



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

---

**TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA**

---

Cambios Organizacionales en la Administración de Aviación Civil  
desde el período 2007 al 2015

---

AUTOR: VICENTE RAUL TISSERA

TUTORA: SANDRA D`AGOSTINO

JULIO 2016

---

## **Dedicatoria**

Este trabajo de investigación que representa alcanzar una meta se lo dedico a mí familia, especialmente a mí esposa y mis hijos, quienes son mí mayor tesoro y testigos del sacrificio puesto de manifiesto.

Sin lugar a duda, puedo afirmar que sin el apoyo, ayuda y amor de quienes me quieren, la tarea no se hubiera concluido.

## **Agradecimientos**

Agradezco en primer lugar a mi Directora de Tesis Mg. Sandra D`Agostino por haber aceptado con una enorme responsabilidad ser mi guía y conductora en cada avance del trabajo de investigación y dedicándose con mucho profesionalismo.

A cada autoridad que con tanta amabilidad prestaron desinteresadamente su tiempo para brindar su ayuda, información y concretar entrevistas.

Son muchos para nombrar pero el agradecimiento es extensivo al personal de cada área de nuestro querido ámbito aeronáutico que colaboró con su granito de arena para lograr finalizar el trabajo de investigación.

## Resumen

En nuestro país resulta inesperado o quizás extraño para muchos, la implementación de cambios en un ámbito que desde hace más de 45 años venía siendo administrado integralmente por la Fuerza Aérea Argentina de modo ininterrumpido.

La mencionada fuerza armada, cotidianamente desarrollaba las actividades vinculadas con la administración y control del espacio aéreo a lo largo de cada aeropuerto y/o aeródromo ubicado en nuestro territorio nacional argentino.

Nuestra investigación está basada precisamente en el impacto generado por los cambios estructurales en el ámbito aeronáutico, a raíz de la creación de un nuevo organismo, con administradores públicos civiles, quienes al cumplir la difícil tarea de liderar la ejecución de los mismos a través del proceso de cambio, deben insoslayablemente saber que repercuten en el comportamiento y la cultura de las personas de toda la pirámide organizacional.

La metodología utilizada en nuestro trabajo tiene enfoque de carácter cualitativo, con diseño cuasi experimental, siendo una investigación explicativa tratando de encontrar las causales de la situación problemática.

Las limitaciones con las que nos encontramos fueron de logística. Al ser una organización a nivel nacional, con alta dispersión geográfica, dificultó el hecho de desplazamientos en la investigación para analizar, observar y recopilar información in situ.

Los principales hallazgos del análisis realizado:

- El cambio no tuvo en cuenta la cultura que tenía el personal, pilar fundamental para el éxito, en su mayoría militares que pasaron a formar parte de la nueva organización.
- Habiendo transcurrido varios años desde su creación el organismo investigado, aún persisten problemas, de distinta índole sin resolverse a nivel personal de los integrantes. Asimismo, a nivel organizacional, se trabaja de manera continua a fin de implementar mejoras sustanciales para con su personal como así también organismos extrainstitucionales, internacionales, empresas y ciudadanos de nuestro país.

- A nivel estructural, se encuentra pendiente la estructura orgánica de las Direcciones Regionales (son cuatro a nivel nacional) y de todos los aeropuertos y aeródromos del país.
- Otro de los puntos de importancia que carece la organización es un plan de carrera y convenio colectivo sectorial, los cuales incrementaría el grado de satisfacción y representaría un incentivo que conllevaría a la mejora del proceso de cambio continuo, optimizando los estándares de calidad de servicios.

Es de nuestro interés brindar los hallazgos encontrados como información relevante a fin de incrementar los estándares de la gestión pública, dar a conocer una propuesta de mejora en la organización y de este modo contribuir al bien común de la sociedad, quienes como ciudadanos, utilizan los servicios brindados por este sector, y que sientan una mayor satisfacción y calidad en los mismos.

**Palabras clave:** cambio organizacional, resistencia al cambio, administradores y/o gerenciables públicos, comportamiento frente al cambio.

## Índice

1. Introducción .....	7
Tema : Administración de Aviación Civil .....	7
Subtema : Los cambios organizacionales en la aviación civil en Argentina. ....	7
1.1. Presentación .....	7
1.2. Descripción del tema.....	9
1.3. Relevancia .....	14
1.4. Justificación.....	15
1.5. Estructura .....	16
2. Planteamiento del tema .....	17
2.1. Formulación del tema.....	17
2.2. Objetivo General .....	17
2.3. Objetivos Específicos.....	17
2.4. Hipótesis.....	17
3. Marco Teórico .....	19
3.1. Cambio organizacional concepto .....	19
3.2. Teoría de las organizaciones .....	23
3.2.1. Teoría Behaviorista .....	24
3.3 Teoría del cambio.....	25
3.3.1. Teoría del equilibrio puntuado .....	25
3.3.2. Teoría de continuidad y cambio .....	25
3.3.3 Enfoque teórico de Polidano .....	28
3.3.4. Enfoque Teórico de Lines .....	31
3.3.5. Enfoque teórico de Amis, Trevor y Hinnings .....	34
3.3.6. Enfoque teórico de Greenwood y Hinnings .....	35
3.4. Modelos organizacionales .....	36
3.4.1. Modelo de Kurt Lewin .....	36
3.4.2. Modelo de Karl Albrecht .....	37
3.4.3. Modelo de Adkar .....	38
3.5. Conclusiones sobre el capítulo.....	38
4. Metodología .....	41
5. Hallazgos/Desarrollo.....	44

Capítulo 1 del Punto 5 Cambios Estructurales .....	44
5.1.1. Un antes y un después en la estructura de la organización .....	44
5.1.2. Toma de decisiones ante las implementaciones de los cambios.....	53
5.1.3. Obstáculos, beneficios y/u oportunidades de los cambios.....	61
Capítulo 2 del Punto 5 Impacto en el comportamiento de las personas .....	68
5.2.1. Impacto en el comportamiento de las personas .....	68
5.2.1.1. Resistencia al cambio.....	68
5.2.1.2. Resistencia al cambio individual .....	70
5.2.1.3. Características de la resistencia al cambio.....	71
5.2.1.4. Pirámide de la Resistencia .....	73
5.2.1.5. Resistencia al cambio organizacional .....	75
5.2.1.6. Resistencia al cambio en el aspecto emocional de las personas .....	77
Capítulo 3 del Punto 5 .....	80
5.3.1 Proceso de rechazo, negación y adaptación al cambio .....	80
5.3.1.1. Primer momento, quiebre institucional.....	80
5.3.1.2. Errores en un proceso de cambio .....	85
5.3.1.3. Segundo momento, proceso encaminado.....	91
Capítulo 4 del punto 5.....	100
5.4.1. El cambio, Causalidad o Casualidad?.....	100
5.4.1.1. Una mirada a nuestro alrededor .....	100
5.4.1.2. Donde estaba y hacia donde se dirige la organización .....	102
6 Propuesta de nuevo modelo de cambio, mejoras y reflexiones finales .....	105
6.1. Aspectos relevantes y más destacados para la creación de un nuevo modelo..	105
6.2. Nuestro Modelo de Cambio Organizacional .....	107
6.3. Propuestas de mejora a la actual organización .....	110
6.4. Reflexiones finales.....	112
7. Bibliografía de referencia .....	114
8. Anexos .....	120

## **1. Introducción**

### **Tema: Administración de Aviación Civil**

### **Subtema: Los cambios organizacionales en la aviación civil en Argentina.**

#### **1.1. Presentación**

En la aviación civil y en especial en la Administración y Control del Tránsito Aéreo son escasas las investigaciones relacionadas en el ámbito aeronáutico en la Argentina, aún aquellas vinculadas a los cambios organizacionales en el sector.

Cabe destacar que las mismas fueron realizadas por profesionales en el Centro de Instrucción, Perfeccionamiento y Experimentación (CIPE) sito en Aeropuerto Internacional de Ezeiza, Ministro Pistarini.

Dicho centro está comprendido dentro de la estructura orgánica de la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) y es de importancia estratégica debido a que tiene a su cargo el dictado de cursos, seminarios y la carrera de Licenciatura en Gestión del Tránsito Aéreo, no solo para especialistas que trabajan en los aeropuertos de nuestro país, sino que también para profesionales aeronáuticos de países extranjeros.

Este Centro fue fundado el 4 de octubre de 1960, con el objeto de satisfacer las necesidades de capacitación en seguridad y protección a la actividad aérea. En el año 1975 fue reconocido como Centro Regional de Instrucción para la Organización Aviación Civil Internacional (OACI) en los Servicios de Tránsito Aéreo, Comunicaciones, Electrónica y Administración de Aeropuertos y en el año 1994 es reconocido como miembro pleno del Programa Permanente de Cooperación Didáctica Internacional de la OACI. Actualmente también calificó como Centro en Seguridad Operacional, Seguridad de la Aviación y Regulaciones Aeronáuticas Latinoamericanas.

Dicho centro de capacitación cuenta con pocos pero importantes trabajos de investigación realizados por profesionales en los servicios de tránsito aéreo, que obran como antecedentes en el ámbito aeronáutico.

Los estudios realizados que están relacionados con el tema de investigación a nivel nacional son escasos pero uno de los más relevantes sobre cambio y aprendizaje es el de Mendoza, E. y colaboradores (2003) quienes plantean la necesidad de investigar acerca de

cómo manejar la ansiedad de los controladores de Tránsito Aéreo, para maximizar el aprendizaje y lograr un cambio verdadero en la Organización.<sup>1</sup>

La motivación, un cambio de actitud en el líder del mañana. (Jhonson, W., 2003) es un trabajo de investigación desarrollado en el Curso Superior de Conducción de la Escuela, dependiente de la Fuerza Aérea Argentina.

Con el objetivo de obtener información del plano internacional se consultaron bases de datos como Rebiun (red bibliotecas universidades españolas), Teseo (red del ministerio de educación de España), Proquest (base de datos con contenido académico) y Repositorio Académico de la Universidad de Chile.

Mazzucchelli Larralde, E. (2011), quien realizó un estudio comparativo de la motivación laboral en Uruguay, entre controladores de tránsito aéreo y otros técnicos de la administración central.

Mosquera Gallego, J. (2016) con el propósito de analizar, diseñar e implementar una herramienta en España, para valorar el estrés que provoca en el personal que controla el tránsito aéreo con los cambios que trajo la inserción de los drones en el espacio aéreo.

Holly, D. (2006) realizó un estudio basándose en los cambios en la estructura gubernamental para brindar mayor seguridad a los aeropuertos en su integridad. Esto luego de los ataques a las torres gemelas en EE.UU.

Basso, L. (2006) en virtud de un cambio de administración del sector público al privado en Canadá, se analizó las tarifas y las normativas en el sector aeronáutico para conocer el impacto del mismo.

Cartenuto, M. (2005) desarrolló una investigación en EE.UU. sobre el impacto de un plan maestro en el presente y futuro del desarrollo aeroportuario, como una herramienta fundamental para lograr el mismo y alcanzar mayor eficiencia en la administración efectiva de tasas de crecimiento.

---

<sup>1</sup> Realizado como parte del plan de estudios de la Licenciatura de Gestión de Tránsito Aéreo en el Centro de Instrucción Perfeccionamiento y Experimentación.

Gutierrez Gárate, E. (2014) realizó un estudio en Chile de optimización de los factores humanos para mejorar la gestión de la seguridad operacional aeroportuaria, mediante capacitación previo diagnóstico, implementación, control y seguimiento.

Sobre este último trabajo nos apoyamos puesto que, se estudia los factores humanos de la administración de aviación del país vecino, teniendo en cuenta pasos a seguir que establecemos en nuestra propuesta de mejora. Asimismo, es dable destacar la posición de vanguardia que ocupa nuestro país vecino, Chile, el cual ha sido condecorado con premios como uno de los mejores prestadores de servicios vinculados con la administración y gestión del tránsito aéreo, con lo cual, es considerado referente regional en cuanto a modernidad, eficiencia y personal altamente calificado.

