



UNIVERSIDAD DE VALPARAISO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA ADMINISTRACION PUBLICA

"LA COMUNICACION EN LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS DEL
ESTADO: EL CASO DE LA SEREMI DE SALUD V REGION Y SU
OFICINA PROVINCIAL ACONCAGUA"

TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE
ADMINISTRADOR PUBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACION PUBLICA

GONZALO RAMIREZ ACOSTA

PROFESOR GUIA:
GASTON TAGLE ORELLANA

VALPARAISO, DICIEMBRE 2009



T
876
2009

**UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**“LA COMUNICACIÓN EN LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL ESTADO:
EL CASO DE LA SEREMI DE SALUD V REGIÓN Y SU OFICINA PROVINCIAL
ACONCAGUA”**

2775

**TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE
ADMINISTRADOR PÚBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

Alumno

GONZALO RAMÍREZ ACOSTA

Profesor Guía

GASTÓN TAGLE ORELLANA

Agradecimientos:

A mi familia, por su preocupación, cariño y paciencia;

A Camila, por su cooperación y apoyo incondicional;

A mis amigos de Universidad, con quienes compartí gratos e imborrables momentos;

Y a todos quienes de alguna manera fueron partícipes de este lindo proceso.

Simplemente,

GRACIAS.

Resumen

La comunicación en los órganos desconcentrados es muy importante ya que permite el intercambio de valiosa información e interacción entre los diferentes actores sectoriales e intersectoriales. Con la Desconcentración Administrativa se reestructuraron los Ministerios, de manera tal, delegar determinadas funciones a entidades regionales o locales que dependen directamente de los Ministerios con la finalidad, entre otros, de acercar los servicios públicos a la ciudadanía.

El trabajo exploratorio-descriptivo buscará especificar las características de cada uno de los conceptos e inter-relacionarlos con los objetivos específicos para lograr un análisis de la comunicación entre la Seremi de Salud Valparaíso con su Oficina Provincial Aconcagua. Para esto, se recolectaron datos a través de 30 encuestas a funcionarios de la Oficina Provincial Aconcagua, para evaluar la comunicación entre ambos niveles.

La encuesta arrojó que la función de la comunicación dentro de la institución es para informar, mientras que el medio de comunicación utilizado para el intercambio de información con la Seremi de Salud es el Teléfono, ya que permite una retroalimentación efectiva e inmediata. Además, se observa una deficiente comunicación por parte del nivel regional de Salud con su Oficina Provincial, siendo la estructura jerárquica actual de la organización el principal obstáculo de esto.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
REFERENTE INSTITUCIONAL.....	7
Secretaría Regional Ministerial de Salud Valparaíso.....	7
Oficina Provincial Aconcagua (OPA).....	9
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO.....	10
1.1 Contextualización de la comunicación.....	11
1.2 El proceso de comunicación.....	12
1.3 La comunicación en las organizaciones.....	14
1.4 Desconcentración administrativa.....	15
1.4.1 Desconcentración administrativa en Chile.....	16
1.5 Comunicación en órganos desconcentrados.....	17
CAPÍTULO II: METODOLOGÍA DEL TRABAJO.....	18
2.1 Planteamiento del problema.....	19
2.2 Objetivos.....	19
2.2.1 Objetivo General.....	19
2.2.2 Objetivos Específicos.....	19
2.3 Descripción de la metodología.....	20
2.4 Descripción de la muestra.....	20
2.5 Instrumentos aplicados.....	20
CAPÍTULO III: DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN.....	21
3.1 Definición de la función de la comunicación en la Oficina Provincial Aconcagua.....	22
3.2 Identificación de medios de comunicación en la OPA.....	23
3.3 Clasificación flujos de comunicación entre la OPA y la Seremi de Salud...	25
3.4 Evaluación de la percepción funcionaria en torno a la comunicación con su referente regional de salud.....	28

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS.....	31
4.1 Tabulación de Resultados.....	32
PROPUESTAS PARA MEJORAR LA COMUNICACIÓN.....	41
CONCLUSIONES.....	43
BIBLIOGRAFÍA.....	46
ANEXOS.....	47

INTRODUCCIÓN

La comunicación en las organizaciones es un elemento muy complejo de manejar, pero absolutamente necesaria para cumplir las metas y objetivos planteados por la plana mayor de una organización. En términos simples, la comunicación es la transferencia de información de un emisor a un receptor, el cual debe estar en condiciones de comprenderla. Como se observa, tal complejidad no solo se debe al factor "recurso humano", sino también a flujos y tipos de comunicación, y modelo de estructura organizacional.

Por otra parte, la desconcentración administrativa es aquella donde el Gobierno central delega determinadas funciones a entidades regionales o locales que dependen directamente de los Ministerios, pero manteniendo entre sus prerrogativas la toma de decisiones y la facultad para otorgar, modificar o retirar atribuciones a los funcionarios de estas reparticiones o simplemente removerlos.

En tal sentido, nuestro país ha hecho un esfuerzo sistemático por desarrollar una política de desconcentración administrativa, cuyos principales objetivos son articular el nivel central con el regional y de la administración descentralizada con el resto de los servicios públicos; reconocer las particularidad y diversidad territoriales; mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos; propender a una gestión pública transparente; un mayor control ciudadano, y fortalecer la participación¹.

Entonces, la comunicación en los órganos desconcentrados del Estado debiera ser un elemento primordial para la coordinación y ejecución de planes y programas de cada uno de los servicios desconcentrados a lo largo y ancho de nuestro país. Como en la desconcentración administrativa el poder central no delega la toma de decisiones, se hace

¹ "Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile", Documento elaborado por la División de Evaluación y Cuentas Públicas - Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo Ministerio del Interior, Santiago, 2000, p.9

necesario que la comunicación en todos los niveles de la estructura jerárquica de cada órgano desconcentrado sea uniforme y no sufra de distorsiones.

El presente trabajo de titulación abordará el tema de la comunicación en los órganos desconcentrados del Estado. La investigación se centrará en la Oficina Provincial Aconcagua, dependiente de la Seremi de Salud Valparaíso, ya que al estar ubicada en la parte inferior de la estructura jerárquica de la Seremi, se podrá visualizar que tan efectiva es la comunicación en aquel servicio público.

El trabajo, que se realizará a través de un estudio exploratorio–descriptivo, se desarrollará mediante una encuesta a los funcionarios de la Oficina Provincial, de donde se podrán obtener las opiniones de ellos acerca de cómo aprecian sus relaciones comunicacionales con sus referentes regionales. Con esto, se buscará analizar la comunicación entre la Seremi de Salud Valparaíso y su Oficina Provincial Aconcagua, mediante la definición de la función de la comunicación dentro de la Institución; identificando medios de comunicación utilizados; clasificando flujos de comunicación entre ambos estamentos y por último, realizar una evaluación de la percepción funcionaria en torno a la comunicación con su referente regional de salud.

La composición del trabajo está dada primeramente por la descripción del referente institucional "Secretaría Regional Ministerial de Salud Valparaíso; luego el marco teórico, definiendo los términos de *comunicación*, *desconcentración administrativa*, y a la vez, contextualizar la *descentralización administrativa en Chile y la comunicación en los órganos desconcentrados*; a continuación la metodología trabajada; luego el desarrollo de los objetivos planteados; seguido por el análisis e interpretación de datos arrojados de la encuesta por realizar y, por último, la propuesta técnica.

Referente Institucional

Secretaría Regional Ministerial de Salud Valparaíso.

Las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremis) son órganos desconcentrados territorialmente de los Ministerios, las que están a cargo de un Secretario Ministerial quien será médico cirujano, chileno, el cual será designado y removido de su cargo mediante decreto supremo del ministerio de salud. Sin perjuicio de su condición de representante del ministerio en la región, será colaborador directo del Intendente, al que estará subordinado en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes y presupuestos y proyectos de desarrollo de la región y en las demás materias que sean competencia del Gobierno Regional. Así, el Seremi además de cumplir funciones desconcentradas, también cumple un rol descentralizador.

