aquellas oportunidades en que éste se encuentre fuera de su territorio jurisdiccional, haciendo uso de feriado legal o de licencia médica.

DEPARTAMENTO JURIDICO

Este departamento lo componen Jurídico y la Oficina de extranjería.



FUNCIONES DEPARTAMENTO JURIDICO

- Asesorar en materias legales y jurídicas al Gobernador Provincial.
- Mantener permanentemente informado al Gobernador Provincial acerca de los cambios legales que se realicen y las implicancias que éstos poseen en el desempeño de las funciones del Gobernador.
- Súper vigilar documentación de extranjería.
- Dictar las Resoluciones Exentas que disponga el Gobernador Provincial conforme sus instrucciones.
- Actuar como Secretario del Consejo Económico Social Provincial.

FUNCIONES DE OFICINA DE EXTRANJERIA

- Súper vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales de extranjeros en la Provincia.
- Procesar y evaluar toda la información de extranjería y mantener actualizado el registro de extranjeros.
- Ejecutar las normas de residencia, visación, nacionalización y recursos administrativos a que están sujetos los extranjeros.
- Administrar en el territorio de su jurisdicción el sistema de control de residencias de extranjeros y de ingresos a la Provincia.
- Resolver las solicitudes de extranjeros domiciliados en su jurisdicción, conforme a las normas y regímenes de extranjería descentralizados.

DEPARTAMENTO DE COORDINACIÓN COMUNAL Y FINANZAS

Asesorar permanente sobre materias financiero-administrativas a:

- Sr. Gobernador Provincial
- Srs. Alcaldes y reunión mensual con éstos.
- Funcionarios de los Departamentos de Planificación Control, Finanzas, Secretaría Municipal, Obras y Servicios Traspasados.

FUNCIONES DE FINANZAS

- Proponer los estudios y antecedentes necesarios para la confección del anteproyecto anual de Presupuestos.
- Manejar el Sistema de Contabilidad general de la Nación con arreglo a las disposiciones reglamentarias vigentes.
- Contabilizar todos los movimientos contables en documentos para tal efecto.
- Confeccionar el Informe Agregado de la Gestión Financiera y el Informe Analítico de Variación de Ejecución.
- Conciliar las cuentas corrientes bancarias y mantener un control permanente de sus saldos.

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL Y SERVICIOS

GENERALES

FUNCIONES DE ADMINISTRACIÓN

- Preparar, formar y controlar la documentación relacionada con licencias médicas, permisos administrativos, feriado legal, cometido funcionarios.
- Preparar y formalizar la documentación y antecedentes necesarios para el proceso calificadorio del personal de acuerdo a las normas que imparta al afecto el Ministerio del Interior.

- Estudiar y proponer las medidas tendientes al perfeccionamiento de los funcionarios de la Gobernación, mediante cursos, charlas conferencias, foros, seminarios, becas, etc.

FUNCIONES OFICINA SERVICIOS GENERALES

- Llevar el control de los vehículos de la Gobernación, de sus respectivas bitácoras y otorgar los vales y ordenes para combustible, reparaciones, revisiones, etc.
- Verificar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones por parte del personal auxiliar de la Gobernación, tanto de conductores como de los auxiliares de servicios menores.
- Mantener en forma actualizada el inventario con su número de orden, identificación de la especie y actual estado. Proponer los bienes que deben darse de baja.

FUNCIONES DE OFICINA DE PARTES

Las funciones del personal asignado a esta unidad son:

- Recepción de todos los documentos y correspondencia oficial que ingrese a la gobernación
- Registrar, franquear y despachar por correo la correspondencia emitida por el Servicio dando a la misma, fecha y numeración correlativa.

- Numerar, fechar y registrar dando carácter totalmente tramitadas a Resoluciones Exentas.

FUNCIONES OFICINA DE RELACIONES PÚBLICAS

Dentro de las funciones más relevantes se encuentran las siguientes:

- Programar las invitaciones que reciba el Sr. Gobernador y coordinar la asistencia a ellas y las excusas correspondientes en caso de no asistir, preocupándose de su redacción y despacho oportuno.
- Organizar y coordinar los actos o celebración que se efectúe en la Gobernación.
- Mantener un constante contacto con los medios de comunicación.

FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO SOCIAL

Difusión de :

- Políticas Nacionales, Regionales y Sectoriales
- Programas Sociales
- Materias de Educación Cívica

Supervigilancia de la ejecución de los programas sociales.

Plan de protección civil

Programa CAS II

Programa beca presidente de la republica

Programa subsidio único familiar

Programa pensiones asistenciales

Programa asistencia social



CAPITULO TERCERO

MARCO TEÓRICO

MARCO TEÓRICO

En este capítulo se presenta una síntesis del trabajo de investigación bibliográfico y documental que contiene las bases conceptuales necesarias para una adecuada comprensión del problema.

Al respecto, es necesario destacar que la recopilación, sistematización y presentación de esta información se orienta, tanto a responder las interrogantes que han guiado este estudio, como a cumplir con los objetivos enunciados por esta investigación.

En primer término, se señalan algunos alcances generales sobre lo que se entiende por gestión y participación y la relación de esta última con el Desarrollo Organizacional.

Por último, se indican las técnicas, las críticas y se mencionan los aspectos más relevantes que conlleva la implementación de la gestión participativa en las organizaciones.

GESTIÓN Y PARTICIPATIVA

Caracterizar la gestión o la participación por sí mismas suponen un conjunto de complejidades; no obstante, y asumiendo los riesgos, se estima oportuno contextualizar ambos términos, al menos, en sus alcances generales, antes de acercarse a lo que conllevan ambos vocablos.

La «gestión», por una parte, da cuenta del hacer y por ende, se vincula con todo lo que concierne a la dinámica organizacional. Incluye la cultura, clima, políticas y prácticas de personal, liderazgo, estilos de dirección, resolución de conflictos y todo aquello que comprende el funcionamiento de la organización como el diseño del trabajo, las comunicaciones y el control ¹¹.

¹¹ CEPAL, *Gestión de Programas Sociales en América Latina, Serie Políticas Sociales N° 25, volumen I, Chile, 1998, p. 31.*

La expresión «gestión pública», en tanto, involucra el funcionamiento de una organización integrada por funcionarios que interactúan con el gobierno, los órganos del Estado y la sociedad civil. Por su parte, «administración pública», en principio sinónimo del término anterior, se ha ido restringiendo a los aspectos organizativos, legales y estructurales que dan forma a la organización burocrática, la diferencia entre ambas expresiones es sólo de matices: el estudio de la administración es estático y el estudio de la gestión es dinámico¹².

La «participación», en cambio, significa «tomar parte», «compartir», alguna cosa, actividad o interés.

La misma, se puede entender en un doble sentido: real u objetivo y subjetivo. En sentido objetivo se puede distinguir una participación activa «tomar parte» (dar o contribuir) y pasiva «tener parte» (recibir). En sentido subjetivo: «sentirse parte»¹³.

La expresión «participación» puede tener un sentido y alcances hasta niveles inaprensibles, si es que no se acota a la perspectiva de una disciplina o enfoque concreto. Además, la misma puede interpretarse de forma diferente por las personas en diversos países, sin perder de vista que con el mismo término se está haciendo referencia a realidades muy distintas.

Ahora bien, una primera aproximación al tema de la «gestión participativa», lleva a concluir que no existe consenso sobre su definición, significado y alcances, pues la literatura emplea diferentes términos para referirse a esta temática como: democracia industrial, democracia organizativa, autogestión, participación de los trabajadores, cogestión, control por los trabajadores, participación en la dirección, democracia participativa en el trabajo,

¹² BARRIENTOS V., Juan A., *Del Gobierno y de la Alta Gestión Pública*, ediciones Rumbo, Santiago de Chile, 1999, p. 19.

¹³ GUERRERO, Fernando, *La participación en la empresa*, Asociación para el Progreso de la Dirección, Bilbao, 1969, citado por ÁLVAREZ DE MON, Santiago, *La empresa humanística y competitiva. La persona, socio de la organización: participación*. MAX-NEEF, Manfred, *Necesidades humanas, Papers de formació, núm 15, Servei de Formació Local*.

auto-empleo, auto-gobierno, dirección participativa, dirección de alta implicación, auto-desarrollo o democracia económica.

El término se ha llamado de muchas maneras distintas (participación, compromiso, semiautonomía, democracia organizativa, autogestión, estilo de liderazgo, compartir el poder, etc.), y a nuestro juicio, el concepto en que estas palabras se apoyan, se basa en una graduación de la «influencia» en este contexto, el proceso de adopción de decisiones puede oscilar entre un alto grado de concentración de poder en pocas manos y un estilo sumamente participativo de compartir la influencia con un diverso número de personas. La participación de influencia puede ser directa e informal o indirecta, a través de representantes previamente elegidos, y puede adoptar numerosas formas distintas; pero, como mínimo, debe proporcionar acceso ofreciendo información. Otras referencias al tema lo conceptualizan y definen como gerencia participativa; gestión participativa; compromiso de los empleados; involucración; semiautonomía; graduación de la influencia; diálogo en la empresa y más recientemente como ciertas formas de *empowerment*, entre otras.

A nivel de la sociología y de la psicología social, se enfatizan algunos aspectos del liderazgo y de la naturaleza de las relaciones entre los componentes de un grupo de trabajo y adquieren relevancia el tipo de dirección vigente (autoritario-autocrático, democrático-participativo o de *laissez faire*), las características de los miembros del grupo, así como las formas de abordar y solucionar los conflictos por mencionar algunos.¹⁴

A esta confusión terminológica, con implicaciones doctrinarias, filosóficas y prácticas de gestión asociadas, también contribuye de manera determinante el paradigma¹⁵ o enfoque desde el cual se aborda esta temática. Así, por ejemplo, desde la perspectiva política y social la participación se fundamenta en el propósito de redistribuir el poder dentro de la

¹⁴ Por ejemplo, los cuatro sistemas administrativos de Rensis Lickert en CHIAVENATO, Idalberto, *administración de Recursos Humanos*, editorial McGraw-Hill, 2ª edición, Colombia, 1996, pp. 102 y ss.

¹⁵ El concepto de paradigma fue planteado por Thomas Kuhn (*Estructura de la revolución científica (The Structure of Scientific Revolutions, 1970)*), y popularizado por Tom Peters y Joel Arthur Barker (*Paradigmas. El negocio de descubrir el futuro (Paradigms)*).

organización y reconoce como causa la contradicción existente entre la situación del trabajador como ciudadano en una sociedad que le ofrece distintas opciones para participar en la adopción de decisiones, y su condición en la organización en que se desempeña, donde carece de esas oportunidades o bien ellas son muy limitadas.

Desde una perspectiva ética, se indica que la libertad y dignidad individual de la persona y la solidaridad comprometida en la consecución del bien común, son los valores universales y permanentes que subyacen e informan cualquier proyecto de participación.¹⁶

A nivel del *management*, el acento se pone en la gerencia, en la gestión o en ambas, resultando del mayor interés las recomendaciones sobre ciertos enfoques concretos como son las relaciones humanas; recursos humanos y últimamente, por cierto, la calidad total que enfatiza la idea de involucramiento general de los miembros de la organización, aportando nuevas denominaciones como trabajo en equipo, mejoramiento continuo, control total de calidad, empoderamiento, etc.

Aproximaciones desde el poder, la democracia y la influencia, también aportan antecedentes con relación a esta temática. Al respecto, se distingue entre la denominada democracia representativa (trabajadores en consejos de administración) y la democracia participativa (participación en las decisiones).

La diversidad de experiencias y prácticas que pueden encontrarse sobre la participación, son susceptibles de agruparse alrededor de dos enfoques: la «democracia industrial» (lograr el gobierno directo de los trabajadores) y la «gestión participativa» (con la que se hace referencia a formas de participación más débiles menos ambiciosas, donde es la dirección la que toma la iniciativa de involucrar a los funcionarios en la gestión de la organización), aunque prácticamente ninguna de las experiencias se ajusta exactamente a

estos modelos, pudiéndose encontrar diferentes grados de participación en cada uno de ellos, al referirse a la «participación laboral en las organizaciones», se plantea que existirían dos grandes bloques, por un lado, el modelo de la «dirección participativa» que se basa en una delegación del poder a un subordinado por parte del individuo que lo ejerce, y por otro lado el paradigma de la «democracia organizacional», el cual se fundamenta en el principio de la igualación del poder («un hombre, un voto»).

PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO ORGANIZACIONAL

“El paradigma del Desarrollo Organizacional valora el crecimiento humano y organizacional, los procesos participativos y de colaboración, y un espíritu de investigación”. El agente de cambio puede ser el ordenador en el Desarrollo Organizacional; sin embargo, se insiste mucho en la colaboración. Los siguientes puntos identifican los valores subyacentes en la mayoría de los esfuerzos del Desarrollo Organizacional:¹⁷

1. Respeto por las personas. Se percibe a los individuos como responsables, meticulosos y serviciales. Se les debe tratar con dignidad y respeto.
2. Confianza y apoyo. La organización eficaz y saludable se caracteriza por la confianza, autenticidad, franqueza y un clima de apoyo.
3. Igualdad de poder. Las organizaciones eficaces restan énfasis a la autoridad y control jerárquico.
4. Confrontación. No se deben esconder los problemas barriéndolos debajo de la alfombra. Se les debe enfrentar abiertamente.

Participación,¹⁸ Mientras más se involucren las personas que se verán afectadas por un cambio, en las decisiones que rodean ese cambio, más comprometidas con la implantación de esas decisiones estarán”.

¹⁶ *ÁLVAREZ DE MON, S., op. cit., capítulo IV, N° 4, razones éticas.*

¹⁷ *Desarrollo Organizacional. Aportaciones de las ciencias de la conducta para el mejoramiento de la organización 5ª. edición, editorial Prentice - Hall*

El campo del Desarrollo Organizacional se basa en fundamentos de valores e hipótesis acerca de las personas y de las organizaciones que tienen implicancias para los líderes y miembros de la organización para tratar con los individuos, los grupos y las organizaciones.

En lo que concierne a los individuos, la primera hipótesis sostiene que todas las personas "experimentan impulsos hacia el crecimiento y el desarrollo personales si se proporciona un ambiente que los apoye y que a la vez les ofrezca un reto". La segunda hipótesis es que la mayoría de las personas quiere y es capaz de hacer contribuciones a un nivel más elevado para el logro de las metas de la organización, de lo que permite la mayor parte de los ambientes organizacionales, las personas que desempeñan el trabajo por lo general son expertas en la forma de hacerlo y en como hacerlo mejor". Las implicaciones de estas dos hipótesis son: "preguntar, escuchar, apoyar, retar, alentar a correr riesgos, permitir los fracasos, eliminar los obstáculos, y las barreras, conceder autonomía, asignar responsabilidades, establecer normas elevadas y recompensar el éxito".

En cuanto a las implicaciones para tratar con los grupos, las hipótesis indican que es necesario: dejar que el equipo se desarrolle; que los líderes inviertan en los grupos (tiempo y capacitación); que los líderes adopten un estilo de liderazgo en equipo; reconocer que el líder formal no puede desempeñar todas las funciones de liderazgo y comprender que muchos de los problemas de actitudes y de motivación en las organizaciones requieren soluciones interactivas para lo cual es importante el entrenamiento de los miembros del grupo en habilidades para trabajar en equipo (resolución de problemas, manejo de conflictos y facilitación de comunicaciones interpersonales).

Por último, en lo que respecta al diseño y dirección de las organizaciones, existe bastante evidencia en cuanto a que las formas jerárquicas tradicionales (pirámide pronunciada, órdenes de arriba abajo, agrupamiento funcional, el apego a la línea de mando, comunicaciones formalizadas, etc.), son obsoletas para satisfacer las necesidades de

¹⁸ *ERMIDA U., Oscar, Participación de los trabajadores en la empresa, //En REVISTA de Relaciones del Trabajo N° 6, primavera 90, año 2, Santiago de Chile, p. 42.*

modernización. También, existe conciencia respecto de la disfuncionalidad que implican las situaciones ganar – perder, y la necesidad de avanzar hacia una «dinámica cooperativa» en reemplazo de una «competitiva».

Una hipótesis clave es que «las necesidades y las aspiraciones de los seres humanos son las razones para un esfuerzo organizado de la sociedad», lo que sugiere la conveniencia de facilitar el desarrollo personal. Esta orientación, crea una profecía que se cumple por sí misma. La creencia de que las personas son importantes tiende a dar por resultado que sean importantes. La creencia de que las personas pueden crecer y desarrollarse en términos de la competencia personal y de la organización, tiende a producir ese resultado.

La implicación de esta hipótesis es que:

Las personas son el recurso más valioso de una organización; son la fuente de la productividad y de las utilidades y se les debe tratar con cuidado.

De ahí, entonces, que sea posible crear organizaciones que por una parte sean humanas, que estén orientadas al desarrollo y que deleguen autoridad.

Una de las bases más importantes del Desarrollo Organizacional es el empleo de un modelo de participación y delegación de autoridad. La participación en los programas de Desarrollo Organizacional no está restringida a las elites o a las personas en los niveles más altos; se extiende ampliamente a toda la organización. La creciente participación y la delegación de autoridad han sido siempre las metas principales y los valores prominentes del campo.¹⁹ Estos pilares de la práctica del Desarrollo Organizacional están validados tanto por la investigación como por la práctica.

La participación es un poderoso elixir, es buena para las personas y mejora el desempeño del individuo y de la organización.

¹⁹ MORGADO V., Emilio, *Formas de participación de los trabajadores en la empresa*, //En *Revista Relaciones del Trabajo*, año 1, noviembre 1988, N° 2, Santiago de Chile, p. 3.

Delegar autoridad es darle poder a alguien. Esto se hace concediendo a los individuos autoridad para participar, tomar decisiones, contribuir con sus ideas, ejercer su influencia y ser responsables. Esa es la razón por la cual la participación es una forma tan efectiva de delegar autoridad. La participación incrementa la delegación de autoridad, y a su vez ésta incrementa el desempeño y bienestar individual.

Las intervenciones de Desarrollo Organizacional están diseñadas deliberadamente para incrementar el interés y la participación de los líderes y los miembros de la organización. Por ejemplo, los grupos de trabajo autónomos, los círculos de calidad, la creación de equipos, la retroalimentación de encuestas, los programas de calidad de vida en el trabajo, las conferencias de búsqueda a futuro, y las verificaciones de la cultura se predicán a todos basándose en la creencia de que la creciente participación conducirá a mejores soluciones a los problemas y mejores oportunidades. Las reglas empíricas como «Involucrar a todos aquellos que están más cerca del problema o parte de la solución» y «Hacer que aquellos que están más cerca del problema sean los que tomen las decisiones», llevan a la toma de decisiones hasta el nivel más bajo en la organización, tratan a aquellos que están más cerca del problema como expertos confiables, y conceden más poder a un mayor número de personas. Las intervenciones del Desarrollo Organizacional son básicamente métodos para incrementar la participación.

Complementariamente, el avance de la perspectiva fundada en el Desarrollo Organizacional, deja de manifiesto la cultura organizacional, y cómo esta resulta determinante en que ciertos contextos favorezcan algunos estilos de dirección por sobre otros.

Además, la evolución de los enfoques sobre gestión de personal, de acuerdo con las investigaciones propician que son susceptibles de clasificar en cuestiones de «motivación», «satisfacción» y finalmente de «implicación de personal» (también, denominada «movilización»), resultan particularmente esclarecedoras para entender la cultura y los valores en que se basa la gestión organizacional.

La «implicación», es un concepto que se define como “una situación de coherencia, compatibilidad o adecuación entre la persona y el grupo (la organización) en el que trabaja. La relación entre individuo y organización ya no es unívoca: se da una interacción entre ambos que hace que se cree y se amplíe dicha implicación. En concreto, ya no es una función de la organización el construir sistemas que desarrollen esta implicación, si no que ella debe más bien encontrar un área de entendimiento y compatibilidad entre ambos sistemas de valores. Un funcionario se siente implicado en la medida en que su éxito personal coincide con el de su organización.²⁰ Por tanto sólo puede existir implicación en la intersección entre el sistema de valores de la persona, de su propia percepción del éxito personal y del concepto que ella tenga de sí misma con el sistema de valores de la organización y su cultura”. También, el estudio del clima organizacional y dentro de éste, específicamente, de la variable «participación», así cómo la forma en que ésta se ha operacionalizado para su medición, aportan datos valiosos y relevantes. Complementariamente, y desde la perspectiva del comportamiento organizacional, se destaca la existencia de un «modelo participativo» opuesto al «autocrático», el cual se inspira y resulta asimilable a la satisfacción de las jerarquías de necesidades de Maslow de orden superior.

El enfoque tradicional se ha definido como verticalista, piramidal, jerárquico, mecanicista y burocrático”, al que se denomina «modelo de control», y un segundo enfoque que conceptualiza como «modelo participativo», que enfatiza el autocontrol y la autogestión, más nuevo y menos desarrollado que el anterior, que esta cobrando popularidad y quizá llegue a transformarse en el modelo dominante.

Este modelo participativo es coherente con los postulados esenciales del Desarrollo Organizacional, y presenta muchas similitudes con lo se denominan «organizaciones sanas». La presencia de uno u otro modelo, se produce en virtud de ciertas suposiciones que los directivos tienen acerca de las personas y por ciertas interpretaciones que hacen de

²⁰ LUCAS M., A., *op. cit.*, p. 230.47 V., por ejemplo: ERMIDA U., Oscar, *Participación de los trabajadores en la empresa*, //En *Revista de Relaciones del Trabajo* N° 6, primavera 90, año 2, Santiago de Chile.

las situaciones, todo lo cual subyace en sus mentes y que resulta ser una guía inconsciente, pero poderosa de su comportamiento. Los directivos tienden a actuar según lo que piensan, lo que significa que el modelo subyacente que prevalece en la gestión de la organización. Sin embargo, así como las organizaciones difieren entre sí, también lo hacen las prácticas en el interior de sus dependencias, de acuerdo con las preferencias personales de cada uno de sus directivos, en razón de lo cual no existe un solo modelo de comportamiento que sea suficiente para describir lo que sucede al interior de una organización

La cultura organizacional ha puesto de manifiesto la importancia de los valores y creencias que se encuentran enraizados en lo más esencial de los sistemas organizacionales y cómo ellos afectan la efectividad de la organización al originar un conjunto de prácticas y procedimientos puestos en ejercicio desde los niveles centrales. Las diferentes modalidades de relación entre cultura y efectividad, se expresarían en las siguientes premisas: a) la efectividad (o la falta de ella) es una función de los valores y las creencias, desempeñada por los miembros de una organización; b) la efectividad es una función de las políticas y los procedimientos utilizados por una organización; c) la efectividad es una función de traducir los valores y las creencias esenciales en políticas y los procedimientos de manera uniforme, y d) la efectividad es una función de la interrelación de valores y creencias esenciales, políticas y procedimientos organizacionales. Estas cuatro premisas básicas se pueden reducir a formulaciones hipotéticas, de acuerdo a lo cual es posible hablar de: de la hipótesis de la participación;

Que sostiene que los altos niveles de participación y compromiso crean un sentido de propiedad y responsabilidad. Se enfatiza a partir de ello en los sistemas de orientación de la conducta de los miembros de la organización por normas implícitas y voluntarias, destacando la discrecionalidad individual frente al estricto control burocrático de organizaciones no participativas. Esta hipótesis conduce a una estrategia en que desde la cúspide de la organización se busca un desempeño efectivo, mientras que, por otro lado, también conduce a una estrategia del funcionario para lograr un mejor ambiente de trabajo.

GESTIÓN PARTICIPATIVA

La participación de los funcionarios en la organización y las formas que ésta puede asumir comprenden concepciones, experiencias y aspiraciones numerosas, variadas y en constante evolución. La participación puede desarrollarse en diferentes niveles organizacionales, en distintas formas: formal e informal, directa e indirecta y según modelos locales o distantes. Las funciones pueden abarcar desde la simple comunicación de informaciones hasta la auto-gestión, pasando por la presentación de sugerencias, consultas confluencias y la decisión.

De acuerdo con la investigación realizada, una de las formas de aproximarse al concepto de gestión participativa, es a través de la idea de ubicarla en una especie de un "continuo" que considera una nula participación hasta el total involucramiento de los funcionarios en la toma de decisiones de las organizaciones.

La participación se expresa de acuerdo con ciertas zonas de autoridad aplicadas por los directivos que se complementan con ciertas zonas de participación del funcionario en la toma de decisiones, lo que origina determinadas áreas de libertad de trabajo (en ninguna organización existe la libertad absoluta), y así, a lo largo de este continuo, los directivos pueden:

Indicar. El directivo toma y anuncia las decisiones (Liderazgo autocrático); **Convencer.** El directivo presenta la decisión de cambio; solicita ideas; convence sobre la decisión (Liderazgo benevolente); **Consultar.** El directivo solicita ideas antes de decidir (Liderazgo consultivo), o el directivo pide al grupo una acción recomendada antes de decidir (Comités de participación tales como círculos de calidad);

Así, también, la participación no es algo que pueda aplicarse por igual a todos, y es necesario considerar las necesidades de cada individuo. Es perfectamente posible que existan personas con muy pocos deseos de hacerlo, por ejemplo; expectativas que, en definitiva, pueden traducirse en una sub o sobre participación, es posible concluir que la gestión participativa es un concepto en evolución y no totalmente decantado. Pudiendo

darse diversas manifestaciones, en razón de lo cual una definición operacional de la misma debe necesariamente dar cuenta de todas las posibilidades, y entre éstas, de quienes definen la participación como el “conjunto de las posibles formas de implicación que se encuentran en la práctica” resulta ser lo suficiente amplia como para admitir todas las opciones posibles de darse en la realidad. Por último, se incluye a continuación una clasificación que intenta resumir la mayoría de las formas de participación que pueden encontrarse y que se ha intentado ejemplificar conforme a la realidad de los sectores público y privado de nuestro país.

1) Participación Formal o legislada de jure (*Democracia Organizativa*)

Control de los Trabajadores:

. Comités Paritarios de Higiene y Seguridad (leyes N° 16.744 y 19.345)

. Comités Bipartitos de Capacitación (ley N° 19.518)

. Comités de Bienestar, y

. Delegados de Personal (Código del Trabajo)

. Contratos y convenios Colectivos; Suministro de Información (Código del Trabajo)

. Cogestión o Codeterminación

. Autogestión

. Cooperativismo (Ley de Cooperativas)

. Democracia en la empresa o Democracia Industrial.

2) Participación Informal de facto (*Dirección Participativa*)

Simple «Tomar parte» o Intervenir

. Consulta, Diálogo

. Sugerencias de los funcionarios o empleados

. Establecimiento de Objetivos²¹

. Toma de Decisiones

²¹ En Chile, el establecimiento de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) del sector público, se encuentra eglamentado (Ley N° 19.553, artículo 6°, y decreto 475 de 1998, del Ministerio de Hacienda), los cuales establecen la obligatoriedad de los directivos públicos de crear mecanismos e instancias formales de participación.

- . Solución de problemas:
- . Equipos de Progreso e Interfuncionales
- . Equipos Fuerza de Tareas y Grupos de Desarrollo,
- . Círculos de Calidad
- . Grupos Autónomos y Semiautónomos de Trabajo
- . Equipos de servicio - asociación de funcionarios o empresa - sindicatos
- . Desarrollo de la Cultura del servicio o empresa
- Calidad Total
- . Negociación directivos – subordinados o gerentes – empleados.
- 3) Otras formas de Participación (*Participación Financiera*)
- . Participación en la propiedad (financiera, acciones)
- . Participación en los beneficios (Incentivos, gratificación, bonos).

EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE LAS PRÁCTICAS PARTICIPATIVAS

De acuerdo con los primeros estudios de las relaciones entre la participación de los empleados y la productividad en cuanto a mayor participación de los subordinados podría conducir a más altos niveles de producción, satisfacción y eficiencia.

A principios de la década del 80, expertos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), planteaban que la evaluación de los efectos de la participación representaba un grave problema en cuestiones tan complejas e imponderables como la eficacia global de la empresa, la satisfacción en el trabajo y la productividad, la paz social, e incluso, en ciertos sistemas, las aspiraciones de los trabajadores, pues, expresaban opiniones totalmente divergentes al respecto, especialmente en lo que se refiere a las formas de participación indirectas y distintas de la negociación. Sin embargo, la misma OIT ha planteado que la cuestión que se plantea en nuestros días, al parecer, es la de saber no ya si debe haber o no participación de los trabajadores en las

decisiones de la empresa, si no de cómo y con qué formas se realizará esa participación. Más recientemente, han aparecido diversos estudios que demuestran que la gestión participativa puede incrementar de manera significativa la participación del empleado en el trabajo, el compromiso con la organización y la creatividad. Puede también atenuar el conflicto y la ambigüedad de roles; no obstante, a juicio de algunos investigadores, sólo produciría un impacto pequeño, pero significativo, tanto en el rendimiento en el trabajo como en la satisfacción que se obtiene del mismo.