Se remarca la escasez de trabajos de investigación sobre el ámbito aeronáutico y considerándolo un servicio de vital importancia, y en un continuo crecimiento a nivel mundial, es de carácter más que relevante para todo el sector el hecho de realizar estudios de investigación para enriquecer y fortalecer la actividad aeronáutica.

Nuestra investigación brinda información fruto de un análisis pormenorizado del impacto y causales que generaron los cambios en el ámbito aeronáutico con una cultura fuerte y arraigada, pasando a formarse a través de una porción de la estructura de la Fuerza Aérea, un nuevo organismo civil, la Administración Nacional de Aviación Civil.

Mediante el abordaje de la teoría existente y utilizando herramientas de investigación nos introduciremos en la problemática sugiriendo una propuesta de mejora y de utilidad para futuras investigaciones y/o cambios organizacionales en otros organismos.

## **1.2. Descripción del tema**

A fin de desarrollar la temática del trabajo de investigación, es importante describir los antecedentes organizacionales que existían antes de la creación de la Administración Nacional de Aviación Civil.

Desde el año 1968 fecha de creación del ex Comando de Regiones Aéreas hasta el año 2007 la aviación civil y comercial en la Argentina estaba a cargo de la Fuerza Aérea Argentina, dependiente del Ministerio de Defensa y Subsecretaría de Transporte Aerocomercial dependiente hasta el año 2012 del Ministerio de Planificación Federal,

Inversión Pública y Servicios, hasta que por recomendación de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), el Poder Ejecutivo creó a través del decreto 239/07 en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) quien pasó a ser la Autoridad Aeronáutica Nacional, como organismo descentralizado, encargado de ejercer funciones y competencias establecidas en el código aeronáutico (Ley N° 17.285), en la Ley N° 19.030 de Política Aérea, en los Tratados y Acuerdos Internacionales, leyes, decretos y disposiciones que regulan la actividad aeronáutica en nuestro país.

Es de suma importancia enunciar que esta porción de la Fuerza Aérea estaba compuesta en su gran mayoría por personal militar, aproximadamente un 70 por ciento, en tanto que, el otro 30 por ciento personal civil, distribuidos a lo largo de todo el país, en cada aeródromo y/o aeropuerto, contando con un total de 4 (cuatro) cabeceras de región de donde dependían los mismos según la ubicación geográfica. Asimismo, se encontraba en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, precisamente en el Edificio Cóndor, las máximas autoridades y principales áreas encargadas de la gestión de cada tema específico vinculado a la prestación de servicios de tránsito aéreo, tanto a vuelos de cabotaje como así también internacionales en cada rincón de nuestro país.

A partir del año 2007 comenzó una nueva etapa en la actividad aeronáutica en nuestro país y para las personas que componían este Ex Comando de Regiones Aéreas fue comenzar a vivir el cambio, en especial el personal que poseía estado militar, que tenía un sentido de pertenencia a la Fuerza Aérea, con usos y costumbres propios de otra cultura organizacional. Además, los mismos se encontraron con la difícil situación de tener que decidir si abandonaban el régimen militar, solicitando la baja para poder ingresar al nuevo organismo, con otras reglas de juego al ser Administración Pública o bien optaran por continuar en la Fuerza Aérea, para lo cual debían esperar que los autorizaran a irse a otro destino laboral.

Estado militar es la situación jurídica que resulta del conjunto de deberes y derechos establecidos por las leyes y reglamentos para que personal que ocupa un lugar en la jerarquía de las fuerzas armadas.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ley 19.101 artículo 5. Esta ley es exclusiva para el personal militar de las fuerzas armadas de nuestro país.

En el caso del personal civil no se le dio la posibilidad de elegir, siendo transferidos al nuevo organismo sin consultarle nada en absoluto, con lo cual, también tuvieron su cuota de sufrimiento del cambio decidido por el Poder Ejecutivo.

El decreto N° 239/07 fue complementado por los decretos N° 1770/07 (Programa General de transferencia a la Administración Nacional de Aviación Civil) y decreto N° 2314/09 (Estructura escalafonaria y retributiva). En referencia a los primeros dos decretos enunciados precedentemente implicó la transferencia de recursos materiales, presupuestarios y recursos humanos. En cuanto al último decreto nombrado en el párrafo anterior, el mismo estableció la estructura dividida en dos agrupamientos, uno administrativo (incluye puestos directivos, técnicos profesionales, administrativos y de servicios) y otro aeronáutico (puestos operativos aeronáuticos).

Posteriormente la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) como consecuencia del decreto N° 1840/2011, tuvo que realizar la transferencia de control de prestación de servicios de navegación aérea y de coordinación y supervisión del accionar operativo a cargo de la ANAC, hasta ese entonces, regresándolo nuevamente “en comisión” al ámbito de la Fuerza Aérea Argentina. Nuevamente se tuvo que regresar los recursos materiales, presupuestarios y recursos humanos, pero no en su totalidad, puesto que, esto implicaba retornar únicamente todo lo vinculado a la parte operativa de los servicios (agrupamiento aeronáutico). La ANAC quedó con la parte administrativa, encargada de fiscalizar y controlar los servicios de navegación aérea.

Este último decreto fue complementado con los decretos N° 2170/2012 y N° 1782/2013 del Poder Ejecutivo Nacional y las resoluciones N° 301/2013, 790/2014, 75 y 1392/2015 del Ministerio del Interior y Transporte prorrogando sucesivamente lo establecido en el decreto mencionado ut supra, hasta la reciente aprobación de la ley N° 27.161/2015 mediante la cual se creó la Empresa Argentina de Navegación Aérea Sociedad del Estado (EANA S.E.), la cual de acuerdo a lo estipulado en la ley se mantendrá bajo la órbita del citado ministerio. Más allá de eso, continúan bajo la conducción de la Fuerza Aérea, tanto los servicios junto con el personal involucrado en tales puestos de trabajo, hasta tanto se conforme una Unidad Ejecutora de Transferencia .

El personal mencionado en el párrafo anterior, es dable destacar que es, responsable de proporcionar los servicios de tránsito aéreo y la gestión del espacio aéreo, mediante suministro e integración de recursos humanos, información, instalaciones y servicios sin

discontinuidades en colaboración con el apoyo de comunicaciones, navegación y vigilancia, y funciones a bordo de aeronaves, basadas en tierra, aire y espacio aéreo.

En cuanto al organismo internacional mencionado, ut supra, Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) con sede central en Montreal- Canadá fue creada en el año 1944 para promover el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional en todo el mundo y que los estados miembros implementen como parte de las políticas públicas. Es la encargada de formular las normas y reglamentos necesarios para la protección, seguridad, eficiencia y regularidad, así como la protección del medio ambiente de la aviación y constituye un foro de cooperación en todos los campos de la aviación entre sus 191 estados miembros. Cabe agregar que nuestro país adhirió a Convenio de Aviación Civil Internacional y es estado miembro a través del Decreto N° 15110/46 y ratificado por Ley 13.891.

Asimismo, reúne a todos los Estados y las organizaciones claves para el desarrollo de políticas y normas, resolviendo las orientaciones estratégicas en temas críticos, coordinando las iniciativas en temas críticos, globales, supervisando, analizando y presentando informes, a los fines de asistencia específica y creación de capacidades para alcanzar objetivos.

Frente a una situación en la cual el Estado debe implementar acciones de políticas públicas, (...) El problema de implementación es la primera tarea. Implementar es derivado de lenguaje ordinario (inglés), llevar a cabo, llevar a efecto, realizar, producir, culminar. El verbo denota acción que se ejerce sobre objeto, considerado falto, defectuoso, con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección. En este contexto es obvio que lo que se implementa es la política. Por políticas se entiende, una declaración de metas y objetivos''. (Aguilar Villanueva, 2000).

En tanto que, la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), contaba hasta la publicación del decreto N° 1840/2011, con las denominadas áreas operativas, (se transfirió nuevamente a la Fuerza Aérea) que son los distintos puestos de trabajo, donde las personas que lo desempeñan en los aeropuertos y aeródromos de todo el país, cumplen funciones específicas que requieren de un grado de especialización, que se adquiere mediante capacitación en el Centro de Instrucción, Perfeccionamiento y Experimentación (CIPE), organismo dependiente de la ANAC.

Las especialidades más relevantes son los controladores de tránsito aéreo, comunicaciones aeronáuticas, búsqueda y salvamento y protección al vuelo. Solo haremos referencia a la mencionada en primer término en nuestra investigación.

Es dable destacar la relevancia de los controladores de tránsito aéreo, quienes de acuerdo a la capacitación, cumplen un rol imprescindible y que solo pocos pueden

cumplimentar los requisitos para hacer una tarea compleja, que muchos de ellos describen como sumamente estresante. A su vez conlleva un riesgo ya que un error podría ser fatal, más allá de que los pilotos son quienes conducen las aeronaves, sin la ayuda en tierra de estos especialistas se encontrarían ante severos inconvenientes y la imposibilidad de realizar los vuelos.

Asimismo, cabe destacar que los servicios de navegación aérea en y desde el territorio de la República Argentina, de acuerdo a lo normado en el artículo 24 de la ley N° 25.877, el decreto reglamentario N° 272/06 y artículo 1 de la ley N° 27.161, se constituyeron en un servicio público esencial por lo que ante una huelga debe mantenerse un servicio mínimo para evitar su interrupción.

Según criterios de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) se denomina, servicio esencial a aquella actividad que por la extensión o duración de su interrupción se pudiera poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población o cuando se trate de un servicio público de importancia trascendental.

Un Controlador de Tránsito Aéreo es una persona que proporciona seguridad, orden y fluidez al tránsito aéreo, manteniendo adecuada separación y anticipándose a sus circunstancias para suministrarles seguridad. La práctica de su trabajo cuenta con innovadas técnicas de detección y señalización, tales como monitores de seguimiento y sistemas de radar. Aunque también en muchas ocasiones el proceso de seguimiento del tráfico aéreo se hace fundamentalmente en forma visual o por procedimientos, sin ayuda de monitores.

Es de gran importancia la comunicación verbal con los pilotos de las aeronaves y con el personal de tierra. En definitiva un CTA (Controlador de Tránsito Aéreo) es una persona que asume una gran responsabilidad en materia de seguridad operacional y que debería trabajar en un ambiente de trabajo, fuera de presiones y otras influencias negativas, después de superar pruebas de acceso y de ser entrenado para ello.

Además, suministran el servicio de información de vuelo, asesoramiento de Tránsito Aéreo a las aeronaves, y el Servicio de Alerta a todas las aeronaves que hayan presentado Plan de Vuelo; Como así también se lleva un registro de la actividad de vuelo de la jurisdicción, se confeccionan las estadísticas operativas reglamentarias, y se realiza el adiestramiento específico y permanente con las distintas habilitaciones aeronáuticas.

Ahora bien reconociendo que, la organización se encuentra en sus primeros años desde su creación dentro de la estructura estatal, y si bien por el solo hecho de ser organismo nuevo, podría bastar con ser mero justificativo de cambios organizacionales, pero se despertó el interés de investigar la misma, como consecuencia de haber formado parte de la Fuerza Aérea, durante 18 años hasta la publicación del Decreto 239/07 que daba comienzo a una nueva etapa del sector aeronáutico, con lo cual indubitablemente, pertenecer a esta nueva organización, alentó a tratar de analizar las causas de los cambios, el impacto en el comportamiento organizacional de las personas, y analizar acerca de los nuevos gerenciadore s públicos.

Según Oszlack, O., (...) ``Los mecanismos de integración alientan a un proceso decisorio más expeditivo y facilitan la coordinación de actividades, la cual se encuentra condicionada por la relativa efectividad de la estructura de autoridad que regula el ejercicio legítimo de poder dentro de la organización burocrática, clarifica roles y asigna medios de control y ejecución de las decisiones`` (Oszlack, 2006:11).

Los cambios que se fueron produciendo y que si tienen relación con el hecho de ser una administración nueva, son los ocasionados como consecuencia del cumplimiento de la normativa vigente, como por ejemplo, la reciente implementación de la política de seguridad de la información, cambios estructurales, modernización tecnológica y administradore s públicos.