La Seremi de Salud Valparaíso tendrá las siguientes funciones, de acuerdo con las normas y políticas dictadas por el Ministerio de Salud:

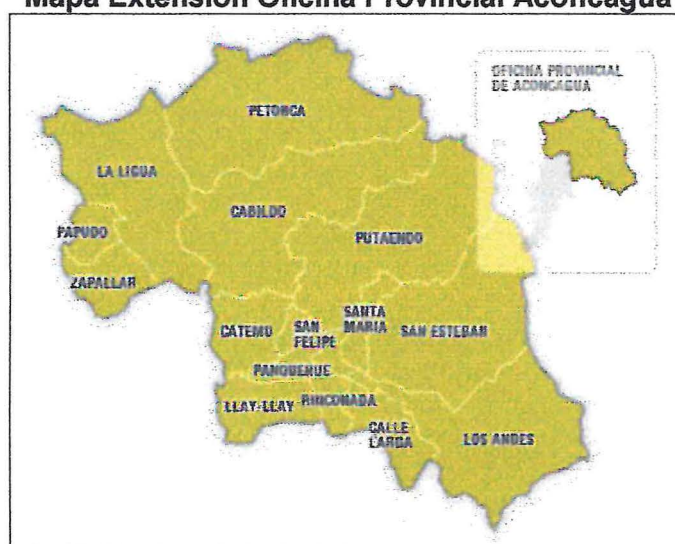
- Velar por el cumplimiento de las normas, planes, programas y políticas nacionales de salud fijados por la autoridad. Asimismo, adecuar los planes y programas a la realidad de la respectiva región, dentro del marco fijado para ello por las autoridades nacionales.
- Ejecutar las acciones que correspondan para la protección de la salud de la población de los riesgos producidos por el medio ambiente y para la conservación, mejoría y recuperación de los elementos básicos del ambiente que inciden en ella, velando por el debido cumplimiento de las disposiciones del Código Sanitario y de los reglamentos, resoluciones e instrucciones sobre la materia, para lo cual se encontrará dotado de todas las facultades y atribuciones que el Código Sanitario y demás normas legales y reglamentarias sanitario ambientales le confieren.
- Adoptar las medidas sanitarias que correspondan según su competencia, otorgar autorizaciones sanitarias y elaborar informes en materias sanitarias. Las normas, estándares e instrumentos utilizados en la labor de fiscalización, serán homogéneos para los establecimientos públicos y privados.

Oficina Provincial Aconcagua (OPA).

Es la extensión de la SEREMI de Salud Valparaíso en el territorio de las provincias de San Felipe, Los Andes y Petorca, desarrolla acciones de promoción, vigilancia y fiscalización en salud y se constituye en la puerta de entrada para todas las demandas: consultas, tramitaciones, regularizaciones, autorizaciones sanitarias que requiere gestionar la población e instituciones de este territorio. Realiza sus funciones en coordinación y complementariedad con otras instituciones de sector público y privado y en estrecha relación con los gobiernos provinciales y comunales.

La Oficina Provincial Aconcagua está conformada por las unidades de Epidemiología; Programas Alimentarios; Promoción de la Salud; Programas y Prioridades; Salud Ambiental; Profesiones Médicas, Paramédicas y farmacia; Coordinación Alimentos y zoonosis; Salud Laboral; Atención de Usuarios; Administración y Logística; Recursos Humanos; Finanzas; e Informática.

Mapa Extensión Oficina Provincial Aconcagua



Fuente: Seremi de Salud Valparaíso.

CAPÍTULO I
MARCO TEÓRICO

1.1 CONTEXTUALIZACIÓN DE LA COMUNICACIÓN

El ser humano siempre se está comunicando. Ya sea a través de señas o sonidos, la historia del hombre se ha construido, y se sigue construyendo, por medio de la comunicación. Algunos autores, como Fernando Flores, han destacado la importancia del lenguaje en las organizaciones y, por consiguiente, de la comunicación. Flores dice que *“el lenguaje es más que las palabras que se dicen. Es lo que nos constituye en el mundo como relaciones y como actores que empeñan y se empeñan a través de la palabra”*² por tanto, la comunicación se transforma, así, en el eje central de las relaciones humanas.

En términos simples, la comunicación es la transmisión de señales mediante un código común al emisor y al receptor³. Ahora bien, si lo aplicamos dentro de una organización, la comunicación es el proceso en virtud del cual los miembros de una organización se transmiten información e interpretan su significado.⁴

Por otra parte, la comunicación es un proceso muy complejo, ya que las fuentes pueden enviar simultáneamente mensajes contrarios y antagónicos. A su vez, la información también sufre distorsiones a medida que pasa por niveles intermedios (supervisión) y en el momento de ser interpretada por el receptor. Tanto los emisores como los receptores pueden analizar su conducta de comunicación y mejorar sus habilidades de comunicadores⁵. Es por esto que las organizaciones debieran suministrar a todos los departamentos y empleados de ella, la información técnica, relacionadas con la coordinación y de índole motivacional a todas las partes de la organización donde se necesite, y que les permitan realizar bien sus tareas y los motivos para ello⁶

² FLORES; Fernando. *“Creando organizaciones para el futuro”*, Dolmen, Chile, 1994, p 30.

³ Según la Real Academia de la lengua Española
(<http://buscon.rae.es/draeI/SrvltGUIBusUsual?LEMA=comunicaci%F3n>) (visitada el 16/09/09)

⁴ HAMPTON; David. *“Administración”*, 3ª Edición, Ed. Mc Graw Hill, Mexico, 1989, p.515.

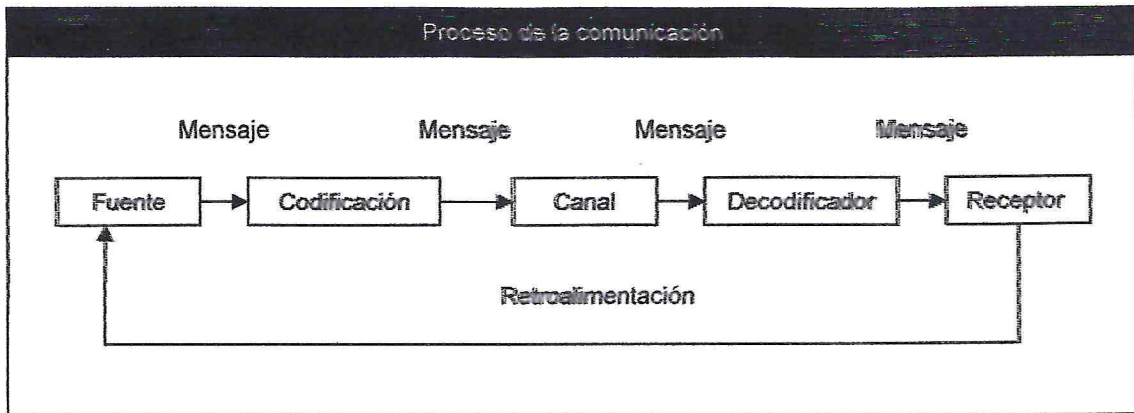
⁵ Ídem op cit., p.542.

⁶ Ídem op cit., p.516.

1.2 EL PROCESO DE COMUNICACIÓN

La comunicación, es la transferencia de información de un emisor a un receptor, el cual debe estar en condiciones de comprenderla. Esta definición sirve de base al modelo de proceso de comunicación expuesto para desarrollar el tema.

Modelo Proceso de Comunicación



Tal como señala la gráfica, el proceso de comunicación, consta de los siguientes elementos:

Emisor del mensaje

La comunicación empieza en el emisor, el cual posee una idea que a continuación codifica de tal manera que pueda ser comprendida tanto por el emisor como por el receptor. Aunque por lo general se piensa que un mensaje se codifica en español, existen muchos otros medios de codificación, como la traducción de una idea a lenguaje de cómputo.

Uso de un canal para transmisión del mensaje

La información se transmite por un canal que une al emisor con el receptor. El mensaje puede ser oral o escrito, y se le puede transmitir por medio de un memorándum, un computador, el teléfono, un fax o la televisión. Esta última también permite, desde luego, la transmisión de gestos y otras señales visuales. A veces se usan dos o más canales. En una conversación telefónica, por ejemplo, dos personas pueden llegar a un

acuerdo básico que confirmen después en una carta. Dado que se dispone de muchas opciones, todas aquellas con sus propias ventajas y desventajas, la adecuada selección del canal es vital para una comunicación efectiva.

Receptor del mensaje

El receptor debe estar preparado para recibir el mensaje, a fin de que pueda decodificarlo y convertirlo en ideas. Una comunicación precisa sólo puede ocurrir cuando tanto el emisor como el receptor atribuyen el mismo o al menos similar significado a los símbolos que componen el mensaje. Por lo tanto, la comunicación no es completa si no es comprendida. La *comprensión* debe estar presente tanto en la mente del emisor como del receptor. Normalmente algunas personas no comprenderán por completo los mensajes que reciban, sobre todo si la información es contraria a su sistema de valores.

1.3 LA COMUNICACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES

Al observar las actividades que realizan cotidianamente los funcionarios públicos, es posible identificar la planificación, coordinación, asesoramiento, organización, evaluación, control, negociación, liderazgo, motivación, capacitación y atención al público. Todas estas acciones se realizan a través de la conversación, por tanto, comunicación. La mayor parte de las tareas que realizan en una organización tienen, en gran parte, un importante componente comunicacional, ya sea verbal (escrita u oral) y no verbal.

Las organizaciones, al estar conformadas por seres humanos, también se comunican entre sí para poder establecer relaciones. En efecto, la comunicación ha adquirido un creciente protagonismo en el ámbito de la gestión organizacional. Ya no se concibe como sólo la transmisión de información, sino que ahora la comunicación tiene un rol preponderante como generador de acción.

Si se observa a las organizaciones como un sistema comunicacional, es decir, como una red de personas que a través de conversaciones interactúan generando vínculos de compromisos, es posible comprender que las instituciones públicas también pueden comunicarse recíprocamente para lograr un fin en común que favorezca a los ciudadanos de una localidad, ciudad, región o del país.