EFFECTOS DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES

- La participación está positivamente relacionada con la satisfacción de los trabajadores (*Blumberg, 1968*)
- La participación en la solución de problemas mejora la efectividad de los grupos de trabajo (*Maier, N., 1970*)
- La participación en el establecimiento de metas tiene un efecto positivo sobre el desempeño (supervisores y subordinados conjuntamente) (*Zander, A., 1971*)
- La participación del grupo en la toma de decisiones siguiendo un proceso estructurado de discusión mejora ostensiblemente la efectividad del trabajo (*Hall, J., 1971*)
- La participación en la planificación y puesta en marcha de cambios incrementa la productividad, mejora las actitudes y disminuye el absentismo y la rotación (*Bragg, J, y Andrews, I., 1973*)
- La participación en el establecimiento de metas mejora el desempeño (*Lathman, G. y Yukl, G., 1975*)
- La participación de los trabajadores en la toma de decisiones para mejorar la producción (solución de problemas) incrementa el desempeño, los beneficios y la satisfacción (*Scanlon, J., 1975*)
- La participación aumenta la productividad como resultado directo de la responsabilidad compartida con los trabajadores en la solución de problemas (*Week, C. y White, W., 1980*)

- La participación en el establecimiento grupal de metas mejora el desempeño
(Locke, E. A. et al, 1981)

FACTORES QUE FAVORECEN LA PARTICIPACIÓN

- El carácter voluntario de la participación (Kondo, 1989; Monedi, 1992).
- Los contratos de carácter indefinido y la seguridad en el empleo (Tannenbaum y Massarik, 1950; Kondo, 1989, Levine, 1990).
- El que no se cuestione la autoridad formal de los directivos
(Tannenbaum y Massarik, 1950; Kondo, 1989, Veciana, 1995).
- Compartir con los empleados información sobre la organización, el rendimiento, etc.
(Bradley y Gelb, 1986; Lawler III y Mohrman, 1989; Lawler III, 1996).
- El entrenamiento y la formación para el trabajo en equipo de los directivos
(Kanter, 1987; Kondo, 1989; Portis y Hill, 1991; Veciana, 1995).
- Un ambiente y cultura proclive a la comunicación y a la aceptación de las discrepancias
(Tannenbaum y Massarik, 1950; Belcher, 1993; Veciana, 1995).
- Que los empleados tengan formación para poder conocer con detalle cómo funciona la organización (Bradley y Gelb, 1986; Margulies y Black, 1987; Larson, 1989; Lawler III y Mohrman, 1989; Lawler III, 1996).
Monedi, 1992; Belcher, 1993; Lawler III, 1996).
- El cambio tecnológico, la innovación y las nuevas formas de organización del trabajo (aumenta la incertidumbre) (Heller y Wilpert, 1981; Lawrence y Lorsch, 1987; Cressey et al, 1988; Rodríguez Porras, 1991; Veciana, 1995).
- La reducción de las diferencias salariales y de posición social entre empleados y directivos, lo que aumenta la cohesión del grupo (Margulies y Black, 1987; Levine, 1990 Cressey et al, 1988).
- La formación sobre trabajo y toma de decisiones en grupo/equipo a los empleados
(Kanter, 1987; Margulies y Black, 1987; Tausky y Chelte, 1988; Kondo, 1989).

FACTORES QUE LIMITAN LA PARTICIPACIÓN

- La insuficiencia de conocimientos y habilidades de los agentes implicados en el proceso (*Tannenbaum y Massarik, 1950*).
- La escasa implicación de la alta dirección; ¿quién ha de impulsarla?; ¿quién toma y quién y quién es responsable de las decisiones? (*Kanter, 1987; Margulies y Black, 1987; Cressey et al, 1988; Russell, 1988; Larson, 1989; Lawler III y Mohrman, 1989; Tang, Tollinson y Whiteside, 1989; Portis y Hill, 1991; Rodríguez Porras, 1991; McCaffrey et al, 1995; Ahumada et al, 1996*).
- Los sistemas de incentivos individuales (*Levine, 1990; McCaffrey et al, 1995*).
- La mayor necesidad de tiempo para la toma de decisiones en grupo (*Tannenbaum y Massarik, 1950; Margulies y Black, 1987; Vroom y Jago, 1990; Veciana, 1995*).
- Que sean muchas las personas implicadas en el proceso (*McCaffrey et al, 1995*).
- Los mandos medios (la imagen de jefe y colaborador), (*Bradley y Gelb, 1986; Larson, 1989; Lawler III y Mohrma, 1989; Vroom y Jago, 1990; Veciana, 1995*).

RESULTADOS TANGIBLES DE LA PARTICIPACIÓN

- Reducción de costos de producción, mermas (ahorro en costos), (*Kondo, 1989; Larson, 1989; Putti y Cheong, 1990*).
- Crecimiento de la tasa de productividad (*Coch y French, 1948; Tannenbaum y Massarik, 1950; Margulies y Black, 1987; Larson, 1989; Veciana, 1995*).
- Disminución del absentismo (*Tannenbaum y Massarik, 1950*).
- Mayor calidad del producto o servicio (*Lindsay et al, 1989; Miller, 1989; Pacheco, 1991*).
- Menor rotación de personal (*Tannenbaum y Massarik, 1950*).
- Menor número de conflictos laborales (*Tannenbaum y Massarik, 1950*).
- Reducción de las quejas de clientes (*Putti y Cheong, 1990*).

RESULTADOS INTANGIBLES DE LA PARTICIPACIÓN

- Mayor satisfacción en el trabajo (*Morse y Reimer, 1956; Margulies y Black, 1987; Vroom y Jago, 1990; Pacheco, 1991; Veciana, 1995*).
- Mejora en la calidad de las decisiones (*Tannembaum y Massarik, 1950; Vroom y Jago, 1990; Belcher, 1993*).
- Crece la motivación y el compromiso de los empleados (*Kondo, 1989; Putti y Cheong, 1990; Vroom y Jago, 1990*).
- Mayores competencias de los empleados y más capacidad para la solución de problemas (desarrollo personal) (*Kondo, 1989; Vroom y Jago, 1990*).
- Mayor disposición y actitudes positivas para afrontar cambios (*Coch y French, 1948; Tannembaum y Massarik, 1950; Margulies y Black, 1987; Cressey et al, 1988; Putti y Cheong, 1990; Rodríguez, 1991*).
- Mayor comprensión y aceptación de las decisiones por los subordinados (*Margulies y Black, 1987*).
- Mayor identidad, cooperación e integración del equipo (*Margulies y Black, 1987*).
- Afecta positivamente el desarrollo de la carrera profesional de los empleados que se involucran (*Kondo, 1989*).
- Eliminación de rivalidades entre departamentos, grupos de trabajo y directivos (*Tannembaum y Massarik, 1950; Lindsay et al, 1989*).
- Mejor comunicación y cooperación entre los trabajadores, los objetivos se clarifican y son compartidos (*Morse y Reimer, 1956, Kondo, 1989; Putti y Cheong, 1990; Pacheco, 1991*).

EL INTERÉS POR LA PARTICIPACIÓN

Independiente de razones humanistas, éticas y políticas y especialmente de aquellas acciones que se dieron en el ámbito mundial inspiradas en las experiencias de los países nórdicos de Europa en la década del 70 y que se concentraron en la mejoría de las condiciones de trabajo, en la actualidad, la preocupación e importancia creciente que tiene la participación en general y la gestión participativa en particular, proviene de los avances del *management* y, en particular del estudio de la gestión japonesa y sus espectaculares resultados, así como también del estudio y seguimiento de algunos procesos de modernización de la gestión pública exitosos y que han servido de modelo o paradigma para muchos países.

Ello, en directa relación con la firme creencia de que por encima de los medios y materias primas de que pueda disponer una organización, el factor diferencial lo constituye el talento, la iniciativa y capacidad de su personal, coherente con el planteamiento de que una población activa, comprometida y preparada es la principal fuente de crecimiento económico. La participación se presenta así como el vehículo natural para poner en marcha los recursos de un pueblo o nación y construir su futuro. Debemos creer que las personas son los activos más valiosos que existen y que son capaces de grandes logros. Y también tenemos que ayudarles a creer en ello, las personas no desean ser utilizadas por la organización como víctimas o peones, quieren administrar sus propios recursos y sentir que están haciendo una contribución a algo que tiene sentido.²²

Por ello, y resumiendo cada uno de los miembros de la organización debe cambiar desde lo más profundo de su corazón y de su mente para que su centro de acción se base en sólidos principios: justicia, juego limpio, honestidad, integridad y confianza, en la idea de construir culturas de alta confianza.

²² MATSUSHITA, Konosuke, *The secret is shared. Manufacturing Engineering*, vol. 100, N° 2, 1988. //Citado por VIGNOLO, Carlos, *Gestión pública en la era de la gestión: Modernización para la post-modernidad*, Documento de trabajo, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, 1992, p. 6.

EL MANAGEMENT CIENTÍFICO

Taylor, pionero del estudio del *management*, propugnaba la especialización en todos los ámbitos y así, por ejemplo, planteaba que las responsabilidades de la empresa debían distribuirse como sigue:²³ a) la gerencia: debía estudiar minuciosamente el trabajo del operario y precisar y sancionar el mejor método de trabajo ; b) el nivel de supervisores: debía brindar asistencia técnica permanente y apoyar a los trabajadores, y c) a los trabajadores u operarios -incapaces y sin formación ni medios para analizar científicamente su trabajo-, sólo les restaba pura y simplemente la ejecución de las tareas de sus respectivos cargos. En el sistema taylorista no hacía falta que los trabajadores tomaran iniciativas en su actividad, pues tenían derecho sólo a ejecutar tareas simples y repetitivas. Su competencia o entusiasmo en el trabajo no importaban mucho, de hecho, el propio Taylor al describir el perfil del obrero que necesitaba su sistema, afirmaba: «*No es un hombre extraordinario, difícil de encontrar, sino un hombre más o menos del tipo del buey*». La huelga de cerebros que Taylor fomenta y ordena en las fábricas y líneas de montaje no es inocua, ni mucho menos, desde una perspectiva estrictamente económica, pues con ella se mata un vivero natural, plural e inagotable de ideas, echando a perder lastimosamente ingentes dosis de talento y creatividad, al prescindir del capital y energía intelectual que vive en la base de la organización, y privilegiando un marasmo de normas, procedimientos y estándares típicos de la administración científica. Las creencias y filosofías que caracterizaron la gestión científica de Taylor:

- La tecnología era el determinante primordial del desempeño organizacional, y el papel de las personas no se consideraba sólo hasta después del diseño técnico;
- Las personas se visualizaban como extensiones de las máquinas y como «repuestos prescindibles»;

²³ VIGNOLO, Carlos, *Zen en el arte de innovar: Hacia un nuevo paradigma de la innovación empresarial, en Revista de Estudios Públicos, N° 70, otoño 1998, Santiago de Chile*

- Las tareas debían someterse a una división máxima para que la labor de cada empleado fuera como una receta repetitiva;
- Las aptitudes requeridas por los empleados para desarrollar ese tipo de tareas, eran simples y estrechas en razón de su simplicidad.
- Se favorecía un amplio uso de controles para que los directivos se aseguraran de que las tareas se desarrollaran tal cual fueron concebidas.
- Se requerían muchos especialistas para establecer controles, fijar pautas, redactar procedimientos y monitorear su acatamiento lo que redundaba en una apreciable jerarquía vertical; - existía una orientación cuantitativa, enfatizando las mejoras de eficiencia; - en este contexto, se consideraba a los empleados en baja estima y que tenían poco que aportar, siendo tarea de los directivos el tomar decisiones, resolver problemas y dirigirlos, con lo cual resultaba natural el favorecer una administración de tipo autocrática y vertical. La aplicación de los principios de la administración científica en la producción automotriz del modelo T de Ford (introduciendo las cadenas de montaje en las fábricas) y su espectacular éxito, resultaron determinantes en que los planteamientos de reducir al máximo los costos por la vía de propender hacia una extrema especialización del trabajo y estandarización de productos, máquinas y procedimientos, y por ende la supervisión estricta y rutinaria de los trabajadores, repercutieran en que más y más empresas adoptaran la división del trabajo, la estandarización del producto, la estructura jerárquica y el énfasis en la eficiencia.²⁴ A este sistema, también, se le denominó «fordismo». Paradojalmente, las bases del éxito del sistema de Taylor sembraron también un proceso lento que terminaría por dejarlo obsoleto. Dos de sus efectos más notorios fueron la actuación limitada de los trabajadores sin que pudieran aumentar sus habilidades, lo que derivó en una pérdida de conocimientos de los trabajadores artesanales que reemplazaron las industrias tayloristas, y la configuración de una organización rígida poco dispuesta al cambio. Bajo el sistema taylorista, el hombre estaba destinado a terminar alienado: las máquinas que había construido para servirle se

habían convertido en sus amos, reduciendo al ser humano a una simple rueda en el complejo engranaje de la producción mecanizada. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que el modelo «taylorista» contribuyó a la mejora de la productividad industrial en el siglo XX”, y que probablemente, la realización de ciertas ideas del «Estado de bienestar» en varios países europeos en los años cincuenta y sesenta, no hubiera sido posible sin la contribución del «taylorismo», combinado con el «fordismo».

EL MODELO BUROCRÁTICO

Si bien la Administración pública y la diversidad de instituciones que la componen, acogen una gran variedad y diversidad de modelos de organización y gestión y por consiguiente de culturas organizativas; tal constatación, no invalida, el que por regla general predomine en los servicios públicos la forma burocrática en la que prevalecen valores e ideologías asimilables. El modelo burocrático que sirve de referencia para entender la mayor parte de los servicios públicos resulta ser una configuración estructural y funcional coherente con el paradigma de la división del trabajo que, a partir de los planteamientos de Adam Smith, Frederick Taylor y Henry Fayol, se impuso como la mejor estructura para las organizaciones. Tales fundamentos contribuyeron a favorecer una continua especialización de las funciones y cargos de la administración pública que, a su vez, termina manifestándose en un constante crecimiento generalmente, inorgánico, de jerarquías funcionales que constituyen una serie de chimeneas que impiden el contacto entre las funciones, al estilo de verdaderos feudos, fenómeno, también, conocido como compartimentos estancos. Asimismo, el diseño y estructura organizacional de los servicios públicos, se inscribe en lo que Joan Woodward denomina organizaciones de producción en masa, Max Weber, burocracia y Henry Mintzberg, burocracia mecánica, o sea, es concordante con los postulados de la teoría administrativa y derecho administrativos clásicos, una de cuyas limitaciones fundamentales es, justamente, las serias deficiencias en

²⁴ *Uno de los grandes consensos actuales es la necesidad de reemplazar al agotado paradigma taylorista fordista, cuyo origen filosófico, a su vez, se inscribe en la corriente cartesiana – racionalista, lineal del mundo*

los estilos de gestión y recursos humanos que éstos conllevan, generalmente orientados por procedimientos (políticas e instrumentos), y no por los resultados de esos procesos.

Además, los cargos y puestos de trabajo en el ámbito operativo, si bien la mayor parte de las veces involucran el desempeño de labores complejas de dominar, una vez que ello es logrado por los funcionarios, sus actuaciones tienden a transformarse en una serie de rutinas recursivas, lo cual, a su vez, alienta la necesidad de estandarizar los procesos de trabajo, a través de la dictación de un conjunto de normas, generalmente, expresadas en reglamentos e instructivos de cumplimiento obligatorio para el personal. Tal tendencia tiende a transformarse en el principal mecanismo de coordinación de las labores, con lo cual, la mayor parte de las veces, se genera una verdadera explosión normativa y formalista, que, también, suele ser acompañada de una tendencia adicional hacia la especialización horizontal de tareas (funciones), así como a una gran diferenciación vertical (niveles jerárquicos), lo cual repercute en el aislamiento de las unidades organizacionales. Lo propio ocurre con los funcionarios quienes se especializan a tal punto que una virtual rotación les genera diversos problemas de adaptación que no siempre se superan a través de esporádicos esfuerzos de inducción.

Todo ello, se traduce en que sea normal el que los funcionarios se concentren sólo en las tareas que les han sido asignadas desconociendo mayoritariamente otras unidades y procesos organizacionales y sin que puedan advertir la interacción y sinergia que proyectan como cuerpo, realidad que, generalmente, es fácilmente percibida tanto por un observador externo como por quienes deben acudir a las oficinas públicas a efectuar algún trámite, pues su deambular por diversas ventanillas, mesones y oficinas les permiten advertir inmediatamente los diferentes grados de descoordinación y la falta de responsabilidad existentes. Así, entonces, es normal que cada uno de los funcionarios solo se concentre en lo suyo y no se sienta participe ni responsable por lo que ocurra en otros ámbitos de su Servicio. Esta deficiencia, es congruente con la visión y enfoque parcializado que tienen los funcionarios y las jefaturas sobre su accionar, a raíz de los roles especializados que les toca

cumplir y desarrollar. Estas y otras razones han sido fundamentos importantes en los procesos de modernización que han desarrollado distintos países, y que se inspiran en un nuevo paradigma del *management* público que puede entenderse como un «proceso de experimentación y aprendizaje social que va progresivamente de la imitación a la innovación»,²⁵ “la administración pública, en su modelo más extendido (racional-burocrático), no está pensada para preocuparse por los resultados, sino por la legalidad de su actuación. Se trata de un sistema concebido más como expresión de dominación legal, que como productor de servicios, o de intermediación entre partes, y por ello los mecanismos de control se dirigen más a certificar la conformidad de la actuación administrativa con lo previsto normativamente que a encontrar indicadores de gestión y volumen de resultados e impactos”, lo que ha obligado a los gobiernos independientemente de su adscripción política – ideológica a recurrir a nuevos enfoques y prácticas, entre los cuales, destacan la disciplina que analiza y estudia las políticas públicas; el movimiento de la reinención del gobierno y los planteamientos de la gerencia pública. No obstante, las patologías o disfunciones burocráticas, no pueden significar, por cierto, que tal modelo de gestión deba siempre necesariamente descartarse. De hecho, este modelo desde la perspectiva de aumentar los niveles de eficiencia y favorecer una producción masiva de bienes y servicios, resulta a la fecha claramente superior a otras modalidades de organización y de gestión.

Además, la propia especificidad de lo público, por cierto, lleva a la necesidad de la sociedad de disponer de ciertos resguardos que eviten o minimicen los excesos de quienes transitoriamente desempeñan el poder, tanto en lo que se refiere al trato justo y equitativo a los clientes – ciudadanos, y en el ámbito interno a los empleados públicos, especialmente, en lo que concierne a la carrera funcionaria (ingreso, promociones y resguardo del personal privilegiando el mérito y la competencia), que no impiden el que otras características de este modelo de organización y de gestión, no puedan ser reestudiadas como el contar siempre con una jerarquía bien definida; una división del trabajo, según especialidades; un sistema

²⁵ *CHIAVENATO, Idalberto, Introducción a la Teoría General de la Administración, editorial McGraw-Hill, México, 2ª edición en español, 1992, p. 46.*

de reglas que definen deberes y derechos de jefes y subordinados; procedimientos y métodos minuciosamente reglamentados y el propugnar por relaciones impersonales.

NUEVO ESTILO DE GESTIÓN

Las megatendencias que se observan desde hace un par de décadas: globalización de los mercados; competidores más y más agresivos; ciclos de vida de productos más cortos; mayor diversidad de productos; consumidores más exigentes y complejos; rápida tasa de cambio tecnológico; emergencia de bloques económicos, y rebotes de proteccionismo y regulación, han dejado de manifiesto que «el cambio es el talón de Aquiles del sistema de Taylor».²⁶ Por ello, en las últimas dos décadas hemos visto surgir un nuevo paradigma de administración al que se ha denominado empresa flexible, empresa *lean* o sin grasa, o producción en masa personalizada, que se origina lentamente en las empresas japonesas, después de la segunda guerra y, en particular, en la empresa automotriz Toyota. Esta conclusión que hoy parece tan evidente, no debería hacernos olvidar que durante muchos años los teóricos de la calidad total, fueron ignorados por Occidente. Si bien vivieron en paralelo con otros gurúes del *management*, en la práctica, sólo han tenido un reconocimiento tardío a partir de la década de los 80 a nivel mundial; incluso, hasta la década de los 90, ninguno de esos nombres aparece en los textos con que habitualmente se estudia administración.

. Al inicio de la década de los 80, se consolidó la creencia de los empresarios de que la existencia de trabajadores competentes y comprometidos es un factor imprescindible de alta competitividad, para responder a un mercado que valoriza crecientemente las cualidades y la diversidad de productos y la ausencia de defectos, todo lo cual devino en la decadencia de la organización taylorista del trabajo y en que en un número cada vez mayor de empresas se introdujeran cambios en la organización del trabajo, con vistas a ampliar las

²⁶ TAYLOR, Frederick, *Principios de la Administración científica (The principles of scientific management, 1911)*, editorial El Ateneo, Argentina, 1973, p. 97.

definiciones de las tareas, a flexibilizar las delimitaciones entre ellas, y a promover la polivalencia y el trabajo en equipo; además de apreciarse una difusión de la organización basada en los productos en vez de las funciones, y la descentralización; el aumento del número de empresas que adoptan ambos principios de organización (funciones y productos), y la notable difusión, en los años ochenta, de la estructura horizontal de empresas que favorece la comunicación horizontal, los cambios tecnológicos y la irrupción de las nuevas tecnologías de información han repercutido fuertemente en la producción y el trabajo, y por ende en el clima social dentro de la empresa y sobre los mecanismos de participación en las empresas europeas; sin olvidar que los cambios producidos en la composición y naturaleza de la fuerza de trabajo constituyen un tercer ejemplo de la revolución del trasfondo económico y social a la cual los mecanismos de participación en la empresa deben hacer frente: espectacular expansión del sector de los servicios, ingreso masivo de las mujeres al mercado de trabajo, precarización del mercado de trabajo, con el desarrollo del trabajo temporero y a duración determinada, del trabajo a tiempo parcial, del trabajo en el propio hogar, del trabajo clandestino o de varias formas de trabajo por cuenta propia. Estos cambios han tenido repercusiones directas sobre la evolución de los sistemas de representación de los trabajadores en las organizaciones, así como sobre la orientación y el contenido de la participación a este nivel. Por último, una mutación económica que afecta a todos los países es la mundialización de la economía, fenómeno que toma esencialmente dos formas: el crecimiento de las empresas multinacionales y el desarrollo de programas de integración económica regional.²⁷ La incidencia y repercusión de estos factores más el desarrollo de la organización basada en productos, la promoción de la comunicación horizontal, así como la búsqueda de los medios para aumentar la adaptabilidad del proceso de producción a los cambios del mercado, significan cierta descentralización de la toma de decisiones, que a menudo es acompañada por la tendencia a la reducción del número de

²⁷ *Gobernabilidad – PNUD. //En website de Internet: <http://www.iigov.org/pnud/revista/prevista.htm>.*

escalones jerárquicos con vistas a acortar la distancia que separa a la gerencia general de los operarios, resultaron decisivos en el agotamiento del estilo taylorista fordista.

Si bien algunos autores plantean que este estilo de gestión ha sido totalmente superado, gracias al avance del *management* y especialmente por los aportes y valores indesmentibles del Desarrollo Organizacional y de la Calidad Total, que han enfatizado la importancia de respetar y propugnar por la realización de las personas en el trabajo, abandonando esquemas autoritarios, alienantes y robóticos, otros, sostienen que todavía es demasiado temprano para decir si como se pretende a menudo una nueva organización industrial ha reemplazado los antiguos sistemas de producción y el advenimiento de nuevas formas de organización industrial, más flexibles.

No obstante, entre quienes afirman que estamos frente a un nuevo estilo de gestión que reconoce que la gente es la clave del éxito en cualquier organización, se plantean algunos de los siguientes nuevos supuestos:

- Optimización sociotécnica, las organizaciones ahora se diseñan para ofrecer una concordancia óptima entre los sistemas técnicos y sociales; las personas se visualizan en forma complementaria de las máquinas y como un recurso que se debe desarrollar; en vez de descomponer las tareas en sus elementos mínimos, las organizaciones ahora las expanden y las enriquecen, a fin de brindar a los empleados mayor responsabilidad, conocimiento y estímulo; para maximizar los aportes de las personas, existe una preocupación por entrenarlas para ensanchar y expandir sus aptitudes; se favorece una autoregulación, al propender porque controles excesivos cedan ante una autogestión basada en la visión y los valores compartidos; se enfatiza la jerarquía horizontal, por el creciente uso de la autogestión que permite a los supervisores ejercer una gama más amplia de control, y al haber menos controles específicos se reduce la necesidad de especialistas; la calidad de los productos, procesos y de la vida laboral son nuevos lemas de este estilo que favorece el que las organizaciones se guíen por un interés en la calidad, la innovación y el valor, en vez del análisis cuantitativo y la eficiencia, y la nueva filosofía que enfatiza el compromiso y la

participación de los recursos humanos, requiere prácticas de gestión que respalden estos fines, resultando totalmente inadecuado el estilo de gestión autocrático.²⁸

De esta forma, la gestión participativa, sería una manifestación de las organizaciones que se han adaptado a un ámbito que ha cambiado. El estilo tradicional, que funcionaba bien en una era de estabilidad y crecimiento sostenido, es ineficaz en un período de intensa competencia y cambio acelerado y en entornos de gran incertidumbre. Calidad máxima, productividad y adaptación al cambio son las claves para el éxito en esta era, y una fuerza laboral informada, comprometida y capaz constituyen un requisito para alcanzar estos resultados.

Si bien los factores enunciados son por sí mismos importantes para explicar la irrupción y avance de lo que se ha denominado «gestión participativa», tampoco debe desconocerse la importancia de otros aspectos como la evolución y desarrollo en los niveles de formación y capacitación de la fuerza de trabajo que ya no responde a la época de Taylor en que la misma no tenía educación ni habilidades; el aumento en los niveles de democratización de la sociedad civil.

En el ámbito de la gestión pública, en tanto, actualmente, los más prestigiosos especialistas, coinciden en calificar a la participación como la más formidable de las herramientas para producir cambios culturales consistentes, y para asegurar un real impacto o efectividad de las prestaciones de servicios en las demandas de la población y especialmente nivel de los sectores más postergados de la sociedad. Ya ni siquiera se discute su conveniencia en términos ideológicos, pues hoy se admite ampliamente que se trata de una modalidad de gestión que los servicios utilizan eficazmente para desarrollar las potencialidades de su personal, único capital estratégico en el actual mundo complejizado que importa el espectacular desarrollo informático, el avance del conocimiento, las continuas innovaciones y la globalización que afecta al planeta y a nuestras vidas.

²⁸ MARCEL, Mario, *Modernización de la Gestión Pública: Orientaciones, propuestas y avances*, s/e, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile, 1995.

Ilustrativas son las experiencias desarrolladas en el campo social reseñadas por el Banco Mundial que demuestran la superioridad de los modelos participativos en comparación con los pobres resultados de modelos tradicionales, burocráticos y de corte paternalista.²⁹

Una de las experiencias de vanguardia en la gestión pública es la que han aplicado los gobiernos canadienses, y sobre las cuales se ha observado que al transformar la organización de un modelo jerárquico tradicional, a un modelo participativo, se da paso a una organización con las siguientes características:

La administración usa métodos innovadores y efectivos para incrementar la participación de los funcionarios y el trabajo en equipo; existe un alto nivel de confianza y respeto entre los empleados, entre los directivos y entre empleados y directivos.³⁰

Surge una cooperación entre los grupos que realizan diferentes funciones en toda la organización para satisfacer las necesidades de los clientes de una manera más efectiva.

Las tendencias hacia la participación en equipo y otras formas de participación de los funcionarios permiten que estos hagan más sugerencias y aumente el número de sugerencias aceptadas.

Los empleados se sienten fuertemente facultados; existe un sentimiento de propiedad grupal sobre los procesos de trabajo, los funcionarios muestran un orgullo personal por la calidad del trabajo y la asociación y la administración cooperan para mejorar la efectividad del trabajo.

El poder, las retribuciones, la información y el conocimiento se llevan hasta los niveles más bajos factibles; el facultamiento de los conduce a una nivelación sustancial de la organización.

²⁹ *Sobre deficiencias típicas de la Administración pública chilena*, V. LEDEZMA, Humberto, *Administración pública y reforma administrativa*, ENA, Ministerio de Hacienda, 1978; URRICH, et al, *Diagnóstico del sector público chileno*, Universidad de Chile, 1974

³⁰ V. PÉREZ, Ignacio, *Desarrollo y situación actual de la disciplina de la Gestión Pública con especial referencia a Latinoamérica*, en *Revista Chilena de Administración Pública* N° 14, 1997, pp. 40-61.

Las mejoras que resultan de la participación de los empleados se hacen evidentes en los sistemas, procesos, productos y servicios.

Un proceso de encuesta formal regular determina los niveles de satisfacción de los empleados, se emprenden acciones de seguimiento para mejorar las prácticas de manejo de recursos humanos y los planes futuros determinan cómo sostener el momento y el entusiasmo.