Es de relevancia, el hecho de dar a conocer en este primer paso, como se originó y como llegamos al estudio de este nuevo organismo estatal (ANAC) derivado de múltiples hechos y circunstancias, donde al desencadenarse el desprendimiento de una porción importante del mismo a través del Decreto N° 1840/11 y realizar la transferencia nuevamente a la Fuerza Aérea, de los servicios de navegación aérea con el conjunto del personal especializado, abren la posibilidad de ser objeto de otra investigación.

### **1.3. Relevancia**

La importancia de la realización de esta investigación está dada en la relevancia de la actividad tan específica y compleja que se encuentra representada a través de un organismos con integrantes que poseen un alto grado de especialización y profesionalismo, con lo cual, el hecho de haber sufrido cambios el sector, se generó una situación problemática sin precedente, produciéndose una situación crítica que creímos muy interesante estudiar.

Los aportes que brinda este trabajo de investigación son: Acceder a un nuevo paradigma en el sector aeronáutico pudiendo lograr comprender qué tipo de prácticas y costumbres propias de una cultura se desarrollaban en su interior.

A las distintas disciplinas proporciona una visión integral de una organización pública, joven, poco explorada, posibilitando un abanico de posibilidades de continuar realizando estudios a partir de la presente investigación.

A los especialistas en recursos humanos, sociólogos y psicólogos se les provee de una guía, un horizonte a seguir explorando, comprendiendo desde lo disciplinar la complejidad con la cual se enfrentaron quienes tuvieron la ardua tarea de llevar adelante cambios en este sector.

A quienes tienen altos cargos en el Estado y/u organismos públicos, les provee conocimiento y antecedentes a tener en cuenta en un proceso de cambios en un ámbito con cultura fuerte y arraigada.

Un aporte significativo considerado a nivel personal es poder construir con los protagonistas que vivenciaron los cambios y aún lo siguen experimentando por estar en permanente cambio.

Abre las puertas para que se continúe el ejercicio de la investigación, profundizando conocimientos, obrando como antecedente el presente trabajo.

## **1.4. Justificación**

Realizando esta investigación, se tratará de saber si los cambios son producto de la gestión, de toma de decisiones o existe una participación y/o intereses por parte de personal de la misma, como consecuencia de la función que desempeñan, o grupos de poder interno/externo que están forzando o impidiendo los mismos a través de la resistencia al cambio.

Conoceremos si se cometieron errores o faltas en el gerenciamiento de los cambios, o se debe a la adopción de medidas vinculadas con la gestión de políticas públicas en cuanto a la actividad aerocomercial en nuestro país.

Tratará de aportar información y conocimiento sobre el objeto de estudio, siendo de carácter relevante para los funcionarios del Gobierno, comenzando por el Poder Ejecutivo, Ministros y asesores gubernamentales, para la toma de decisiones, en materia de política aerocomercial.

Es anhelo del investigador que frente a resultados positivos del presente trabajo, sea publicado y llegue a nivel ministerio para un aprovechamiento óptimo y como una referencia a tener en cuenta para la toma de decisiones en materia de políticas públicas en cuanto a la aviación civil y comercial de nuestro país.

## **1.5. Estructura**

Nuestro trabajo está elaborado partiendo de una situación problemática la cual fue abordada planteándonos las preguntas que conformarían el eje de investigación, delimitando espacio y tiempo.

Luego se realizó análisis de la teoría en cada tema vinculado con nuestro trabajo, seleccionando lo relevante de la bibliográfica estudiada que fuera de utilidad y beneficio para enriquecimiento de la investigación.

Seguidamente en el desarrollo se mantiene un orden de acuerdo a los objetivos específicos planteados, principalmente haciendo énfasis, en los cambios estructurales, proceso de toma de decisiones, resistencia al cambio, impacto en el comportamiento y la cultura de las personas integrantes de la organización y causalidad de los cambios.

Por último en base a lo observado y analizado se proponen mejoras como resultado de la investigación e información relevante para tener en cuenta en el futuro para otros cambios a implementarse en otras organizaciones y en la propia organización.

## **2. Planteamiento del tema**

### **2.1. Formulación del tema**

¿De qué manera han afectado los cambios organizacionales ocurridos desde 2007 a la actualidad, a la administración de la aviación civil y a la actividad propiamente dicha en Argentina?

### **2.2. Objetivo General**

Analizar y explicar los cambios organizacionales, que afectaron e impactaron en el personal y ocasionaron transferencias de competencias administrativas y control del tránsito aéreo entre Fuerza Aérea y Administración Nacional de Aviación Civil en la Argentina.

### **2.3. Objetivos Específicos**

Analizar los distintos tipos de cambio aplicados por los administradores públicos en la estructura organizacional, quienes ejercen funciones ejecutivas dentro del servicio de administración de aviación civil.

Indagar el impacto de los cambios implementados, a) en el comportamiento de las personas y b) sobre la estructura orgánica del organismo.

Explicar la causalidad política que derivó en cambios en la administración de la aviación civil en nuestro país.

### **2.4. Respuesta o Hipótesis:**

En el marco de los primeras informaciones y datos que se pueden considerar de relevancia, la primer hipótesis con la que cuenta el investigador es que los cambios impactaron de una manera muy fuerte en el personal que brinda prestación de servicios administrativos, técnicos, comunicaciones, navegación aérea, coordinación y operatividad de equipos e instrumentales, etc. en los distintos aeropuertos y aeródromos a lo largo de todo nuestro país conllevando a la incertidumbre, e insatisfacción en las mismas y que indefectiblemente repercute en la actividad laboral.

La segunda hipótesis en el presente trabajo de investigación es que, los cambios organizacionales impulsados como parte de una política estatal, a través de sus administradores públicos, afectan la consolidación del organismo propiamente dicho, por la resistencia al cambio proporcionado por fuerzas, tanto internas como externas, como así también por el impacto que se genera en el comportamiento organizacional.

### 3. Marco Teórico

#### 3.1. Cambio organizacional - Concepto

En este capítulo abordaremos el marco teórico a fin de dar precisiones sobre las distintas conceptualizaciones, enfoques teóricos, y modelos que tratan específicamente sobre cambio organizacional.

En una cuestión de alta relevancia, es necesario que, el Estado tome posición y en este caso en particular, ya que además de vuelos de cabotaje dentro del territorio argentino, también se desarrollan vuelos internacionales, con lo cual, eso implica llevar a cabo una planificación estratégica, a fin de promover un sistema aeronáutico con estándares óptimos de seguridad operacional, y contribuyendo de este modo con la integración nacional, regional e internacional.

Como dicen Oszlack y O'Donnell (1981:13) (...) El Estado, la haya iniciado o no, toma posición, con intención de resolverla, y que se concreta con toma de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales, con intenciones de resolver la cuestión. De aquí que la toma de posición, no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente.

Cabe acotar que los servicios de Administración de la Aviación Civil son ejercidos por el organismo que tiene la autoridad apropiada designada por el Estado, quien es el encargado de formular e implementar políticas públicas.

En la presente investigación estamos refiriéndonos a los cambios organizacionales en la administración y control del tránsito aéreo que desde hace varias décadas estaba a cargo de la Fuerza Aérea Argentina, con lo cual, al tener un régimen militar, una característica muy específica de una fuerza armada, el rol que se llevaba a cabo para con el ámbito aeronáutico era con notables diferencias al de un organismo público integralmente civil.

La palabra cambio tiene numerosas acepciones en nuestro idioma. De acuerdo a la Real Academia Española (RAE), la define como “acción y efecto de cambiar”, lo cual no aclara gran cosa, así que tenemos que referirnos al verbo “cambiar” para encontrar, entre sus quince acepciones, la que más se relaciona con nuestro tema, y que la misma Academia define como: “dejar una cosa o situación para tomar otra”. La palabra cambio, de acuerdo todavía con la RAE, proviene del latín tardío *cambium*, y éste del gallo *cambión*. El cambio, por tanto, sería una acción o proceso por medio del cual dejamos una situación dada para ubicarnos en otra diferente, en mayor o menor grado, de la primera.

Existen varios autores para darle definiciones al cambio organizacional, Lines (2005) lo define como “las formas deliberadas de cambios en la estructura, procesos, sistemas o productos de una organización, que busca mejorar uno o varios objetivos de la misma”.

Otra definición sería, según Brooks (1980), “un conjunto de variaciones estructurales que sufren las organizaciones y que se traducen en un nuevo comportamiento organizacional”.

“No hay una única forma de introducir cambios en el campo organizacional. Dependiendo de la estrategia y el enfoque elegido, se aplicarán tácticas para temas concretos y cotidianos. Asimismo, de acuerdo al enfoque cambiarán los valores de cada uno”. (Perron, 1997).

El organismo bajo estudio, Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) organismo descentralizado, dependiente de la Secretaria de Transporte del Ministerio del Interior y Transporte, administra los Servicios de Navegación Aérea, optimizando niveles de Seguridad Operacional, en el espacio aéreo, aeropuertos y aeródromos de todo el país; reglamentando, fiscalizando, controlando y administrando la actividad aeronáutica civil.

Por lo mencionado, ut supra, todo predicado acerca de una cosa, estamos hablando de la forma de la cosa. Entendemos que al hablar de la forma, la estamos distinguiendo, es decir, escindiendo, separando de su diferencia específica. En todo caso, frente a esta distinción, definimos un límite, en este caso un organismo, y un aspecto central, los cambios organizacionales.

La ANAC tiene como objetivo lograr a través de los servicios prestados, la eficiencia, la seguridad operacional y aérea, y protección al vuelo, satisfaciendo en todo lo relacionado con la infraestructura y servicios aeroportuarios, las distintas demandas y expectativas de la Sociedad y el mundo con el que se vincula por vía aérea nuestro país.

Además estimula el crecimiento del transporte aéreo mediante el uso óptimo de derechos y el aprovechamiento razonable y competitivo de los medios de transporte aéreo en beneficio de los usuarios.

Para lograr un Estado que todos podamos sentir más eficiente, el mismo debe ser “un instrumento indispensable que sirva para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública, como condición necesaria, entendiéndolo por tal, la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de

servicio, la eficacia en el desempeño, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia” (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003:3).

Teniendo en cuenta lo mencionado acerca del organismo, debemos rescatar que los cambios organizacionales ya sea en ANAC o en otro organismo, son impulsados por líderes, y que los mismos en los procesos de cambio no serán líderes efectivos en general, sino líderes efectivos que lo serán en la medida que sus actitudes, habilidades y comportamientos sean coherentes con su cultura.

Según Chiavenato (1998) “el Cambio Organizacional comienza con la aparición de fuerzas que provienen de fuera o de algunas partes de la Organización y pueden ser exógenos o endógenos”.

El hecho de hacer cambios como cada concepto lo va clarificando, no significa mover piezas de un lado para el otro o introducir nuevas ideas y maneras de pensar rápidamente, si no que todo lo contrario, implica contar con algunas características fundamentales para lograr la consolidación de los cambios en un organismo, como lo veremos más adelante.

Esas características son a nuestro criterio:

- a) Informar, “dar a conocer” los cambios en el momento oportuno para no crear incertidumbre.
- b) Lograr el “compromiso” de la organización en su conjunto y no solo de quienes la dirigirán a la misma.
- c) Darle “continuidad” a los cambios y ante la resistencia, buscar la manera de salvar el escollo para que no se corte la planificación estratégica de los mismos.

El encargado de realizar los cambios debe “convencer” a la organización que es necesario y que será fructífero hacerlos.

En procesos de transición y desarrollo de políticas, el factor tiempo es crucial para los gobiernos, para promover e implementar las reformas, cambios y ajustes, (...) El problema de implementación es la primera tarea. Implementar es derivado de lenguaje ordinario (inglés), llevar a cabo, llevar a efecto, realizar, producir, culminar. El verbo denota acción que se ejerce sobre objeto, considerado falto, defectuoso, con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección. Por políticas se entiende, una declaración de metas y objetivos. (Aguilar Villanueva, 2000).