1.4 DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

Según la doctrina administrativa española, define a la desconcentración como "aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de una jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma"⁷ o en otros términos, "es la atribución de competencias del órgano superior, o del central a otro periférico, en el ámbito de una misma persona jurídico-administrativa"⁸.

La desconcentración implica que los agentes del poder central no se limitan a ejecutar decisiones sino que poseen un ámbito de competencias para tomar decisiones sin consultar al los superiores jerárquicos. El centro no toma más que una parte de las decisiones. Sin embargo, este órgano desconcentrado no es independiente dado que están sujetos a la dependencia jerárquica del poder superior. No se crean agentes independientes sino que, solamente se desplaza el centro de poder de decisión. Carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio.

En la desconcentración, el Gobierno Central delega determinadas funciones a entidades regionales o locales que dependen directamente de los ministerios, pero manteniendo entre sus prerrogativas la toma de decisiones y la facultad para otorgar, modificar o retirar atribuciones a los funcionarios de estas reparticiones o simplemente removerlos. La delegación de funciones operativas se hace en organismos que no son autónomos sino que están bajo la dependencia directa del poder central⁹.

⁷ DE LA VALLINA VELARDE; J.I. "La desconcentración administrativa", Revista Administración Pública nº 35, Madrid, 1961, p.88

⁸ MARTINEZ MARIN; A. "Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios", Tecnos, Madrid, 1996, p.101

⁹ ESPINOZA; O. y GONZALEZ; L. "La experiencia del proceso de descentralización educacional en Chile 1974 -1989", Centro estudios Manuel Rodríguez, Santiago, 1993, p.21

1.4.1 Desconcentración Administrativa en Chile

Enmarcado en el proceso de Regionalización, Descentralización y Desconcentración Administrativa del Estado impulsada por el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en el año 1985, buscaba reformar al cada vez más complejo y centralizado sector público.

El nivel de centralismo con el que actuaban los entes públicos era tal, que llegó un momento en el cual la toma de decisiones, que incidían tanto a nivel nacional, regional e incluso comunal, limitó las capacidades regionales de auto valerse por si mismo, originando un desarrollo nacional muy desequilibrado, donde sólo algunas zonas del país – especialmente la central – obtuvo ciertos beneficios del desarrollo.

Nuestro país por su carácter de Estado Unitario¹⁰, establece que la administración del Estado “será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley”. Con ello se establece un imperativo al legislador para desconcentrar o descentralizar la administración estatal¹¹, sin perjuicio de las instituciones del Estado que por su naturaleza son centralizadas como las Relaciones Internacionales, Defensa y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

¹⁰ Según Constitución Política de la República de Chile, art.3

¹¹ PONCE CUMPLIDO; Jaime. *“La Desconcentración Administrativa”*, Ed. Jurídica, Santiago, 1965, p.98

1.5 COMUNICACIÓN EN ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

Las Secretarías Regionales Ministeriales al ser órganos desconcentrados territorialmente de sus respectivos Ministerios¹², necesitan de una perfecta coordinación para la puesta en práctica de las políticas, planes, presupuestos y proyectos de desarrollo en la región, además de la coordinación en su actuar y toma de decisiones. Así, la comunicación vislumbra como un factor clave para poder cumplir con los objetivos, ya que las Seremis al estar desconcentradas del poder central, tienden a caer en un “*centralismo regional*” en detrimento del resto de las dependencias de menor jerarquía de su jurisdicción.

Las Secretarías Regionales Ministeriales no sólo dependen de sus respectivos Ministerios, sino que también están bajo la orden y supervisión de los Gobiernos Regionales respectivos, de manera de ejecutar e implantar diferentes programas en el contexto regional.

A su vez, y dentro de las funciones que deben desempeñar las Seremis, destaca la coordinación sectorial e intersectorial, como también de la cooperación internacional para el logro de los objetivos sanitarios¹³, por lo que la comunicación dentro y fuera de la institución debe ser eficaz para la posterior puesta en práctica de los planes y programas.

En la actualidad, no existe ninguna normativa a nivel de ministerios que regule la función de la comunicación entre Ministerios-Seremis-Oficinas que permita establecer flujos de información, por lo que se hace necesario para mejorar la eficiencia y eficacia el actuar de los servicios públicos.

¹² Marco legal Secretaría Regional Ministerial de Salud Valparaíso, véase en www.ssrv.cl

¹³ Según Ley nº19.937 sobre Autoridad Sanitaria, art.4.

CAPÍTULO II
METODOLOGÍA DEL TRABAJO

2.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Tal como se ha dicho anteriormente, la comunicación es un elemento muy complejo de llevar a cabo en una organización. Es así, que el presente trabajo de titulación tratará acerca del rol de la comunicación de los órganos desconcentrados en nuestro país, ya que se observa una comunicación errática y confusa desde el nivel regional hacia el provincial, afectando principalmente el retraso en la toma de decisiones y aprobación de recursos a las diferentes unidades de la Oficina Provincial Aconcagua, con la posterior consecuencia en la demora en la capacidad de respuestas y atención a la ciudadanía. Para esto, se analizará la comunicación existente entre el nivel regional de la Seremi de Salud Valparaíso con su Oficina Provincial Aconcagua. ya que al estar ubicada en la parte inferior de la estructura jerárquica de la Seremi, se podrá visualizar que tan efectiva es la comunicación en aquel servicio público.

2.2 OBJETIVOS

2.2.1 Objetivo general

- Analizar la comunicación existente entre la Seremi de Salud Valparaíso y su Oficina Provincial Aconcagua.

2.2.2 Objetivos específicos

1. Definir la función de la comunicación dentro de la Institución.
2. Identificar medios de comunicación.
3. Clasificar flujos de comunicación.
4. Evaluar la comunicación con su referente regional de salud según la percepción funcionaria.

2.3 DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA

La metodología del trabajo será a través de un estudio exploratorio – descriptivo, donde se buscará especificar las características de cada uno de los conceptos e interrelacionarlos con los objetivos específicos para lograr un análisis acabado sobre la existencia de la comunicación en la institución. Para esto, se recolectarán datos a través de encuestas a funcionarios de la Oficina Provincial Aconcagua, para ver cómo perciben la comunicación que mantienen con el nivel regional y así detectar posibles problemas.

2.4 DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA

Con la finalidad de conocer la opinión de la mayoría de los funcionarios de la Oficina Provincial Aconcagua acerca de la comunicación con sus pares de la Seremi de Salud Valparaíso, es que la encuesta estará dirigida a 36 de ellos, ya que son éstos quienes mantienen una relación e intercambio de información cotidiana con sus respectivos referentes regionales.

2.5 INSTRUMENTOS APLICADOS

Para el desarrollo del trabajo se estableció una encuesta con preguntas cerradas, donde resaltan aspectos tales como flujos de información entre el nivel regional y provincial de la Seremi de Salud Valparaíso; medios de comunicación utilizados para tales efectos, y; determinación de función de la comunicación dentro de la Institución. Además, se evaluarán, en escala 1 a 7, aspectos comunicacionales básicos que existen en una organización.

CAPÍTULO III
DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 DEFINICIÓN DE LA FUNCIÓN DE LA COMUNICACIÓN EN LA OFICINA PROVINCIAL ACONCAGUA (OPA)

La comunicación cumple cuatro funciones principales en una organización: control, motivación, expresión emocional e información.

En el caso de la Oficina Provincial Aconcagua, la comunicación sirve para *controlar* la conducta de sus funcionarios, como por ejemplo, cuando se pide a los empleados que primero comuniquen cualquier inconformidad laboral a su jefe inmediato, que se apeguen a la descripción de su puesto o que obedezcan las normas de la institución, por lo que, la comunicación realiza una función de control.

Por otra parte, la comunicación también sirve para fomentar la *motivación* al aclarar a los funcionarios lo que hay que hacer, que tan bien lo están haciendo y que puede hacerse para mejorar el desempeño, si no es el óptimo. En este sentido, el establecimiento de metas específicas, la retroalimentación sobre el avance hacia las metas y el reforzamiento de una conducta deseada, estimulan la motivación y requieren de una comunicación fluida.

Además, es importante que los funcionarios se sientan comprometidos con la institución, que les permita la realización personal y profesional, por lo que es importante que a comunicación proporciona un escape para la expresión emocional de sentimientos y de satisfacción de necesidades sociales.

Finalmente, la última función de la comunicación es la que facilita la toma de decisiones. Ofrece la información que funcionarios y los diferentes departamentos de la Seremi necesitan para tomar decisiones al transmitir datos, que permitan identificar y evaluar diferentes alternativas.

3.2 IDENTIFICACIÓN DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA OPA

En la Oficina Provincial y como en toda organización, existen tres medios de comunicación: escrita, oral y no verbal.

Los medios de comunicación escrita y oral poseen características favorables y desfavorables; por consiguiente, a menudo se les emplea en conjunto para que las cualidades favorables de cada género se complementen entre sí. Además se pueden usar recursos visuales (videoconferencias) como complemento tanto de la comunicación oral como de la escrita.

Comunicación escrita

La comunicación escrita tiene la ventaja de proporcionar registros, referencias y protecciones legales. Un mensaje puede ser cuidadosamente preparado y enviado después de un extenso público mediante el correo. La comunicación escrita también promueve la uniformidad de políticas y procedimientos y en algunos casos hasta puede reducir costos.