Las experiencias participativas canadienses arrojaron múltiples beneficios. Entre ellos: mejor productividad, moral más alta, reducción de costos, mejor servicio a los clientes, más innovación y creatividad, reducción en el ausentismo y la rotación de personal. Una ventaja adicional de las organizaciones abiertas a la participación, es que demuestran tener una mayor capacidad de atracción de personal calificado y capaz. Todo lo anterior, ha llevado a sostener que «la participación es un núcleo central de la gerencia , ello como efecto de un cambio de paradigma de extensas implicancias que exige nuevos diseños organizacionales, estilos gerenciales y habilidades.

El modelo deseado es el de organizaciones inteligentes, que aprenden, adaptativas, innovadoras en que la participación es clave, propugnando por estrategias de compromiso (involucramiento activo del personal) a través de una visión compartida (instrumento eje para la productividad que crea una sensación de vínculo común, da coherencia a las acciones e inspira).

No obstante, esta aparente superioridad de la participación, debería atemperarse con lo que exponen algunos autores en el sentido de asumir más bien posturas propias de un enfoque de liderazgo contingencial. Al respecto, se plantea que “el grado de participación apropiado para un área de decisión, en una ocasión determinada, depende no sólo de que tan estructurado sea el problema y de quién tenga la información, si no también de las circunstancias políticas y socioeconómicas que definen la naturaleza básica de la organización”.

TÉCNICAS Y GESTIÓN PARTICIPATIVA

La gestión participativa no equivale a círculos de calidad ni a ninguna otra técnica específica de participación. Las organizaciones que abordan la participación sólo como una técnica de mejora tienden a enfatizar las estructuras de participación grupal (círculos de calidad), cuya efectividad suele durar poco y luego decae el entusiasmo, ignorando que el verdadero poder de la participación, radica en su capacidad para inducir un cambio cultural al fomentar un estilo de gestión participativa.

La participación es una piedra basal de la «calidad de vida laboral» que, a su vez, se entiende como «una congruencia entre las metas personales y organizacionales, o el grado en que los miembros de una organización son capaces de satisfacer importantes necesidades personales a través de sus experiencias con la organización».

Si bien, la participación debe constituir un cambio organizacional respaldado por los directivos, con una perspectiva de largo plazo y sistemas organizacionales reforzadores. Las técnicas, sin embargo, ocupan su lugar y, a su juicio, sin ellas no podría darse un cambio en el estilo de gestión. Las técnicas brindan mecanismos para inducir a los empleados a involucrarse de manera estructurada, representan el lado táctico de la participación en la organización, son herramientas para impulsar el propósito estratégico de desarrollar un estilo y clima que maximice las aportaciones del recurso humano a la mejora de la productividad.

Se sostiene que la mejor técnica para involucrar a los empleados es situacional y depende del clima de la organización, del nivel de compromiso de los directivos y de la experiencia anterior. Al respecto, se propone un «espectro de técnicas» para lograr involucrar al personal, las cuales clasifica según su grado de sofisticación, requerimientos de apoyo y efectividad, en las siguientes categorías:

. Baja participación: técnicas relativamente simples de implementar (costos y tiempo), para informar o recoger sugerencias de los empleados, no involucrando al personal en la resolución de problemas, por ej.: información compartida; retroalimentación por encuestas;

técnica del grupo nominal y sistemas de sugerencias, las cuales pueden ser razonablemente efectivas en organizaciones tradicionales;

Estructuras paralelas: técnicas que trascienden a la generación de ideas y comprometen a los empleados en la resolución de problemas. La participación se da fuera de la línea, por ej.: fuerzas de tareas, círculos de calidad, equipos de participación empresarial-sindical y otros equipos de resolución de problemas que no están integrados a la estructura y a las prácticas de la organización (son paralelos a la organización formal). Estas técnicas, requieren más tiempo y recursos y mayor compromiso de los directivos con el proyecto de participación de los empleados, y alta participación: técnicas que conllevan una reestructuración laboral, de mayor complejidad, que integran e institucionalizan las prácticas participativas como algo cotidiano y dentro de la línea., por ej.: equipos laborales naturales y equipos laborales autónomos. Estas técnicas son muy sofisticadas y como representan una ruptura radical con las prácticas tradicionales, requieren gran compromiso de los directivos.

Conocer este espectro de técnicas «constituye un patrimonio valioso para cualquier organización que desee administrar su esfuerzo de participación de los empleados de modo sistemático», siendo necesario, además, considerar que «la participación es un proceso en constante evolución y crecimiento, y el éxito final depende de la aptitud de la organización para incrementar conscientemente el nivel y sofisticación de sus actividades participativas».

A estas técnicas se deberían agregar otros instrumentos orientados a facilitar la interacción grupal y el proceso de toma de decisiones, aspecto fundamental en los procesos participativos.

ALCANCES Y CRÍTICAS SOBRE LA GESTIÓN PARTICIPATIVA

Si bien se aprecia una abrumadora cantidad de estudios que avalan y propician una gestión participativa, también existen aunque pocos, detractores de la misma, pudiendo destacar a algunos autores que sostienen que la participación en las decisiones necesariamente debe ir aparejada con una participación financiera, pues de lo contrario será

resistida por los empleados atendido su carácter puramente instrumental, planteando que difícilmente se podrá dar una cultura participativa si no se da una total transparencia informativa y no se organiza un sistema de compensación que haga efectivamente partícipes a todos funcionarios.

OBSTÁCULOS INICIALES

La gestión participativa “no da buenos resultados en todas las situaciones”, siendo determinantes en la eficacia de su introducción: el diseño del trabajo, el nivel de confianza entre la dirección y el personal y la disposición de los empleados para participar en las tareas de dirección.

En cuanto, al diseño del trabajo, la participación individual es contraproducente cuando los empleados son interdependientes entre sí como sería el caso de una cadena de montaje.

La gestión participativa, además, tiene pocas probabilidades de éxito si los empleados no confían en la dirección y viceversa. Por último, la gestión participativa es más eficaz cuando los empleados están debidamente capacitados, preparados e interesados en participar.

La participación, no es precisamente una solución de arreglo rápido para la baja productividad y motivación ... la eficacia de la participación depende del tipo de interacciones que se produzcan entre directivos y empleados cuando resuelven conjuntamente los problemas. La participación eficaz demanda una acción recíproca constructiva que fomente la cooperación y el respeto mutuo, en oposición a la competencia y a las actitudes defensivas. Se aconseja a los directivos no utilizar programas participativos si sostienen interacciones interpersonales de índole destructiva con sus empleados.

Además es importante señalar otras dos recomendaciones prácticas.

En primer lugar, los profesionales y mandos medios tienden a oponerse a la dirección participativa en la medida en que con ella temen ver disminuido su poder y autoridad. Es importante ganarse el apoyo y el compromiso de aquellos empleados que

asuman alguna responsabilidad en la gestión. En segundo lugar, el proceso de puesta en práctica de la dirección participativa ha de ser objeto de seguimiento.

También, es importante no perder de vista, especialmente, en el sector público, que “no basta que la ley o el decreto dispongan «hágase la participación» para que esta exista, si se imponen al margen o contra de la voluntad colectiva”.

La participación puede ocasionar problemas cuando los funcionarios hacen recomendaciones en áreas en las que no son expertos, y que siempre es conveniente estar alerta ante una probable manipulación de los empleados.

DILEMAS

Existe un esquema en el que se recogen los denominados “seis grandes dilemas”: 1) del empezar; 2) de la estructura; 3) sobre la materia objeto de participación; 4) de la dinámica del grupo; 5) de la inserción en la organización y 6) de la evaluación. Los sistemas participativos pueden alcanzar ciertas garantías de funcionamiento y permanencia cuando se dan los siguientes factores:

- 1 .- Cuando la empresa tiene una estructura de organización clara;
- 2 .- Cuando se exigen resultados, lo que supone poseer: un calendario, una lista de prioridades y unos instrumentos para medir lo realizado;
- 3 .- Cuando se involucra a todas aquellas personas que tienen un interés en juego;
- 4 .- Cuando se proporciona la información y formación necesaria a los miembros de los equipos para realizar su trabajo;
- 5 .- Cuando se soslayan los problemas de autoridad y poder dentro del equipo (por ejemplo, éstos podrían asumir ante la presencia de superiores). Esto no significa que no deban aparecer “líderes naturales” que sean los motores de los grupos. La presencia de líderes ayuda a la coordinación y control de la actuación de los equipos, y 6 Cuando

expresamente se determina la forma y el procedimiento adecuado para recompensar el esfuerzo y los resultados obtenidos por los miembros de los equipos.³¹

EFFECTOS

También, y complementariamente con lo expuesto anteriormente, es necesario considerar que la participación ha demostrado ser una estrategia efectiva para minimizar o anular la resistencia, los resultados de la investigación sugieren que los cambios estructurales pueden aumentar la efectividad organizacional si los empleados consideran estos cambios legítimos.

La participación no sólo permite adoptar mejores decisiones, pues además, estimula un compromiso de todos los implicados para poner en práctica lo decidido (La gente apoya lo que ha ayudado a construir). «un directivo que crea oportunidades para que sus subordinados influyan en las decisiones, con frecuencia reduce y consigue crear un sentimiento compartido de propiedad sobre esas decisiones lo que hace que la puesta en práctica de las mismas sea más rápida y menos traumática».

CAMBIO CULTURAL

Si bien, es claro que existe una serie de obstáculos, así como condiciones y ventajas, el éxito de la participación de empleados requiere que los directivos la reconozcan como un *cambio cultural*. Al respecto, refiriéndose a la realidad estadounidense que “la mayoría de los supervisores y ejecutivos actuales se iniciaron en tiempos en que el estilo tradicional de gestión era la norma. Siempre han hecho las cosas mediante el uso de la autoridad. Son managers autocráticos”.³²

La situación en Chile, en tanto, no resulta ser tan diferente, se aprecia un déficit de los factores psicosociales, particularmente en la dimensión de liderazgo; un predominio de la

³¹ GÓMEZ, S., *op.cit.*, pp. 95-96.

³² BELCHER, J., *op. cit.*, p. 136.

concepción tayloriana de la administración; una falta de liderazgos formales, apreciándose una gran distancia entre los discursos formales y oficiales de la alta dirección y la práctica, que se traduce en que los supervisores, independientemente de su pertenencia al sector público o privado, presenten comportamientos de «dominio» en un grado significativamente mayor.

Lo que repercute en que las personas que ejercen cargos de supervisión, no presenten en general comportamientos orientados a las personas, ni en la actitud de «persuadir» para obtener resultados, ni a través de la colaboración en el trabajo de equipo.

Además, la tesis concluye en que hay mayor homogeneidad comportamental en el sector público que en las organizaciones privadas, en donde predomina el estilo «consciente» (fuerte orientación hacia la realización de la tarea de una manera pulcra y centrada en la perfección), comprensible por el énfasis en los procedimientos en las organizaciones formales, según el modelo weberiano de la burocracia.³³

Coincidiendo con estos hallazgos, otra investigación mostró que los ejecutivos y profesionales chilenos, eran percibidos con un mayor dominio de habilidades analíticas, motivacionales y valóricas, y con un menor dominio de habilidades interpersonales y emocionales.³⁴

Los gerentes chilenos presentan diversas deficiencias, entre las cuales destaca el que no promuevan el desarrollo de su personal.³⁵

Además del estilo de gestión, las conductas y habilidades observadas, existen otros sistemas y prácticas que respaldan el estilo de gestión tradicional, por ejemplo: el que sea habitual que sólo se establezcan las metas desde arriba, sin intervención de la mayoría de los empleados; las comunicaciones limitadas, sigilosas o inexistentes; la inexistencia de prácticas y sistemas de reconocimiento o habiéndolos, han sido mal desarrollados. Las

³³ Reportaje "De espaldas al mito", en Revista *Qué Pasa* del 5 de julio de 1997, p. 73.

³⁴ RAINERI B., Andrés, *Habilidades gerenciales; Análisis de una muestra de administradores en Chile*. //En *Revista Abante*, Vol.I, N° 2, octubre 1998, p. 213 y ss.

³⁵ *Revista Qué pasa*, del 28 de septiembre de 1996, p. 56 y ss. En el mismo sentido, un amplio reportaje de la *Revista Apertura* (junio 1997) sobre "El manager chileno".

relaciones laborales pobres, y una relación hostil entre sindicatos y directivos. Un mínimo de colaboración y de trabajo en equipo.

Lamentablemente, dichas limitaciones son comunes y están muy arraigadas en la burocracia chilena, y las evidencias son múltiples: el alto nivel o recurrencia de conflictividad que presenta el sector; la falta de mecanismos para negociar colectivamente; las limitaciones de la sindicalización; las denuncias a la OIT en contra del Gobierno presentadas por ANEF; la habitual falta de comunicaciones horizontales entre las dependencias gubernamentales; la inexistencia de sistemas de reconocimientos; la inoperancia de sistemas de calificaciones y de evaluación del desempeño; las serias limitaciones del personal directivo, especialmente en niveles intermedios en cuya designación priman criterios partidistas por sobre la competencia técnica; la nula participación de los funcionarios en la definición de metas; la habitual superposición de estructuras y de verdaderas organizaciones informales que cuentan con poder de decisión sin respaldo legal; además, de la permanente provisión de cargos de jefaturas con personal contratado a honorarios o bajo la modalidad de contrata, etc., los cuales directa e indirectamente inciden en una baja motivación del personal.

GESTIÓN DEL CAMBIO CULTURAL

Toda organización humana desarrollada y con un cierto nivel de articulación entre sus componentes se resistirá al cambio y, guiada por ciertos automatismos de su conducta colectiva, tratará de impedirlo. El cambio genera siempre ansiedad ante la incertidumbre que significa.... En consecuencia, abordarlo significará tiempo y paciencia en dosis estimables.

Adicionalmente, Kotter sostiene que "cuanto más focalizada internamente, burocrática y poco delegadora sea la cultura más problemas habrá en la producción de cambios".³⁶

El cambio cultural, ha de plantearse en dos etapas sucesivas: la de sensibilización y la de ejecución y en su conjunto, debe cumplir tres requisitos básicos:

³⁶ *Revista Apertura, Santiago de Chile, junio 1997, p. 88.*

- a) Una fuerte determinación y una visión clara del cambio por parte de la alta dirección;
- b) Un incremento constante de las ayudas a los procesos y sistemas del cambio.
- c) Un gran esfuerzo de formación y comunicación.

La gestión del cambio, también debe considerar una estrategia para superar los principios básicos de las organizaciones burocráticas que obstruyen los procesos de aprender y aprender a aprender³⁷ que, depende de: la habilidad para mantenerse abiertos a los cambios ocurridos en el entorno, y la habilidad de cuestionar las suposiciones operativas de una forma más básica, para lo cual se requiere «una nueva filosofía de gestión» que fomente y valore una gestión que acepte el error y la incertidumbre como una irreductible característica de los entornos complejos y variables fomente una aproximación al análisis y solución de problemas complejos que reconozca la importancia de explorar diferentes puntos de vista que evite estructuras impuestas de acción sobre marcos organizados, explorando nuevas formas para planificar o tomar decisiones y facilite el desarrollo de aprender a aprender interviniendo y creando estructuras y procesos que ayuden a implantar los principios expuestos, por ejemplo, recurriendo al diseño holográfico.

UNA ESTRATEGIA PARA LA PARTICIPACIÓN

Cambiar el estilo de dirección de la organización hacia una concepción más participativa, no es tarea fácil, es necesario determinar la naturaleza y alcances de la participación y especialmente definir las normas del juego, delimitar las funciones de las personas que supervisarán el trabajo del grupo, poner objetivos concretos a la actividades del grupo, integrar el trabajo del grupo en las actividades ordinarias de la organización, conseguir que las relaciones dentro del grupo no sean jerárquicas o autoritarias, y llevar un

³⁷ MORGAN, Gareth, *Imágenes de la Organización (Images of Organization, 1996)*, coedición Alfaomega rama, México, 1996, pp. 77-79.

control sistemático sobre la adecuación del trabajo y los intereses del grupo con las necesidades de la organización.

La necesidad que los directivos definan y expresen claramente los supuestos de su proyecto de participación (enfoque de relaciones humanas, de recursos humanos o de alta participación), pues, si el enfoque no es congruente con estos supuestos, sin duda la iniciativa fracasará. Además, si el personal no comprende ni acepta tales supuestos, habrá falta de respaldo y de colaboración.

La participación de los empleados representa un cambio radical para la organización, disponer de una estrategia, es vital para el éxito de los servicios que inician un proceso de gestión participativa. Muchas organizaciones que inician este proceso carecen de una estrategia de cambio, y sus actividades son estrictamente tácticas y se concentran en la implementación de una técnica específica como los círculos de calidad. Si la institución no está preparada y no se superan los obstáculos para el cambio cultural los círculos de calidad no duran y la gestión participativa no llega a institucionalizarse.

La estrategia se resume en los siguientes pasos:

Paso 1 Concientización de directivos y técnicos. Deben comprender la naturaleza y fundamento del cambio, por ejemplo, a través de talleres.

Paso 2 Evaluación de circunstancias y planificación estratégica. Se trata de identificar fortalezas y debilidades con el apoyo de todo el personal y luego establecer un plan estratégico que sirva de marco general y de rumbo del esfuerzo.

Paso 3 Evaluación táctica y preparación. La organización debe establecer sistemas y estructuras que permitan a los empleados involucrarse ordenadamente.

Paso 4 Entrenamiento e implementación. Por ejemplo, los supervisores se capacitan en liderazgroupal, y los empleados en resolución de problemas.

Paso 5 Calibración, difusión y mantenimiento. Se trata de evaluar sistemáticamente los avances y de reorientar esfuerzos.

Complementariamente, es más fácil iniciar una nueva unidad con una gestión participativa que pasar de la gestión tradicional a la participativa. La implementación de la

gestión participativa en la mayoría de las organizaciones, requiere cambiar a todos los sistemas internos, procedimientos operativos y las estructuras; cambio masivo que a veces puede tardar años o décadas, por lo que es pertinente dedicar un tiempo a aprender lo que hacen otras organizaciones.

Es necesario que se produzcan cambios en los directivos (generalmente, el mayor obstáculo, quienes deben tener la capacidad y la voluntad de impulsar la transformación), los empleados (ser responsables y comprometerse) y los dirigentes sindicales (propugnar por la cooperación en vez de la confrontación).

Además, reconociendo que la promoción de cambios es algo complicado y difícil, recomienda algunos principios generales para administrar el proceso, señalando, en primer término, al liderazgo, y la posibilidad que este tiene en crear la visión de un mundo mejor y respaldarla enérgicamente, lo que opera como un elemento motivador semejante al impulso que conllevan las situaciones de crisis.

Luego, señalando la importancia de la capacitación, plantea que esta no basta y que es necesario, un esfuerzo multifacético que abarque cambios estructurales, sistemas de recompensa, procesos de decisión, sistemas de información y prácticas de gestión de recursos humanos.

A continuación, es preciso indagar sistemáticamente sobre las prácticas de gestión de la organización y de la competencia, en un ambiente que favorezca el aprendizaje y que reconozca que rara vez se hace todo bien desde el principio, no castigando el fracaso y recompensando la información abierta de información interesante. Afirmando, por último, que es muy difícil cambiar una organización e implementar la gestión participativa, la cual supone modificaciones profundas que no pueden apreciarse de la noche a la mañana, resultando clave el descubrir los mecanismos más eficaces en determinada situación e impulsar el cambio cuando antes.

Una vez iniciado, es fundamental involucrar a todos los sistemas de la organización para equilibrar la información, el conocimiento, el poder y las recompensas.

Por último, y aún cuando, como se ha demostrado, no bastan por sí solos, la realización de cursos de formación y capacitación para ejecutivos y el personal a través de talleres pueden ser extraordinariamente útiles en avanzar tanto en la aplicación de las tradicionales metodologías y técnicas que se han señalado anteriormente, así como en otras más innovadoras como la programación neurolingüística (PNL) para mejorar las comunicaciones; la creación de condiciones experienciales para que los participantes en estos talleres adquieran fluidez en el mirar sus emociones y en el ver los dominios de acciones relacionales que las constituyen, conforme a la biología del amor de Maturana; la inteligencia emocional de Salovey, y el conocimiento y comprensión de las categorías existenciales de la necesidad de participación de Max-Neef.³⁸

³⁸ *MATURANA , Humberto y NISIS de REZEPKA, Sima, Formación humana y capacitación, editorial Dolmen, Santiago de Chile, 1995, p. 29.*



CAPITULO CUARTO

INVESTIGACIÓN



SURVERY O ENCUESTA SOCIAL

Es un recurso que tiene características tanto de método y técnica. Se trata de un estudio de carácter masivo sobre comunidades o una parte de ella. Es una técnica empírica y cuantitativa basada generalmente en muestras estadísticas, que nos permite medir un fenómeno social.

CARACTERÍSTICAS DEL SURVEY:

Es una técnica cuantitativa, busca medir cierto conjunto de variables seleccionadas, que ayudarán al análisis de la información.

Es un procedimiento inductivo, es decir, va de lo particular a lo general (de la muestra a la población). Puede que se tomen casos particulares o muestra representativas como es el caso de esta investigación.

Contiene un elemento predictivo, por lo tanto las encuestas son utilizadas para diagnosticar el estado de situación sobre algún problema, formulándose un planteamiento para obtener cambios en la situación.

La recolección de datos requiere objetividad o sea se basa en instrumentos elaborados para los fines propuestos ya sea sobre la base de cédulas o cuestionarios.

SURVEY SOCIAL DESCRIPTIVO

Tiene como propósito la medición de una o más variables en determinada población o muestra de ésta, por lo tanto el Survey Social descriptivo estudia las variables desde un punto de vista estadístico para caracterizar un grupo social.

Su modalidad de predictivo permite proyectar los resultados obtenidos a un número de la población, dando un conocimiento global de la situación en estudio.

Surge de este tipo de encuestas, que la población o muestra de ella en la cual se estudia el fenómeno debe ser heterogénea en su composición, precisamente para disponer de grupos o categorías que permitan apreciar las variaciones posibles del fenómeno.

En el esquema aplicado para la Intendencia y Gobernación, se compone en general por preguntas sobre datos de interés con respecto a la gestión participativa, a las necesidades humanas, nivel de vida, calidad de vida y calidad de vida laboral.

TÉCNICA DEL CUESTIONARIO

Es una de las más usadas para recolectar información de manera indirecta, en el sentido que se basa en las respuestas de las personas y éstas manifestaciones pueden ser conductas, sentimientos o maneras de pensar. Para este proyecto se escogió la técnica del cuestionario debido al carácter masivo que este tiene.

Recolectar los intereses, sentimientos o conductas en una comunidad no es fácil. De esta forma, el cuestionario prima en ventajas sobre otras tácticas ya que por su masividad, permite llegar en un corto plazo de tiempo a un gran número de personas.

A través del cuestionario se obtiene de manera ordenada y sistemática, la información de la población o muestra en una investigación cuya efectividad dependerá del tipo de pregunta y de una confección adecuada para el propósito que se quiera lograr.

TIPOS DE PREGUNTAS UTILIZADAS EN EL CUESTIONARIO

❖ **CERRADAS :**

Generalmente cuando las alternativas están confeccionadas en un parámetro si o no, o de mucho o nada.

❖ **CATEGORIZADAS :**

Donde se establecen alternativas múltiples en relación a la variable preguntada.

❖ **ABIERTA :**

Se establece solo la pregunta y no existen alternativas de elección. Por lo tanto, el entrevistado queda en libertad de responder lo que estime conveniente.

RELACIÓN PREGUNTA – VARIABLE

En todo cuestionario se presenta una relación directa, donde la pregunta es un intento de traducir la variable determinando a una información sistemática. Las preguntas se asocian a una categoría y las variables a un código, de ésta manera se forma un patrón de corrección estructurado.

EN RESUMEN, ESTA FASE ABARCÓ :

Un análisis de perfil (caso por caso) para observar la consistencia de las respuestas de cada persona.

Un análisis de cada una de las variables, con el fin de estudiar las razones de las no respuestas, de las contestaciones erróneas y de respuestas que fueron inusualmente similares.

Un estudio para indagar si las no respuestas y los errores estaban o no correlacionados con el nivel educacional y con el nivel jerárquico.

Los resultados de esta investigación permitieron comprobar que la batería de instrumentos sirve a los fines para los cuales fue creada. Además, constituyó una evidencia más de la forma como reaccionan las personas frente a ellos, todo lo cual sirvió de base para introducir ciertas modificaciones que, si bien no fueron sustantivas, proporcionaron una réplica más que agregó validez a los procedimientos de revisión.

Por otra parte este trabajo contempló cruces de variables contenidas en los distintos instrumentos procedimientos que al ser utilizado, posibilita un estudio más completo sobre la organización y la gestión participativa que en ella se presenta con respecto al personal.

Cada una de las actividades fue contextualizada y se efectuaron alcances específicos de acuerdo con el marco teórico de Gestión Participativa y Desarrollo Organizacional, que ha utilizado esta investigación.

No obstante, la siguiente figura resume lo que fueron los primeros pasos en esta investigación.

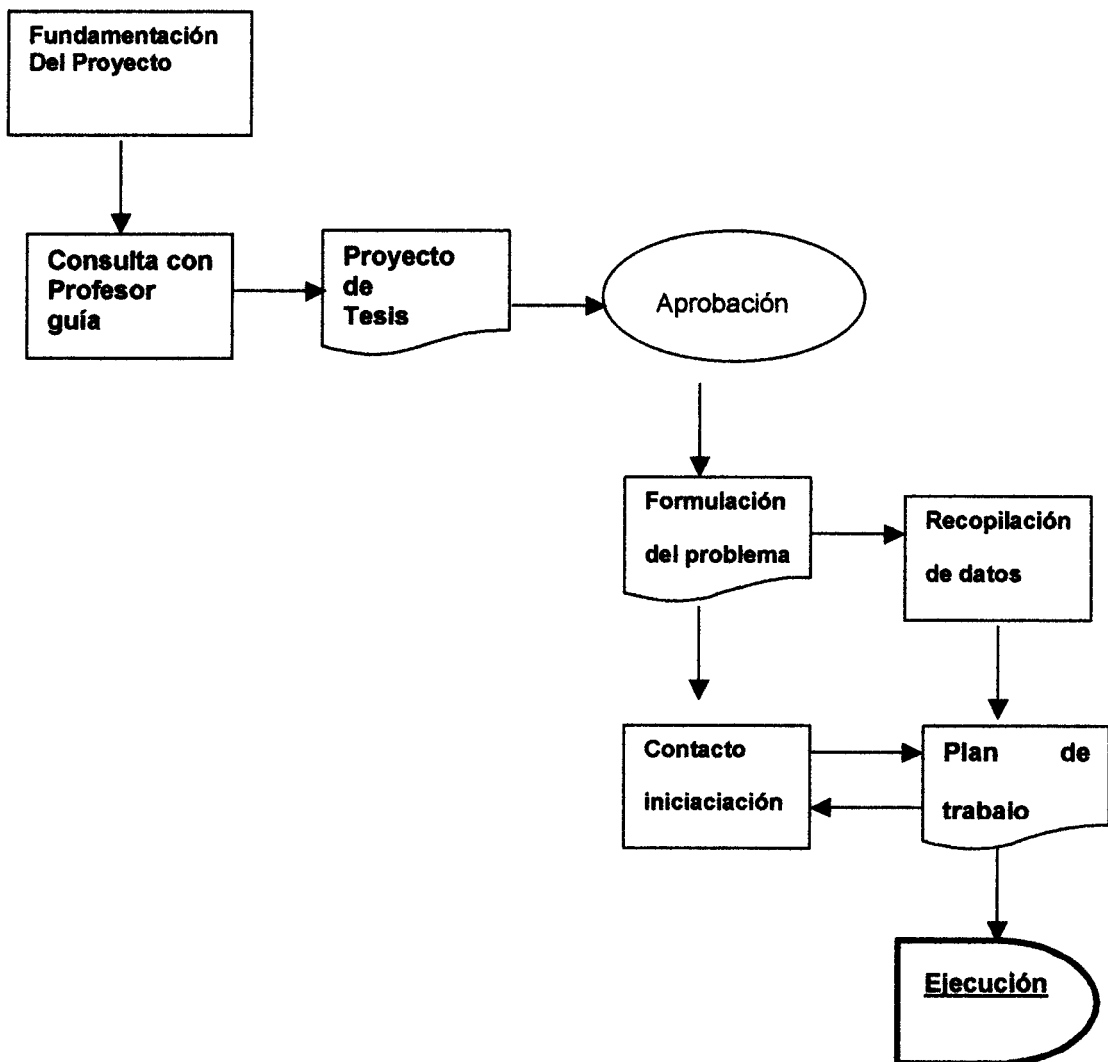


Primeros pasos del proceso:

- Fundamentación del proyecto
- Consulta con profesor guía
- Proyecto de tesis
- Contacto inicial con contraparte
- Plan de Trabajo
- Formulación del problema
- Recopilación de datos

INVESTIGACIÓN - ACCIÓN

La siguiente figura resume los que fueron los primeros pasos en esta investigación.



La metodología de investigación acción, se concibe como una secuencia de acontecimientos y acciones, se trata de recopilar sistemáticamente datos acerca de un sistema en relación con un objetivo o necesidad del mismo, de alimentar de nuevo esos datos, de emprender acciones y de evaluar los resultados de esas acciones, recopilando datos adicionales.