Todos los sistemas tienen la propiedad del cambio, pero lo crucial del cambio es la conservación. De la misma manera lo crucial de la conservación es el cambio. Según Cunill Grau (2004) “hay que reconocer que cambios en uno y otro sentido no siempre mejoran la administración pública”. Muchas veces escuchamos expresiones de malestar con el Estado, asignándole la culpabilidad de todos los males, sin embargo “nada es posible en materia de mejora de la administración pública, sino es conducida políticamente en forma correcta y

coherente tratando de buscar o realizar de la mejor manera los intereses públicos o al menos minimizando los conflictos de intereses que forman parte de las acciones colectivas”. (Cunill Grau, 2004).

Ahora bien, podemos hablar de cambio organizacional cuando nos referimos a aquellas situaciones en las cuales las personas que integran una organización deben aprender y aplicar nuevos conocimientos, habilidades o actitudes para llevar a cabo las funciones que tienen que realizar, pero es importante destacar el hecho de que la palabra cambio tiene diferentes significados para los diferentes actores involucrados en el proceso.

En el caso de las organizaciones, el cambio no significa lo mismo para los empleados que para los administradores públicos o para los proveedores. Mientras que para este último un cambio puede ser una nueva posibilidad de mejor servicio hacia y para la organización, para los administradores puede ser una nueva opción para reinventar la organización y para los empleados, en el más sarcástico de los casos, puede ser considerado como una simple molestia más.

De acuerdo con Van de Ven y Poole (2005), “en los estudios organizacionales es frecuente encontrar dos definiciones del cambio: la primera de ella se refiere a las diferencias observadas en una organización de dimensiones seleccionadas, a lo largo del tiempo, mientras que la segunda se refiere a una narrativa que describe una secuencia de eventos que revelan cómo se dan esos cambios”.

En base a los conceptos de distintos autores, definiremos cambio organizacional como la acción de introducir modificaciones en una organización con el objetivo de mejorar, ya sea un proceso, una estructura, y/o bienestar del personal.

Hoy en día el debate principal es la gestión más apropiada para transformar las organizaciones públicas, precisamente mediante cambios organizacionales, a los efectos de lograr hacerlas efectivas para mayor satisfacción de necesidades colectivas, especialmente cuando vivimos en un mundo globalizado.

Proulx (2003) sostiene que “las reformas drásticas en los gobiernos fracasan y que por lo contrario tienen más éxito las reformas incrementales”. No se puede atravesar un precipicio de un solo salto. Hay que buscar adaptar los modelos de reforma a cada caso concreto. Cada grupo humano tiene su cultura, sus valores, y eso condiciona los comportamientos y los principios de gestión. Como era el caso del ámbito aeronáutico, con costumbres arraigadas fuertemente y estos principios o valores no tienen una interpretación uniforme.

Las reformas administrativas son una cuestión social y no meramente técnico, por ello hay que abordarlas de una forma diferente.

Los componentes esenciales de la modernización son, reducción de costos de funcionamiento, eficacia y eficiencia, descentralización, profesionalización, etc.

La mejor concepción de la cuestión social en la administración, permite hacer reformas mejor adaptadas y con más probabilidad de éxito.

Sí la variable cultural y su relación con los requisitos de las reformas es buena, las reformas tendrán una posibilidad de éxito mayor, en cambio sí hay colisiones, las reformas tienden al fracaso de los cambios a implementarse. En este sentido en ANAC al no tenerla en cuenta no existe relación alguna.

Dice un epígrafe de Maquiavelo acerca de las dificultades que implican iniciar un nuevo orden de cosas. “Todo cambio es un nuevo orden de cosas, y por tanto, un asunto difícil de iniciar, peligroso de conducir y siempre incierto en su resultado; no obstante, el cambio es lo único permanente, valga el contrasentido, y sólo estudiándolo, tratando de comprenderlo y desarrollando las estrategias más adecuadas para adaptarnos a sus efectos, podremos, individuos y organizaciones, sobrevivir en este mundo de profundas y aceleradas transformaciones en todos los órdenes: en la empresa, en el gobierno, en la universidad, o en el propio entorno personal y familiar”.

## **3.2. Teoría de las organizaciones**

Trataremos a continuación de explorar los distintos tipos de cambio, como así también, los principales enfoques y autores que han desarrollado sus trabajos sobre el mismo, y que guardan directa relación con nuestro trabajo de investigación, comenzando en primer término con algunas teorías sobre las organizaciones.

El tema nuestro es combinar todo y cuanto enfoque analicemos en pos de obtener explicaciones más profundas a los cambios en la Administración de Aviación Civil en la Argentina.

Según, Greenwood (2006), “el cambio en las organizaciones se ha tornado un tema de estudio a partir de la década de 1970 porque el contexto organizacional y las estrategias eran relativamente estables, razón por la cual no había por qué pensar tanto en el cambio”.

Para el mencionado autor, “hoy en día hay dos tipos de cambio: a) los que creen que las organizaciones tienen que permanecer atentas al cambio y por lo tanto tienen que ser

flexibles y adaptativas. b) el cambio radical, que consiste en explicar o estudiar cuándo y cómo una organización puede moverse de una forma a otra”. En el sector aeronáutico el hecho de haberse adoptado el cambio radical trajo aparejado como consecuencia del mismo, serios inconvenientes al proceso de transformación.

En cambio, según Armenakis (1999), “el contenido es la sustancia de los cambios organizacionales y que hay elementos transformacionales (nuevas habilidades de los empleados, nuevos comportamientos, liderazgos, prácticas de management, estructuras, procedimientos, etc.) y transaccionales (tienen que ver con lo psicológico, la motivación y el clima de trabajo, como influenciadores de la performance)”. Los cambios sin lugar a duda, generaron parte de los elementos enunciados precedentemente en los individuos de la nueva organización, pero a razón de ser parcialmente, se levantaron barreras de resistencia al cambio por parte de la gente.

Antes de analizar las teorías del cambio, veremos la teoría de las organizaciones vinculada parcialmente con el cambio del organismo estudiado.

### **3.2.1. La teoría behaviorista**

Los behavioristas o conductistas estudian cuáles son los comportamientos organizacionales o rutinas que permiten a la organización adaptarse a su contexto frente a un cambio.

La dirección del cambio, está dirigida por una coalición dominante, cuyas interpretaciones dependen de sus valores y percepciones de los problemas. Entonces los sesgos de esta interpretación estarán dados por las experiencias, valores y expectativas de la coalición dominante. En la ANAC no se registró una fuerte coalición dominante que llevara a cabo los cambios pero sí se fueron sucediendo uno tras otro y de acuerdo al estudio realizado se efectuaron con falta de planificación, produciendo como consecuencia alteraciones a lo que se llama un proceso de cambio.

El líder de una organización es fundamental y central que opere como pivote, para guiar la organización hacia los cambios que le demanda su contexto. Las organizaciones en la actualidad pueden cambiar frecuentemente, por lo que se adopta en esta teoría para un proceso de cambio, lo evolutivo más que lo dramático. Para los behavioristas el aprendizaje organizacional es basado en la experiencia, por lo tanto no están abiertos al “cambio radical”. Se adopta esta teoría a la organización bajo estudio puesto que, se condice con nuestra

explicación y fundamento sobre los cuales nos apoyamos en la problemática abordada, en la cual se adoptó la decisión de un cambio radical, cuando de acuerdo a las teorías que se analizaron, lo más racional hubiera sido tal como lo explicitamos en nuestra propuesta de mejora basándonos en lo evolutivo e incremental.

### **3.3. Teorías del cambio**

Las teorías del cambio aparecieron a mediados de los 80`. En los 60 se imaginaba al cambio como no problemático y por lo tanto eran cosas que ocurrían. Es a mediados de los 70` que la teoría empieza a ver el cambio organizacional como problemático. Se veía que había organizaciones que dependían de su contexto, otras eran reactivas al mismo, otras trataban de dominarlo.

En los 80` aparecen teorías del cambio, tales como, teoría del equilibrio puntuado y la teoría de la continuidad y el cambio, y enfoques teóricos de relevancia que poseen en cierto grado algunas características que guardan relación con la organización estudiada.

#### **3.3.1. La teoría del equilibrio puntuado**

Se hace hincapié en determinados períodos de cambio convergente, alternándolos con períodos de cambio radical. El recambio de personal provee a las organizaciones de una mayor capacidad de aprendizaje organizacional y sensibilidad de cambio, pero con una cierta retención de incumbentes provee una cierta capacidad política y organizacional para implementar los cambios.

En la ANAC si bien se produjo cambio radical, sin observarse alternancia, lo que sí trajo consigo, es incorporación de personal en todos los niveles, predominantemente en los niveles jerárquicos y administrativos.

#### **3.3.2. La teoría de la Continuidad y cambio**

Este enfoque pone el acento en que las organizaciones encuentran difícil cambiar porque están “enraizadas” en su historia y en su contexto, con lo cual se dificulta cuando una organización cambia de una forma a otra y donde el potencial de los líderes se desgasta en las circunstancias cambiantes. Claramente esta teoría se relaciona con el ámbito analizado, con una cultura fuerte y arraigada, la cual es sumamente complicada de cambiar.

El acento debe estar menos en “los cambios” y más en el “cambiando”. El cambio debe ser entendido y comprendido como una interacción desplegada entre contenido, contexto y procesos. El desafío es establecer relaciones entre estos tres constructores.

El contenido del cambio, habla de “qué” cambia. Puede ser analizado a través de la introducción de nuevas direcciones o departamentos en la estructura, un nuevo posicionamiento estratégico, etc. El contenido del cambio puede ser clasificado como instrumental u organizacional. En este sentido era necesario realizar los cambios, más allá de las recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional.

En cuanto al contexto del cambio, puede ser “endógeno” o “exógeno”, y se refiere al “porqué” del cambio. El contexto externo es el ambiente político, económico y social de la organización y ello es importante para saber las formas que la misma adopta.

Esto introduce la noción del “contexto interno” de la organización, integrado por estrategias actuales (si la hubiere), la estructura actual y la deseada para más adelante, la cúspide organizacional y la política intraorganizacional, mediante los cuales los cambios son introducidos.

El contexto interno hace referencia a la capacidad de la organización de reconocer la necesidad de cambiar y cómo formulan e implementan dicha respuesta. Los valores, los distintos grupos de poder interno de la organización, sus creencias, percepciones, influyen la forma en la que el cambio del contexto es percibido y por lo tanto, delimitan la naturaleza del cambio.

El proceso, hace referencia a las acciones, reacciones e interacciones de las partes interesadas mientras negocian los procesos del cambio o sea que esto es el “cómo”. Se pone más énfasis en la organización como sistema cultural y político. Los procesos organizacionales toman forma a partir de las creencias dominantes en la organización, y le dan coherencia interna a las actividades y también proveen esquemas para entender los entornos de la organización. Las creencias culturales y los procesos producen relaciones de poder y fijan las reglas que estructuran el proceso en su totalidad. Lo cultural moviliza grupos a favor y en contra del cambio.

En el proceso del “cómo” es donde se produjeron los hechos que ocasionaron las alteraciones del mismo y se analizará más adelante de manera detallada para un mejor entendimiento.

La gerencia pública debe utilizar tanto el contexto externo como el interno para sus cambios y de este modo alcanzar metas y objetivos propios de los cambios organizacionales.

Para ello deben demostrar que los cambios propuestos representan una continuidad con los valores pasados, las estrategias o las prácticas. El administrador debe realizar, y aprovechar las pequeñas oportunidades a medida que vayan ocurriendo. Se requiere de paciencia y perseverancia, esperar que cierta gente se retire para reemplazarla por conocidos o nuevos empleados, para redoblar los esfuerzos del cambio hacia áreas menos discutidas.

El cambio entonces no es una fácil progresión lineal. Períodos de cambio profundo pueden ser seguidos por períodos de aprendizaje y ajustes incrementales.

Según Fassio (2002) “La realidad a estudiar cambia constantemente y también cambian las circunstancias en las que se realiza la investigación”.

Los gerenciamdores públicos en las organizaciones para lograr el éxito en los cambios, deben ubicar personal en los distintos niveles de la organización con una capacidad similar de interpretar el contexto interno y externo.