La desventaja de este tipo de comunicación es que los mensajes escritos es que generan grandes cantidades de papel, pueden resentirse de una expresión deficiente en caso de que sus autores sean ineficaces y no brindan retroalimentación inmediata. En consecuencia, puede pasar mucho tiempo antes de que se sepa si un mensaje fue recibido y debidamente comprendido.

En este tipo de comunicación, encontramos el fax y el correo electrónico.

Comunicación oral

Gran cantidad de información se comunica oralmente. La comunicación oral puede ocurrir en un encuentro frente a frente entre dos personas o en la exposición de un administrador ante un público numeroso; puede ser formal o informal, y puede ser planeada o accidental. La principal ventaja de la comunicación oral es que hace posible un rápido intercambio con retroalimentación inmediata. Los funcionarios pueden hacer preguntas y aclarar ciertos puntos. En una interacción frente a frente, el efecto es visible.

Sin embargo, la comunicación oral también tiene desventajas. No siempre permite ahorrar tiempo, como en reuniones de departamentos donde muchas veces no se llega a un común acuerdo ni tampoco se conocen resultados. Estas reuniones son costosas en términos de tiempo y dinero.

En la comunicación oral está la utilización del teléfono y la conversación frontal (persona a persona).

Comunicación no verbal.

Como hemos visto con los otros tipos de comunicación, los funcionarios se comunican por muchos medios. Lo que una persona dice puede verse forzado por la comunicación no verbal, como las expresiones faciales y los movimientos corporales. Es de suponer que la comunicación no verbal apoye a la comunicación verbal, pero no siempre es así.

Es evidente entonces, que la comunicación no verbal puede apoyar o contradecir a la comunicación verbal, lo que explica el dicho de que las acciones son más elocuentes que las palabras.

3.3 CLASIFICACIÓN DE FLUJOS DE COMUNICACIÓN ENTRE LA OPA Y LA SEREMI DE SALUD

Existen diversas direcciones en las que fluye la comunicación: hacia abajo, hacia arriba y a los lados. Tradicionalmente se ha hecho énfasis en la comunicación *descendente*, pero se cuenta con abundantes evidencias de que si la comunicación solo fluye hacia abajo, habrá problemas. Podría decirse que, en realidad, la comunicación eficaz debe partir del subordinado, lo que significa primordialmente comunicación *ascendente*. Pero la comunicación también fluye de manera *horizontal*, esto es, entre personas de iguales o similares niveles organizacionales, y *diagonalmente*, lo que involucra a funcionarios de diferentes niveles sin relaciones directas de dependencia entre si.

Comunicación descendente

La comunicación descendente fluye de funcionarios en los niveles superiores a funcionarios de los niveles inferiores de la jerarquía organizacional. Este tipo de comunicación existe especialmente en organizaciones de atmosfera autoritaria. Entre los tipos de medios empleados para la comunicación *descendente oral* están las instrucciones, discursos, reuniones, el teléfono, altavoces e incluso las redes naturales de comunicación. Son ejemplos de comunicación *descendente escrita* los memorándum, cartas, manuales, folletos, declaraciones de políticas, procedimientos y presentaciones electrónicas de información.

Desafortunadamente, es común que la información se pierda o distorsione al descender por la cadena de mando. El solo hecho de que la dirección general de una empresa emita políticas y procedimientos no garantiza por si mismo la comunicación. Lo cierto es que a menudo las órdenes no se comprenden, e incluso ni siquiera se leen. En consecuencia, es esencial contar con un sistema de retroalimentación para determinar si la información fue percibida tal como se lo propuso el emisor.

El flujo descendente de información a través de los diferentes niveles de la organización es muy tardado. Las demoras pueden ser tan frustrantes que algunos administradores de alto nivel insisten en que la información sea directamente remitida a la persona o grupo que requiere de ella.

Comunicación ascendente

La comunicación ascendente circula de subordinados a superiores y continúa su ascenso por la jerarquía de mando en la Seremi. Este flujo, suele verse obstaculizado por quienes administran la cadena de comunicación que filtran los mensajes y no transmiten a sus jefes toda la información, especialmente noticias desfavorables. No obstante, la transmisión objetiva de información es esencial para efectos de control. La alta dirección debe conocer detalladamente los datos que le son importantes, como estados financieros, ejecución de planes y programas, la información de presupuesto, las opiniones de los funcionarios de los niveles inferiores, etcétera.

La comunicación ascendente suele estar presente en ámbitos organizacionales participativos y democráticos. Los medios más usuales para la comunicación ascendente (a parte de la cadena de mando) son los sistemas para la presentación de sugerencias, los procedimientos de apelación y conciliación, los sistemas de presentación de quejas (OIRS), las sesiones de asesoría, el establecimiento conjunto de objetivos, las redes naturales, las reuniones grupales, la práctica de una política de “puertas abiertas”

Para que la comunicación ascendente sea eficaz es necesario que existan condiciones en las que los subordinados se sientan libres de comunicarse. Puesto que el ambiente organizacional se ve fuertemente influido por la alta dirección, la responsabilidad de crear un libre flujo de comunicación ascendente recae en gran medida – aunque no exclusivamente – en los superiores del nivel regional de la Seremi.

Comunicación cruzada

La comunicación cruzada incluye el *flujo horizontal* de información, entre funcionarios de iguales o similares niveles de la Institución, y el *flujo diagonal*, entre personas de diferentes niveles y departamentos de la Seremi de Salud Valparaíso, sin relaciones directas de dependencia entre sí. Este tipo de comunicación permite acelerar el flujo de información, procurar una mejor comprensión y coordinar esfuerzos para el cumplimiento de los objetivos de la Seremi de Salud.

3.4 EVALUACIÓN DE LA COMUNICACIÓN CON SU REFERENTE REGIONAL DE SALUD, SEGÚN LA PERCEPCIÓN FUNCIONARIA

Sin duda que para el buen desempeño y funcionamiento de ésta Oficina Provincial, y como de cualquier organismo del Estado, es de vital importancia mantener una comunicación fluida en las distintas direcciones, como también de la utilización adecuada de los diferentes canales establecidos de transmisión de información.

Un buen medidor para saber como está la comunicación dentro de una institución son los mismos funcionarios, ya que son ellos quienes reciben, decodifican, y envían datos. En consecuencia, y con la finalidad de conocer la percepción de los funcionarios de la Oficina Provincial Aconcagua de Salud, se realizará una encuesta cerrada con preguntas que permitan desarrollar y analizar la comunicación con su referente regional.

A continuación, se presenta la encuesta en blanco a realizar:

ENCUESTA A FUNCIONARIOS

PARTE I

A continuación, se presentan 9 preguntas cerradas las cuales deberá marcar con una equis (x) la alternativa Ud. considera.

1. ¿Qué importancia le da Ud. a la comunicación dentro de la Institución?

- a) Muy relevante
- b) Relevante
- c) Insignificante

2. ¿Qué función es la que Ud. le asigna a la comunicación?

- a) Motivacional
- b) De información
- c) De control
- d) Otro _____

3. ¿Cómo considera Ud. la comunicación que mantiene su departamento con su referente regional?

- a) Muy buena
- b) Buena
- c) Regular
- d) Deficiente

Si su respuesta es "Regular" o "Deficiente", conteste pregunta 4:

4. Según Ud. ¿Cuál es la razón de la deficiente comunicación?

- a) Mala voluntad de su superior
- b) Distancia en estructura organizacional
- c) Mal uso de canales para la información
- d) Otro _____

5. En cuanto a tiempos de respuestas. ¿Cómo evalúa Ud. el desempeño del referente regional?

- a) Muy buena
- b) Buena
- c) Regular
- d) Deficiente

6. ¿Cuál es el medio más común que Ud. utiliza para comunicarse con su referente regional?

- a) Correo Electrónico
- b) Fax
- c) Teléfono
- d) Otro _____

En cuanto a la comunicación interna en la Oficina Provincial:

7. ¿Cuál es el medio más común que Ud. utiliza para comunicarse con su jefatura y/o sus pares?

- a) Correo Electrónico
- b) Fax
- c) Teléfono
- d) Otro _____

8. ¿Cómo evalúa Ud. la comunicación existente entre los departamentos y la jefatura?

- a) Muy buena
- b) Buena
- c) Regular
- d) Deficiente

9. ¿Cómo evalúa Ud. la comunicación entre los diferentes departamentos?

- a) Muy buena
- b) Buena
- c) Regular
- d) Deficiente

PARTE II

Valore, según escala de 1 a 7, los siguientes aspectos básicos en la comunicación organizacional:

Enunciado	Evaluación
Retroalimentación	
Comunicación hacia la jefatura	
Comunicación entre sus pares de su misma u otras áreas	
Comunicación desde la jefatura	
Medios de comunicación utilizados	
Uso adecuado de canales para la comunicación	
Información oportuna de su referente	

CAPÍTULO IV
ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

4.1 TABULACIÓN DE RESULTADOS

La encuesta, contemplada para 36 funcionarios, sólo fue respondida por 30 funcionarios, ya que los 6 funcionarios restantes se encontraban con permiso administrativo al momento de efectuar la encuesta.