La metodología de investigación acción, hace especial hincapié en la recopilación de datos y el diagnóstico antes de la acción, planeación e implantación, así como una evaluación de los resultados después de realizar la acción.

Como se expresó anteriormente, la exploración o sondeo con quien sería en principio la contraparte de esta investigación, consistió en diversas entrevistas con el personal tanto de la Gobernación como de la Intendencia Regional.

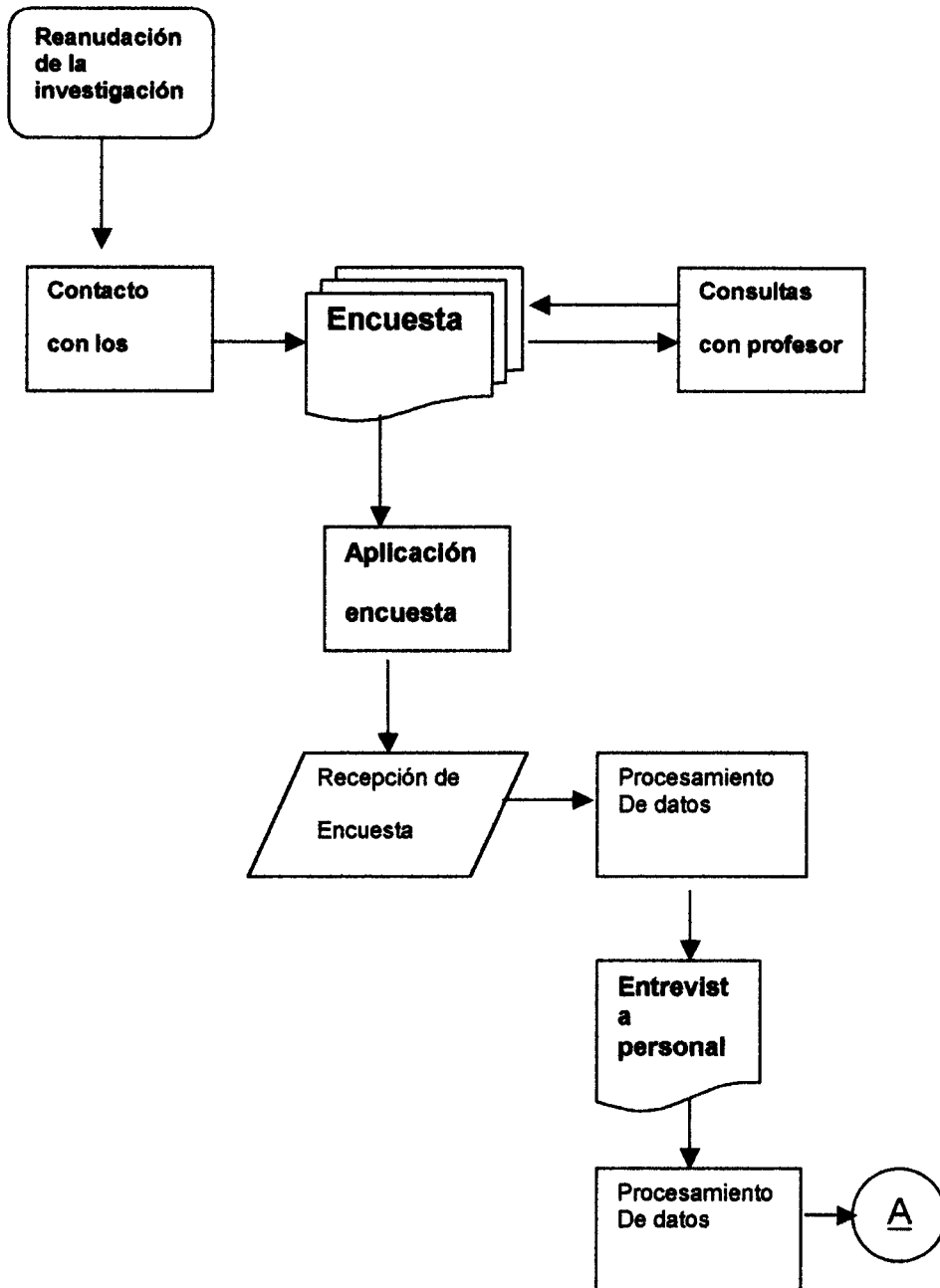
También, en ambos casos, se establecieron entrevistas de modo informal para obtener una información mas real de la situación que pudiera reafirmar lo contestado por la encuesta y así poder después retroalimentar y adoptar las mejores acciones susceptibles de tomar.

INVESTIGACIÓN - ACCIÓN

- Reanudación de la investigación
- Consulta con profesor guía
- Procesamiento de Datos
- Recepción de encuestas
- Encuestas A

RESUMEN SINÓPTICO QUE PUEDE APRECIARSE EN LA SIGUIENTE

FIGURA.



APLICACIÓN DE ENCUESTAS

Elaboración y aplicación de encuestas a 45 funcionarios de Intendencia y Gobernación.

Al momento de aplicar estas encuestas, se dio una primera gran sorpresa.³⁸

Con el fin de evitar suspicacias, cada una de las encuestas que se prepararon tenía membrete oficial de la Universidad Academia Humanismo Cristiano con el objeto de que no se sintieran comprometidos con las Organizaciones. De igual forma surgió inquietud, intriga y desconfianza acerca de los potenciales riesgos y temores a posibles represalias que pudieran producirse y que afectarían a quienes contestaran estas encuestas.

- **Recepción de encuestas**
- **Encuestas**
- **Consulta con profesor Guía**

APLICACIÓN DE ENCUESTAS EN 45 FUNCIONARIOS.

Se preocupó de entrevistar a informantes relevantes en los ámbitos directivo, profesional, técnico y administrativo. Al respecto, es necesario dejar constancia que en un número significativo de casos, el tema de la gestión participativa era desconocido.

Como se expresó en la muestra seleccionada para la aplicación de las encuestas, corresponde a un estudio de nivel exploratorio y de investigaciones de tipo cualitativo como la presente, donde el objetivo es la riqueza, profundidad y calidad de la información, más que la cantidad y la estandarización.³⁹

. El proceso de devolución de las encuestas y los informes de los Funcionarios fueron en su totalidad recepcionadas, se logró reunir un conjunto de **45 encuestas**.

³⁸ RODRÍGUEZ M., Dario, *Diagnóstico Organizacional, ediciones Universidad Católica de Chile, 2ª. edición, 1995, p. 131 y ss.*

³⁹ HERNÁNDEZ, Roberto et. al., *Metodología de la Investigación, editorial McGraw-Hill, Colombia, 1997, p. 231.8 Boletín N° 4, Modernización de la Gestión Pública, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, diciembre 1998, enero febrero 1999, P. 4 9 Ibidem, pp. 156-157.*

ANÁLISIS DE DATOS

A principios del mes de Agosto se procedió a sistematizar, tabular y procesar toda la información de las encuestas, todo ese cúmulo de antecedentes más la información obtenida paralelamente de fuentes secundarias como fue la entrevista personal, se elaborara el documento "Análisis de Datos. Informe para Retroalimentación", herramientas «conceptual» y «técnica», para consignar los resultados de la evaluación cualitativa y cuantitativa, respectivamente.

DIAGNÓSTICO

En concordancia con una metodología de investigación - acción, esta fase de recopilación y análisis de datos necesitaba validarse y complementarse con la visión y opinión de los protagonistas del proceso,⁴⁰ a raíz de lo cual se iniciaron conversaciones con los distintos funcionarios de ambos servicios para definir las mejores acciones susceptibles de llevar a cabo a fin de avanzar hacia un diagnóstico.

En atención a la falta de confianza que presentaba la encuesta para los funcionarios, se inició un periodo de reflexión y análisis.

INVESTIGACIÓN – ACCIÓN

- **Análisis de Datos**
- **Procesamiento de Datos**
- **Digitación de datos de encuestas A**
- **Informes estadísticas**
- **Consulta con profesor Guía**
- **Revisión digitación**
- **Informe para Retroalimentación.**

⁴⁰ Una característica importante del DO es difundir la participación y el interés: incluir a tantas personas como sea posible. V.FRENCH, Wendell L. y BELL, Cecil H., *Desarrollo Organizacional. Aportaciones de las ciencias de la conducta para el mejoramiento de la organización (Organization Development. Behavioral Science Interventions for Organization Improvement, 1995)*, 5ª . edición, editorial Prentice - Hall Hispanoamericana S. A., México, 1996, p. 2.

RETROALIMENTACIÓN DE ENCUESTAS

Con el objeto de no agotar a los funcionarios con una sobrecarga de preguntas, la entrevista se desarrolló de manera informal y relajada ya que los ítem que conformaban la encuesta aplicada, se dividieron según las variables y temas investigados, a fin de entregarlas a distintos funcionarios en forma de conversación para que desde un enfoque informal procedieran a su análisis.

Además, y para canalizar la reflexión de las entrevistas en términos positivos y evitar la crítica sistemática y autodestructiva,⁴¹ y atendiendo a las oportunas sugerencias de nuestro profesor guía, antes de ella, se entregaron preguntas con los temas fundamentales de la encuesta, todo con el fin de retroalimentarla, que planteaba las siguientes preguntas para orientar la entrevista:

a) ¿Qué significan o cómo podrían interpretarse estos datos? ¿En qué forma facilitan o dificultan estos resultados, la implementación de un proceso de Gestión Participativa?

b) ¿Cuáles serían las principales causas, obstáculos o factores que inciden o ayudan a explicar tales resultados?

c) ¿Cuáles serían las tres principales acciones indispensables a seguir a fin de revertir los resultados negativos, mantener y mejorar lo positivo y, en general, para facilitar la implementación y/o desarrollo de una Gestión Participativa en los servicios públicos?

d) ¿En las actuales condiciones, ¿está el sector público realmente preparado como para iniciar y/o desarrollar un verdadero y eficaz proceso de Gestión Participativa?

Las preguntas entregadas a cada funcionario se ordenaron conforme a cada una de las variables y aspectos estudiados, se incluyó una breve conceptualización de la respectiva variable y la totalidad de los ítem en que se operacionalizó su medición, señalando, en cada caso, las frecuencias absolutas y porcentajes de cada una de las alternativas de respuesta, además de resultados específicos según distintos funcionarios encuestados.

⁴¹RODRÍGUEZ M., Dario, *Diagnóstico Organizacional*, ediciones Universidad Católica de Chile, 2ª. edición, 1995, p. 101.

Estas categorías de respuestas se presentaron en un esquema que pretendía ser una especie de contrapunto conforme a las áreas temáticas de interés, planteando la opinión global a nivel de servicios, incluyendo a su vez categorías como directivos y profesionales que permitieran obtener un cuadro que reflejara en la mejor forma posible la heterogeneidad de los encuestados.

La presentación de cada una de estas preguntas concluía con un breve análisis cuantitativo de las evidencias y hallazgos más relevantes.

Así, entonces, las respuestas a las encuestas, se agruparon en las siguientes categorías:

En todo caso para una mejor apreciación, en el recuadro siguiente se incluye una ejemplificación de la forma en que se presentaron los datos y estadísticas a cada grupo para su pertinente análisis e interpretación; específicamente, para uno de los subfactores (compromiso por la productividad), en que fue operacionalizada la variable Participación.

a) Compromiso por la productividad a juicio de los funcionarios de la Gobernación, la productividad se da en la medida en que cada componente en armonía con los demás, *“realiza con óptima eficacia y eficiencia el servicio que le corresponde”*, siendo, especialmente útil, para promover su compromiso, el que se den condiciones como: contar con parámetros de referencia; aceptar metas comunes; la responsabilidad común, y facilitar el intercambio de evaluaciones sobre el rendimiento. Según, lo expresado,

Los funcionarios se abstienen de opinar sólo para evitar mayores conflictos.

Conclusiones relevantes:

Un 83% de los funcionarios tanto de la Gobernación como de la Intendencia manifiesta estar de acuerdo con esta afirmación (de hecho, un 17%, señala estar en total acuerdo).

“PARTICIPANDO EN LA PARTICIPACIÓN”

La investigación desde un enfoque cualitativo de carácter descriptivo-interpretativo, considera "descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones y comportamientos que son observables. Además de incorporar lo que los participantes señalan, sus expectativas, actitudes, creencias, pensamientos y reflexiones, tal como son expresados por ellos mismos".⁴²

En este diseño de investigación, holístico, las interrogantes son preliminares, susceptibles de ampliarse o modificarse, según el devenir del proceso de la investigación.

Adicionalmente, a lo expresado en el informe cuantitativo, en el que se ordenan las percepciones de los encuestados según las variables estudiadas, el trabajo grupal sobre las dos primeras interrogantes: ¿Qué significan o cómo podrían interpretarse estos datos? ¿En qué forma facilitan o dificultan estos resultados, la implementación de un proceso de Gestión Participativa?, y ¿Cuáles serían las principales causas, obstáculos o factores que inciden o ayudan a explicar tales resultados?, permite agrupar las reflexiones, y diagnóstico en torno a las siguientes conclusiones: Falta de credibilidad; Temor; Falta de contenidos; Falta de probidad y transparencia, y Desesperanza.

FALTA DE CREDIBILIDAD

Las siguientes son declaraciones, que permiten ejemplificar la lejanía entre el discurso participativo de las autoridades de Gobierno y la percepción de los funcionarios: «la participación en el servicio público está solamente en el discurso». «En el discurso externo, en el discurso público, que se habla muy bonito, en el ámbito de Presidencia, a nivel de servicios, que el jefe, de repente, habla bonito de la participación y después se olvida».

El asunto de puertas abiertas, que: «aquí están las puertas abiertas», pero, que «cuando el funcionario va, no lo encuentra y no lo recibe», lo que se ha verificado. «la

⁴² WATSON y GEGEO, cit. PÉREZ S., Gloria, *Investigación cualitativa. Retos e Interrogantes*, 1994, p.46. SALINAS, Paulina, *Mujer y participación social. //En Revista de Ciencias Sociales de la Universidad José Santos Ossa, volumen 1, N° 1, 1999, p.22.*



participación, en realidad, no es real, ni democrática, y está solo en el papel, y en mucho papel».

El Presidente de la República dice, por un lado, una cosa, y sus personeros de confianza hacen otra. A veces, tampoco le llega la información real, es decir «la diferencia entre el discurso con la realidad».

La afirmación de que «los funcionarios se abstienen de opinar para evitar mayores conflictos». Ello refleja con nitidez el real momento actual que se está viviendo en la Administración Pública (*el funcionario común, dice: ¡ para que voy a opinar si no me van a tomar en cuenta, si todo se hace como viene ordenado por la superioridad... por otra parte, el nivel de comunicación en todo orden es malo, no llega donde debiera llegar*)..., en el sentido de no legitimar, hablando en buen castellano: «no pescar a las asociaciones».

«Hay un doble estándar». Por una parte, se propone una mayor participación en la gestión pública y, por otra parte, los jefes de servicios, hacen caso omiso del concepto. Los jefes de servicio carecen de interés en promover los principios elementales que propicia la modernidad del Estado.

Desconocimiento de políticas y orientaciones, por parte de la mayoría de las jefaturas intermedias. El problema es que «la gente arriba, dice cosas, y el segundo de a bordo, ¡Nada!

Los funcionarios, ¡menos!

Confusión entre el discurso y la realidad. Los funcionarios están mirando para todos lados, porque ya no saben que esta pasando, y la administración legal, legalmente burocrática, ese es el gran problema que tenemos nosotros.

Brecha abismal, entre el discurso y la realidad.

Estos resultados son totalmente concordantes con el estudio de clima organizacional que efectuara la Universidad Católica (1996). Al respecto, el profesor Darío Rodríguez (1996), planteaba: “el esquema burocrático de las reparticiones públicas se encuentra muy



arraigado y los jefes, aunque reconozcan las bondades de la delegación del poder, aunque digan creer firmemente en la participación, en la práctica tienen grandes dificultades para hacer efectivas sus intenciones participativas o de delegación. Podríamos decir que, en este aspecto, existe una intención cada vez más difundida, pero falta todavía la acción que acompañe a esta intención. Es evidente que esta contradicción notoria entre discurso y acción contribuye significativamente a la falta de credibilidad en el liderazgo. El tema de la participación se trata de manera ideológica. Todos o la mayoría de los jefes dicen considerar la participación como algo valioso, pero son muy pocos quienes realmente permiten que sus subordinados participen. Algo semejante sucede con la delegación, y todo esto, unido a la falta de consistencia señalada anteriormente, contribuye a crear este ambiente de falta de credibilidad".⁴³

TEMOR

Las siguientes son declaraciones, que permiten ejemplificar el clima de temor generalizado que impera en la Administración pública:

«La falta de voluntad y temor del directivo. Hay temor del nivel directivo; de nosotros, que los funcionarios participemos». «el debilitamiento de las asociaciones de funcionarios». ¡Estamos muy débiles!.

¡Tenemos temor, estamos aplastados!. No hay liderazgos fuertes.

Por otro lado, este debilitamiento, se debe, también, al respaldo irrestricto que el Gobierno da a sus directivos cuando hay algún conflicto de funcionarios con directivos, el Gobierno, siempre dice «la jefatura cuenta con toda nuestra confianza», y «ahí queda».Entonces, esto hace que nos debilitemos aún más.

Además, temor, también, del personal. Porque hay una inestabilidad laboral muy grande, entonces, «la gente no habla», y los dirigentes, no hay buena dirigencia como para ellos

⁴³ *RODRÍGUEZ, Dario, Clima organizacional en la Administración pública chilena, //En Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Calidad de servicio y atención al usuario en el sector público, ediciones Dolmen, 1997, pp. 186-193.*

sacar la voz por el funcionario que está queriendo expresar algo, porque solo no puede enfrentarse contra la autoridad, para eso están la Asociación de Funcionarios para poder igualar el poder.

Frente a la pregunta acerca de las causas que no permiten la participación en este proceso, creemos que «una de las principales causas reales es el "miedo" existente con relación a la inestabilidad laboral, dado que la mayoría de los trabajadores en la Administración Pública está a contrata». «Nuestros gremios son débiles. Tenemos miedo a la autoridad, porque ellos hacen y deshacen, y realmente, hacen y deshacen».⁴⁴

Yo he estado en muchas reuniones de funcionarios públicos, de diferentes tendencias, donde el clamor es el mismo, así que me lleva a asegurar de que «realmente tenemos temor de presentarnos, y nuestros gremios no nos representan, porque, también, tienen "temor", entonces, el temor, existe todavía».

La opinión de los funcionarios públicos, no se da a conocer en su totalidad por temor; prefieren permanecer en el anonimato.

Bueno, coincido con lo que decían todos que «existe un clima de miedo o de pánico en la Administración Pública».

Opinamos que «es necesario recuperar la capacidad de participación, porque esta indiferencia, o este miedo a la participación, es una cosa relativamente nueva en este país, puesto que hace algunos años atrás, los trabajadores realmente participaban en los procesos que tenían que ver con el Estado..

La dirigencia de las asociaciones de funcionarios se desenvuelve en una cultura en la que predomina el temor y la inseguridad.⁴⁵

⁴⁴ WALKER, Francisco E., *Las Asociaciones de Funcionarios desde el punto de vista jurídico doctrinario*.//En *Revista Chilena de Administración Pública* N° 4, abril 1995, p. 13.

FALTA DE CONTENIDOS

No sabemos: ¿Qué es participar?, ¿Qué es la participación en este caso?. Hay bastante discrepancia.

¡Necesitamos Capacitación!.

Nosotros pusimos que no estamos ... preparados, y ¿por qué no estamos preparados?

Porque nunca nos han dejado participar. Una cosa en la cual nunca hemos participado, es muy poco probable que la aprendamos, si no nos dan los espacios.

Proponemos hacer un Seminario, hablar ¿qué es participación?, y buscar los medios cómo participar, porque no los sabemos, no los tenemos, claros; por lo menos, claros....tampoco, hay una cultura en cuanto a los conceptos de la participación: ¿por qué la participación en la gestión pública hace sentido en el modelo de vida que nosotros queremos?.

Acaso: ¿queremos obtener mejores remuneraciones?, acaso, ¿queremos llegar a ser el ministro del ramo?, ¿es esto lo que nosotros pretendemos?. Desde el punto de vista de la filosofía: ¿Qué nos lleva a participar?, es un énfasis que, a mi, me parece, muy importante, poder animar, muy, muy importante. «no hay una sensibilidad respecto al proceso de participación. Hay ausencia de formación, en cuanto a los contenidos que informan la participación».

Desconocimiento de metodologías de participación: ¡Capacitación!.

ALIENACIÓN

Según algunos autores, dependiendo de la naturaleza de la tecnología que se utilice en cada situación laboral, existen diferentes patrones o estados psicológicos, independientes unos de otros que determinan la alienación, a saber: la sensación de impotencia o

⁴⁵ RODRÍGUEZ M., Dario, *Diagnóstico Organizacional*, ediciones Universidad Católica de Chile, 2ª. edición, 1995, p. 131 y ss.



incapacidad para influir en la situación laboral; la pérdida de interés en el trabajo; una sensación de aislamiento social, de no pertenecer a la organización, al grupo de trabajo o al grupo ocupacional, y la automarginación, cuando uno no quiere comprometerse con el trabajo, cuando se tiene la sensación de que el trabajo es solamente un medio para lograr un fin.

Al respecto, las siguientes declaraciones pronunciadas, permiten confirmar su mayor o menor presencia: Nos parece, primero, «grave, la falta de compromiso de un número muy importante de funcionarios al no contestar o devolver las encuestas», *Nosotros*, creemos que, «hay un ejercicio interior que, tenemos, necesariamente, hacer».

Masificar el plan de modernización del aparato estatal, para su análisis en todos los niveles. Algunos conocen, solamente algunos gurúes conocen, cuál es el plan, los demás, escuchamos, «tocamos de oídas, como decían por ahí».

Todo esto ha llevado a los funcionarios a un descontento, a una apatía, que no están ni ahí, que no quieren participar, yo me voy..., entonces, todas estas situaciones, han llevado al funcionario a eso: «Se ha ido aplastando».

Hoy día nuestras remuneraciones van a depender de la gestión, si se cumplieron o no se cumplieron las metas. Nosotros hemos logrado la ley 19.553, que dice que el diseño y la evaluación de esas metas institucionales se debe hacer con la participación de los funcionarios públicos y sus asociaciones.

La modernización, no es un tema solo del Gobierno, ni de la ciudadanía; es un tema, principalmente, de los funcionarios, porque esta es nuestra fuente de trabajo, aquí entregamos nuestros mejores esfuerzos, por toda una vida, de manera, que es ahí donde nosotros debemos hacernos fuertes en nuestra estrategia respecto del tema de modernización del Estado: «Gestión Participativa».

Los funcionarios señalan que su trabajo "es rutinario y su rol muchas veces no se comprende. Lo que cada uno hace tiene poca relación con el resultado del proceso productivo. Todavía tenemos una administración pública que está organizada bajo principios

profundamente burocráticos; y una administración burocrática significa, para el funcionario, alienación.

“Ser funcionario público significa depender de una amplia capa de jefes, que muchas veces llegan a ese cargo por designación política y que actúan de acuerdo a esa condición. Significa, también responsabilidades diseminadas: no está claro cuál es la responsabilidad propia y la ajena, de manera que es fácil culpar a los demás por los errores y problemas. El funcionario está expuesto a ser culpado por errores y difícilmente reconocido por sus aciertos. El riesgo de incurrir en irregularidades conlleva a cuestionamiento de la probidad y ningún reconocimiento del buen desempeño. El funcionario está sujeto a decisiones impredecibles en materias que afectan directamente las condiciones de trabajo; por ejemplo, ascensos muchas veces sin relación con lo que cada uno hace.

“Las decisiones sobre capacitación generalmente no se entienden, pues responden muchas veces a favores, y son vistas por los superiores como una especie de concesión al trabajador. Una vez al año los funcionarios son evaluados, desde el año 1992, a través de un sistema en el cual finalmente se termina con una nota cuyo significado es poco comprensible.

Y como la mayoría de las notas son cercanas al máximo, cada uno de los que recibe una calificación inferior se siente agraviado, porque se pregunta cuál es la gran diferencia que tiene con aquel que fue calificado con el máximo de 100”.⁴⁶

⁴⁶ MARCEL, Mario, *Subdirector de Racionalización y Función Pública, La gestión de recursos humanos en la Administración pública chilena. //En Dirección de Presupuestos,, Ministerio de hacienda, Modernización de la gestión Pública. Experiencias Internacionales y su relevancia para Chile, Dolmen ediciones, 1996, pp. 185-86*

FALTA DE TRANSPARENCIA Y PROBIDAD

Existe insatisfacción en cuanto a la transparencia, además de advertir ciertas prácticas reñidas con la ética que afectan las relaciones interpersonales en la Administración pública.

«No hay transparencia, para que exista esa transparencia que le daría una participación, hay cosas oscuras, dentro».

«Hay ciertas acciones poco éticas que se podría dar ejemplo, pero que para no herir susceptibilidades no los voy a dar».

«Esto es un chorreo que viene de arriba y que se ve en los servicios públicos, también, en el sentido de que allí, todo es cupular, todo es secreto, y que se presta a muchas acciones poco éticas».

O sea que sería esa la respuesta: «falta de capacitación y espacios no creados por la autoridad, que no los quiere crear, por razones obvias, creo yo, razones de manejos oscuros, me disculpan, pero existe eso, existe el robo pequeño, de cosas pequeñas, que nadie puede acusar porque resulta que también va a ir a la cárcel, porque ellos no dejan pruebas, es obvio que no dejen pruebas, y nosotros no reivindicamos esos espacios».

Los cinco principios del servicio público necesarios para la función pública, «probidad y responsabilidad». Nosotros, no vemos esa probidad y responsabilidad en los jefes de servicios. Al contrario, nosotros, «vemos un nivel de sinvergüenceo muy alto». Vemos una ¡Amistocracia!. ¡No hay igualdad!.

Transparencia, vemos: ¡Oscuridad!.

Sobre los directivos: «hemos visto que muchos de ellos no vienen a servir, sino que a servirse de los cargos».

DESESPERANZA

Las siguientes afirmaciones, permiten respaldar la interpretación de que los funcionarios no advierten la posibilidad cierta de cambios y de ahí su desánimo y desmoralización.

«la autoridad está cometiendo un crimen muy grave que es "matar la esperanza".

Hemos podido constatar que la participación, en primer lugar, es un proceso.

Es un proceso que, ¡Que se encuentra navegando en el valle del desencanto!.

AUTORITARISMO

Las expresiones siguientes, permiten afirmar que en la Administración pública, no existe una orientación hacia las personas y los estilos de dirección predominantes son claramente autoritarios, con ciertos rasgos de paternalismo, y muy distantes del liderazgo que requiere el proceso modernizador.

Los directivos, no permiten la participación utilizando una serie de elementos como: «la manipulación; la utilización del personal; no dan confianza, se guardan información» (*parcializándola*); el trato, también, que hay, y las variaciones diferentes entre las personas que tienen esos dependientes (*tratan de cumplir, y hacer cumplir las directrices a como de lugar*).

Se dijo : «en los directivos, existía demasiado autoritarismo, personalismo». Existen clases de conducciones dictatoriales. Exceso de normas, porque las cuestiones se solucionan: hago una resolución y ¡chao! ..., entonces, después, cuando tú atacas el tema: ¡Oye, no!, es que ya hay una resolución, y ..., ¡se solucionó el tema!, y desconfianza de la dirigencia.

Por otro lado, pensamos que «no existe una real voluntad de participación, por parte de las direcciones de las instituciones»

Al respecto, el profesor Darío Rodríguez, del Instituto de Sociología de la Universidad Católica, refiriéndose al estudio de clima organizacional en la Administración

Pública chilena, señalaba (1996), que éste podía ser caracterizado como de: crisis de la cultura organizacional; aumento de las expectativas; alto nivel de conflicto; falta de incentivos; deterioro de la autoestima; desvalorización de la imagen del funcionario público y de la administración fiscal, y de crisis de liderazgo institucional, apreciándose la carencia de lineamientos compartidos en toda la administración estatal y una falta de credibilidad del liderazgo, habiendo podido apreciar en su estudio que “gran parte de los jefes de la Administración pública manifiestan que es bueno delegar y que a ellos les gusta hacerlo. Sin embargo, cuando se interroga a los subordinados de esos mismos jefes, aparece otra realidad. El esquema burocrático de las reparticiones públicas se encuentra muy arraigado y los jefes, aunque reconozcan las bondades de la delegación del poder, aunque digan creer firmemente en la participación, en la práctica tienen grandes dificultades para hacer efectivas sus intenciones participativas o de delegación. Podríamos decir que, en este aspecto, existe una intención cada vez más difundida, pero falta todavía la acción que acompañe a esta intención. Es evidente que esta contradicción notoria entre discurso y acción contribuye significativamente a la falta de credibilidad en el liderazgo. El tema de la participación se trata de manera ideológica. Todos o la mayoría de los jefes dicen considerar la participación como algo valioso, pero son muy pocos quienes realmente permiten que sus subordinados participen. Algo semejante sucede con la delegación, y todo esto, unido a la falta de consistencia señalada anteriormente, contribuye a crear este ambiente de falta de credibilidad”.⁴⁷

De acuerdo con lo expresado por los propios funcionarios, la falta de credibilidad; el temor, la falta de contenidos, la alienación; la falta de probidad y transparencia, y la desesperanza reinante, serían las principales causas, obstáculos o factores que inciden o ayudarían a explicar los resultados analizados.