Tiene que haber una clara relación entre los cambios y la solución a los problemas del contexto. Las propuestas de cambios deben también dar alguna perspectiva respecto de lo que son los cambios y poder ser desagregadas en distintas partes para su implementación y éxito.

En cuanto a los procesos, hay que ligar a los que diseñan los cambios, con las actitudes y los comportamientos y construir cooperación con los cambios dentro y fuera de la organización, clarificando metas, objetivos y prioridades.

Los gerenciamdores públicos tienen que saber cómo “introducir un sistema nuevo” y “dormir al sistema viejo” porque los cambios en las organizaciones generan problemas de performance y esto hace que el viejo orden sea “idealizado”. Las cosas van peor en lugar de ir mejor, por eso el período de adaptación es largo hasta que las cosas empiecen a dar sus primeros resultados.

Los gerenciamdores públicos debe tener en claro los objetivos y debe dar mensajes claros y evocativos del cambio y facilitar la difícil tarea de mover una organización hacia los cambios que realizar pequeños ajustes en el statu quo.

La necesidad del cambio debe ser explicada dentro de la organización para que no se generen tensiones entre las dinámicas del cambio y la legitimación de sus complementariedades.

La legitimación requiere más de la persuasión que de la coerción. El mantenimiento de los cambios o la estrategia de cambio, requieren de mucha habilidad de los gerenciamdores ya que tienen que estabilizar el proceso de cambio en la dirección que busca y en medio de

las turbulencias del cambio debe simplificar el propósito del cambio, tiene que explicar “el por qué” y la forma de conseguirlo, es decir “el cómo”.

Como bien apunta Rickards (2001): “No hay ningún texto contemporáneo que haya resuelto de manera convincente el territorio de la administración del cambio”.

### **3.3.3. Enfoque Teórico de Polidano**

Para Polidano (2001), “el cambio tiene tres etapas, a) la introducción del cambio, b) su realización propiamente dicha, y c) la reestructuración de la nueva situación”.

Asimismo dice que “la mayoría de las reformas fracasan porque no logran pasar la implementación efectiva y que el mayor desafío de las reformas está en la fase de la implementación y de las decisiones estratégicas que se toman en esta etapa”.

La voluntad política puede fracasar en la primera etapa si no hay aceptación de la necesidad de cambio. El desafío está no tanto en el contenido de las reformas sino en las decisiones estratégicas y tácticas en la fase de la implementación. Los primeros años de la organización estudiada fueron con variadas turbulencias que afectaron significativamente el proceso de cambio.

Por eso, éxito en las reformas, es tener éxito en una buena implementación. Esto quiere decir que las reformas deben ser implementadas de la forma en la que están pensadas, es decir, sin ser desdibujadas, bloqueadas, distorsionadas o alteradas como ocurrió en la ANAC donde se produjo un quiebre institucional que será analizado más adelante.

Este enfoque considera relevantes tres aspectos: el alcance de la reforma, el rol de los donantes de ayuda, y el liderazgo. Para nuestra investigación hacemos hincapié en el tercer aspecto, fundamental un excelente liderazgo que conduzca los cambios.

Los gerenciables de los cambios pueden estar sometidos a presiones institucionales que los hacen tomar y en esto no cabe duda decisiones equivocadas, aun estando en conocimiento de estas malas decisiones.

La cuestión clave aquí es saber “cuándo” buscar amplios cambios o reformas incrementales y para ello es sumamente necesario analizar el “cómo” para no caer en el rechazo y/o fracaso.

¿Cómo tratar con problemas que provienen de las normas sociales, de cultura organizacional y de los comportamientos antes que de las estructuras administrativas? Esto sería el equivalente a decir el sector u organismo de gobierno no puede reformarse hasta que no se reforme la sociedad misma.

Según Polidano (2001), “Es preferible no hacer ninguna reforma, antes que las reformas hechas a medias o con mala voluntad.” En la toma de decisiones hay que descartar la idea de hacer todo de un golpe, por el alto riesgo al rechazo.

Las reformas bien vistas son aquellas que pretenden solucionar varios problemas al mismo tiempo pero se debe contar con una calidad de excelencia en los líderes.

Ahora bien, ¿cómo los administradores pueden sobrepasar estas divisiones? probablemente de dos formas, una, estableciendo una estructura central que involucren y coordinen a las distintas direcciones y/o departamentos involucrados. La segunda, tiene que ver con la estructuración de la reforma entera, que esté apuntada a las actividades de los departamentos antes que las direcciones.

En la administración central, la pregunta es cuándo crear una nueva estructura para coordinar las innovaciones o cuando confiar en los organismos centrales existentes. En el caso de la ANAC solo se creó estructura en la Administración Central.

Una forma de incluirlas a las administraciones es creando un comité de representación de las mismas, pero la mejor forma es tener un fuerte apoyo político del principal líder (presidente). Las reformas se mueven más rápido si tienen un fuerte apoyo político.

Si hay ausencia de apoyo político a la reforma, ninguna estructura de cambios va a funcionar. Se va a transformar en un foro de registro de eventos antes que en un foro de decisiones.

Supongamos que hay apoyo político genuino para las reformas y que se crearon las estructuras centrales para apoyarlas, hay que evitar que los cambios sean vistos con preocupación, por disminución de la eficiencia, orientación hacia el producto, reducción de la corrupción, introducción de nuevas técnicas presupuestarias, etc..

Cuando ocurre esto, los jefes de departamento tienden a buscar cumplir con el mínimo de obligaciones posibles en las reformas, porque no soluciona sus problemas cotidianos, sino el de los funcionarios más “jerárquicos”. Y los que pierden en este juego son los de la “administración central” porque empiezan a tener problemas de “alcance” de sus reformas. Además el alcance de las reformas de las administraciones centrales es fortalecido si tienen apoyo del político. Pero esto puede tener su costado peligroso, imaginando que la rendición de cuentas por la lentitud de los cambios va a estar en manos de funcionarios de la administración central. Y esto los coloca en una posición incómoda, pues tienen que explicar la inactividad o resistencia de los funcionarios de segunda línea.

A los jefes de departamento hay que explicarles claramente los fines de los cambios para que se vean menos ajenos a la misma y al mismo tiempo explicarles que “ellos” son los que van a rendir cuentas por los cambios. Siempre dice que la orientación hacia resultados tiene que estar claramente establecida, y cuáles son los resultados a lograr y cómo medirlos.

Para ello es oportuno proponer un sistema de certificación que establezca cómo los resultados van a ser auditados para los jefes de departamento y cómo se los va a premiar. Los resultados que obtengan los departamentos deben estar ligadas a alguna estructura de incentivos: más recursos, más autonomía, etc.

Este enfoque no garantiza el éxito pero genera una ayuda al análisis y brinda algunas herramientas útiles para llegar a las propuestas finales de mejora del capítulo 6. El gobierno debe premiar pero también saber que está premiando algo significativo y útil.

Otra alternativa es movilizar a los ciudadanos para que presionen por mejores servicios. Esto es “la carta del ciudadano” aumentando la responsabilización, hacia arriba y hacia abajo en las reformas. Que todos tuvieran que rendir cuentas. Por supuesto, que hay que ver el contexto para que esto sea útil y tener en cuenta que los mecanismos de responsabilidad como estos, necesitan de mecanismos de auditoría interna que funcionen.

Hay que prestarle atención a los mecanismos responsabilidad interna en las administraciones públicas, ya que los mismos tienen que estar en pie y funcionando antes de movilizar la presión de la opinión pública.

Es más fácil delinear un conjunto de principios para las reformas en papel, que ponerlas en práctica. Según Polidano (2001), “los países que hicieron reformas exitosas recorrieron un largo camino de ensayo y error, un camino de prueba, prestando atención al enfoque”.

Es importante destacar que, las reformas realizadas con éxito en una organización de un determinado país, no significa que siguiendo la misma receta que se había implementado, se pueda trasladar a otros países, porque está demostrado que muchos no pasaron del libro.

Muchos funcionarios no pueden concebir un cambio que no sea centralizado y orientado hacia los procedimientos y se embarcan en esfuerzos supremos por hacer las reformas según las necesidades de los organismos centrales, concibiendo la apertura de la reforma a las segundas líneas como un síntoma de fracaso.

La apertura a los departamentos de los cambios, no garantiza el éxito, simplemente lo que hace es focalizar mejor las presiones políticas por el cambio implementado.

Hay numerosas razones por las cuales los líderes políticos van a decaer en su interés por los cambios, uno de ellos es el esfuerzo que les insume en tiempo, la cantidad de dinero

que llevan, o las condicionalidades que hay que cumplir y agregaríamos el bajo impacto político que tienen en la opinión pública.

En la ANAC es claro que, el alcance debe ser integral y que la habilitación de mayores responsabilidades en las segundas líneas puede optimizar el proceso de cambio y dar cumplimiento al alcance.

### **3.3.4. Enfoque Teórico de Lines**

Según Lines (2005) “La implementación exitosa del cambio organizacional depende de cómo la gente de la organización reaccione frente al cambio”.

La actitud frente al cambio es definida como la evaluación que una persona realiza hacia el cambio y que es expresado en un juicio de valor como favorable o desfavorable.

El tamaño del cambio es un problema a considerar en una planificación, porque pequeños cambios para algunos miembros de la organización son grandes cambios para otros.

Cuando los cambios comienzan, los individuos tienen alguna actitud hacia ellos. Sus creencias respecto de cómo los cambios afectarán su trabajo cotidiano y cómo chocan o acuerdan con sus valores y creencias.

Ciertamente es lo ocurrido en la ANAC, puesto que, al abarcar a nivel nacional, todo y cuanto aeropuerto/aeródromo presente en nuestro país, y frente a un cambio, la actitud de cada individuo se presentó de distintas maneras. Se analiza en el capítulo 5.

Los individuos también pueden reaccionar emocionalmente con el cambio, por lo tanto, puede haber entusiasmo, frustración, o miedo.

La formación de actitudes frente al cambio es un elemento crucial en el proceso de cambio, porque una vez que están formadas las actitudes, es muy difícil de cambiarlas. Las actitudes producen una selección de la información, sesgan la memoria y sirven para argumentar contra los cambios.

Las actitudes están estructuradas jerárquicamente y esta estructura es la que permite realizar una evaluación de la actitud hacia un objeto. La estructura juega un doble papel, primero porque en los niveles más bajos –emociones, creencias y valores- causan la actitud y segundo, porque las emociones, las creencias y los valores son parte de la actitud misma frente a los fenómenos u objetos.

Los valores son un criterio por el cual los fenómenos son evaluados por los individuos. También lo son las creencias, ya que indica el carácter evaluativo de las actitudes. La

valencia determina cuando esos valores o creencias van a tener un efecto negativo o positivo frente al cambio. Las actitudes varían según la fortaleza del valor y de la importancia que le asigna el individuo.

Un cambio puede ser evaluado con una valencia favorable por la gerencia, pero con otra negativa por la gente. Hay que ser persuasivo en la comunicación, recabar más información para superar estos estados transitorios. Esto se analiza con más detenimiento en el capítulo 5.

Lines (2005) “considera actitudes de vital importancia hacia el cambio organizacional, como por ejemplo los valores laborales, los cuales son aquellos que la persona cree que puede alcanzar o realizar trabajando”.

La percepción de la justicia o injusticia durante el proceso de cambio determina las actitudes de los individuos frente al mismo y lo emocional como ansiedad, nerviosismo o agresión son elementos a tener en cuenta.

Las reacciones emocionales muestran si los cambios son percibidos como un obstáculo o un promotor de los valores de los individuos. Las emociones positivas favorecen el cambio, mientras que las negativas lo obstaculizan. Las emociones son las que filtran ciertos contenidos de los cambios. Si los individuos experimentan cierto placer frente a los cambios van a buscar más información y a comportarse según esta percepción.

Los grupos sociales a los que pertenece el individuo, influyen la percepción de los cambios. La evaluación grupal es muy importante en la construcción de la actitud.

Durante los primeros dos años de la ANAC se vivenciaron diferentes actitudes, las cuales serán tratadas en el capítulo 5.

Las organizaciones pueden aplicar mecanismos que fuerzan los comportamientos aunque muchas veces los valores de los individuos no coinciden con los valores de la organización.