A continuación, mediante gráficos se mostrará los resultados de la encuesta, en función de los objetivos específicos trazados.

a) Definir la función de la comunicación dentro de la Institución.

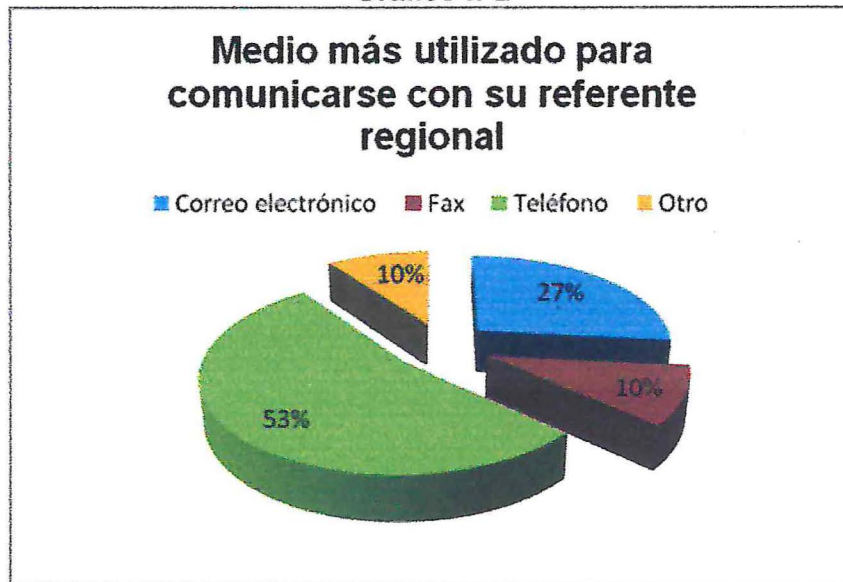


De la pregunta *¿Qué función le asigna Ud. a la comunicación dentro de la organización?*, la mitad de los encuestados dice que la comunicación es más bien para dar a conocer informaciones; 30% dice que se utiliza ejercer control; 17% cree que es netamente de índole motivacional; y sólo 3% marca opción "Otro", que en este caso, sería de expresión emocional.

Con esto, deja de manifiesto que la mitad de los encuestados cree que la función de la comunicación es para *informar*.

b) Identificar medios de comunicación.

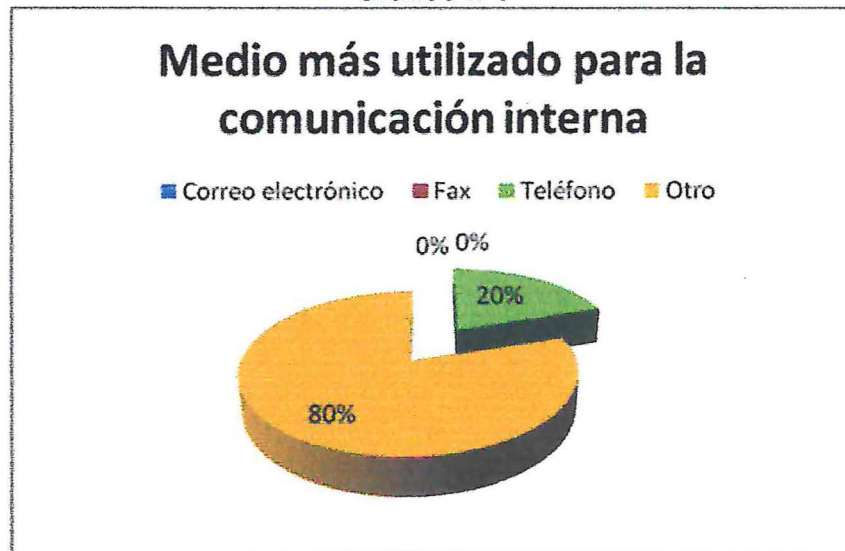
Grafico n°2



Sobre la pregunta *¿Cuál es el medio más común que Ud. utiliza para comunicarse con su referente regional?*, un 53% de los funcionarios dice que el medio más utilizado para tal efecto, es el Teléfono; un 27% dice que utilizan el Correo Electrónico; 10% dice que el Fax es el medio más común, y; el otro 10% dice escoger "Otro", siendo por unanimidad la "Videoconferencia".

Es importante que, para mantener una buena y apropiada comunicación entre los diferentes niveles de toda organización, es pertinente la utilización de medios y canales de información adecuados, para evitar errores y malos entendidos en el intercambio de datos.

Gráfico n°3



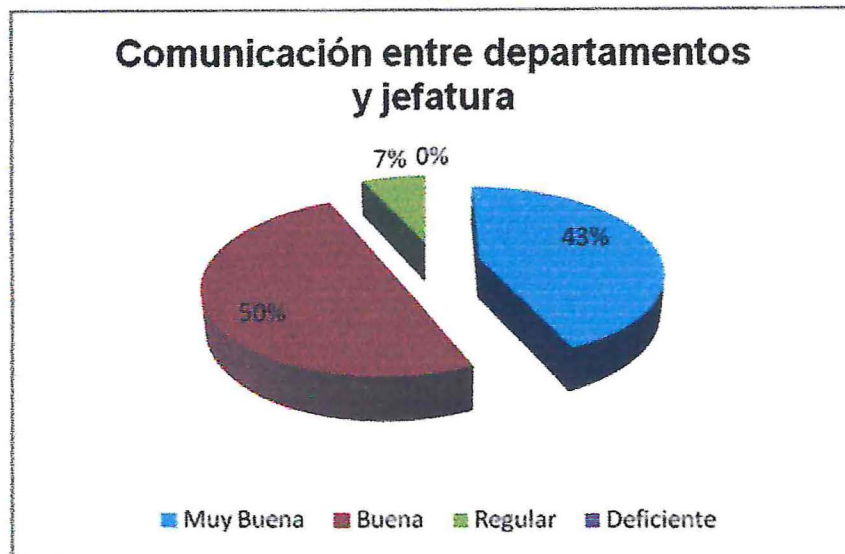
Realizada la misma pregunta, pero en el contexto de la comunicación interna en la Oficina Provincial Aconcagua, un 80% se inclina por la opción “Otro”, donde la comunicación verbal o “persona a persona” es la que genera mayor consenso entre los encuestados; sólo un 20% dice utilizar el teléfono para el intercambio de información.

Hay que hacer la distinción de la gran diferencia entre ambas preguntas. Y es que sin duda, los resultados difieren al tratar de establecer algún tipo de comunicación entre un nivel superior (Seremi de Salud Valparaíso) y un nivel provincial-inferior, que establecer contactos en una misma oficina.

Esto, por el factor *distancia geográfica* que hace menos viable la posibilidad de mantener contactos personales entre los encargados regionales de áreas y departamentos con sus funcionarios de la Oficina Provincial Aconcagua.

c) Clasificar flujos de comunicación

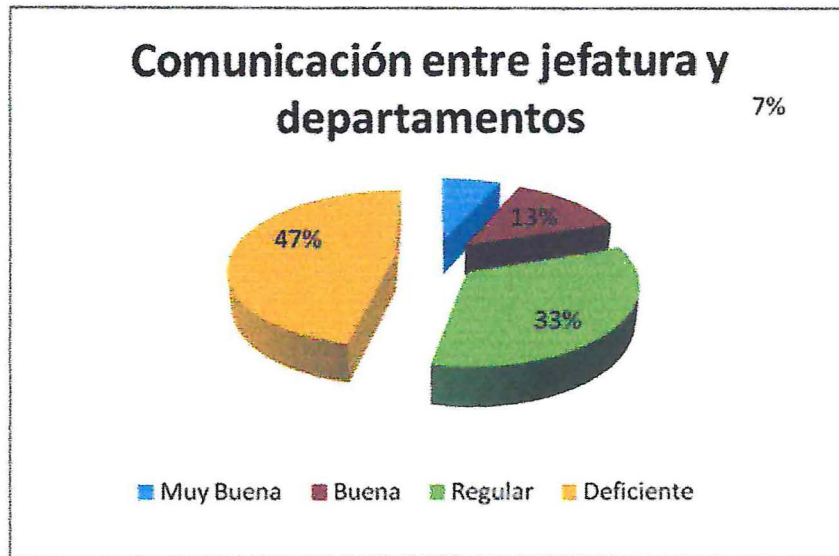
Grafico n°4



En la pregunta *¿Cómo evalúa Ud. la comunicación entre los departamentos y la jefatura?*, 93% de los funcionarios manifiesta que la comunicación es *Muy Buena* o *Buena*, en detrimento de un 7% que opina *Regular*.