⁴⁷ RODRÍGUEZ, Dario, *Clima organizacional en la Administración pública chilena, //En Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Calidad de servicio y atención al usuario en el sector público, ediciones Dolmen, 1997, pp. 186-193.*

Aun cuando y como antes se expresó no fue posible validar estas constataciones con el personal directivo, es importante advertir que gran parte de estas imágenes negativas, también, han sido advertida por las propias autoridades de Gobierno. Al respecto, y opinando sobre diversos estudios efectuados entre el personal de la Administración pública, Mario Marcel (1997), ha planteado que estos estudios "han revelado una baja autoestima, desconfianza respecto de las autoridades y un marcado escepticismo frente a las posibilidades de cambio. Si bien los funcionarios reconocen a la modernización de sus instituciones como un proceso real e inevitable, aún la enfrentan con desconocimiento, incertidumbre y temor ..." ⁴⁸

ACCIONES PARA IMPLEMENTAR UNA GESTIÓN PARTICIPATIVA

En cuanto a las acciones para implementar una gestión participativa en los servicios públicos, los mismos funcionarios, señalaron que:

Es muy importante, terminar con el autoritarismo; mejorar el clima de trabajo (mejorar el trato de los mandos medios).

«Debemos velar porque nuestros jefes de servicios sea gente a quien, nosotros, podamos, siquiera, respetar». Es decir, que no sean solamente que tengan el poder, sino que sean autoridad a quien, nosotros, podamos, verdaderamente, respetar.

Desconocimiento de metodologías de participación: ¡Capacitación!

No sabemos: ¿Qué es participar?, ¿Qué es la participación en este caso?... ¡Necesitamos Capacitación!

Proponemos hacer un Seminario, hablar ¿qué es participación?, y buscar los medios cómo participar, porque no los sabemos, no los tenemos, claros; por lo menos, claros.

Utilizar los mecanismos de participación ya existentes (corregir las contradicciones del discurso sobre participación en la gestión pública, poner énfasis en la capacitación, y

⁴⁸ MARCEL, Mario, (hasta julio de 1996, Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública; Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos, Santiago de Chile), *Modernización de la Gestión Pública*.

negociación, más espacios e instrumentos de participación, ligar la carrera funcionaria a la participación).

Masificar el plan de modernización del aparato estatal, para su análisis en todos los niveles. Algunos conocen, solamente algunos gurúes conocen, ¿cuál es el plan?, los demás, escuchamos, «tocamos de oídas, como decían por ahí».

PREPARACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO PARA INICIAR UN PROCESO DE GESTIÓN PARTICIPATIVA

¿por qué no estamos preparados?

Porque nunca nos han dejado participar. Una cosa en la cual nunca hemos participado, es muy poco probable que la aprendamos, si no nos dan los espacios.

Propiciar un cambio cultural de la percepción sobre el concepto de participación; preparar al sector público para el tema del cambio de la cultura de la participación, y nosotros, creemos que «no están dadas las condiciones para una eficaz participación» (se trata de una reivindicación insatisfecha).⁴⁹

⁴⁹AGRUPACIÓN NACIONAL DE EMPLEADOS FISCALES (ANEF), *La Agrupación Nacional de Empleados Fiscales frente a la Modernización, Santiago de Chile, junio de 1997.*



CAPITULO QUINTO

ENCUESTA

OBJETIVO DE LA ENCUESTA:

OBJETIVO : Lograr habilidades en la diagramación de encuestas, investigar los motivos que llevan a un funcionario a participar en la Organización y en la búsqueda y permanencia en el empleo, confeccionar cuadros estadísticos, graficar e interpretar los datos obtenidos.

En concordancia con una metodología de investigación - acción, esta fase de recopilación y análisis de datos necesitaba validarse y complementarse con la visión y opinión de los protagonistas del proceso, a raíz de lo cual se iniciaron las conversaciones con cada uno de los funcionarios que serían encuestados para definir las mejores acciones susceptibles llevar a cabo en la encuesta a fin de avanzar hacia un diagnóstico más real de la situación.

APLICACIÓN DE ENCUESTAS A 45 FUNCIONARIOS

Se elaboró un breve informe para consignar las impresiones más relevantes de la visita a cada uno de los servicios encuestados.

Al respecto, es necesario dejar constancia que en un número significativo de casos, el tema de la gestión participativa era ignorado.

La muestra seleccionada para la aplicación de las encuestas, corresponde a una no probabilística o dirigida, coherente con un estudio de nivel exploratorio y de investigaciones de tipo cualitativo como la presente, donde el objetivo es la riqueza, profundidad y calidad de la información, más que la cantidad y la estandarización.

La fase de aplicación de encuestas en los servicios públicos se realizó entre Julio y Agosto de 2002. El proceso de devolución de las encuestas y los informes de las estudiantes se extendió hasta fines de Agosto de 2002.

Así, entonces, se logró reunir un conjunto de 45 encuestas.

ENCUESTAS

Como se expresó en el capítulo, es necesario recordar que los instrumentos de recopilación de información estuvieron conformados por dos partes. La primera, constituida por 30 preguntas las cuales se fueron desarrollando de una forma informal mediante entrevista personal con cada funcionario al cual se le aplicaría la encuesta que indagaban la opinión de los encuestados sobre las siguientes ocho variables: Participación; Consulta a funcionarios y Toma de Decisiones; Autonomía e Innovación; Condiciones para la Participación; Información y Comunicaciones; Compromiso; Satisfacción y Desarrollo, Relaciones de Confianza, y Calidad de Vida Laboral. Luego, la segunda parte, estuvo conformada por una encuesta con 30 preguntas elaboradas sobre la base de un exhaustivo estudio de información documental de textos oficiales que ha elaborado el Gobierno en tomo o con estrecha vinculación con esta temática, tales como el Plan Estratégico de Modernización; Programa de Calidad de Servicio y Participación; más otras preguntas relativas a técnicas de gestión participativa, y otras interrogantes destinadas a conocer la percepción respecto del funcionamiento de algunas instancias formales de participación que contempla la actual institucionalidad administrativa como también se aplico las mismas ocho variables que se utilizaron en la entrevista personal para seguir la secuencia de las respuestas: Participación; Consulta a funcionarios y Toma de Decisiones; Autonomía e Innovación; Condiciones para la Participación; Información y Comunicaciones; Compromiso; Satisfacción y Desarrollo, Relaciones de Confianza, y Calidad de Vida Laboral.

ANÁLISIS DE DATOS:

A mediados de Agosto, se procedió a sistematizar, tabular y procesar toda la información de las encuestas. Como antes se expresara, la ordenación de los datos se realizó en forma exitosa, y se pudo afianzar las respuestas con los resultados de las entrevistas personales y con todo ese cúmulo de antecedentes, más la información obtenida

paralelamente que nos entrego la entrevista nos permitió hacer un análisis mas acabado de la situación que se planteaba.

ENCUESTA

DIAGNÓSTICO EN LA CULTURA ORGANIZACIONAL PARA GENERAR UNA GESTIÓN PARTICIPATIVA EN LA GOBERNACIÓN PROVINCIAL DE CACHAPOAL

Encuesta practicada al personal de la Gobernación Provincial de Cachapoal sobre :

OPCIONES DE RESPUESTA SÍ / NO – FUNDAMENTADA

- 1.- ¿ESTA DE ACUERDO CON LOS CAMBIOS QUE IMPLICA UNA MODERNIZACIÓN DE LA GESTION PUBLICA?
- 2.- ¿ CONSIDERA QUE LOS FUNCIONARIOS TIENEN PARTICIPACION, Y SE LES DELEGA RESPONSABILIDAD?
- 3.- ¿EXISTE FACIL ACCESO PARA CONVERSAR CON LA AUTORIDAD MAXIMA DE LA ORGANIZACIÓN?
- 4.- ¿ LE GUSTARIA TENER PARTICIPACIÓN EN ESTOS MOMENTOS EN SU ORGANIZACIÓN?
- 5.- EXISTE ALGUN MOTIVO QUE NO LE PERMITE LA PARTICIPACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN?
- 6.- ¿ EXISTE TRANSPARENCIA, BUENA COMUNICACIÓN ENTRE LOS SUPERIORES Y LOS FUNCIONARIOS?
- 7.- ¿ USTED CREE QUE ESTA SITUACION SE DA EN LA MAYORIA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS?

- 8.- ¿CREE ESTAR PREPARADO PARA TENER PARTICIPACIÓN EN SU LUGAR DE TRABAJO?
- 9.- ¿SE SIENTE INTEGRADO A SU GRUPO DE TRABAJO?.
- 10.- ¿COMO CONSIDERA LAS RELACIONES HUMANAS EN SU GRUPO DE TRABAJO?
- 11.- ¿CONFA EN QUE LOS CAMBIOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA SE LLEVARAN A EFECTO?
- 12.- ¿ LE GUSTARIA CAPACITARSE EN EL TEMA EN LO QUE SIGNIFICA LA GESTION PARTICIPATIVA?
- 13.- ¿ HA RECIBIDO ALGUNA CAPACITACIÓN DURANTE LOS DOS ÚLTIMOS AÑOS?
- 14.- ¿ SE ENCUENTRA SEGURO CON SU PUESTO LABORAL?
- 15.- ¿EXISTE BUENA COMUNICACIÓN ENTRE LOS SUPERIORES Y LOS FUNCIONARIOS?
- 16.- ¿EXISTE RECONOCIMIENTO POR LABORES DESTACADAS DEL FUNCIONARIO?
- 17.- ¿USTED TRABAJA CON SATISFACCIÓN?
- 18.- ¿CREE NECESARIO CAPACITARSE EN RELACIONES HUMANAS?
- 19.- ¿CONSIDERA POSIBLE QUE USTED LLEGUE A TENER UNA VERDADERA PARTICIPACIÓN DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN ?
- 20.- CONSIDERA QUE EXISTE ABUSO DE AUTORIDAD EN SUS JEFES INMEDIATOS?
- 21.- EXISTE VOLUNTAD DE PARTICIPACIÓN CON LOS SUBORDINADOS EN LOS DEPARTAMENTOS?
- 22.- CONSIDERA QUE EN LA ORGANIZACIÓN SE FOMENTA EL COMPAÑERISMO Y LA UNION ENTRE EL PERSONAL?
- 23.- CONSIDERA QUE LA EMPRESA TIENE EN ENCUESTA LAS OPINIONES O SUGERENCIAS DEL EMPLEADO, TENIENDO LAS MISMAS CIERTA INFLUENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES?
- 24.- EXISTE DELEGACIÓN DE FUNCIONES DE PARTE DE SU JEFE DIRECTO?
- 25.- ¿ A CONTRIBUIDO A FORMULAR LAS METAS Y OBJETIVOS DE SU DEPARTAMENTO DE TRABAJO?

- 26.- SE CONSIDERA USTED PARTICIPE DE LA ORGANIZACIÓN?
- 27.- SU COMPROMISO CON EL TRABAJO, ES SOLO POR QUE ES UN MEDIO PARA LOGRAR UN FIN?
- 28.- CONSIDERA QUE EN LA ORGANIZACIÓN SE REALIZAN DESPIDOS FRECUENTES?
- 29.-CONSIDERA QUE LA ORGANIZACIÓN TIENE ENCUESTA LAS OPINIONES O SUGERENCIAS DEL FUNCIONARIO?
- 30.- SE SIENTE UD., UNA PERSONA FELIZ TRABAJANDO EN SU ORGANIZACIÓN?

TABLA N° 1

TABULACION DE RESPUESTAS DE ENCUESTAS

	SI	Respuesta	%	NO	Respuesta	%	Indiferente	%	No save	%	Encuestados
1	SI	18	40	NO	12	27	7	16	8	18	45
2	SI	10	22	NO	25	56	6	13	4	9	45
3	SI	6	13	NO	30	67	6	13	3	7	45
4	SI	25	56	NO	9	20	4	9	7	16	45
5	SI	23	51	NO	11	24	5	11	6	13	45
6	SI	10	22	NO	28	62	2	4	5	11	45
7	SI	30	67	NO	5	11	3	7	7	16	45
8	SI	27	60	NO	14	31	1	2	3	7	45
9	SI	5	11	NO	32	71	8	18	0	-	45
10	SI	8	18	NO	32	71	3	7	2	4	45
11	SI	28	62	NO	14	31	1	2	2	4	45
12	SI	20	44	NO	11	24	8	18	6	13	45
13	SI	21	47	NO	16	36	5	11	3	7	45
14	SI	10	22	NO	35	78	0	-	0	-	45
15	SI	8	18	NO	32	71	3	7	2	4	45
16	SI	13	29	NO	30	67	2	4	0	-	45
17	SI	16	36	NO	27	60	2	4	0	-	45
18	SI	26	58	NO	14	31	3	7	2	4	45
19	SI	20	44	NO	15	33	0	-	10	22	45
20	SI	32	71	NO	10	22	0	-	3	7	45
21	SI	14	31	NO	28	62	3	7	0	-	45
22	SI	10	22	NO	32	71	3	7	0	-	45
23	SI	12	27	NO	29	64	1	2	3	7	45
24	SI	7	16	NO	31	69	6	13	1	2	45
25	SI	15	33	NO	29	64	1	2	0	-	45

26	SI	10	22
27	SI	35	78
28	SI	32	71
29	SI	13	29
30	SI	15	33
Totales		519	
N° 10 Si Buena No Mala	N° 10 Si Buena No Mala	N° 10 Si Buena No Mala	

NO	31	69
NO	10	22
NO	12	27
NO	29	64
NO	27	60
	660	

3	7	1	2	45
0	-	0	-	45
0	-	1	2	45
0	-	3	7	45
3	7	0	-	45
89		82		

	N°	SI	Respuesta	%		NO	Respuesta	%
Cambio	1	SI	18	40		NO	12	27
cambio	2	SI	10	22		NO	25	56
cambio	11	SI	28	62		NO	14	31
Total			56				51	
Capacitación	12	SI	20	44		NO	11	24
Capacitación	13	SI	21	47		NO	16	36
Capacitación	18	SI	26	58		NO	14	31
Total			67				41	
Equipo de Trabajo	9	SI	5	11		NO	32	71
Equipo de Trabajo	22	SI	10	22		NO	32	71
Total			15				64	
Estilo Dirección	3	SI	6	13		NO	30	67
Estilo Dirección	6	SI	10	22		NO	28	62
Estilo Dirección	7	SI	30	67		NO	5	11
Estilo Dirección	15	SI	8	18		NO	32	71
Estilo Dirección	16	SI	13	29		NO	30	67
Estilo Dirección	20	SI	32	71		NO	10	22
Estilo Dirección	24	SI	7	16		NO	31	69
Estilo Dirección	29	SI	13	29		NO	29	64
Total			119				195	

Participación	4	SI	25	56	NO	9	20
Participación	5	SI	23	51	NO	11	24
Participación	8	SI	27	60	NO	14	31
Participación	19	SI	20	44	NO	15	33
Participación	21	SI	14	31	NO	28	62
Participación	23	SI	12	27	NO	29	64
Participación	25	SI	15	33	NO	29	64
Participación	26	SI	10	22	NO	31	69
Total			146			166	
Relaciones Humanas	10	SI	8	18	NO	32	71
Total			8			32	
Satisfacción Trabajo	17	SI	16	36	NO	27	60
Satisfacción Trabajo	27	SI	35	78	NO	10	22
Satisfacción Trabajo	28	SI	32	71	NO	12	27
Satisfacción Trabajo	30	SI	15	33	NO	27	60
Total			98			76	
Seguridad laboral	14	SI	10	22	NO	35	78
Total			10			35	
Totales			1020			1253	

N° 10 Si Buena No Mala

Indiferente	%	No Sabe	%	Encuestados	
7	16	8	18	45	100 Cambio
6	13	4	9	45	100 Cambio
1	2	2	4	45	100 Cambio
8	18	6	13	45	100 Capacitación
5	11	3	7	45	100 Capacitación
3	7	2	4	45	100 Capacitación
8	18	0	-	45	100 Equipo de Trabajo
3	7	0	-	45	100 Equipo de Trabajo
6	13	3	7	45	100 Estilo Dirección
2	4	5	11	45	100 Estilo Dirección
3	7	7	16	45	100 Estilo Dirección
3	7	2	4	45	100 Estilo Dirección
2	4	0	-	45	100 Estilo Dirección
0	-	3	7	45	100 Estilo Dirección
6	13	1	2	45	100 Estilo Dirección
0	-	3	7	45	100 Estilo Dirección
4	9	7	16	45	100 Participación
5	11	6	13	45	100 Participación
1	2	3	7	45	100 Participación
0	-	10	22	45	100 Participación
3	7	0	-	45	100 Participación
1	2	3	7	45	100 Participación
1	2	0	-	45	100 Participación
3	7	1	2	45	100 Participación
3	7	2	4	45	100 Relaciones Humanas
2	4	0	-	45	100 Satisfacción Trabajo
0	-	0	-	45	100 Satisfacción Trabajo
0	-	1	2	45	100 Satisfacción Trabajo
3	7	0	-	45	100 Satisfacción Trabajo
0	-	0	-	45	100 Seguridad Laboral

Suma de respuestas Si y No	Suma de respuestas Indiferentes y no sabe	Totales
30	15	45
35	10	45
42	3	45
31	14	45
37	8	45
40	5	45
37	8	45
42	3	45
36	9	45
38	7	45
35	10	45
40	5	45
43	2	45
42	3	45
38	7	45
42	3	45
34	11	45
34	11	45
41	4	45
35	10	45
42	3	45
41	4	45
44	1	45
41	4	45
40	5	45
43	2	45
45	-	45
44	1	45
42	3	45
45	-	45

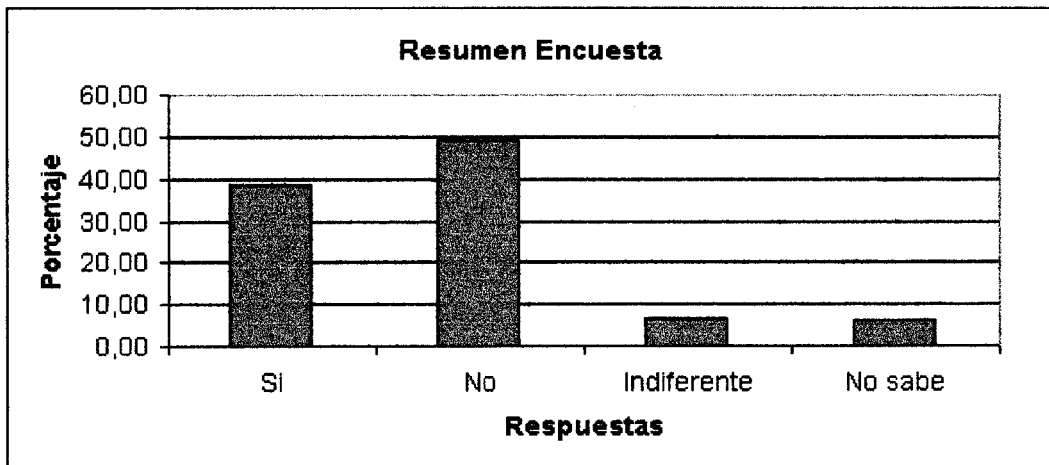
TABLA N° 2

Totales	Total Respuestas	%
Si	519	38,44
No	660	48,89
Indiferente	89	6,59
No sabe	82	6,07

1179

Explicación:

De 45 personas encuestadas el 38,44% responde Si, el 48,89 responde No y 13% no sabe o no responde.



Totales por tipo de preguntas

	Si	No
Cambio	56	51
Capacitación	67	41
Equipo de Trabajo	15	64
Estilo Dirección	119	195
Participación	146	166
Relaciones Humanas	8	32
Satisfacción Trabajo	98	76
Seguridad laboral	10	35

	% Si	% No
Cambio	4.75	4.33
Capacitación	5.68	3.48
Equipo de Trabajo	1.27	5.43
Estilo Dirección	10.09	16.54
Participación	12.38	14.08
Relaciones Humanas	0.68	2.71
Satisfacción Trabajo	8.31	6.45
Seguridad laboral	0.85	2.97

Total preguntas si y no	519	660
Total de preguntas	1.179	

Total % si y no	44%	56%
Total %	100%	

SÓLO ESTA GRAFICADO LAS RESPUESTAS SI Y NO

GRAFICO N°1

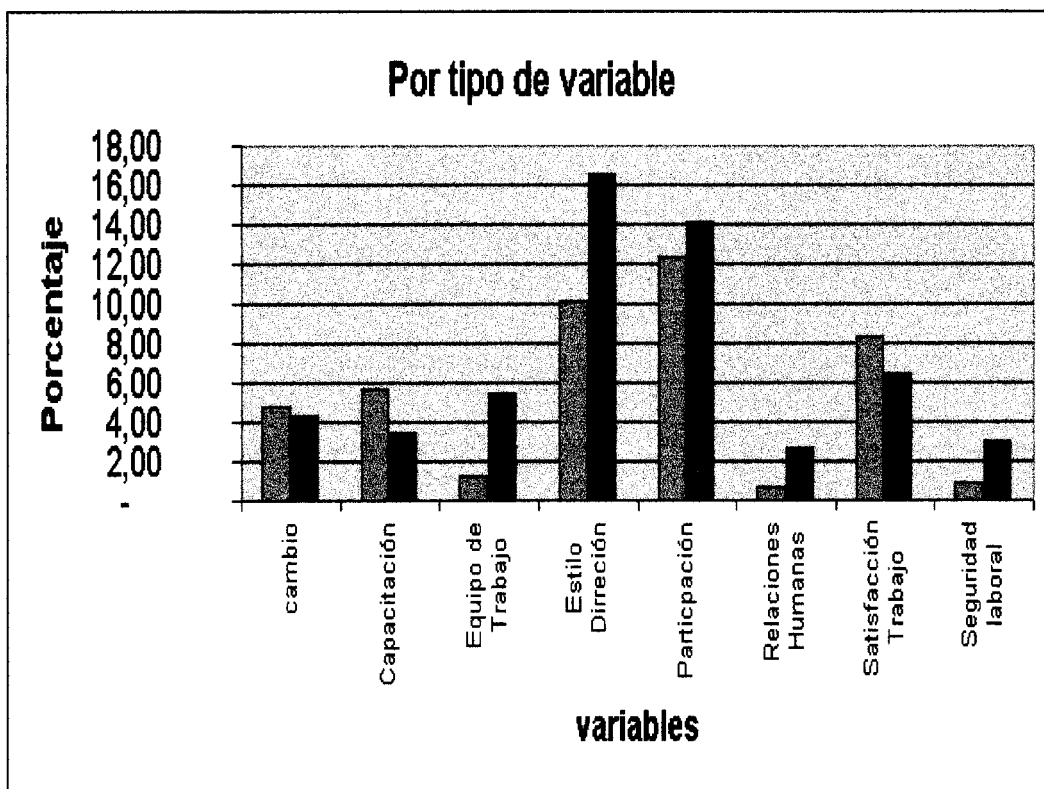


GRAFICO N°2

ELEMENTOS DE AUTOEVALUACIÓN DE LA ENCUESTA
RESPUESTA SI

	SI
Cambio	56
Capacitación	67
Equipo de trabajo	15
Estilo Dirección	119
Participación	146
Relaciones Humanas	8
Seguridad Laboral	10

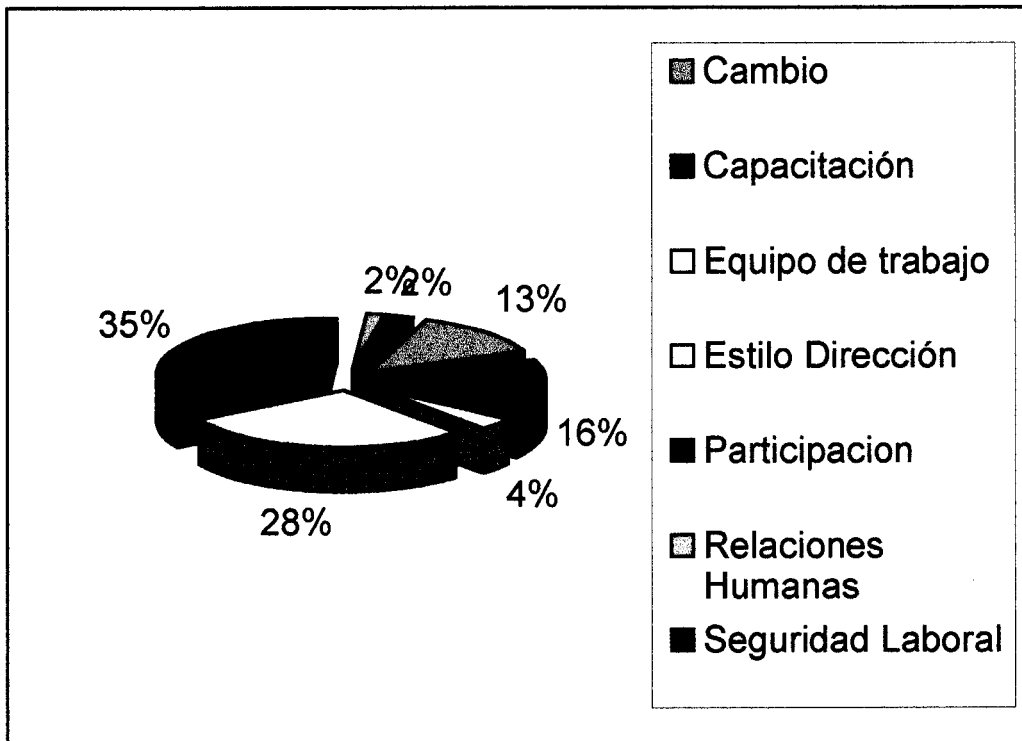


GRAFICO N°3

ELEMENTOS DE AUTOEVALUACIÓN DE LA ENCUESTA
RESPUESTA NO

	No
Cambio	51
Capacitación	41
Equipo de trabajo	64
Estilo Dirección	195
Participación	166
Relaciones Humanas	32
Seguridad Laboral	35

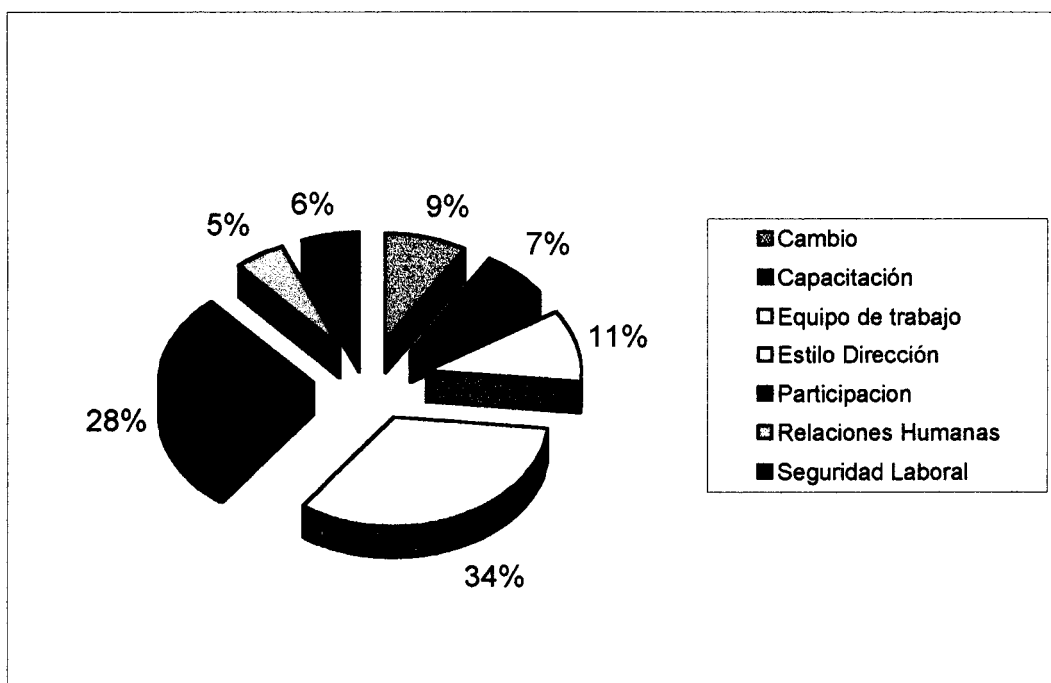


GRAFICO N°4

ELEMENTOS DE AUTOEVALUACIÓN DE LA ENCUESTA
RESPUESTA
INDIFERENTES

	INDIFERENTES
Cambio	14
Capacitación	16
Equipo de trabajo	11
Estilo Dirección	22
Participación	18
Relaciones Humanas	3
Seguridad Laboral	5