La gente puede tener distintas actitudes frente al cambio: denial o negar los cambios, resistirlos, explotarlos o comprometerse.

A saber:

- Denial, se oponen abiertamente a los cambios o creen que el cambio no es necesario.
- Resistirlos, es un intento de posponer la implementación, buscan convencer a la gente de que el cambio es inapropiado, retienen información.
- Exploración, los nuevos comportamientos son probados y su eficacia es probada.
- Compromiso, los individuos se comprometen con los cambios y sus resultados

Tabla 1. Consecuencias del comportamiento de la actitud hacia los cambios

Valencia de la actitud	Fortaleza	de la actitud
	Fuerte	Débil
Positivo	Hacerse cargo Comportamiento pro cambio Persistencia Consistencia Esfuerzo	Acatamiento Promesas no sinceras Silencio organizacional
Negativo	Salida Resistencia Sabotaje Rumoreo	Huida silenciosa Silencio organizacional

Fuente: Basado en Lines (2005).

En base a lo postulado por Lines, “es más fácil cambiar las actitudes frente a los cambios antes de que las mismas estén consolidadas”. Se puede influenciar más la formación de actitudes, que buscar el cambio de actitudes. Queda claro que las fases iniciales del proceso son importantes y determinantes en muchos casos, con lo cual, se debe poner el acento en el día posterior a la intervención y en la percepción de justicia de los cambios. También en los procesos usados para desarrollar e implementar el cambio o intervención.

El gerenciamiento tiene papel de mucha importancia frente al cambio como miedo u ofensas del personal. Las emociones son tan importantes como los valores y creencias ya que las emociones negativas influyen negativamente las actitudes frente al cambio y provocan alteraciones que conducen al fracaso.

Se debe apelar siempre a emociones positivas como el orgullo, sentido de pertenencia, optimismo, compromiso, gusto, etc. pero se debe trabajar desde el gerenciamiento sobre las mismas para alcanzar estos objetivos en cada persona de la organización.

El cambio organizacional genera niveles de incertidumbre. Se puede aliviar con mayor comunicación sobre las iniciativas de cambio porque el mensaje es más creíble si viene de múltiples fuentes y algunas de ellas son “neutrales”. En el capítulo 5 se detallan los hallazgos de la presente investigación en la cual, uno de los problemas encontrados fue la falta de comunicación.

Hay que controlar el proceso de formación de actitudes. Favorecer las positivas en las etapas iniciales para reconocer los puntos débiles y los aciertos. El pintar un futuro mejor sin ver los problemas lleva a la caída en la credibilidad del cambio.

No todos los valores individuales son compatibles con los de la organización. Pero se pueden hacer cambios que sean congruentes con las expectativas personales de la gente.

Se deben evaluar los cambios en las organizaciones en las distintas partes que la componen y conocer los antecedentes afectivos de las organizaciones porque pesarán en la construcción de actitudes frente a los cambios. Tarea más que importante para los gerenciadorees públicos, tratar de lograr la actitud positiva en forma integral en pos del éxito en los cambios.

### **3.3.5. Enfoque de Amis, Trevor y Hinnings**

El tema de cómo los valores afectan los comportamientos de los individuos es de larga data en las ciencias sociales, ya que las organizaciones responden a los valores que las mismas encarnan, o los grupos que la constituyen.

Este enfoque analizó el rol que juegan los valores en los procesos de cambio de gran escala y porque algunas organizaciones cumplen exitosamente su cambio y otras no.

Un arquetipo es un conjunto de ideas, creencias y valores que dan forma a las concepciones respecto de qué o cómo debe estar haciendo la organización, combinada con estructuras y procesos que sirven para implementar y reforzar estas ideas.

El cambio radical implica moverse de un arquetipo a otro. Esto implica adoptar nuevos valores, proveer nuevos productos y servicios, o hacer grandes cambios en las estructuras y sistemas dentro de la organización.

Los cambios radicales son precipitados por eventos externos, como ocurrió en la ANAC, que siguió recomendaciones de la OACI y por supuesto que estos cambios dependerán de la percepción que tengan en la organización de la profundidad de la amenaza. Si los cambios son vistos como coherentes con los valores de la organización, entonces estos cambios serán adoptados, si no, la respuesta dependerá de la fortaleza de las presiones que se ejerzan por parte de los innovadores. Si la coalición dominante es lo suficientemente fuerte, la organización probablemente se mueva en la dirección prescripta, aun cuando haya oposición. Si es débil, la organización resistirá los cambios. En la ANAC se buscó realizar un cambio radical pero al no ser lo suficientemente fuerte la coalición derivó en quiebre institucional al cabo de los dos años.

Las decisiones en materia de políticas públicas muchas veces se toman pensando en la performance. Se dirime entre la existencia de razones personales y políticas para cambiar o no cambiar. Si bien son los eventos externos los que disparan el cambio, como ocurrió con ANAC, la interpretación que se haga de los mismos es un esquema interno de la

organización. La resistencia al cambio estará dada por el grado en que los valores de la organización son congruentes con los valores del cambio.

### **3.3.6. Enfoque teórico de Greenwood y Hinnings**

La complejidad política, regulatoria y los cambios tecnológicos que enfrentan la mayoría de las organizaciones ha hecho del cambio organizacional y la adaptación al cambio un tema central en los últimos años.

El cambio radical, implica el romper con una orientación que tenía la organización y la transformación de la organización.

El cambio convergente, es realizar sintonía fina, con la orientación vigente en la organización.

Entendemos como revolucionario, el cambio que sacude todas las estructuras de la organización, ocurre súbitamente y afecta a todas las partes al mismo tiempo y va de la mano del cambio radical.

El cambio evolucionario, ocurre incrementalmente, lentamente, paso a paso, verso a verso, centímetro a centímetro, y va con el convergente.

Al realizar cambios se debe tener en cuenta los comportamientos que son el producto de ideas, valores y creencias que se originan en el contexto institucional. Para lograr sobrevivir las organizaciones tienen que adaptar sus expectativas a sus contextos, aun cuando no sea tan eficiente, puesto que los comportamientos organizacionales son una respuesta no solo al mercado sino que también a las presiones institucionales.

Las presiones institucionales llevan a que las organizaciones adopten el mismo arquetipo de organización. El contexto provee esos Arquetipos de organización. La configuración o patrón de una organización, su estructura y sus sistemas, son provistas por las ideas y los valores que están en su contexto institucional.

El cambio convergente, ocurre dentro de los parámetros de una forma existente. El cambio radical, en contraste, ocurre cuando una organización se mueve de una plantilla o arquetipo a otra, poniendo el acento en ideas, creencia y valores como la base para identificar los arquetipos o configuraciones como sistemas, prestándole mucha atención al origen institucional de estas configuraciones.

Las organizaciones buscan una legitimidad y por ello buscan parecerse a su contexto, por eso las organizaciones son isomórficas con su contexto. Mayor legitimidad, mayor contextualización, mayor chances de sobrevivir.

En este enfoque se adopta la postura de que el cambio siempre debe ser de tipo convergente pues refuerza y reproduce los modos existentes de pensamiento sobre las organizaciones y nos apoyamos en el mismo para nuestra explicación y propuesta de mejora en la organización.

En cambio el radical es problemático por la encarnación de una cultura enraizada dentro de la organización como ocurrió en el sector aeronáutico. Cuanto mayor es el enraizamiento de la organización, más problemático es el cambio radical.

### **3.4. Modelos Organizacionales**

Numerosos autores han propuesto modelos específicos para estudiar los procesos de cambio, pero sólo describiremos brevemente algunos de los más difundidos, con objeto de destacar cuáles de ellos adoptamos para el estudio realizado en la ANAC y de ese modo contar con algunas referencias relevantes que puedan ser utilizadas en nuestra investigación.

#### **3.4.1. Modelo de Kurt Lewin**

Uno de los modelos más conocidos fue desarrollado por Kurt Lewin, y se conoce como el modelo de las tres etapas: descongelamiento, cambio y congelamiento.

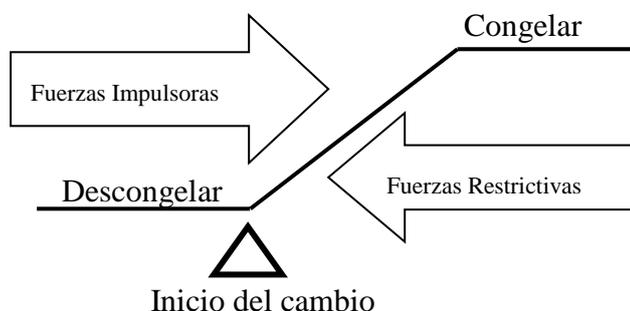
En una primera etapa se cuestiona lo existente hasta el momento, tal como lo sucedido en el sector aeronáutico y se va tratando de reducir la resistencia para llegar a la segunda etapa, en la cual ocurre el cambio propiamente dicho. En la ANAC lo existente era incuestionable que necesitaba el cambio pero como bien trataremos en el capítulo 5, faltaron puntos interesantes como falta de planificación, y diagnóstico previo para llegar a la etapa del cambio bien preparados para el siguiente paso. Además se trata minuciosamente la resistencia a cambio originada como consecuencia de la falta de comunicación, de planificación, etc.

En la tercera etapa el objetivo es “volver a congelar” la nueva situación a la que se llegó con el cambio, con el propósito de contar nuevamente con un nivel aceptable de estabilidad.

En el organismo estudiado se siguen experimentando cambios por lo que esta tercera etapa aún no ha llegado.

La Figura 1 ilustra el modelo con la inclusión de las fuerzas impulsoras y restrictivas de cuyo equilibrio depende la acción del cambio.

Figura 1. El modelo de Lewin



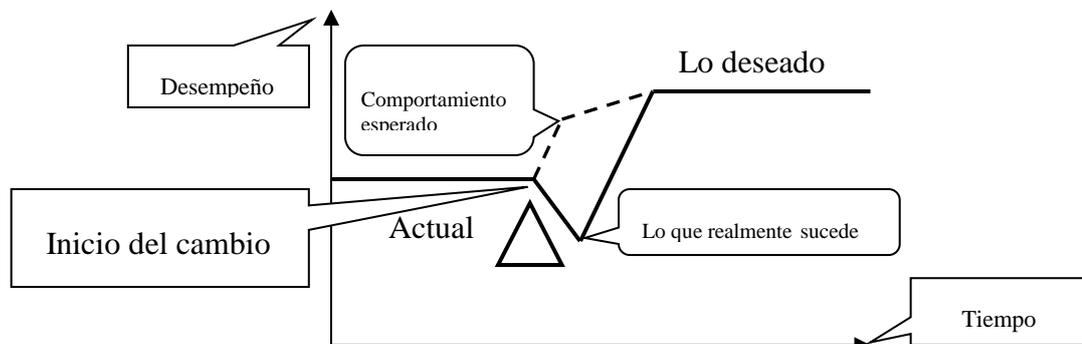
Fuente: Basado en Lewin (1951)

En los primeros años del organismo estudiado, se recurrió al cambio radical mediante fuerzas impulsoras (nuevos gerentes públicos civiles) que se encontraron con fuerzas restrictivas (personal militar y civiles de la Fuerza Aérea), con lo cual este modelo lo adoptamos para tratar de explicar con la teoría existente y en forma concomitante con lo que se viene desarrollando a fin de brindar mayor entendimiento a lo sucedido en el sector aeronáutico. No siempre la teoría se cumple y por ello trataremos de impulsar un nuevo modelo de cambio tomando como base lo acontecido en el mismo.

### 3.4.2. El Modelo de Karl Albrecht

Karl Albrecht (2002), plantea que “en todo proceso de cambio, antes de que las cosas comiencen a ir bien, es normal que surja un descenso en la ejecución de los procesos (la parte inferior de la curva J), para posteriormente iniciar con una mejora en el desempeño” (parte ascendente de la letra J), tal como se ilustra en la figura 2.