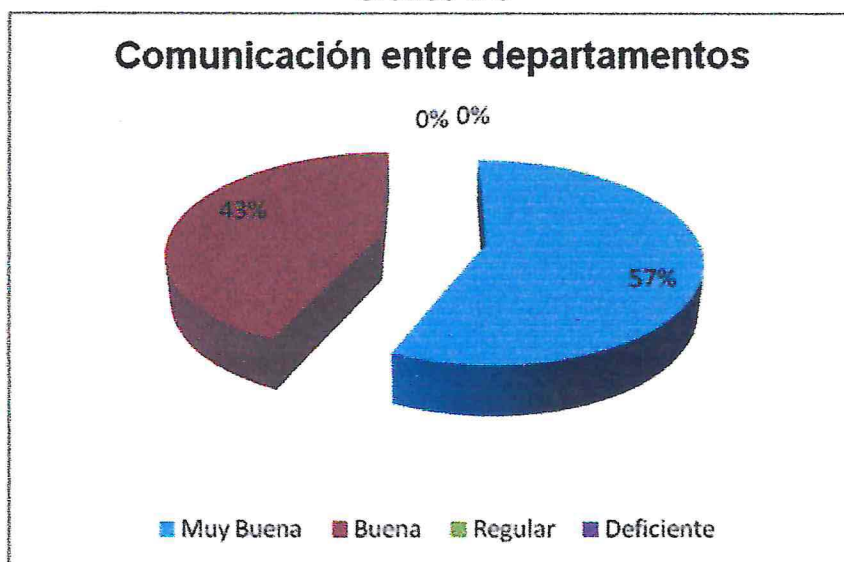
Se desprende entonces, que el flujo de comunicación entre departamentos – jefatura (ascendente) no tiene mayores problemas, por lo que la retroalimentación por parte de los funcionarios a sus jefaturas es eficaz.

Gráfico n°5



Consultados sobre la comunicación entre la jefatura y los departamentos, un 47% de los funcionarios dice que es *Deficiente*; 33% dice que es *Regular*, 13% dice que es *Buena*; y sólo un 7% de ellos dice que es *Muy Buena*. Por ende, la comunicación (descendente) dentro de la Institución sufre de distorsiones, lo que sin duda entorpece el desempeño rutinario de los funcionarios.

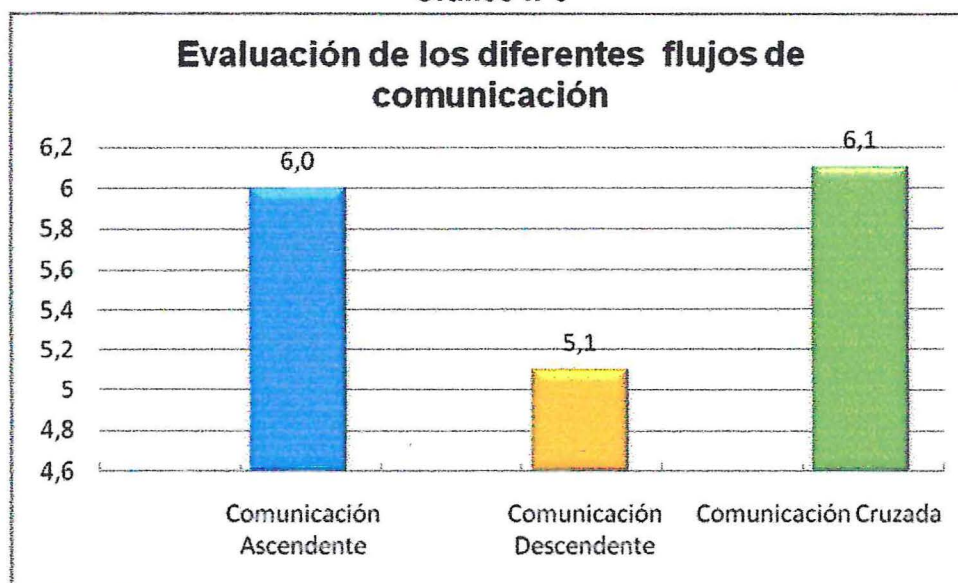
Gráfico n°6



De la pregunta ¿Cómo evalúa Ud. la comunicación entre los diferentes departamentos?, 57% de los funcionarios dice que es *Muy Buena*, y un 43% que es *Buena*, por lo que, en general, existe una comunicación adecuada para el intercambio de información

Al igual que el gráfico anterior, no existen problemas entre áreas y/o departamentos de la Seremi de Salud Valparaíso, los flujos de información son expeditos y permiten el adecuado manejo de datos para el diario actuar.

Gráfico n°6



El gráfico n°6 corresponde a los datos de evaluación de aspectos básicos en la comunicación organizacional presentado en la encuesta.

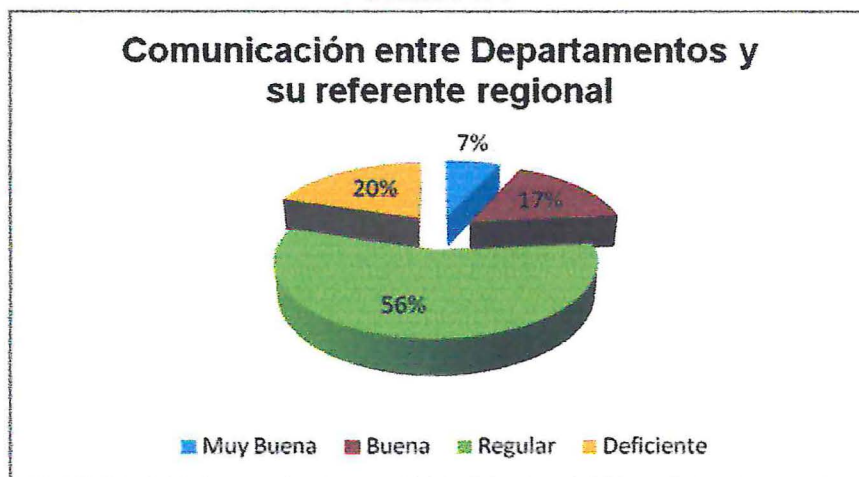
Existe un promedio 6,0 en cuanto a comunicación Ascendente; 6,1 a comunicación Cruzada; y 5,1 en comunicación Descendente.

Entonces, se puede establecer que existe un cierto grado de inconformismo por parte de la información que reciben de parte de su referente regional.

Incidiría la *distancia en la estructura organizacional*, ya que la Oficina al encontrarse en el último nivel del organigrama, la información tendería a distorsionarse a medida que recorre la cadena de mando.

d) Evaluar la comunicación con su referente regional de salud según la percepción funcionaria

Gráfico n°7



De la pregunta *¿Cómo considera Ud. la comunicación que mantiene su departamento con su referente regional?*, 56% dice que es Regular; 20% Deficiente; 17% que es Buena; y sólo un 7% dice que la comunicación con su referente es Muy Buena.

Se desprende, que existe un alto nivel de rechazo a la comunicación entre Departamentos de la Oficina Provincial Aconcagua con sus referentes regional de la Seremi de Salud Valparaíso.

Gráfico n°8

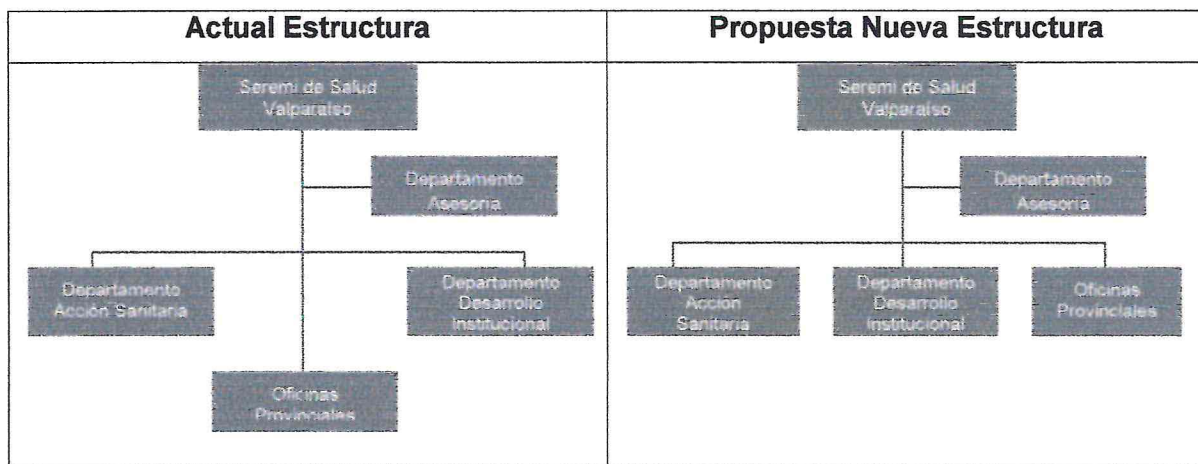


Consultados a quienes dijeron que la comunicación era "Regular" y "Deficiente", mencionaron que las razones de esto, un 52% dice que se debe a la distancia en la estructura organizacional; 31% dice que es resultado de la mala voluntad de su superior; y 17% por mal uso de canales.

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA COMUNICACIÓN

▪ Cambio en la Estructura Organizacional

Sería importante cambiar la actual estructura de la organización de la Seremi de Salud Valparaíso pasando de una organización Alta (en este caso dos niveles), por una estructura Achatada, siguiendo la tendencia moderna donde las grandes organizaciones comprimen la estructura para acercar la cúpula a la base y mejorar las comunicaciones¹⁴.