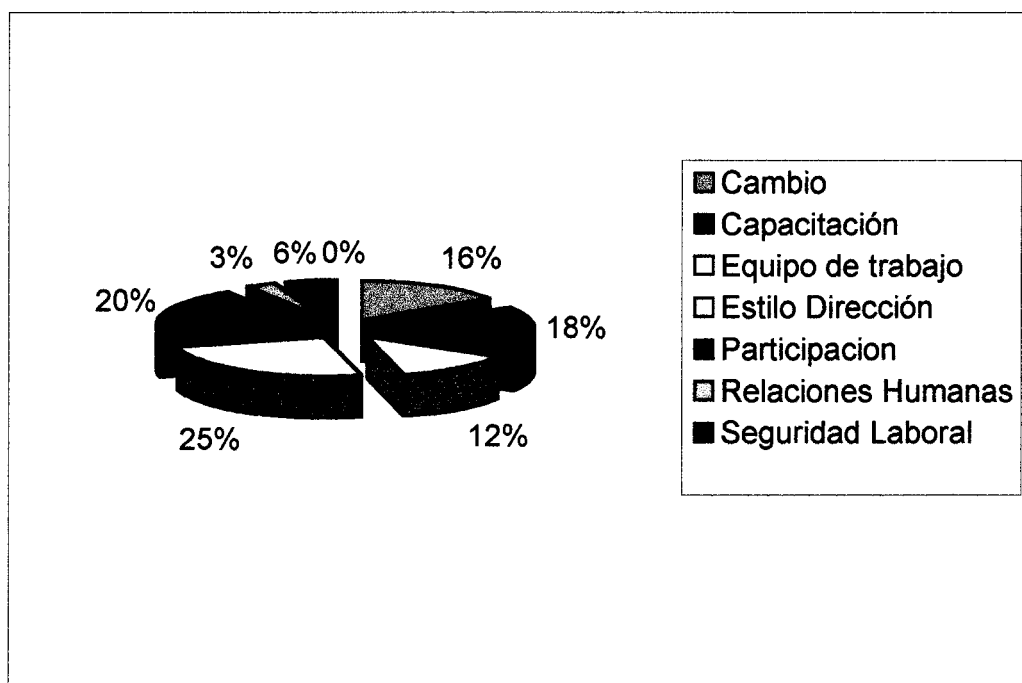
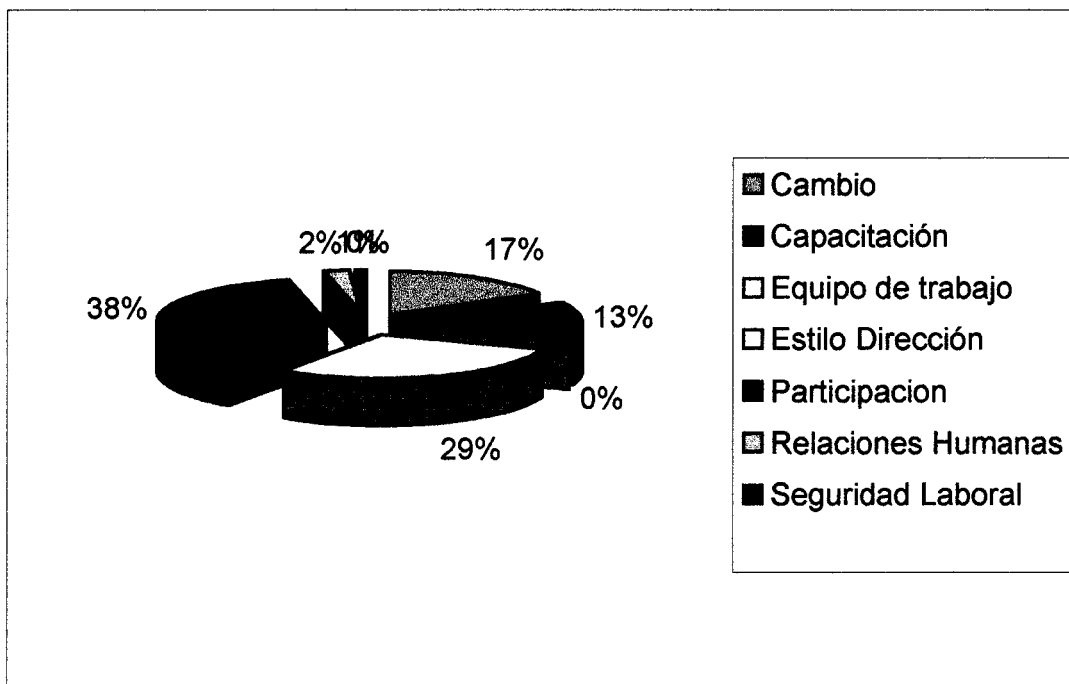


GRAFICO N° 5

ELEMENTOS DE AUTOEVALUACIÓN DE LA ENCUESTA
RESPUESTA

NO SABE

	NO SABE
Cambio	14
Capacitación	11
Equipo de trabajo	0
Estilo Dirección	24
Participación	30
Relaciones Humanas	2
Seguridad Laboral	1



ELEMENTOS DE AUTOEVALUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1. TEMOR AL CAMBIO
2. CAPACITACIÓN Y PODER
3. EQUIPO DE TRABAJO Y COMUNICACIÓN
4. ESTILO DE DIRECCIÓN Y AUTORITARISMO
5. PARTICIPACIÓN Y ALINEACIÓN
6. RELACIONES HUMANAS
7. SATISFACCIÓN EN EL TRABAJO, TRANSPARENCIA Y PROBIDAD
8. SEGURIDAD LABORAL, DESCONFIANZA Y DESESPERANZA

Con estos elementos se pretende dar cuenta del grado de las respuestas de las interrogantes que guiaron este trabajo, informar sobre los cumplimientos de los objetivos comprometidos al inicio de esta tesis y culminar refiriéndonos, brevemente a los elementos arrojados por la encuesta, todos orientados a facilitar un proceso de autoevaluación del proceso de investigación.

En lo que concierne a las preguntas que se formularon en relación con el marco teórico y que plantea van a averiguar que se entiende por Gestión Participativa; cuales serian los requisitos y como la misma podía implementarse en la practica.

RESULTADO ENCUESTA POR TIPOS DE PREGUNTAS

TEMOR AL CAMBIO (Preguntas : N°1-N°11-)

1.- ¿ESTA DEACUERDO CON LOS CAMBIOS QUE IMPLICA UNA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA?

11.- ¿ CONFÍA EN QUE LOS CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SE LLEVARAN A EFECTO?

En la primera pregunta el 60% No esta de acuerdo con lo que implica una modernización de la Administración Pública, sin embargo y en la pregunta 11 el 40% si confía en cierta forma en los cambios.

El Temor se manifiesta claramente cuando se trata de expresar opiniones como una cultura caracterizada por el Temor y la inseguridad, bajo tales condiciones el temor se traduce en un mayor nivel de ansiedad.

La posibilidad de tener un dialogo expedito entre jefe y funcionario resulta ser de una extraordinaria precariedad.

CAPACITACIÓN Y PODER : (Preguntas : N°12 – N°13 – N°20)

12.-¿LE GUSTARÍA CAPACITARSE EN EL TEMA EN LO QUE SIGNIFICA LA GESTIÓN PARTICIPATIVA?

13.- ¿ HA RECIBIDO ALGUNA CAPACITACIÓN DURANTE LOS DOS ÚLTIMOS AÑOS?

20.- CONSIDERA QUE EXISTE ABUSO DE AUTORIDAD EN SUS JEFES INMEDIATOS?

Vale destacar que en la pregunta N°12 el 44% contesto en forma positiva mostrando claramente inquietud por capacitarse en el tema para así poder tener una mayor participación en las reparticiones respectivas.



Y con respecto al poder se demuestra claramente que es normal que el poder sea percibido como concentrado en unos pocos, esta falta de distribución de la autoridad dificulta la flexibilidad que facilite el compromiso con la productividad o eficiencia.

Complementariamente, la investigación ha revelado que existen varios aspectos que limitan el compromiso del personal como para implementar un adecuado proceso de gestión participativa. Por ejemplo, no es común que los funcionarios ayuden a formular las metas y objetivos de sus dependencias o departamentos, ni tampoco, es una práctica habitual el que se felicite al personal por un buen desempeño.

La investigación mostró, que en general, en la administración pública las jefaturas en general, no dejan que el personal determine, como llevar a cabo su trabajo y, por ende, éste carece de espacios para desarrollar su autonomía.

EQUIPO DE TRABAJO Y COMUNICACIÓN : (Preguntas : N°6 – N°9 – N°10-N°15)

6.- ¿ EXISTE TRANSPARENCIA, BUENA COMUNICACIÓN ENTRE LOS SUPERIORES Y LOS FUNCIONARIOS?

9.- ¿SE SIENTE INTEGRADO A SU GRUPO DE TRABAJO?.

15.- ¿EXISTE BUENA COMUNICACIÓN ENTRE LOS SUPERIORES Y LOS FUNCIONARIOS?

En la respuesta de la pregunta N°5 queda claramente de manifiesto, con un 62% de respuestas negativas que la comunicación fluye lentamente lo cual reduce las posibilidades de comunicarse e intercambiar información sobre propósitos y medios para alcanzarlos, y se afecta la posibilidad de generar y fortalecer la voluntad para la acción coordinada entre personas y grupos.

En los servicios públicos, los jefes no suelen consultar las decisiones importantes con sus subordinados, ni tampoco es común que el personal participe en decisiones relevantes y, en

general, no se pide su opinión para tomar decisiones, constatación que reafirma las conclusiones del estudio de la Universidad Católica cuando a propósito de la toma de decisiones, concluye que ésta: “aparece como algo muy lejano a los funcionarios de la Administración pública, lo que los transforma en grupos carentes de dominio, demasiado dependientes e ignorantes de algo tan central como la toma de decisiones”.

Situación que, por cierto, no ha sido desconocida por las autoridades de Gobierno, las cuales se han informado acerca de esta debilidad a propósito de los resultados de diversos estudios efectuados en el sector público y sobre los que Mario Marcel (1997), ha manifestado que “en buena medida las aprensiones de los funcionarios se fundan en las actitudes y prácticas de los directivos”, pues, si bien algunos contasen con la experiencia, vocación y aptitudes para conducir un proceso de modernización institucional, “las capacidades del conjunto de los cuadros directivos del Estado son aún limitadas”, ya que “entre estos sectores tiende a primar la jerarquía, el autoritarismo y la defensa del poder burocrático por sobre el liderazgo, la cooperación y el manejo de técnicas de gestión moderna”.

Los sistemas de comunicaciones presentan diversas deficiencias que obstaculizan la implementación de un proceso de gestión participativa. Entre éstas, se constató una amplia coincidencia en calificar como inadecuados los canales de comunicación institucionales que, en general, impiden enterarse en el momento oportuno de lo que está pasando; no fomentan el intercambio abierto de ideas y, en general, los funcionarios no disponen de información actualizada sobre lo que se espera de su trabajo.

**ESTILO DE DIRECCIÓN Y AUTORITARISMO : (Preguntas : N°3 - N°21-
N°23-N°24-N°28-N°29)**

3.- ¿EXISTE FACIL ACCESO PARA CONVERSAR CON LA AUTORIDAD MAXIMA DE LA ORGANIZACIÓN?

21.- EXISTE VOLUNTAD DE PARTICIPACIÓN CON LOS SUBORDINADOS EN LOS DEPARTAMENTOS?

23.- CONSIDERA QUE LA EMPRESA TIENE EN ENCUESTA LAS OPINIONES O SUGERENCIAS DEL EMPLEADO, TENIENDO LAS MISMAS CIERTA INFLUENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES?

24.- EXISTE DELEGACIÓN DE FUNCIONES DE PARTE DE SU JEFE DIRECTO?

28.- CONSIDERA QUE EN LA ORGANIZACIÓN SE REALIZAN DESPIDOS FRECUENTES?

29.-CONSIDERA QUE LA EMPRESA TIENE ENCUESTA LAS OPINIONES O SUGERENCIAS DEL FUNCIONARIO?

El 64 % de las respuestas a la pregunta N°29 fue contestada en forma negativa lo que implica que en la Administración pública, no existe una orientación hacia las personas y los estilos de dirección predominantes son claramente autoritarios, con ciertos rasgos de paternalismo, y muy distantes del liderazgo que requiere el proceso modernizador.

Los directivos, no permiten la participación utilizando una serie de elementos como: «la manipulación; la utilización del personal; no dan confianza, se guardan información» (*parcializándola*); el trato, también, que hay, y las variaciones diferentes entre las personas que tienen esos dependientes (*tratan de cumplir, y hacer cumplir las directrices a como de lugar*).

Al respecto, el profesor Darío Rodríguez, del Instituto de Sociología de la Universidad Católica, refiriéndose al estudio de clima organizacional en la Administración Pública chilena, señalaba (1996), que éste podía ser caracterizado como de: crisis de la cultura

organizacional; aumento de las expectativas; alto nivel de conflicto; falta de incentivos; deterioro de la autoestima; desvalorización de la imagen del funcionario público y de la administración fiscal, y de crisis de liderazgo institucional, apreciándose la carencia de lineamientos compartidos en toda la administración estatal y una falta de credibilidad del liderazgo, habiendo podido apreciar en su estudio que “gran parte de los jefes de la Administración pública manifiestan que es bueno delegar y que a ellos les gusta hacerlo. Sin embargo, cuando se interroga a los subordinados de esos mismos jefes, aparece otra realidad. El esquema burocrático de las reparticiones públicas se encuentra muy arraigado y los jefes, aunque reconozcan las bondades de la delegación del poder, aunque digan creer firmemente en la participación, en la práctica tienen grandes dificultades para hacer efectivas sus intenciones participativas o de delegación. Podríamos decir que, en este aspecto, existe una intención cada vez más difundida, pero falta todavía la acción que acompañe a esta intención. Es evidente que esta contradicción notoria entre discurso y acción contribuye significativamente a la falta de credibilidad en el liderazgo. El tema de la participación se trata de manera ideológica. Todos o la mayoría de los jefes dicen considerar la participación como algo valioso, pero son muy pocos quienes realmente permiten que sus subordinados participen. Algo semejante sucede con la delegación, y todo esto, unido a la falta de consistencia señalada anteriormente, contribuye a crear este ambiente de falta de credibilidad”.

**PARTICIPACIÓN Y ALINEACIÓN : (Preguntas : N°2 –N°4 - N°5 – N°8 –
N°19 – N°26 – N°25)**

- 2.- ¿ CONSIDERA QUE LOS FUNCIONARIOS TIENEN PARTICIPACIÓN, Y SE LES DELEGA RESPONSABILIDAD?
- 4.- ¿ LE GUSTARIA TENER PARTICIPACIÓN EN ESTOS MOMENTOS EN SU ORGANIZACIÓN?
- 5.- EXISTE ALGUN MOTIVO QUE NO LE PERMITE LA PARTICIPACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN?
- 8.- ¿CREE ESTAR PREPARADO PARA TENER PARTICIPACIÓN EN SU LUGAR DE TRABAJO?
- 19.- ¿CONSIDERA POSIBLE QUE USTED LLEGUE A TENER UNA VERDADERA PARTICIPACIÓN DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN ?
- 25.- ¿ A CONTRIBUIDO A FORMULAR LAS METAS Y OBJETIVOS DE SU DEPARTAMENTO DE TRABAJO?
- 26.- SE CONSIDERA USTED PARTICIPE DE LA ORGANIZACIÓN?

Con respecto a la pregunta N°26 esta fue contestada en forma negativa por un 69% lo que deja de manifiesto que no existe participación en las Organizaciones, y considerando el resultado de la entrevista esta nos permitió afianzar la opinión de los encuestados, en donde los directivos y los jefes no practican la participación, lo cual atenta contra las bases fundamentales para implementar un proceso de gestión participativa.

Complementariamente, si bien el Gobierno ha instruido expresamente a los directivos de la Administración pública sobre la necesidad de que definan claramente el grado de participación que en cada servicio público se estimulará, en la práctica, los resultados de las encuestas revelan que tal directriz no se ha cumplido.

Finalmente, la mayoría de quienes fueron entrevistados concuerda en que el estado de avance hacia una gestión participativa es incipiente o que, derechamente, éste aún no se ha iniciado.

A propósito del proceso de modernización de la gestión pública, la investigación advirtió una relevante paradoja, en el sentido que, si es un hecho indiscutible que las instituciones están permanentemente en una dinámica de cambios y, mayoritariamente, no se comprende este proceso, los funcionarios no están actuando consciente y menos proactivamente (como agentes de cambio, por ejemplo), frente al mismo. Su participación en un proceso de modernización que se supone en plena marcha, al tenor de lo constatado, resulta en extremo pasiva y alienante.

Esta alienación está determinada principalmente por el patrón o estado psicológico que se identifica como «sensación de impotencia o incapacidad para influir en la situación laboral». Sin embargo, es evidente que en lo concerniente a la realidad de los servicios públicos propiamente tal, se aprecia un gran desconocimiento sobre los alcances, significados y potencialidades de la gestión participativa en todos los estamentos de personal, incluidos, por cierto, los directivos y los propios dirigentes de asociaciones de funcionarios a nivel institucional.

RELACIONES HUMANAS : (Preguntas : N°7 – N°18)

7.- ¿ USTED CREE QUE ESTA SITUACIÓN SE DA EN LA MAYORIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS? (Buena Comunicación)

10.- ¿COMO CONSIDERA LAS RELACIONES HUMANAS EN SU GRUPO DE TRABAJO?

18.- ¿CREE NECESARIO CAPACITARSE EN RELACIONES HUMANAS?

En la pregunta N°10 , esta fue contestada en forma negativa por un 71% lo que demuestra claramente que no existe una visión compartida entre los miembros de la Organización y por ende malas relaciones humanas, salvo el círculo más próximo a los niveles

directivos, los demás estamentos del personal de los servicios, desconocen y no han participado en la definición de la visión y misión institucionales.

"Una visión compartida no es una idea... es una fuerza en el corazón de la gente, una fuerza de impresionante poder... cuando la gente comparte una visión compartida está conectada, vinculada por una aspiración común..." La visión compartida, "es el primer paso para permitir que gente que se profesaba mutua desconfianza comience a trabajar en conjunto".

Sin visión no hay tensión o energía creativa, la cual proviene de ver con claridad dónde queremos estar (nuestra visión) y nos indica la verdad acerca de dónde estamos (nuestra realidad actual). Las visiones compartidas "surgen de las visiones personales. Si muchos tienen visiones personales que se traslapan unas con otras, se desarrollará una visión compartida que los atraiga y estimule, con lo que se inclinarán a poner a trabajar su energía para conseguir los resultados deseados".

"La visión indica la dirección en la cual el cambio va a efectuarse y la finalidad que persigue. Es el elemento estable del proceso, el que lo guía durante su desarrollo.

Dentro del fenómeno caótico que es el cambio, la visión suministra una señal para guiarse".

Para crear una visión compartida resulta imprescindible contemplar una etapa de retroalimentación que es la más importante intervención que realiza un consultor. "la retroalimentación es el alma de la organización..., sin retroalimentación la gente está en las tinieblas".

SATISFACCIÓN EN EL TRABAJO, TRANSPARENCIA Y PROBIDAD :

(Preguntas N°16 – N°17)

16.- ¿EXISTE RECONOCIMIENTO POR LABORES DESTACADAS DEL FUNCIONARIO?

17.- ¿USTED TRABAJA CON SATISFACCIÓN?

La pregunta N° 17 fue contestada negativamente por un 60% lo que indica claramente que hay que tener una especial preocupación por tener al funcionario comfortable, agrado en su lugar de trabajo para así obtener un trabajo satisfactorio y por ende una buena gestión participativa.

En la Administración pública se aprecia una falta de franqueza en las relaciones entre funcionarios y jefaturas, como el hecho que no sea habitual que los funcionarios expresen abiertamente su desacuerdo con sus jefes, y que la gente en los servicios no se tenga mucha confianza y porque no hay acciones institucionales que alienten a los funcionarios a decir lo que realmente piensan y a señalar en lo que están en desacuerdo. Con respecto a la variable «ambiente de trabajo», la buena calidad de las relaciones interpersonales no es una realidad percibida masivamente por los funcionarios, aun cuando, en general nuestro estudio reveló que se aprecia poco compañerismo entre los colegas de trabajo y que los niveles de desconfianza, preferentemente, se dan en las relaciones entre directivos y personal, más que en los funcionarios entre sí. En la actualidad, la plena vigencia del incentivo individual que estableció la Ley N° 19.553, se ha convertido en un formidable obstáculo para pensar en una gestión participativa, pues liga los resultados de las calificaciones a un incentivo monetario, con un claro sesgo neotaylorista que favorece sólo a algunos funcionarios, con lo cual se alienta la competencia e inclusive hasta cierto nivel de canibalismo en las relaciones interpersonales de los funcionarios, contrariando la colaboración que supuso la propia.

También esta investigación arroja que existe insatisfacción en cuanto a la transparencia, además de advertir ciertas prácticas reñidas con la ética que afectan las relaciones interpersonales en la administración pública, especialmente, en la falta de probidad, equidad y de credibilidad de las autoridades. Estas imágenes son extraordinariamente graves, y no cabe aquí simplificar o minimizarlas en atención a eventuales motivaciones políticas o de otro orden (un porcentaje significativo de los funcionarios son militantes o simpatizantes de los mismos partidos políticos de las

autoridades de Gobierno), ni tampoco cabe soslayarlas por no haber sido éste un aspecto considerado especialmente por esta investigación.

En semejante contexto, parece oportuno concluir que el clima de trabajo en los servicios públicos, impide desarrollar lo mejor de los funcionarios.

SEGURIDAD LABORAL, DESCONFIANZA Y DESESPERANZA :

(N°14 –N°27 – N°30)

14.- ¿ SE ENCUENTRA SEGURO CON SU PUESTO LABORAL?

27.- SU COMPROMISO CON EL TRABAJO, ES SÓLO POR QUE ES UN MEDIO PARA LOGRAR UN FIN?

30.- SE SIENTE UD., UNA PERSONA FELIZ TRABAJANDO EN SU ORGANIZACIÓN?

La pregunta N°14 fue contestada en forma negativa por un 78% lo que demuestra una inseguridad en el puesto laboral de los funcionarios, con esto queda claramente de manifiesto que esta investigación reciente ha identificado cinco dimensiones que subyacen el concepto de la confianza, las que ordenadas de mayor a menor valor, conforme a la percepción de las personas, son: la integridad (honestidad y veracidad); la capacidad (conocimiento y habilidades técnicas e interpersonales; la consistencia (confiabilidad, previsión y buen juicio para el manejo de situaciones); la lealtad (buena voluntad para proteger y dar la cara por una persona), y la apertura (buena voluntad para compartir libremente ideas e información).

Al respecto, se estima pertinente señalar que , la confianza es una de las condiciones básicas para el manejo constructivo de las emociones, pues la misma, permite a directivos y colaboradores, “disponer de la seguridad que la apertura a comunicar emociones complejas será bien recibida y no dará lugar a represalias ni a maniobras políticas”.

En general, los resultados de la investigación indican que los funcionarios no advierten la posibilidad cierta de cambios y de ahí su desánimo y desmoralización. Sobre esta constatación, se estima tener presente que la «esperanza», es uno “de los atributos de la inteligencia emocional, e implica la creencia de que contamos tanto con la voluntad como con los medios para alcanzar nuestras metas. Nos protege contra la apatía y la depresión, y fortalece nuestra capacidad para soportar la derrota y perseverar en la adversidad”. Diversas investigaciones han demostrado que “las personas se motivan gracias a la psicología de la esperanza, es decir, la expectativa y el deseo de que nuestra situación laboral a futuro será mejor que la actual (o al menos igual de buena)”.

Este desalentador panorama, incide en la posibilidad cierta de iniciar un proceso de gestión participativa sustentable, y que, de todas formas, requiere fundamentarse en una confianza franca abierta entre directivos y el personal de los servicios.

Por tanto, en la Administración pública no se aprecian niveles de confianza mínimos como para sea viable la utilización de un proceso de gestión participativa. “Cuando la confianza es elevada, nos comunicamos fácilmente, con esfuerzo y en el acto. Aunque cometamos errores, los demás seguirán captando nuestro mensaje.

Pero cuando la confianza es escasa, la comunicación requiere mucho tiempo y se hace fatigosa, ineficaz y extremadamente difícil”.

Esta falta de confianza en las relaciones interpersonales, es un hecho extremadamente preocupante, pues, la misma, puede, inclusive llegar a comprometer hasta el nivel de competitividad del país.

“Una de las lecciones más importantes que podemos aprender del análisis vida económica es que el bienestar de una nación, así como su capacidad para competir, se condicionado por una única y penetrante característica cultural: el nivel de confianza inherente de la sociedad”.



CAPITULO SEXTO

CONCLUSIÓN

CONCLUSIONES

FALTA DE CREDIBILIDAD.

BRECHA ENTRE EL DISCURSO Y LA REALIDAD

El desarrollo de esta investigación demostró, que existe una enorme brecha entre discurso de las autoridades de Gobierno, directivos públicos y la realidad percibida por los funcionarios.

“Gran parte de los jefes de la Administración pública manifiestan que es bueno delegar y que a ellos les gusta hacerlo. Sin embargo, cuando se interroga a los subordinados de esos mismos jefes, aparece otra realidad. El esquema burocrático de las reparticiones públicas se encuentra muy arraigado y los jefes, aunque reconozcan las bondades de la delegación del poder, aunque digan creer firmemente en la participación, en la práctica tienen grandes dificultades para hacer efectivas sus intenciones participativas o de delegación. Podríamos decir que, en este aspecto, existe una intención cada vez más difundida, pero falta todavía la acción que acompañe a esta intención. Es evidente que esta contradicción notoria entre discurso y acción contribuye significativamente a la falta de credibilidad en el liderazgo. El tema de la participación se trata de manera ideológica. Todos o la mayoría de los jefes dicen considerar la participación como algo valioso, pero son muy pocos quienes realmente permiten que sus subordinados participen. Algo semejante sucede con la delegación, y todo esto, unido a la falta de consistencia señalada anteriormente, contribuye a crear este ambiente de falta de credibilidad”.

Esta situación, es extremadamente preocupante, porque una de las formas más poderosas de comunicar una nueva dirección, es a través del comportamiento, y nada es más nocivo para comunicar una visión de cambio que parte de sus principales representantes se comporten de manera inconsistente con esta visión, pues decirle a la

gente una cosa y comportarse de manera diferente constituye una excelente forma de socavar la comunicación de una visión de cambio.

En el mismo sentido, si se intenta utilizar estrategias y tácticas manipuladoras para lograr que los demás hagan lo que uno quiere, pero al mismo tiempo nuestro carácter tiene defectos o nuestra capacidad es dudosa no podrá alcanzarse un éxito perdurable. Más allá de la retórica y de las buenas intenciones, si uno resulta ser poco digno de confianza o no lo es en absoluto, no existen cimientos sobre los cuales poder construir un éxito permanente. Complementariamente, "Quienes predicán algo y obran lo contrario pierden el apoyo de las personas que las rodean en la organización".

En el mismo sentido, la confianza goza de un tremendo poder en una Organización. El personal no rendirá al máximo a no ser que crea que se lo trata con justicia, que no existe amiguismo y que todo el mundo tiene su oportunidad, la única manera de crear este tipo de confianza consiste en presentar tus valores y dejar de hacer lo que quieras. Uno debe hacer lo que dice que hará, haciéndolo de forma persistente, a lo largo del tiempo.

A mayor abundamiento, las conclusiones de esta investigación, han reafirmado la opinión de los encuestados sobre la participación, "se puede dar cierto escepticismo en este tema, por cuanto a nivel de discurso de las autoridades superiores de la Administración pública se habla de «desarrollar el trabajo en equipo» y «buscar la participación de los funcionarios en la gestión», sin embargo, en la práctica los funcionarios perciben que se sigue administrando sobre la base de un liderazgo burocrático tradicional".

Ahora bien, esta falta de credibilidad de las autoridades, afecta la posibilidad cierta de emprender un cambio profundo en la Administración pública, las inconsecuencias de juicio y de conducta son extremadamente visibles y producen los denominados "vacíos de confianza", con lo cual los empleados al constatar el incumplimiento de los compromisos de los directivos: "no participan en absoluto, o participan cautelosamente". "Para que los funcionarios sientan un compromiso personal con una iniciativa de transformación, necesitan un nivel relativamente alto de claridad en torno a sus valores y propósitos personales, las iniciativas de cambio generan la necesidad de más reflexión, así como generan la necesidad

de mayor confianza. Esto significa que ocurre un «vacío de reflexión» si los funcionarios no aprenden a reflexionar. Este vacío limitará las posibilidades de entusiasmo genuino y compromiso”.

ESCALA APLICACIÓN DE TÉCNICAS DE PARTICIPACIÓN

La investigación ha permitido concluir que en la Administración pública chilena no existe mayor aplicación de modalidades informales como de tecnologías para facilitar la participación, predominando, en cambio, un amplio desconocimiento de la amplia temática y de modalidades que ofrece la gestión participativa.