Figura 2. La curva J de Albrecht



Fuente: Basado en Albrecht (2002)

Sumamos este modelo como referencia relevante para el organismo estudiado puesto que, se hace hincapié en que es normal que el proceso de cambio no obtenga los resultados esperados en el inicio del mismo. Además toma en cuenta la variable tiempo, la cual es sumamente importante en nuestra propuesta y se pone énfasis en el comportamiento de las personas. Lo que no tiene en cuenta el modelo son los motivos que dan origen al retroceso inicial pero son estudiados a lo largo del presente trabajo.

### **3.4.3. El Modelo ADKAR**

El modelo ADKAR está relacionado con la administración del cambio individual y fue desarrollado por la organización de consultoría e investigación Prosci (Hiatt, 2006). El mismo se representa en forma lineal, a la manera de Lewin, describiendo cinco etapas para alcanzar un cambio exitoso a nivel individual:

1. Conciencia del cambio. Porque es necesario el cambio.
2. Deseo. Con objeto de apoyar la participación en el cambio.
3. Conocimiento.
4. Habilidad. Para implementar las nuevas habilidades y comportamientos. Esto es clave y está relacionado directamente con la capacitación.
5. Refuerzo. Para mantener el cambio y que perdure en el tiempo, sostenerlo con comunicación fluida hacia el personal.

En la organización analizada es de aplicabilidad estas etapas y las hemos aplicado en parte de la propuesta de mejora.

Fundamental una buena explicación por parte de los gerenciadorees públicos antes de realizar los cambios.

Lograr por parte de los gerenciadorees que los individuos sientan ese deseo de apoyar y acompañar el cambio.

Administrarles a las personas que componen la organización las herramientas necesarias para saber cómo cambiar.

Nuevas habilidades. Esto es clave y está relacionado directamente con la capacitación.

Fluida comunicación a fin de mantener el vínculo con toda la organización en el proceso de los cambios.

Este tercer modelo refuerza lo que se esgrime en la propuesta de mejora que se detalla en el presente trabajo de investigación.

### **3.5. Conclusiones sobre el capítulo**

Hasta aquí, hemos visto en el presente capítulo, las teorías sobre las organizaciones, a modo de introducirnos en el estudio del cambio organizacional. Asimismo, dimos a conocer los distintos enfoques teóricos sobre el cambio, analizamos la conceptualización del cambio organizacional, al cual definimos como la acción de introducir modificaciones en una organización con el objetivo de mejorar, ya sea un proceso, una estructura, y/o bienestar del personal.

En tal sentido, presentamos los modelos específicos que tratan sobre los procesos de cambio para entender un poco más, lo que significa implementar cambios en una organización.

Encontramos que ante un cambio organizacional, por una parte, se nos presenta la resistencia al cambio, con la cual, hay que lidiar para eliminarla y superarla, pero para ello, se debe contar con un buen gerenciamiento, tanto de esta variable, la cual analizaremos en profundidad en combinación con otras variables que intervienen en el proceso de cambio.

Definimos a la resistencia al cambio como el mecanismo de preservación y protección de un sistema, ante un cambio en una organización. Es normal que ocurra, por lo tanto, es condición gerenciar correctamente los cambios a fin de lograr los objetivos y no fracasar en el intento.

Por otra parte, nos encontramos con que, los distintos autores hacen referencia al comportamiento organizacional, el cual se ve afectado ante la implementación de los cambios en la organización, por cuanto, también será de análisis en el siguiente capítulo en combinación con otras variables, y con todas las teorías enumeradas a lo largo del presente capítulo, para conocer si se aplicaron las teorías y/o enfoques y llegar a detalles más pormenorizados de la organización.

La organización funciona con personas, que tienen objetivos y metas en su vida, así como también la organización traza los suyos. Es evidente que ante cambios se verá afectado el comportamiento de los integrantes de la organización, en mayor o menor medida, y por eso, lo analizaremos en virtud de que forma parte de uno de los objetivos específicos, por ser de vital importancia para nuestra investigación.

Lo definimos al comportamiento organizacional como el campo de estudio que se encarga de estudiar el impacto que tienen las personas y/o grupos sobre la organización toda, ante cambios introducidos y/o implementados en la misma.

En los próximos capítulos del punto 5, nos traerá consigo la posibilidad de introducirnos en un exhaustivo análisis y aplicación de las teorías a la organización estudiada, con el objetivo de alcanzar las propuestas realizadas en el proyecto inicial.

## 4. Metodología

La metodología elegida es de carácter cualitativa, puesto que analizaremos los cambios en la administración de la aviación civil. Dicha metodología nos ayudará a recrear conocimientos, pautas de comportamiento, prácticas sociales, procesos decisorios. (Sautu, 2003).

Se verificará hipótesis, por lo tanto será explicativa con un diseño cuasi experimental, y longitudinal para tratar de buscar las causalidad de la situación problemática.

Según Fassio, (2002) el objetivo de un diseño cuasi experimental se centra en establecer relaciones entre las variables estudiadas, pero sin exigir la completa aleatorización de los grupos, por lo que su aplicación resulta más sencilla y apropiada.

En cuanto a lo longitudinal, se cree apropiada la elección a los efectos de analizar durante un considerable período de tiempo, mediante sucesiva observaciones, y estudiar los cambios que se fueron produciendo a través del tiempo, en determinadas variables y relaciones.

De acuerdo, a los años elegidos para nuestro estudio, aplicaremos el mismo en la medida que creamos conveniente, y en los aspectos de mayor interés.

Para llevar a cabo la investigación, y confrontar con la realidad empírica, apelaremos a una de las estrategias metodológicas, realizando entrevistas, para tratar de arribar a conclusiones que aporten conocimiento del objeto de estudio.

Las entrevistas aportarán información de relevancia, e interpretación por parte de los actores de la situación problemática (...) ``las entrevistas posibilitan interpretación teniendo orientación empírica y descriptiva`` (Sautu, 2003).

Determinar mediante técnicas cualitativas aspectos principales que permitan conocer las características de los gerentes, teniendo en cuenta el grado de responsabilidad, capacitación e idoneidad.

Se utilizarán variables cualitativas, independientes (causa), dependientes (efecto) individuales, nominales y ordinales.

Se contará con informantes claves que proporcionarán una interesante ayuda a través de entrevistas no estructuradas, de manera informal, oral, por cuanto cuentan con una vasta

trayectoria en la aviación, gran experiencia, idoneidad, pericia y conocimientos profesionales adquiridos a lo largo de sus vidas prestando servicios en el ámbito aeronáutico en Argentina.

Asimismo se realizarán entrevistas semiestructuradas a Altos Mandos de la Fuerza Aérea, Administradores, Directores Generales y Nacionales, y personal jerárquico de niveles medios quienes aportarán información muy valiosa al estar en contacto permanente con todo el personal a diario en el desarrollo de las prestaciones de servicio a la aviación civil y comercial.

Se investigará con fuente primaria, libros, revistas científicas y técnicas, artículos, tesis, ponencias en congresos, diarios, conferencias, memorias, documentos oficiales, testimonios de expertos en el tema, bibliografía tanto nacional como internacional, teniendo como órgano y máxima autoridad internacional competente a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) del cual emanan normas y reglamentaciones de aplicación a todos los países miembros. Para citar algunos de los textos, puede mencionarse el Manual de Operaciones del Gerenciamiento de los Servicios de Tránsito Aéreo, multiplicidades de reglamentaciones vinculadas con la actividad aérea y el Código Aeronáutico.

Se realizará recolección de datos mediante la observación, lo que integrado al menos en forma parcial permitirá realizar (...) la descripción o reconstrucción analítica de carácter interpretativo de la cultura, formas de vida y estructura social del grupo investigado. (Sautu, 2003). Con la observación se busca fundamentalmente la interpretación de los significados de las funciones de las acciones e interacciones laborales.

Por último, se analizará cómo se llevó a cabo el proceso decisorio, que diera inicio al proceso de creación de un nuevo organismo, los conflictos internos, las fuerzas internas y externas de poder o influencia que se encuentran en las arenas tanto políticas como gremiales, de modo tal de alcanzar con mayor precisión detalles de las causalidades políticas que determinaron los cambios en el sector aeronáutico.

Por lo mencionado con anterioridad, se llega a la conclusión que, nuestro Estado requiere fortalecer los lazos con la sociedad en su conjunto, aumentando la calidad en el servicio, operando con eficiencia y eficacia, sin malgastar recursos, brindando seguridad y protección a los vuelos civiles y comerciales como así también a los servicios públicos en general.



## **5. Hallazgos/ Desarrollo**

### **Capítulo 1 del punto 5. Cambios estructurales**

#### **5.1.1. Un antes y un después en la estructura de la organización**

En el presente capítulo analizaremos los cambios estructurales en la organización, teniendo en cuenta lo descrito en el capítulo anterior, donde destacamos la imperiosa necesidad de contar con un buen gerenciamiento, a través de administradores o gerentes públicos, que deben contar con destacadas habilidades para llevar adelante los mismos, ejercer un fuerte liderazgo y cumplir un rol de vital importancia para llegar a cumplir con cada etapa de proceso de cambio.

Privilegiamos cambios en la estructura puesto que, conllevó a realizar acciones que demandaron desafíos de importancia significativa para los gerenciamientos de los mismos, mediante rediseño de la estructura organizacional, en este caso haciéndola más plana y produciendo un reordenamiento, cambiando el proceso de comunicación mediante uso de correo electrónico, hasta el inicio de la nueva gestión, usado únicamente por los altos cargos jerárquicos de la Fuerza Aérea, con lo cual el cambio e implementación de avances tecnológicos, produjo adelantos en cuanto a proceso productivo y servicios prestados.

Si bien existen varios factores de cambios organizacionales, el hecho de realizar cambios estructurales, conlleva complementariamente la provocación de cambios en lo tecnológico y en las personas.

Según Audirac (2000) “el cambio es cualquier situación en donde se dejan determinadas estructuras, procedimientos, comportamientos, etc., para adquirir otras que permitan la adaptación al contexto en el cual se encuentra el sistema (...)”.

Al hacer cambios estructurales se presentaron cambios en la ejecución de varias tareas a nivel organizacional, y el logro de un dinamismo con el que se pudo comenzar una nueva etapa en la Administración de la Aviación Civil, como es el simple mencionar que cada empleado contara a partir de ese momento con una pc.

No todo es positivo en un cambio, por el contrario, son múltiples los puntos negativos con los cuales debe enfrentarse el gerenciamiento público. Por lo tanto, se tratarán en pos de un

análisis y comprensión de las dificultades con las que se tuvo que trabajar a fin de tratar de llevar por un buen cauce de soluciones a la organización en su conjunto.

Recordar cómo se señaló en los antecedentes que, por varias décadas se mantuvo todo bajo el control y administración por parte de la Fuerza Aérea, la cual es al igual que el resto de las fuerzas armadas y de seguridad, de régimen verticalista, esto quiere decir, existe una cadena de mando, cada uno posee una jerarquía y las ordenes se cumplen sin objeción alguna.

Ahora bien, cualquier cambio exige ser gestionado en un tiempo determinado, pero el arte de descubrir el momento exacto está depositado en el buen gerenciamiento. No solo depende de la visión de la organización a la que deseamos llegar, sino que también de una planificación y el estudio de las repercusiones en los integrantes de la organización que traerá consigo el proceso de cambio.

Para este tipo de cambio organizacional, en el ámbito aeronáutico (ANAC) se eligió el llamado específicamente estructural, que según Fernandez (1999) el mismo debe tener las siguientes características: a) Supone alterar las pautas de conducta, actitudes y valores (cultura). Este último, para nuestro análisis es el fundamental, ya que con solo pensar del régimen verticalista que se encontraba anteriormente, es evidente la profundidad con la cual estaba arraigado a las personas.

b) El proceso de cambio tiende a la radicalidad, es decir, una revolución en vez de evolución. Aunque el proceso puede ser incremental, existen decisiones en la cuales se reemplaza una estructura por otra.

c) Las personas que administran el proceso como directivos se exponen y son vulnerables a los desenlaces de los cambios. En este caso se puede correr suerte y obtener éxito como así también, llegar a una salida vertiginosa de la organización, tanto por el acecho de fuerzas externas o internas.

d) Los cambios estructurales son estratégicos ya que representan la formula central para alcanzar metas y/u objetivos. Volvemos a hacer hincapié en el momento justo que debe efectuarse cada cambio.

e) Implica irreversibles estados a largo plazo. Esto significa a nuestro criterio que lo realizado es para que perdure en el tiempo.