*Organigramas referenciales. Estructuras completas en Anexos.

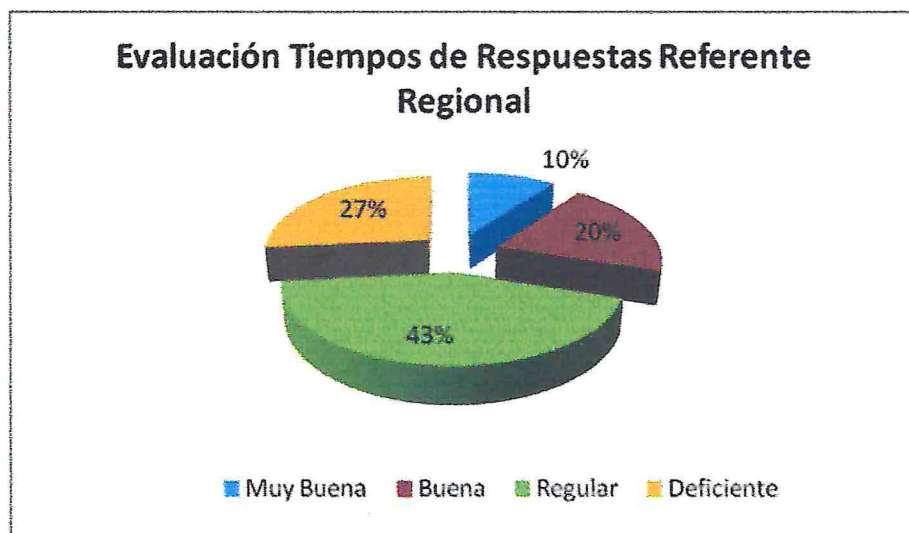
Con esta nueva estructura se mejorarán los flujos de comunicación y disminuir los tiempos de respuestas, pasando de una línea vertical de información, a otra horizontal, quedando la Oficina Provincial en línea con los demás departamentos. Así, la información proveniente del Seremi no tendrá que pasar por los diferentes departamentos, disminuyendo los riesgos de pérdida de información.

¹⁴ CHIAVENATO; I. *Introducción a la Teoría General de la Administración*, 5ª Edición, Mc Graw Hill, Bogotá, 2000, p.218.

- **Mejoras en las relaciones entre Referentes Regionales y funcionarios Oficina Provincial Aconcagua.**

Existe un alto nivel de descontento de los funcionarios de la Oficina Provincial Aconcagua debido a lejanía que sienten ellos por parte de sus referentes regionales. Esto afecta sin duda el clima organizacional, ya los funcionarios se sienten desmotivados al no poder ejercer su desempeño diario como corresponde. El efecto que produce este distanciamiento es la entrega oportuna de los servicios a la ciudadanía, debido a la tardía respuesta de los referentes regionales.

Gráfico n°9



Tal como demuestra el gráfico, existe una mala percepción por parte de los funcionarios en lo que respecta a tiempos de respuestas de sus referentes, lo que demora el desempeño normal y rutinario a nivel interno, lo que a su vez, afecta la entrega de servicios a la ciudadanía.

Para mejorar esto, es necesario un acercamiento por parte de los encargados regionales de los diferentes departamentos con sus pares de la Provincial Aconcagua. La visita a lo menos 1 vez por semana y la utilización de las tecnologías, donde la videoconferencia puede ser una real alternativa para el intercambio eficiente de la comunicación.

CONCLUSIONES

Sin duda que el proceso de Desconcentración administrativa, ha permitido acercar los servicios públicos a la ciudadanía, manteniendo los ejes centrales de una gestión pública orientada a resultados, incrementando la transparencia, eficiencia y calidad de sus prestaciones, y a la vez, la descentralización.

Por su estructura organizacional, la Oficina Provincial Aconcagua se encuentra en último nivel de la escala jerárquica de la Seremi de Salud, por lo que los esfuerzos de lograr una comunicación efectiva entre este nivel y el nivel regional de la Seremi deben ser óptimos, y así, alcanzar los objetivos y lineamientos trazados.

En cuanto a los objetivos generales de Analizar la comunicación entre la Seremi de Salud Valparaíso y la Oficina Provincial Aconcagua se logró determinar con creces mediante los cuatro objetivos específicos.

En la organización, a pesar de no existir un marco normativo sobre el funcionamiento de la comunicación, existe un alto porcentaje de funcionarios que estiman que ésta es muy importante para las labores normales y cotidianas de sus funciones, siendo la función de *informar* la más destacada, ya que facilita la toma de decisiones y permite identificar y evaluar distintas alternativas u acciones

Para el intercambio de información entre la Oficina Provincial Aconcagua y la Seremi de Salud Valparaíso, el uso del Teléfono resulta ser el más recurrente ya que permite una retroalimentación instantánea de las partes; mientras que para el manejo comunicacional interno de la Oficina, la comunicación verbal o "persona a persona" es la más utilizada, por lo pequeño de la estructura y la cercanía de los departamentos.

En cuanto a flujos de comunicación, se observa que desde el nivel regional es muy escasa y errática la información que envía la Seremi de Salud Valparaíso, a diferencia de la gran cantidad de datos que realiza la Oficina Provincial Aconcagua hacia el nivel regional y a través de los diferentes medios establecidos, siendo el uso del teléfono el elemento más utilizado para comunicarse con la región.

Según la percepción de los funcionarios en torno a la comunicación con su referente regional de salud, se puede establecer que existe un alto grado de disconformidad por la poca capacidad de respuestas que brinda el nivel regional. Este problema afecta el funcionamiento normal de la Oficina Provincial Aconcagua, lo que provoca la demora en la prestación de servicios a la ciudadanía.

Podemos resumir entonces:

1. La comunicación es sin duda, un elemento muy importante en toda organización. Su función permite el intercambio de información entre los diferentes niveles y departamentos de la Seremi de Salud Valparaíso.
2. Cuando se habla de comunicación es importante resaltar que está sujeta a complicaciones adicionales, ya que cada persona tiene sus percepciones, valores y motivaciones, por lo que sin duda interfieren en el proceso de comunicación.
3. Si la Desconcentración Administrativa supone un mayor acercamiento de los servicios públicos con la ciudadanía, es importante que la comunicación entre todos los niveles sea fluida y no sufra de distorsiones, que permita una retroalimentación de todas las partes.
4. Es importante, además, contar con un ambiente laboral propicio que permita la confianza entre todos los funcionarios, y no existan interferencias o ruido en la comunicación.

5. La toma de decisiones al ser realizadas en la cúpula superior debe fluir en diferentes direcciones por la cadena de mando, horizontal y verticalmente, como también de manera diagonal, con el fin de que cada área y departamento conozca de las instrucciones emanadas desde la región.

6. La Desconcentración Administrativa en la Seremi de Salud Valparaíso no está desarrollada en su plenitud, ya que existe un cierto "Centralismo Regional" de muchas funciones, y en el caso particular nuestro la comunicación, observándose una pésima relación con su Oficina Provincial Aconcagua.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

(1)CHIAVENATO; Idalberto. *“Introducción a la Teoría General de la Administración”*, 5ª Edición, McGraw Hill, Bogotá, 2000.

(2)DE LA VALLINA VELARDE; Juan Luis. *“La desconcentración administrativa”*, Revista Administración Pública nº 35, Madrid, 1961.

(3)ESPINOZA; Oscar y GONZALEZ; Luis. *“La experiencia del proceso de descentralización educacional en Chile 1974 -1989”*, Centro estudios Manuel Rodríguez, Santiago, 1993.

(4)HAMPTON; David. *“Administración”*, 3ª Edición, McGraw Hill, México D.F, 1989.

(5)KOONTZ; Harold. *“Administración”*, McGraw Hill, Bogotá, 1990.

(6)MARTINEZ MARIN; Antonio. *“Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios”*, Tecnos, Madrid, 1996.

(7)PONCE CUMPLIDO; Jaime. *“La Desconcentración Administrativa”*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1965.

(8)ROBBINS; Stephen. *“Comportamiento organizacional”*, 10ª Edición, Pearson, México D.F, 2004.