Tampoco se aprecian prácticas, sistemas o mecanismos para promover una mayor participación del personal, incluida la capacitación, y no existen indicadores que permitan evaluar el grado de participación ni mecanismos orientados a responder rápida y satisfactoriamente a eventuales iniciativas y sugerencias del personal. Aún cuando los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), contemplan obligatoriamente la participación de los funcionarios, ésta prácticamente no ha existido.

En cuanto a los compromisos de modernización que establecían la obligatoriedad de los servicios públicos de acometer prioritariamente la implementación de instancias de participación, se ha verificado, según se desprende de lo señalado por las propias instituciones en sus balances de gestión integral como en las respuestas a la encuesta aplicada, que sobre este punto no se ha avanzado mayormente.

Por último, las escasas técnicas participativas que se reconocen en nuestra Administración pública, ni siquiera alcanzan a cubrir todas las opciones como de baja participación,⁵⁰ ésta debe constituir un cambio organizacional respaldado por los directivos, con una perspectiva de largo plazo y sistemas organizacionales reforzadores, las técnicas son fundamentales

⁵⁰ De la Puente, Raúl, *Exposición del presidente de la ANEF en el III Encuentro Internacional sobre Modernización del Estado, Centro de Eventos Diego Portales, Santiago 18 de junio de 1997, //En Revista Chilena de Administración Pública N° 16, 1997, p. 77 y ss.*

para facilitar un cambio en el estilo de gestión, pues proveen los mecanismos para inducir a los funcionarios a involucrarse de manera estructurada.

LA PARTICIPACIÓN NO PUEDE IMPONERSE POR DECRETO

Si bien, nuestro país se ha preocupado de legislar sobre la participación en la gestión pública como ocurre en el caso de la elaboración y evaluación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), se ha llegado a plantear la posibilidad de establecer una «Ley de bases para la participación ciudadana»⁵¹ como “un concepto general de participación que tenga aplicación distinta de acuerdo a las diferentes situaciones de cada servicio” que, a nuestro juicio, complementaría la legislación sobre medio ambiente que ya ha formalizado esta participación; en la práctica, la realidad demuestra que si no existe un verdadero y profundo cambio cultural, cobra plena vigencia la siguiente reflexión el discurso, incluso las consignas, si bien son importantes, no resultan ser suficientes para su puesta en práctica, puesto que, «la sociedad no se cambia por decreto».

SÍNDROME DE LA BURBUJA

La investigación, planteaba la existencia de una clara disociación entre las apreciaciones de los directivos y los demás estamentos de personal.

Las respuestas analizadas, mostraron consistente y permanentemente una postura de los directivos, optimista y siempre positiva que contrasta con la percepción mayoritaria del resto de los funcionarios y, estas diferencias de apreciación se dan a propósito de la creación de instancias de participación, la elaboración de reglamentos de calificaciones y cuando se consultó si existían las condiciones y si favorecían, en general, mayores niveles de autonomía e innovación.

⁵¹ Reportaje de la periodista Marcela Alejandra Espinoza: “Rodrigo Egaña: Hay que formalizar legalmente la participación”, en el diario *El Metropolitano* del martes 30 de mayo de 2000, pp. 16-17.

Por tanto, se puede afirmar que los directivos públicos, en general, tienden a encerrarse en sus visiones optimistas y ajenas a la realidad, creyendo que efectivamente se ha avanzado en la modernización como en mayores niveles de participación funcionaria con lo cual se recrea un efecto de tipo "burbuja" que los aísla y les impide hacerse cargo de las evidentes limitaciones que enfrenta el proceso.

DIRECTIVOS Y CARENCIA DE LIDERAZGO

Hasta el momento, la investigación ha acumulado evidencia que permite afirmar que una de las razones principales que permiten explicarse el por qué los esfuerzos modernizadores y en pro de avanzar hacia un estilo de gestión participativo no han logrado los resultados deseados, se relaciona con las posturas que asumen los directivos, responsables del proceso, los cuales, en general, no creen en la participación y son muy autocráticos.

Adicionalmente, la investigación determinó que en cuanto a las causas que explicarían la falta de desarrollo de la gestión participativa, los encuestados se pronunciaron, mayoritariamente, por señalar que ello obedecía a una falta de voluntad de los directivos y de las jefaturas; por la desinformación acerca de sus propósitos y alcances, y por la desmotivación de los funcionarios.

De ahí, entonces, que sea posible sostener que la modernización de la Administración del Estado, en lo que concierne a la participación, se ha caracterizado por no presentar una conciencia mayoritaria entre quienes tienen el deber de traducir las orientaciones, principios y directrices gubernamentales jefes y equipos directivos superiores respecto de la necesidad real y urgente de involucrar a la gente: usuarios (clientes) y personal (funcionarios), en este proceso; pues se vive de un discurso que no resulta coherente con la realidad.

Si bien, en general, se reconoce la importancia trascendental de lograr una Gestión Participativa dentro de las organizaciones, en la práctica, no existe mayor participación de estos importantes actores. Esta situación resulta ser un proceso lento y gradual que

contribuye a erosionar la confianza de los funcionarios, y de parte de los directivos, lo que repercute en que éstos se muestren cada vez más escépticos respecto del verdadero compromiso de los gobernantes con el cambio y la modernización. Tampoco, se aprecia que encuentren adecuados espacios para expresar su opinión y aportar a este proceso. La importancia de los directivos en la modernización y en la implementación de una gestión participativa puede apreciarse en la afirmación de acerca de que ningún trabajo es más vital para una sociedad que el correspondiente a un directivo, a los directivos también les cabe una gran responsabilidad en lo que concierne al cambio cultural que importa "una mayor permeabilidad para la expresión y recepción de emociones asociadas a conflictos, insatisfacciones y frustraciones". "las autoridades tienen un papel central en las emociones, su capacidad para reconocer y permitir la comunicación de estados afectivos en sí mismo y en sus colaboradores es fundamental para poder abordar y resolver dichos estados".

"Los directivos de la mayoría de las Organizaciones representan el mayor obstáculo para la adopción de la gestión participativa y la mayor oportunidad para el cambio". El factor más importante para la creación de organizaciones participativas, es contar con "Directivos con la capacidad y la voluntad de impulsar la transformación", de modo que puedan impulsar cambios fundamentales en la gestión. Sobre la importancia del directivo en el sector público y dado el tiempo que necesita para madurar un cambio cultural profundo, es necesario poner todo el esfuerzo en los aspectos organizativos, funcionales y en los de conducción y gestión. En este sentido, el servidor público y, en particular, el directivo, es la pieza clave de la transformación. Cualquier reforma que se quiera introducir, por parte de los gobernantes, tiene que hacerse en consulta con los funcionarios, en un proceso de comunicación que va desde la cumbre de la jerarquía hasta abajo, y desde abajo hasta el tope, en una doble cadena de transmisión".

Creemos necesario que uno de los aspectos más importantes para mantener y reforzar una cultura, es el papel de los directivos públicos, quienes a "a través de sus acciones a nivel de gestión y a nivel simbólico, fijan las normas no escritas que transmiten al resto de la organización". son estos actores los que emanan buena parte de los valores e

ideología organizativa y son sus actuaciones las que con el tiempo configuran la mitología de la organización".⁵²

En nuestro país, y según la propia confesión de un directivo público de los dos últimos gobiernos de la Concertación, la gerencia pública "es un ejercicio de intuición y de improvisación. Hoy día, en Chile, asumir la dirección de una institución pública es parecido a lo que sucede a una persona cuando se convierte en papá o mamá, de pronto, la vida cambia porque se siente entre manos una gran responsabilidad, presente las veinticuatro horas del día... (y) "sin embargo, la mayoría no ha recibido preparación previa, y el objeto de nuestras preocupaciones no trae instrucciones de manejo".

En parte, esta situación se ha dado por las evidentes deficiencias que presentan las prácticas de reclutamiento y selección del personal directivo que, como las propias autoridades de gobierno lo han reconocido, favorecen la contratación de quienes cumplen con perfiles políticos más que técnicos, aun cuando existe una cantidad importante de administradores públicos y de otros profesionales con post grado en políticas, gerencia y gestión pública, a los cuales el gobierno podría darles la posibilidad de contribuir a mejorar la gestión de las instituciones públicas. Las orientaciones y prácticas del incipiente *management* público chileno, han favorecido aproximaciones neotayloristas y alejadas de visiones que buscan humanizar el trabajo las que, inclusive, conllevan riesgos que favorecen cuadros si bien no ilegales, si, indiscutiblemente reñidos con la ética.

Además, en Chile si bien existe una importante evidencia acerca de la importancia que las autoridades gubernamentales dicen conceder al hecho de contar con gerentes que administren eficientemente sus instituciones, el sesgo elitista de la gerencia en cuanto al rol de liderazgo que denotan sus conceptualizaciones y actuaciones está todavía muy alejado de una plena comprensión respecto de los alcances y verdadero significado de las

⁵² RAMIÓ, Carles, *Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: Cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical*, //En *Revista Instituciones y Desarrollo N° 5*, Instituto Internacional de Gobernabilidad – PNUD. //En *website de :*
internet: <http://www.ugov.org/pnud/revista/prevista.htm>.

diferencias sustantivas entre lo que hoy se entiende por gerencia y liderazgo, aspecto crucial en cualquier proyecto de modernización, todo lo cual configura un cuadro que, en definitiva, atenta contra la esencia de cualquier enfoque que se fundamente en la disciplina del desarrollo organizacional en general y de la gestión participativa en particular.

INEXISTENCIA DE ESTRATEGIA DE CAMBIO

Al tenor de las orientaciones e instructivos gubernamentales, resulta evidente que, desde una perspectiva macro, el sector público no ha contado con una estrategia para implementar una gestión participativa, situación que tampoco parece haber sido abordada en ninguna de las instituciones públicas encuestadas y que formaron parte de esta investigación.

En general, los directivos públicos no han definido clara ni expresamente sus proyectos de participación y, por ende, tampoco han planteado los supuestos en que éstos se fundamentarían, ni menos han establecido una estrategia de cambio, y en los pocos casos en que se ha advertido cierta preocupación, la misma sólo ha sido de orden táctico orientada y centrada más bien a facilitar la implementación de alguna técnica específica, como los círculos de calidad.

Al respecto, podría tenerse presente la estrategia recomendada por Belcher,⁵³ que plantea que considera que existe todo un camino que emprender, el cual, debería contemplar: la concientización de *managers* y supervisores; la evaluación de circunstancias y planificación estratégica; el establecer una evaluación táctica de preparación; contemplar el entrenamiento e implementación, y una fase de calibración, difusión y mantenimiento.

⁵³ BELCHER, John, *Productividad total (Productivity Plus +, 1987)*, ediciones Granica, España, 1996, pp. 141-146.

POTENCIAL DE CHILE PARA LA PARTICIPACIÓN

Si bien los resultados precedentes configuran una serie de obstáculos que, objetivamente, impiden implementar en la actualidad una auténtica gestión participativa en el sector público chileno, el contexto mundial y local, obliga a que autoridades, funcionarios y usuarios continúen avanzando, idealmente, de manera concertada en pro de mayores niveles de participación, tanto en lo que concierne a participación ciudadana como en el ámbito de la gestión participativa (funcionarios), pues no hacerlo será una grave irresponsabilidad que más temprano que tarde, terminará por afectar la competitividad del país y por cierto, también contribuirá a un mayor deterioro en el nivel de vida de nuestros habitantes.

Para utilizar eficazmente a los funcionarios, hay que darles autoridad para que tomen decisiones. Las modas de dirección van y vienen, todos los empleados públicos lo saben. Pero la participación no es una moda; nos rodea: está prácticamente en todas las Organizaciones.

Para devolver el control a los funcionarios, los líderes emprendedores hacen uso de una variedad de estrategias: emplean la gestión participativa para descentralizar la toma de decisiones; alientan el trabajo en equipo; invierten en capacitación y, como contrapartida, para responder a los ciudadanos, articulan las misiones, crean culturas internas alrededor de su código de valores, y se preocupan de medir y difundir sus resultados institucionales.

A los directivos les falta entender qué es la participación y desde ahí ampliar las posibilidades al personal... cuando hablamos de hacer participar a los funcionarios tenemos que cuidar básicamente dos aspectos, el primero es la oportunidad y el segundo la motivación. Los funcionarios expresan "Participamos cuando nos dan la oportunidad, se genera el espacio, existe la forma, se crea el mecanismo. También, cuando la invitación a tomar parte nos resulta atractiva, nos motiva". El desafío que tienen las autoridades es crear los mecanismos y acercarse a los intereses de los funcionarios, para proponerles alternativas de participación que les sean atractivas".

Los funcionarios participan por razones afectivas e instrumentales... Es fundamental contar con nuevos liderazgos, con creatividad, capaz de generar estructuras y procesos colaborativos, que permita la participación real de los funcionarios y que conquiste su confianza".⁵⁴

Si bien en nuestro país, aún es posible advertir un claro predominio de la concepción tayloriana de la administración y por ende de estilos autoritarios de dirección, se plantea que el sistema de administración tradicional se impone a las modas y que la supuesta irrupción de estilos de dirección más participativos sólo serían una nueva forma de aceptar la autoridad, porque hoy las palabras «jefe» o «gerente» no son populares y que, en definitiva, no cree que las organizaciones con un cambio de estilo en la forma de administrar se conviertan en democráticas, pues "siempre habrá quienes tengan más responsabilidad que otros, aunque apliquen otros estilos de dirección", en la práctica, en Chile se está produciendo un cambio de un estilo de administración patriarcal a uno más democrático y participativo, aún cuando se reconocen importantes dificultades, entre las cuales, "las Organizaciones no están capacitadas para cambiar... y (que) el problema no es sólo de líderes, sino también de toda la organización que se resiste a este nuevo sistema de liderazgo y, muchas veces, consideran este cambio de actitud de las jefaturas como signo de debilidad o falta de decisión", en razón de lo cual "el cambio debe ser gradual y tiene que involucrar a toda la organización por tratarse de un trabajo en equipo". Sin embargo, en el último tiempo se advierten algunos cambios que permiten abrigar esperanzas ciertas de que nuestro país puede avanzar a mayores niveles de participación.

LAS BARRERAS DEL MODELO BUROCRÁTICO

Se exponen a continuación un conjunto de limitaciones consustanciales al modelo de organización y de gestión que predomina en los servicios públicos y que dificulta la posibilidad de avanzar hacia una gestión participativa y que por ende debería ser objeto de

⁵⁴ JIMÉNEZ de BARROS, Mónica, *Directora Ejecutiva de Corporación Participa, De la Participación, editorial del diario El Mercurio del 1° de julio de 1996.*

intervención. Si bien no existe un perfil con validez general de la cultura empresarial del sector público chileno, y cada servicio dispone de su perfil cultural propio e individual,⁵⁵ la burocracia modelo subyacente en nuestra Administración pública posee unos valores que son "básicamente impersonales, orientados hacia la tarea y que niegan los valores humanísticos y democráticos, conducen a relaciones deficientes, superficiales y recelosas. Son relaciones «falsas», no auténticas y básicamente incompletas, o sea, que no permiten la expresión natural y libre de los sentimientos. Estas relaciones inauténticas conducen a un estado de «competencia interpersonal disminuida», resultado de las relaciones superficiales y primitivas. Sin competencia interpersonal o un ambiente «psicológicamente seguro», la organización es campo abonado para la desconfianza, los conflictos entre grupos, la rigidez, etc., lo que, a su vez, hace disminuir la capacidad para el éxito organizacional en la solución de problemas".

Los valores burocráticos tienden a subrayar los aspectos racionales del trabajo, relacionados exclusivamente con la labor misma, y a pasar por alto los factores humanos básicos ligados a ésta, lo que tiende a reducir la eficacia organizacional. Los Directivos formados bajo este sistema de valores se hallan mal preparados para desempeñar las intrincadas funciones humanas que actualmente se exige que desempeñen. Su ineptitud y ansiedades conducen a sistemas de discordia y defensa que entran la capacidad de la organización para resolver problemas".

Si la filosofía Organizacional no corresponde con las exigencias para poder alcanzar el estado futuro, se precisa replantear tal sistema de valores.

Los sistemas mecánicos se basan en relaciones de autoridad-obediencia, mientras que los sistemas orgánicos se basan en la seguridad y la confianza mutuas. Los sistemas mecánicos insisten en la división estricta del trabajo y en la supervisión jerárquica, mientras que los sistemas orgánicos fomentan la membresía y la responsabilidad multigrupo. Los

⁵⁵ PÜMPIN, Cuneo, *Cultura empresarial (Unternehmenskultur – Basis strategischer Profilierung erfolgreicher Unternehmen, 1985)* ediciones Díaz de Santos, S. A., España, 1988, p. 65.

sistemas mecánicos fomentan la toma de decisiones centralizada, mientras que los sistemas orgánicos fomentan la actitud de compartir ampliamente la responsabilidad y el control.⁵⁶

Las Organizaciones funcionan sobre la base de un sistema de reglas, de procedimientos y de estructuras que deben garantizar su eficacia.

Complementariamente, la gestión del cambio cultural, también debe considerar una estrategia para superar los principios básicos de las organizaciones burocráticas que obstruyen los procesos de aprender y aprender a aprender. Tres de estas obstrucciones, son:

- 1) la organización burocrática impone estructuras fragmentarias de pensamiento sobre sus empleados, estimulando a que no piensen por ellos mismos; la responsabilidad se diluye; la información no fluye libremente, facilitando el que se persigan objetivos de subgrupos como si fueran fines en si mismos y en donde los empleados son animados a mantener y guardar su lugar predefinido dentro del todo y son recompensados por hacerlo así.
- 2) El principio de la responsabilidad burocrática, que se traduce en un sistema que al premiar el éxito y castigar los errores, incita a los empleados a ocultar los fallos del sistema.
- 3) A menudo hay un vacío entre lo que se dice y lo que se hace. Finalmente, y considerando que las características de este tipo cultural están fuertemente arraigadas en nuestro país en organizaciones del sector público y que, por ende, el modelo burocrático está aún vigente, la implantación de una gestión participativa requiere que las organizaciones adhieran a valores democráticos y humanistas, con lo cual será posible desarrollar "relaciones confiadas y auténticas que aumentarán la competencia personal, la cooperación entre los grupos, la flexibilidad, etc., así como la eficacia y la eficiencia. El inciso 1º del artículo 7º de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la

⁵⁶ FRENCH, Wendell L. y BELL, Cecil H., *Desarrollo Organizacional. Aportaciones de las ciencias de la conducta para el mejoramiento de la organización (Organization Development. Behavioral Science Interventions for Organization Improvement, 1995), 5ª edición, editorial Prentice - Hall Hispanoamericana S. A., México, 1996, p. 75.*

Administración del Estado (artículo 1º, N° 4 de la Ley N° 19.653), ha dejado claramente establecido que en Chile, "los funcionarios de la Administración del Estado estarán afectos a un régimen jerarquizado y disciplinado. Deberán cumplir fiel y esmeradamente sus obligaciones para con el servicio y obedecer las órdenes que les imparta el superior jerárquico", con lo cual se ha dado un mensaje que, resulta ser extraordinariamente destructivo, pues intimida, vuelve dóciles, pasivos y secos a los empleados públicos.

CAMBIO DE PARADIGMAS

Otro aspecto que necesariamente debe ser objeto de intervenciones, se refiere a la comprensión del significado y alcances del extraordinario quiebre paradigmático que hoy viven las Organizaciones.

Lo que necesitamos es un nuevo «paradigma», una nueva visión de la realidad; una transformación fundamental de nuestros pensamientos, de nuestras percepciones y de nuestros valores". "la decadencia del patriarcado, el final de la era del combustible orgánico y los cambios de paradigma del ocaso de nuestra cultura contribuyen todos al mismo proceso global. Por tanto, la crisis actual no sólo es una crisis de individuos, de gobiernos o de instituciones sociales sino también, un período transitorio de dimensiones universales. Como individuos, como miembros de una civilización y como ecosistema planetario hemos llegado aun momento crucial, a un punto decisivo". Un cambio del paradigma social tradicional que privilegia la jerarquía, el poder y el control entre los seres humanos, que concibe la sociedad como una lucha competitiva permanente por la existencia, y en que la subordinación de lo femenino a lo masculino se funda en una 'ley natural'; a un nuevo paradigma holístico (globalizante) y ecológico, que ve al ser humano como parte integrante de la naturaleza, en armonía con ella y no en relación de poder y dominio y que privilegia el desarrollo integral del ser humano, y que implica una modificación total en los distintos ámbitos del quehacer humano.

En nuestro país, en tanto y en relación con la gestión pública, y la necesidad de “un radical cambio de enfoque en la forma de administrar el Estado es solamente un imperativo derivado de los radicales cambios que está enfrentando el mundo. Si se observa la forma en que se está desarrollando la competencia a nivel mundial, es fácil constatar que incluso las grandes corporaciones de los países desarrollados de Occidente han debido embarcarse en procesos de radical cambio de sus enfoques y estilos de gestión. Incluso más, si los miramos con una cierta distancia, crecientemente se ve en ellos un intento cada vez con más frecuencia logrado de cambiar las «prácticas de trabajo»

Para Vignolo, “si llevar adelante un cambio cultural es necesario para las grandes compañías de los países desarrollados, lo es más para los servicios públicos de países subdesarrollados... Hoy más que nunca, es cierto aquello de que lo único constante es el cambio. Y los cambios que se requieren son, en ciertos ámbitos, muy profundos y drásticos. El más profundo de éstos dice relación con nuestra concepción tradicional sobre lo que son las organizaciones, y por detrás de esa noción, nuestra concepción sobre la conducta humana”.⁵⁷

EL MITO DE LA RACIONALIDAD

Las emociones siendo parte de la realidad de las empresas, necesitan ser integradas en la gestión, esto que puede resultar obvio, no lo es “si se considera que por lo general los paradigmas en administración y la formación profesional de ésta se asientan en el supuesto de la racionalidad en el comportamiento humano con lo que se soslaya el papel de las emociones y sus consecuencias en las labores cotidianas de las organizaciones y en sus resultados”.

Por ello, resulta comprensible el que en las organizaciones sea común apreciar incoherencia respecto de las emociones, pues si bien hay conciencia acerca de la necesidad

⁵⁷ VIGNOLO, Carlos, *Gestión de los recursos humanos: factor clave de la modernización*, en Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, *Modernización de la gestión pública*, ediciones Dolmen, Santiago de Chile, 1996, p. 198.

alentar estados emocionales y acciones de motivación "que apelan al entusiasmo, al orgullo, a la solidaridad, que promuevan la formación de lazos afectivos mediante los cuales las personas se identifican y comprometen con la empresa", en razón de lo cual se promueven espacios para que la gente exprese alegría, goce, complacencia y satisfacción, no ocurre o mismo, cuando se trata de expresar estados emocionales vinculados con conflictos, insatisfacciones o frustraciones, y menos aún tratándose de emociones más intensas como el miedo, la tristeza, la vergüenza, el rencor, la rabia, los celos y la envidia, los que de darse tienden a ser reprimidos severamente, con lo cual la falta de expresión de las mismas, puede afectar el desempeño de la organización y deteriorar las relaciones interpersonales provocando "distanciamiento, desconfianza y suspicacia, que en el corto plazo puede repercutir en la calidad de las tareas que las personas deben abordar juntas".

De ahí, entonces, la relevancia que tiene la comunicación de las emociones como un valor central para el desempeño de la empresa y la calidad de vida de las personas en el trabajo, pues su represión, puede ocasionar un alto potencial destructivo, en razón de lo cual, y para que sea posible el cambio cultural que permita su expresión, las organizaciones deben comprometerse en actividades educativas que permitan a las personas aprender "a conocer sobre distintos tipos de emociones, situaciones que las activan, sus consecuencias, y muy especialmente, aprender a comunicarlas y a procesarlas en forma constructiva" "las autoridades tienen un papel central en las emociones, su capacidad para reconocer y permitir la comunicación de estados afectivos en sí mismo y en sus colaboradores es fundamental para poder abordar y resolver dichos estados".

EL IMPERATIVO DE LA PARTICIPACIÓN

Los tiempos han cambiado: en lo sucesivo la puesta en marcha de un *management* participativo ya no depende de la buena voluntad del directivo: es una obligación, impuesta por las nuevas condiciones de la guerra económica".

Si de lo que se trata es de avanzar hacia una gestión de calidad, "la participación completa o la implicación de todos los empleados es uno de los principales aspectos de toda acción sobresaliente en materia de calidad. Sin una participación completa, no se consigue triunfar," observación que debe entenderse en relación con la idea de sinergia, consustancial al trabajo en equipo que es un concepto clave en la administración de la calidad total.

En la década de los ochenta, Konosuke Matsuhita estremeció a los industriales de Occidente cuando al referirse a la supremacía comercial de Japón, planteaba: "Para nosotros, el arte de la gerencia es precisamente el arte de movilizar y aunar los recursos intelectuales de todos los empleados al servicio de la firma. Solamente valiéndose de la capacidad intelectual de todos sus empleados, una firma puede afrontar exitosamente la turbulencia y las coacciones del ambiente actual". Agregando a continuación que "esa es la razón por la cual nuestras compañías dan a sus empleados tres o cuatro veces más entrenamiento que las suyas. Esta es la razón por la cual ellos fomentan dentro de la empresa intercambio y comunicación tan intensivos; por la cual buscan constantemente sugerencias de todo el mundo y por la cual exigen del sistema educativo mayor número de graduados, así como también gente brillante y bien educada con conocimientos y aptitudes variadas; esta gente es la sangre vital de la industria". Esta transformación de la gerencia, se manifiesta en que la supervivencia de un gerente está en la capacidad de mantenerse al ritmo del ambiente cambiante y ser un modelo para sus empleados. En la actualidad, se trata de concertar acuerdos más que impartir órdenes; intercambiar información de manera abierta, en vez de ocultar información; exigir resultados, más que esperar que los empleados trabajen largas horas; enfatizar el desempeño de los equipos, en vez de enfatizar el desempeño individual; tomar decisiones después de hacer análisis con los empleados afectados, más que obtener aprobación de arriba en cuanto a decisiones; permitir que el empleado realice las tareas, en vez de hacer que se cumplan las tareas; dar reconocimiento, y no tomar el crédito por el trabajo hecho por los empleados, explicar por qué es necesario hacer las cosas, y no decir cómo se deben hacer; cambiar la estructura, y no trabajar dentro

de la estructura; la retribución más importante es el desarrollo del empleado y no la autopromoción; considerarse un gerente de desarrollo humano y no el jefe; trabajar con quien sea necesario, en vez de seguir la cadena de mando, considerarse un jefe de procesos, y no un jefe de una disciplina; enfatizar urgencias, aprobar tiempos, y no determinar la programación; etc.

Durante muchos años la máxima prevaleciente en el *management* era: «Dirección empresaria es lograr que el trabajo sea hecho por otros». La cuestión importante era el trabajo: los «otros» eran molestias que deberían ser resueltas dentro de normas previsibles. Los *managers* son ahora advertidos para entender que tienen *personas* trabajando para ellos; que el trabajo se hace mediante seres humanos como ellos, cada uno con fuertes deseos de reconocimiento y participación”.

EL CUESTIONAMIENTO DE LA OBJETIVIDAD

Como seres humanos sólo percibimos los fenómenos de las cosas, es decir lo que parecen, pero no lo que son, y vivimos sobre la base de una realidad inventada, opinamos que el mundo y las personas son de una determinada manera, etc es imposible dirigir un sistema vivo; sólo podemos aspirar a llamar su atención. La vida sólo acepta socios, no jefes, porque la autodeterminación está en la raíz misma del ser”.⁵⁸

Los investigadores chilenos Humberto Maturana y Francisco Varela “basan sus argumentos en la idea de que los sistemas vivos se distinguen por tres características: autonomía, circularidad y auto-referencia. Estas dirigen la capacidad de auto-crear o auto-conservarse”. “característica de los sistemas vivientes de renovarse continuamente y de regular este proceso de tal modo que la integridad de su estructura es mantenida.” Maturana (1991), plantea que “al establecer que somos estructuras cerradas y que lo que nos pasa siempre tiene que ver con nosotros porque vivimos el mundo que nosotros mismos

⁵⁸ WHEATLEY, Margaret J, y KELLNER-ROGERS, Myron, *La paradoja y las perspectivas de la comunidad*, en HESSELBEIN, Frances et al., *Fundación Drucker, La comunidad del futuro (The community of future, 1997), ediciones Granica, Barcelona, España, 1999, pp. 28-29.*

configuramos en la convivencia, el lenguaje resulta fundamental porque es el instrumento con el que configuramos el mundo en dicha convivencia. Los seres humanos existimos en el lenguaje, que es el espacio de coordinaciones conductuales consensuales en que nos movemos”.

Las consecuencias de tal conceptualización son trascendentes y han significado un verdadero terremoto paradigmático en lo que concierne a la percepción, pues “cuestiona el supuesto básico que ha estado presente en una amplia gama de vertientes y teorías científicas: la existencia de una realidad objetiva, independiente del observador, que puede ser conocida por éste”.