Internet

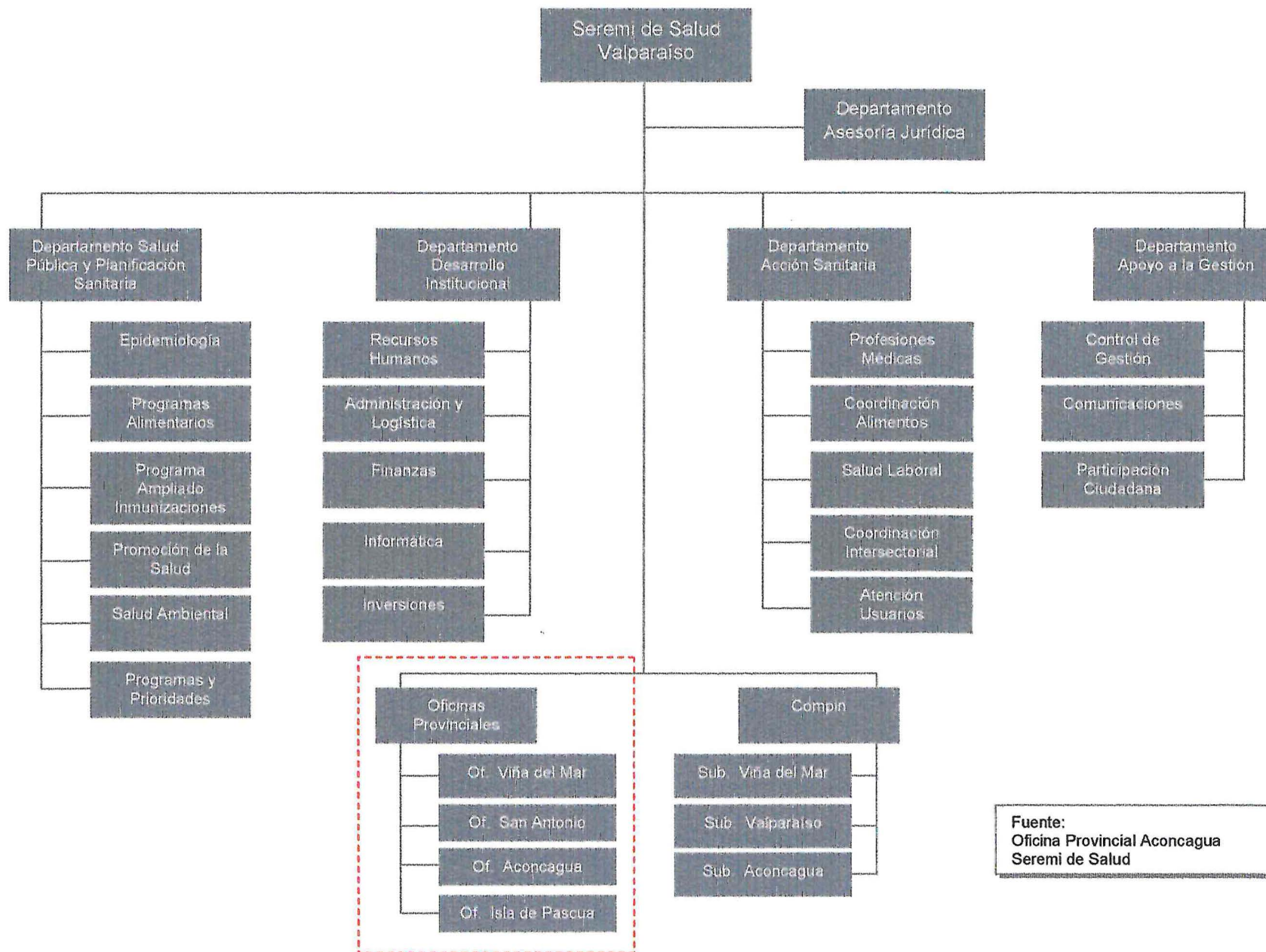
(1)Secretaría Regional Ministerial Valparaíso www.ssrv.cl

(2)Ministerio de Salud www.minsal.cl

(3)Biblioteca virtual Congreso www.bcn.cl

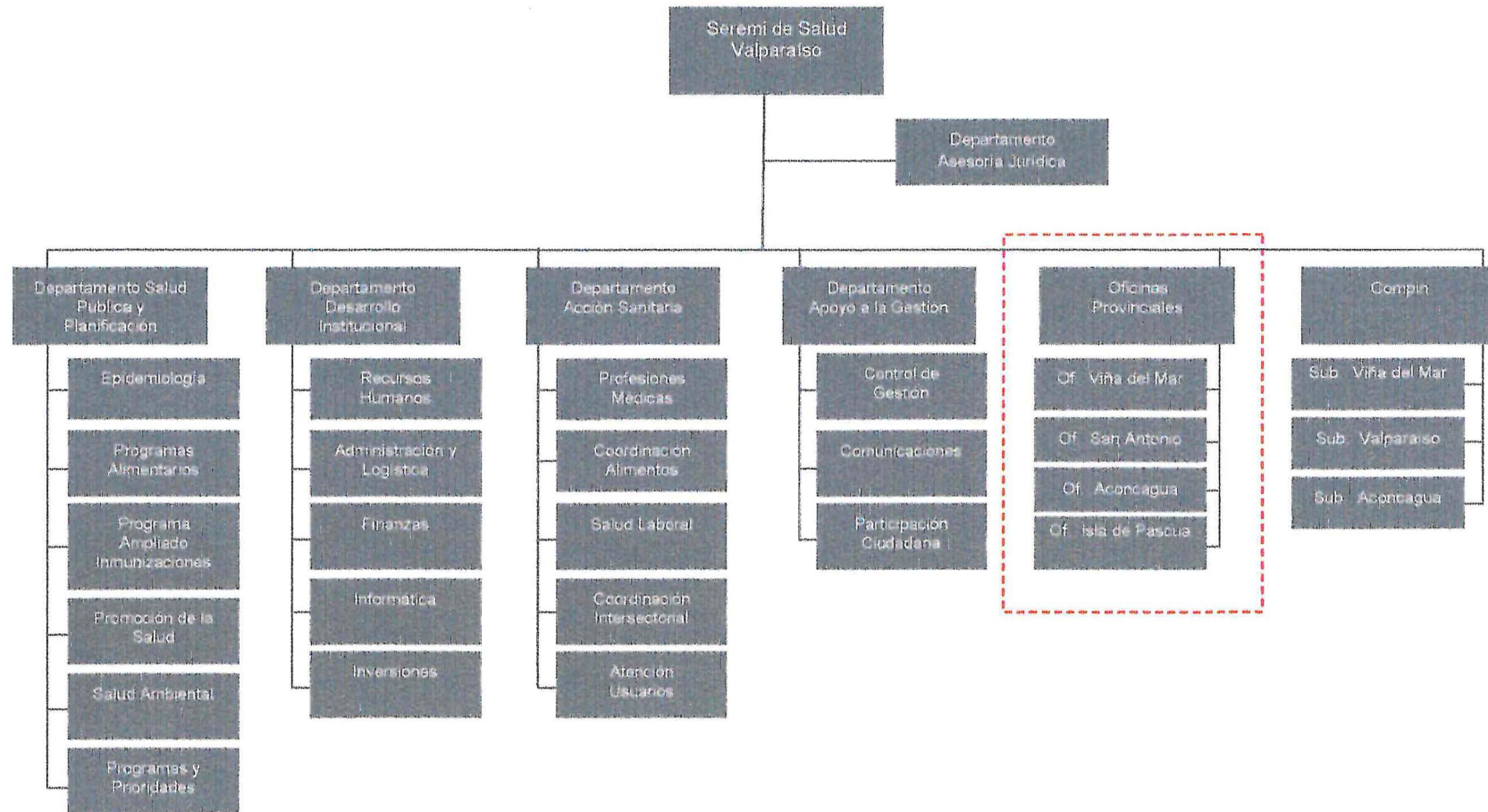
ANEXOS

ANEXO 1: ESTRUCTURA ORGÁNICA SEREMI DE SALUD VALPARAÍSO



Fuente:
Oficina Provincial Aconcagua
Seremi de Salud

ANEXO 2: PROPUESTA NUEVA ESTRUCTURA ORGÁNICA SEREMI DE SALUD VALPARAÍSO



Fuente:
Elaboración Propia

ANEXO 4: EVALUACIÓN CONCEPTOS DE COMUNICACIÓN

Pregunta	Retroalimentación	Comunicación hacia su referente regional	Comunicación entre sus pares de otras áreas	Comunicación desde su referente regional	Medios de comunicación utilizados	Uso adecuado de canales para la comunicación	Información oportuna de su referente regional
Encuesta							
1	6	7	6	6	6	6	5
2	5	6	7	5	6	7	5
3	6	6	7	6	5	6	5
4	6	6	6	5	6	6	6
5	6	6	6	5	6	5	6
6	5	5	6	5	6	6	5
7	5	6	7	4	6	5	6
8	6	7	6	5	5	6	5
9	7	6	6	6	6	6	5
10	6	6	6	6	7	7	7
11	6	7	7	6	7	6	6
12	7	6	6	6	6	6	7
13	5	6	5	5	6	6	6
14	6	6	6	5	7	5	6
15	5	6	5	6	5	6	7
16	6	7	6	6	5	5	7
17	5	6	6	6	5	5	6
18	6	6	7	5	6	5	6
19	7	7	6	4	6	6	7
20	6	6	6	5	7	7	5
21	5	5	6	5	7	6	6
22	6	5	7	5	6	6	6
23	6	6	6	6	6	5	6
24	5	6	5	6	6	5	5
25	6	6	6	7	6	6	6
26	6	6	6	6	5	5	6
27	6	5	5	6	5	6	5
28	6	5	6	6	6	6	6
29	7	6	6	5	4	5	5
30	5	6	7	6	5	6	6
promedio	5.8	6	6.1	5.5	5.8	5.7	5.8