La fuerza del argumento de Maturana es que no podemos tener jamás conocimiento acerca de la realidad externa. Podemos tener una estructura que refleja nuestra historia de interacciones en un medio pero este medio no está formado de «cosas» que son conocibles. Se puede hablar acerca de un mundo pero al hacerlo actuamos como «observadores»: Un observador es un ser humano, una persona, un sistema que puede hacer distinciones y especifica qué es capaz de distinguirse como una unidad... y es capaz de cooperar como si fuera externo (distinto de) las circunstancias en las cuales el observador se encuentra así mismo. Todo lo que se diga se hace desde un observador a otro observador, que puede ser él mismo.”

Lo que es diferente y genial en el discurso de Maturana ⁵⁹ es el reconocimiento que las distinciones caen en un dominio consensual; esto es, que presuponen algún tipo de interacción social en el que se incorpora el observador”. Adicionalmente, el propio Maturana (1996), sostiene: “nosotros como observadores nunca escuchamos en el vacío, siempre aplicamos algún criterio particular de aceptación de lo que sea que oigamos (veamos, toquemos, olamos..., o pensemos), aceptándolo o rechazándolo de acuerdo a si satisface o

⁵⁹ MATURANA, H., *Biology of language*, p. 31, citado por FLORES, Fernando y WINOGRAD, Terry, *Hacia la comprensión de la informática y la cognición. Ordenadores y conocimiento: fundamentos para el diseño del siglo XXI*, colección ESADE, editorial Hispano Europea, España, 1989, p. 81.

no tal criterio en nuestro escuchar". El mismo autor, sostiene que "los seres humanos no somos como tales seres primariamente racionales. Lo que sí somos en tanto seres humanos, es ser seres que viven en el lenguaje y el emocionar en redes de conversaciones que consisten en el entrelazamiento del emocionar y el razonar. Los seres humanos somos seres emocionales y racionales en un vivir cultural en el que emoción y razón se entrelazan de manera inseparable". En otro texto, Maturana⁶⁰ plantea que "en la medida en que somos sistemas determinados en nuestra estructura, todo lo que nos pasa tiene que ver con nosotros. Si alguien dice algo, yo escucho algo, pero lo que escucho está determinado en mí. El que escucha determina lo que escucha, no el que habla... Uno tendría que atender al escuchar del otro cuando uno dice algo, si quiere honestamente ser oído para entrar en un proyecto común, porque uno puede decir algo en un cierto dominio, y ser escuchado en otro dominio. Lo mismo debe hacer el otro si quiere colaborar con uno... cuando uno se conecta con el otro en la emoción y se mueve con el otro en el coemocionar armónico con él o ella, se mueve en el escuchar del otro, y por lo tanto se mueve con él o ella en su razonar. Esto es necesario para que el otro pueda entender lo que uno dice. Pero al mismo tiempo el otro, si quiere oír lo que uno dice desde el decir del que habla debe hacer lo recíproco, si no sólo sigue escuchándose a sí mismo. Esto todos lo sabemos cuando no pasa decimos que el diálogo no fue posible. Si nos movemos en una conversación en el coemocionar como en un baile, nos seguimos mutuamente en el fluir de la emoción y la razón, y nos entendemos. No hay posibilidad de que uno entienda el razonar de otro en una conversación si no se encuentran ambos en el mismo emocionar".

Estas reflexiones, derivan en que este autor plantee: "lo que no hemos incorporado a la vida cotidiana no lo sabemos, y si hablamos de ello, hacemos literatura; la confianza es el fundamento de la convivencia social... de hecho, no hay sustituto para la confianza en las relaciones humanas, y sin confianza no hay fenómeno social". Luego, para vivir en un

⁶⁰ MATURANA, Humberto, *El sentido de lo humano*, Dolmen ediciones, Santiago de Chile 7ª edición, 1991, pp. 34 y 35.

ambiente de respeto en que prevalezca la confianza, Maturana ⁶¹ afirma: "No es un ser humano nuevo el que necesitamos, sino un cambio cultural. El cambio cultural pasa por el cambio en el emocionar. Yo creo que todos disponemos de los elementos para que esto suceda, ya que estos tienen que ver con nuestra educación en el ámbito «matrístico» de la relación del niño con la madre. Esta es una relación fundada en la confianza recíproca; en las acciones de aceptación del otro como legítimo otro en la convivencia. Lo que tenemos que hacer es recuperar ese modo de vivir como aspecto legítimo de la vida adulta... cada vez que uno respeta al otro, obtiene respeto; cada vez que acepta la legitimidad del otro obtiene legitimidad. En cambio, si uno empieza a manipular una situación, el otro ve inmediatamente la falta de sinceridad y tiene la experiencia de ser negado".

LA PARTICIPACIÓN Y LA INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La participación, seriamente lograda, es la salida de la incertidumbre y de las fantasmales apariencias de este mundo no objetivo en el que vivimos. Necesitamos una amplia distribución de información, puntos de vista e interpretaciones si queremos entender el significado del mundo.

La lógica demuestra que es imposible esperar que cualquier plan o idea sean reales para los empleados si ellos no tienen la oportunidad de interactuar personalmente con dicho plan. La realidad surge de nuestro proceso de observación, de decisiones que nosotros en cuanto a lo que vemos. Por lo tanto, no podemos hablar con la gente de la realidad porque no hay ninguna para describir si ellos no han estado allí. La gente sólo puede comprender la realidad de un plan mediante su interacción con él, creando las diversas posibilidades a través de procesos personales de observación". ⁶² Sobre la base de estos argumentos, resulta perfectamente comprensible el fracaso de centenares de consultorías efectuadas en el sector público, a raíz de las cuales han quedado voluminosos y, por cierto, en muchos

⁶¹ MATURANA, Humberto, *La objetividad. Un argumento para obligar*, Dolmen ediciones, Santiago de Chile, 1997, pp. 20 y 124.

⁶² MATURANA, H., *El sentido de ...*, op. cit., pp. 60 y 61.

casos excelentes informes, fenómeno también conocido como «racionalización pasiva», sin que se haya producido ningún cambio, como también el por qué la publicitada modernización de la gestión pública todavía no ha logrado prender en los funcionarios. Ello por cuanto no ha existido “pertenencia” (los eslabones personales con la organización, el sentimiento cargado de emoción que puede inspirar a la gente). La mejor forma de fundamentar la pertenencia es confiar el proceso de creación a quienes serán encargados de ejecutarlo. Nunca alcanzaremos el éxito si solo presentamos un plan en su forma final a los empleados. No sirve de nada pedirle a la gente que firme cuando no participaron en su diseño hasta sentirlo como una cosa viviente y palpitante”,⁶³ que es lo que, precisamente, ha sucedido a propósito de la elaboración y evaluación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), en que se ha demostrado que estas prácticas son comunes en la mayor parte de los servicios públicos.

NUEVAS HABILIDADES Y PODER CENTRADO EN PRINCIPIOS

El reconocimiento de que el mundo es complejo, interminable y cambiante, acorde con su naturaleza cuántica, requiere cambiar nuestros hábitos centrados en describir tareas por facilitar procesos, siendo imperativo que nos capacitemos en construir relaciones, y que aprendamos nuevas destrezas para “escuchar y comunicamos, para actuar en grupo, porque estos son los talentos útiles para establecer relaciones. Incluso el poder organizacional es un fenómeno cuántico, porque es la capacidad generada por las relaciones, es una energía que sólo puede tomar forma existencial mediante las relaciones y la capacidad para crear vínculos. Siendo energía, el poder no puede confinarse a funciones o niveles como lo demuestran diversas experiencias con gerencias participativas y equipos gerenciales autónomos: “lo que potencia su carga, positiva o negativa, es la calidad de las relaciones. Aquellos que se inclinan por la coerción o el desprecio, crean energía negativa. Otros que están abiertos totalmente a los demás, crean energía positiva. El amor en las

⁶³ MATURANA, H., *El sentido de ...*, op. cit., pp. 105

organizaciones, entonces, es la fuente más poderosa de la que podemos disponer. Y todo porque habitamos un universo cuántico que no sabe nada de sí mismo, más allá de sus relaciones".⁶⁴

Para Humberto Maturana, afirma que provienen de la comprensión y conocimiento biológico, en el dominio relacional humano, como seres vivientes, "el amor es una emoción, un modo de vivir juntos, un tipo o clase de conductas relacionales en los sistemas vivientes. El amor como aspecto de la realización de nuestra vida animal, es un fenómeno biológico. El amor no es un sentimiento ni una sensación; el amor no es una recomendación para vivir mejor en compañía. Como emoción, como un tipo de conductas relacionales, el amor es muy simple, y puede ser caracterizado haciendo referencia a las circunstancias cuando hay amor: el amor se produce cuando en nuestra vida en interacciones con otros seres, el otro, no importa quién o qué sea o pueda ser, surge como otro legítimo en coexistencia con nosotros. O, lo que es lo mismo, el amor (el amar) es la emoción que constituye y conserva la vida social".⁶⁵

Maturana sostiene que "las relaciones de trabajo no son relaciones sociales, puesto que son relaciones que surgen en el compromiso de llevar a cabo una tarea a cambio de una retribución, y que las relaciones jerárquicas no son tampoco relaciones sociales, puesto que se originan en la abnegación y negación del otro en una dinámica de dominio y sumisión". Para este autor, "la colaboración no se da en la obediencia, la colaboración es una coparticipación en un quehacer que constituye y reafirma el mutuo respeto. La obediencia niega el mutuo respeto y constituye la negación de sí mismo y del otro".⁶⁶

El líder honra al seguidor y éste opta libremente por colaborar, porque él también honra al líder. El carácter distintivo del poder centrado en principios es la influencia

⁶⁴ MATURANA, H., *El sentido de ...*, op. cit., pp. 70 y 71

⁶⁵ MATURANA, H., *El sentido de ...*, op. cit., pp. 56 y 57.

⁶⁶ MATURANA, H., *El sentido de ...*, op. cit., pp. 46 y 207.

sustancial, proactiva. Es un poder sustancial porque no depende de que al seguidor le ocurra o no algo deseable o indeseable. Ser proactivo es adoptar opciones continuamente, basándose en principios a los cuales se está firmemente sujeto. Y el poder centrado en principios se origina cuando los valores de los seguidores y los del líder coinciden", con el poder centrado en principios queda de manifiesto el control; pero no es un control exterior: es el autocontrol. El poder se origina cuando los individuos perciben que sus líderes son honorables, y por eso confían y se inspiran en ellos". Si bien las opciones que se le presentan aun líder son múltiples, si éste quiere aumentar su poder centrado en principios debe adoptar un compromiso a largo plazo. La confianza en las relaciones, que es el sustento de este tipo de poder no se puede establecer de manera ad hoc: "no se puede fingir sinceridad por demasiado tiempo. A la larga, los líderes quedan al descubierto". Por ello, mientras más honrado, respetado y genuinamente considerado sea un líder, más poder legítimo tendrá respecto de los demás. Su poder dependerá, en definitiva del trato que ellos den a las personas. La confianza es frágil. Se requiere de mucho tiempo para lograrla, se puede destruir con facilidad y es difícil volver a ganarla. La confianza en los administradores y líderes de equipos, se puede lograr cuando ellos: demuestran que están trabajando por los intereses de los demás, así como por los propios; son jugadores del equipo; practican la apertura; son justos; hablan de sus sentimientos; muestran consistencia con los valores básicos que orientan su toma de decisiones; conservan las confidencias, y demuestran capacidad.

La persuasión, respetando las opiniones de los demás; la paciencia con el proceso y la persona, la delicadeza, en oposición al rigor y la dureza; la disposición a aprender de los demás; la aceptación, evitando juzgar a los otros; la bondad y sensibilidad; la actitud abierta respetando las perspectivas del otro, en vez de concentrarse sólo en sus comportamientos; la confrontación compasiva, admitiendo errores que no menoscaben la iniciativa; la consistencia, manteniendo en periodos de crisis el estilo de liderazgo, y la integridad armonizando honestamente las palabras y los sentimientos con los pensamientos y los actos. La modificación de las relaciones interpersonales que requiere el nuevo paradigma ,

debe ser abordada desde la más temprana infancia, pues, a su juicio, es decisiva la forma en que los niños aprenden de una manera inconsciente las formas de relacionarse entre los seres humanos, en razón de lo cual "tenemos que fortalecer una cultura que revalorice valores tales como la solidaridad, la compasión y el amor entre otros y que propicie una colaboración natural entre los sexos. En síntesis, posiblemente la forma más efectiva de avanzar hacia un modelo solidario, es construir desde la familia, en la vida cotidiana, el respeto por los derechos humanos. Haciéndonos partícipes responsablemente de nuestra evolución cultural podemos ingresar a una nueva era solidaria".⁶⁷

SÍNTESIS DE LAS CONCLUSIONES

La investigación demostró que no se percibe la importancia de la participación, la cual no es comprendida como un elemento esencial de integración en la Organización.

La decisión del ex Presidente Frei por avanzar hacia una gestión participativa en 1997, si bien significó una toma de conciencia por parte de la autoridad respecto de la importancia de la participación y puede, por tanto, estimarse como un claro avance. Desde una perspectiva histórica, esta aproximación a la gestión participativa como estrategia de cambio en el sector público, en los términos en que fue definida por el Gobierno, sólo puede ser calificada como «blanda» o «simple», porque restringía la participación de los funcionarios sólo al nivel de sugerencias y, como más, al establecimiento de círculos de calidad. Conceptualización que, por lo demás, se encuentra bastante alejada del consenso mayoritario, en cuanto a estimar que la participación, en mayor o menor medida, afecta el modo en que se adoptan las decisiones.

Asimismo, y conforme al marco teórico que ha servido a este trabajo, tal definición gubernamental presenta una evidente limitación, puede ser entendida sólo como una postura «utilitarista» de la dirección, con lo cual, inclusive, puede llegar a resentir gravemente la credibilidad y la confianza de los funcionarios. Además, las organizaciones

⁶⁷ VARGAS, M., *op. cit.*, pp. 9-18.

que operan con tal enfoque no llegan a cambiar la estructura organizacional ni transforman la cultura organizacional de modo de promover sostenida y crecientemente mayores niveles de participación.

En el mismo año 1997, la promulgación de un programa que después fue difundido como política y orientaciones en calidad de servicio y participación ciudadana y la posterior dictación de la Ley N° 19.553 y su reglamento que posibilitó la participación obligatoria de los funcionarios en la formulación y evaluación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), si bien significaron nuevos hitos en pro de mayores niveles de participación, los resultados de esta investigación han demostrado que, en la práctica, no se ha avanzado mayormente sobre esta materia. En efecto, mantienen plena vigencia las conclusiones sobre el proceso de modernización, que señalaban que existe la percepción de que el proceso no ha sido participativo ni difundido entre los funcionarios, principalmente, entre los menos calificados, y que éste sería el mayor obstáculo al proceso de modernización, porque ha sido implementado como todo proceso burocrático, es decir, sin la participación de los subordinados y de manera extremadamente jerarquizada y vertical.

Lo que permite concluir que hasta el año 1999, el Gobierno asumía la participación como un proceso gradual que cada vez se había conceptualizado de una manera más amplia; luego, y por efecto del cambio de la normativa citada, el énfasis exigido a los servicios públicos se ha focalizado y restringido a la participación a que obliga la legislación sobre los PMG y las prioridades iniciales de esta temática que contemplaba específicamente el plan estratégico de modernización, hoy ni siquiera son mencionadas.

A modo de resumen se puede sostener que el interés por la participación ha ido de menos a más, pero que en la actualidad se aprecia una paralización que de no mediar nuevas iniciativas, podría hasta caer en evidentes retrocesos. De ahí que sea posible sostener que aún estamos lejos de que las autoridades gubernamentales reconozcan, plena y totalmente, el legítimo derecho de los funcionarios a participar en el proceso de modernización. Ello, por cuanto, a nivel de los más reputados tratadistas existe consenso respecto de que un aspecto clave y distintivo de la participación es la posibilidad cierta de involucrarse o tener

responsabilidad en el proceso de toma de decisiones, aspecto crucial que, sin embargo, no ha estado presente en ninguno de los esfuerzos de conceptualización que el Gobierno ha formulado hasta la fecha en relación con esta temática. Se estima que este es un derecho legítimo, por cuanto las principales entidades mundiales de asistencia técnica y crediticia a los países en desarrollo, así como los más prestigiosos especialistas, coinciden en calificar a la participación como la más formidable de las herramientas para producir cambios culturales consistentes, y para asegurar un real impacto o efectividad de la Gestión .

ELEMENTOS DE AUTO EVALUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

En lo que sigue se pretende dar cuenta del grado de respuesta de las interrogantes que guiaron este trabajo, informar sobre el cumplimiento de los objetivos comprometidos al inicio de este proyecto, y culminar refiriéndonos, brevemente, a los elementos considerados en la encuesta, orientados a facilitar un proceso de auto-evaluación del proceso de investigación.

INTERROGANTES

En lo que concierne a las preguntas que se formularon en relación con el Marco teórico y que planteaban averiguar qué se entiende por gestión participativa; cuáles serían los requisitos y cómo la misma podía implementarse en la práctica, se estima que las mismas han sido suficientemente contestadas . Luego, en cuanto a la interrogante que indagaba sobre la existencia de la gestión participativa, el Marco teórico, aporta antecedentes de la gestión participativa. Por último, en cuanto a la gestión participativa, se ha señalado que la participación impregna los esfuerzos de esta disciplina y en cada intervención basada en ella, la participación siempre juega un papel fundamental. Sobre las preguntas orientadas a diagnosticar cómo se ha implementado la política y las orientaciones del Gobierno en la práctica, los antecedentes recogidos en encuestas,

entrevistas, aportan información que permite conocer cuál es la situación que en esta materia se presenta hoy en el país.

OBJETIVOS

Se estima que este trabajo entrega información suficiente sobre las características de la gestión participativa que se podría implantar en la Administración pública chilena. Una exhaustiva investigación bibliográfica ha permitido aportar antecedentes sobre los planteamientos desarrollados por la moderna teoría del *management* y del DO referidos específicamente a esta temática. Los datos recopilados, sistematizados y presentados en este trabajo, pueden ser útiles para los responsables y protagonistas del proceso como aporte en la construcción de un diagnóstico, y también pueden servir para emprender nuevas investigaciones. El objetivo final en cuanto a identificar elementos que sirvan para fundamentar una o más alternativas de intervención susceptibles de emplearse sobre la base de la Gestión Participativa.

PROCESO DE INVESTIGACIÓN

En esta tesis, además del estudio de un amplio número de fuentes secundarias, se utilizaron encuestas, entrevistas, la observación y métodos indirectos como la reproducción y análisis de reflexiones de estudiosos y autores que se referían específicamente a la realidad objeto de estudio. Al respecto, los métodos de investigación pueden evaluarse desde tres perspectivas distintas: 1) la capacidad de generalización, a la que también se hace referencia como validez externa, 2) la precisión en el control y medición y 3) el realismo del contexto. Estimamos que, en general, las técnicas utilizadas satisfacen dichos estándares. Para evaluar las conclusiones, uno de los aspectos es determinar si los resultados del estudio son congruentes con los resultados de investigaciones anteriores. Al respecto, y como se ha demostrado, muchas de las conclusiones de este trabajo, Otro elemento necesario de destacar se refiere a la consistencia que redundará en mayores niveles de

confiabilidad en los datos, al haber planteado en los instrumentos de recopilación de datos como las encuestas, diversos ítem de control (semejantes) que, en definitiva, permitieron al tabular, sistematizar y analizar las respuestas, velar permanentemente por la confiabilidad de los datos. Por último, otro aspecto interesante, y que no ha tenido más explicación que el simple azar, es que guardando las proporciones que una muestra tan pequeña e intencionada como la que esta investigación involucró como fue el personal de Gobernación Provincial de Cachapoal y personal de la Intendencia Regional de la VI Región.

La evaluación de un estudio de investigación debe satisfacer la respuesta a tres preguntas: ¿es válido?, ¿es confiable? y ¿se puede generalizar?. A la luz de las evidencias aportadas y teniendo presente las limitaciones, se estima que este trabajo satisface esas condiciones.

Por último, es importante reportar fallas y omisiones que permitan mejorar futuras investigaciones, lo que también se ha efectuado en distintos momentos de esta tesis y siempre que fue posible se matizaron los hallazgos en los contextos de investigaciones anteriores así como lo que se refiere a las constataciones aportadas por el Marco teórico. Cumplidos los objetivos que se planteó al inicio de esta investigación, sólo queda reiterar nuestros agradecimientos a todas las personas gracias a cuyo apoyo fue posible concluir este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- ❖ MARCEL, Mario, Modernización de la Gestión Pública: La Experiencia Chilena, copyright CEFIR, 1997-8, en website de Internet: <http://www.cefir.org.uy>.

- ❖ RODRÍGUEZ, Darío, Clima organizacional en la Administración pública chilena, //En Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Calidad de servicio y atención al usuario en el sector público, ediciones Dolmen, 1997, pp. 186-193.

- ❖ 4 Sobre la relación interdepartamental competitiva, Véase RODRÍGUEZ, Darío, Gestión Organizacional. Elementos para su estudio, editorial Pontificia Universidad Católica de Chile, 2ª edición, 1995, p. 167.

- ❖ MERTON, Robert et alt, Estructura burocrática y personalidad. //En Organizaciones Complejas, citado por CHIAVENATO, Idalberto, Introducción a la Teoría de la Administración, editorial McGraw Hill, México, 1992, p. 322 y ss.



- ❖ WHEATLEY, , Margaret J., El Liderazgo y la Nueva Ciencia. La organización vista desde las fronteras del siglo XXI, ediciones Granica S. A., Argentina, 1994, pp. 36-37.

- ❖ GOLEMAN, Daniel, La inteligencia emocional (*Emotional Intelligence*, 1995), Javier Vergara editor S. A., Buenos Aires, Argentina, 1996, p. 182.

- ❖ RODRÍGUEZ, Darío, Clima organizacional en la Administración pública chilena, //En Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Calidad de servicio y atención al usuario en el sector público, ediciones Dolmen, 1997, pp. 186-193.

- ❖ MARISTANY, Jaime, La acción para el cambio. Los elementos básicos para concretarlos, ediciones Granica S. A., Argentina, 1998, pp. 46-47.

- ❖ WORMALD, Guillermo, La modernización de la gestión estatal y su impacto sobre los funcionarios públicos chilenos, en Revista Chilena de Administración Pública N° 16, Santiago de Chile, 1997, pp. 33 y 31.

- ❖ Véase, por ejemplo, *Editorial* de Revista Chilena de Administración Pública N° 18, 1997-98, p. 1.

- ❖ GANA, Juanita, Gerencia pública, en Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Recursos humanos en el sector público. Experiencias, análisis y propuestas, ediciones Dolmen, Santiago de Chile, 1999, p. 67.

- ❖ DIVISIÓN DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gerencia pública. Elementos para un debate, Santiago de Chile, abril 1998.

- ❖ GAEBLER, Ted y OSBORNE, David, La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, 1992), ediciones Paidós, Barcelona, España, pp. 347-348.

- ❖ Nota de prensa publicada por el Diario El Mercurio del día 13 de enero de 2000, p. B 16: Trabajadores valoran ser parte integral de su organización. Sobre la base de un estudio de Humberto BERG M., con el apoyo de la Universidad Andrés Bello.

- ❖ VIGNOLO, Carlos, Gestión de los recursos humanos: factor clave de la modernización, en Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Modernización de la gestión pública, ediciones Dolmen, Santiago de Chile, 1996, p. 198.

- ❖ ACUÑA, Eduardo, Comentario: Capacidades emocionales y cambio corporativo, en Serie *Management* en Planificación estratégica, N° 12 Planificación estratégica y competencia: Síntesis. Suplemento de *El Diario* del viernes 9 de junio de 2000, pp. 20-21.

- ❖ SAUNDERS, Graham, El compromiso empresarial (*The Committed Organization* (1991), Fondo editorial Legis, Colombia, 1991, p. 23.

- ❖ MATURANA, Humberto, El sentido de lo humano, Dolmen ediciones, Santiago de Chile 7ª edición, 1991, pp. 34 y 35.

- ❖ ARNOLD, Marcelo y RODRÍGUEZ, Dario, Sociedad y teoría de sistemas, editorial Universitaria, Santiago de Chile, 3ª edición, 1999, p., 54.

- ❖ MATURANA, H., *Biology of language*, p. 31, citado por FLORES, Fernando y WINOGRAD, Terry, *Hacia la comprensión de la informática y la cognición. Ordenadores y conocimiento: fundamentos para el diseño del siglo XXI*, colección ESADE, editorial Hispano Europea, España, 1989, p. 81.

- ❖ MATURANA, Humberto, *La objetividad. Un argumento para obligar*, Dolmen ediciones, Santiago de Chile, 1997, pp. 20 y 124.

- ❖ MATURANA, H., *El sentido de ...*, op. cit., pp. 60 y 61.

- ❖ MATURANA, H., *El sentido de ...*, op. cit., pp. 56 y 57.

INDICE

	Páginas
PREFACIO	05
INTRODUCCIÓN	06
 I.- CAPÍTULO	
DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	08
Definición del Problema	09
Importancia y Justificación del Tema	10
Formulación del Problema	11
Delimitación del Problema	11
Objetivos de la Investigación	12
Metodología de la Investigación	13
Diagnóstico	15
Trabajo de entrevistas.....	15
 II.- CAPITULO	
INFORMACIÓN DE LA GOBERNACIÓN	16
Historia de la Gobernación	17
La Gobernación en Rancagua y Cachapoal	19
Presentación de la Organización.....	20
Organigrama	22
Marco Legal	23
Objetivo de la Gobernación	24
Funciones y Departamentos de la Gobernación	24

III.- CAPITULO

MARCO TEÓRICO	30
Marco teórico	31
Gestión Participativa	31
Participación y Desarrollo Organizacional	35
Gestión Participativa	41
Evidencia Empírica sobre Prácticas Participativas.....	43
Efectos de la Participación en la Organización	44
Factores que favorecen la Participación	45
Factores que limitan la Participación.....	46
Resultados Tangibles de la Participación	46
Resultados Intangibles de la Participación	47
El interés por la Participación	48
El Managemen Científico	49
El Modelo Burocrático	51
Nuevo Estilo de Gestión.....	54
Técnicas y Gestión Participativa	60
Alcances y critica sobre la Gestión Participativa	61
Obstáculos Iniciales	62
Dilemas	63
Efectos	64
Cambio Cultural.....	64
Gestión del Cambio Cultural.....	66
Una estrategia para la Participación	67

IV.- CAPITULO

INVESTIGACIÓN	71
SURVERY o encuesta social.....	72
Características del SURVERY.....	72
SURVERY Social Descriptivo	73
Técnicas del Cuestionario.....	73
Tipos de Preguntas Utilizadas	74
Relación Preguntas Variables	74
En resumen, esta fase abarco.....	75
Investigación y Acción.....	77
Resumen Sinóptico del Proceso	79
Aplicación de Encuesta.....	80
aplicación de Encuesta a 45 funcionarios.....	80
Análisis de Datos.....	81
Diagnóstico	81
Investigación y Acción.....	81
Retroalimentación de Encuesta.....	82
Participación en la Participación.....	84
Falta de credibilidad	85
Temor	86
Falta de contenido	88
Alineación.....	88
Falta de transparencia y probidad.....	91
Desesperanza.....	92
Autoritarismo.....	92
Acciones para implementar una Gestión Participativa.....	94
Preparación del público para iniciar un proceso de gestión participativa	95

V.- CAPITULO

ENCUESTA	96
Objetivo de la Encuesta	97
Aplicación Encuesta	97
Encuesta	98
Análisis de Datos	98
Preguntas de la Encuesta	99
Tabulación de Encuesta	102
Totales por tipos de Preguntas	108
Gráficos de respuestas por Tipo de Variable	109
Gráfico de elementos de Auto evaluación Respuestas " Afirmativa "	110
Gráfico de elementos de Auto evaluación Respuestas " Negativa "	111
Gráfico de elementos de Auto evaluación Respuestas " Indiferentes "	112
Gráfico de elementos de Auto evaluación Respuestas " No Sabe "	113
Elementos de Auto evaluación de la Investigación	114
Resultado de la Encuesta por tipos de preguntas	115

VI.- CAPITULO

CONCLUSIONES	126
Falta de credibilidad	127
Brecha entre el discurso y la Realidad	127
Escasa aplicación de técnicas de Participación	129
La participación no puede imponerse por derecho	130
Síndrome de la Burbuja	130
Directivos y carencia de Liderazgo	131
Inexistencia de estrategia de cambio	134
Potencial de Chile para la Participación	135
Las barreras del modelo Burocrático	135

Cambio de paradigmas	139
El mito de la racionalidad	140
El imperativo de la participación	141
El cuestionamiento de la objetividad	143
La participación y la interpretación de la información	146
Nuevas habilidades y poder centrado en principios	147
Síntesis de la Conclusiones	150
Elementos de auto evaluación de la investigación	152
Interrogantes	152
Objetivos	153
Procesos de investigación	153
Bibliografía	155
Índice	160
.....	