En base a lo postulado por el mencionado autor, nos remitimos nuevamente a recordar que, reemplazar una estructura que traía consigo viejas costumbres, como parte de la culturización, jefes a quienes no se le cuestionaba sus órdenes y a sabiendas que existían compartimentos estancos con multiplicidad de cargos y funciones, evidentemente llevar a cabo un cambio radical representaba una suma de complejidades a resolver en esta situación problemática.

Aquí se denota que, la decisión de aplicar cambios radicales, no era de acuerdo a la teoría tratada en el punto 3, no siendo la opción adecuada por el tipo de cambio a implementar, puesto que, habiendo analizado diversas teorías, lo ideal hubiera sido hacerse de un cóctel de medidas extraídas de algunas de ellas.

A sabiendas de la culturización enraizada en el personal, utilizar el cambio convergente o incremental brinda múltiples opciones a fin de la continuación de los cambios en una organización de alta complejidad.

Mientras más compleja la organización, más tediosa la labor de los gerenciadore, al tratar de llevar adelante su gestión. “Los problemas que ofrecen las nociones de proceso y cambio no pueden ser manejados adecuadamente sino se entiende en forma cabal el concepto de estructura. Los patrones que se organizan e interrelacionan dentro de una organización las acciones de sus integrantes es lo que constituye la estructura” (Oszlak, 1970).

Según Oszlak, O. (2006) “cuanto mayores sean los niveles de diferenciación, especialización e interdependencia, más alto es el grado de complejidad (...) y mayor necesidad de establecer apropiados mecanismos de articulación e integración”.

Nuestra tesis permite inmiscuir la necesidad de procesos bien aceitados y dinámicos y desde allí las estrategias que pueden ser las más adecuadas para los administradores públicos que se vinculan con la organización en su conjunto.

Llegar a través del tiempo a la absoluta extinción de una estructura y reemplazo por otra sería decir que, cada una tendría un ciclo de vida que podría representarse secuencialmente, requiriéndose de diferentes estructuras que intenten adaptarse a cada condición situacional hasta que se dilapiden ante nuevas crisis que deriven en su reemplazo.

La teoría de continuidad y cambio, es de utilidad para su aplicación cuando existen culturas tan enraizadas en la gente que compone la organización donde se debe realizar los cambios, como es este caso, donde la mayoría provenían de la Fuerza Aérea. Este enfoque

de ser utilizado se centraliza más en el “cambiando” que en “los cambios” propiamente dichos. Asimismo, hace hincapié en el “que” cambiar, en el “porque” cambiarlo y en el “como” hacerlo. Los gerenciadorees deben saber cómo dormir un viejo sistema y como introducir el nuevo sistema.

Sin embargo, la principal connotación observada data del año 2009, distinto a lo mencionado en el párrafo anterior, puesto que, a partir de ese año fue cuando se comenzó a avizorarse el comienzo de los cambios, por lo tanto, coexistieron una estructura antigua y otra que intentaba asomarse como la nueva.

Esta coexistencia de ambas, determina en cierto modo distintos grados de comportamiento en las personas, tema a ser analizado en otro capítulo.

Lo que se podría llamar como alteración o revolución por ser fase en la cual como bien indicamos coexisten ambas, tiene que ver con un tiempo de duración, el cual alertará a los administradores al prolongarse demasiado tiempo, a los efectos de buscar patrón alternativo.

Al referirnos a esto de un antes y después en la estructura lleva claramente a pensar en un diseño que debiera estar planificado desde un comienzo del proceso de cambio.

El dibujo de diseño conlleva etapas de implementación de cambios que van indicando el fin o comienzo de ciclos. Como hemos mencionado anteriormente al comenzar el presente capítulo que es fundamental el momento justo de hacer los cambios para no derivar en fracasos. Desde el primer minuto de cada etapa influye sobre los miembros de la organización y provoca reacciones que llevan a repensar e introducir o modificar el diseño elaborado desde un comienzo.

Con esto se sostiene la idea de que los diseños de cambio elaborados y planificados, no son secuenciales ni mucho menos con cumplimientos estrictos en cuanto a tiempo, puesto que, no sería sostenible ni productivo, tanto para los gerenciadorees ni para el personal en su conjunto.

La vulnerabilidad de los directivos es alta al exponerse continuamente al éxito o fracaso, a la continuidad o la salida de la organización. Una vieja estructura con una nueva en marcha simultáneamente, permite vislumbrar como una va llegando a su fin y otra emergiendo con los cambios.

El problema y variable de vital importancia es el tiempo y agrego ciertamente el momento justo para hacer cambios es desconocido. Según Van de Ven (2005) “el tiempo es

la variable fundamental en un cambio''. Aquí estaría la clave pero en esta naturaleza de proceso de cambios el administrador debe tener extremo cuidado en informarlos y tener la virtud de ejercer la toma de decisiones en el momento apropiado.

La palabra cambio se escucha cada vez más seguido en cualquier ámbito y es que estamos inmersos en un mundo globalizado en el cual, esa palabra esta insertada a diario en cada decisión, tecnología, cultura, personas, relaciones interpersonales, etc.

Por lo tanto, conociendo que los cambios seguirán estando presentes aquí y en cualquier otro espacio, el arte de implementar los cambios y en el momento apropiado es el desafío de los administradores, en tanto y en cuanto estén consensuados, debatidos, analizados, tratando de que la toma de decisiones sea la correcta.

Ahora bien, también es certero lograr maximizar el rendimiento de la nueva estructura por sobre la vieja estructura, dosificando cuotas de medidas que vayan introduciéndose a fin de tratar de lograr la más adecuada a la situación en particular. Es innegable que la problemática incluye efectuar una planificación que incluya todas las situaciones que casualmente podrían enfrentarse durante el tiempo de actividad. Ello infiere la posibilidad de efectuar ajustes situacionales.

Otro tema de relevancia a considerar es cuánto tiempo debe mantenerse la vieja estructura transitando con la nueva hasta tanto esta última termine de emerger, consolidarse y lograr estabilidad como nueva organización.

Considerando los antecedentes, contemplar el fin de ciclo de vida de una estructura es afrontar que los administradores han identificado la estructura de reemplazo y llegan al momento en que este proceso culmine con un diseño definitivo o mejor dicho casi definitivo porque siempre tendrán que realizar ajustes.

Hacemos hincapié en la necesidad de analizar cuidadosamente el momento que se determinara el final de la vieja estructura, y en especial en el hecho de haber conservado, específicamente en nuestra investigación, a una porción de sus altos jefes militares con mayor idoneidad y profesionalismo, como parte del proceso de cambio.

Más allá de lo mencionado, se manifiesta la necesidad de profundizar en el perfil de los administradores o gerenciadorees públicos, más aun cuando son responsables de introducir cambios estructurales.

Los mismos deben contar con habilidades y actitudes funcionales adecuadas al sector, área, organización en la cual debe desempeñarse. Contar con la capacidad de visualizar escenarios futuros que enfrentara la organización, un liderazgo significativo y vislumbrar un desarrollo de la intuición que posibilite manejar los procesos en el plano político, negociaciones y transacciones que se presentan con cierta frecuencia en distintos niveles de la misma. Asimismo requieren contar con un elevado sentido de logro de objetivos y metas fijadas, que evite detenerse por frustraciones durante el proceso, los dramas temporales que van surgiendo y que rodean en torno a los cambios que van aconteciendo en el día a día.

Esta nueva organización adoptó medidas conducentes a resguardar y mantener consigo, material humano con un alto grado de profesionalismo y experiencia, cumpliendo con una capacidad de empoderamiento de recursos humanos muy valiosos y de imperiosa necesidad para continuar en la nueva organización, en la Administración Nacional de Aviación Civil.

No hay dudas que disponer y contar con directivos o gerenciadore s públicos capaces y contar con varias de las características enunciadas, es clave puesto que, en base a distintos cambios que surgieron como necesidad de ser afrontados, los mismos no llegaron a buen puerto, manteniéndose pendientes, hasta tanto no llegase la persona adecuada.

Es decir, si bien existe la teoría, cualquier acción se torna inútil mientras no se verifique la condición de los directivos capaces y dispuestos a llevar adelante el proceso de cambio.

Tampoco es razonable hablar de un tiempo en años para llevar a cabo la consolidación de la nueva estructura, pero si es útil contar con directivos y gerenciadore s públicos que cuenten con asesoramiento de especialistas en cada área para prever cómo evolucionarán los cambios que se van sucediendo, mantenerse capacitados y preparados para cada paso a dar en pos de una mayor eficiencia y mejor gestión pública.

Por ello deben contar con la posibilidad de efectuar monitoreo de cada área, anticipar condiciones desfavorables, evitar reacciones adversas, disponer de visión global y planificadora, realismo y no idealismo, adaptándose a cada situación de complejidad como es la administración de nada más y nada menos que de la aviación civil. Esto facilita significativamente la labor de los directivos.

Ahora bien, según Waissbluth (2008) “las distintas partes de una organización, muestran una tendencia a auto-organizarse y actuar independientemente, de acuerdo a sus propias reglas”. El organigrama y los manuales dicen una cosa y la realidad demuestra otra.

Se agrega que, ciertamente la palabra usos y costumbres formaba parte del léxico habitual, en la vieja estructura, con lo cual, estamos analizando claramente una organización de una complejidad alta y que si bien, como dijimos anteriormente es clave contar con expertos gerenciadorees publicos para lograr realizar cambios en la misma, no es suficiente para alcanzar el éxito en la difícil tarea de efectuar cambios. Mas adelante trataremos esta ultima preposicion.<sup>3</sup>

El autor mencionado precedentemente, establece que “análisis y síntesis son dos conceptos preponderantes a tener en cuenta por los gerenciadorees, en el primer caso, analisis considerado como proceso de separar algo en sus elementos constituyentes. En cambio, síntesis es el proceso de juntar dos o mas partes con la consecuencia de un nuevo resultado. Síntesis es la esencia misma de la gerencia pública o privada”.

No podemos dejar de lado ni olvidarnos de mencionar que, en todo cambio a realizar en una organización, los tiempos políticos no son iguales a los tiempos que requieren los mismos para ser efectivamente implementados. Acotamos puesto que, continuamos avanzando tratando el tema de las estructuras, de los gerenciadorees, de análisis y todo ello puede verse seriamente afectado ante una decisión estrictamente política que conlleve a producir un cambio sin haber tenido el debido proceso que venimos desarrollando, pudiendose provocar un punto de inflexión, con un impredecible efecto domino, positivo o negativo.

Waissbluth (2008)<sup>4</sup> afirma que, el éxito a largo plazo de una organización depende de cinco procesos básicos:

- a) La forma de producir valor agregado, es decir, la manera en que la organización le agrega valor a sus clientes o usuarios.

---

<sup>3</sup> La Fuerza Aérea Argentina desde el año 1968 tuvo a su cargo y administración la aviación civil a través del antiguo Comando de Regiones Aéreas creado por el gobierno de facto del Gral. Onganía.

<sup>4</sup> Puede visualizarse en [www.waissbluth.com](http://www.waissbluth.com)

- b) Los procesos de toma de decisión, la manera real en que se adoptan decisiones de cualquier índole, estratégica u operacional.
- c) Los mecanismos de aprendizaje y control, la forma en que la organización acumula y reutiliza el conocimiento, la manera en que se asegura, a nivel estratégico, operacional, que los recursos se gestionan adecuadamente y que se marcha en la dirección adecuada.
- d) La forma de generar membresía en su interior, esto es entre a organización y sus integrantes.
- e) Los mecanismos de resolución de conflictos entre sus miembros. Pretender gerenciar una organización compleja que este libre de conflictos es simplemente utópico.

En base a estos postulados, tratamos de construir a partir de uno de nuestros trabajos de campo, como era por aquel entonces, una estructura organizacional enmarcada en tanto y en cuanto la autoridad militar dispusiera, contando con ejemplos como el hecho de tener cada cuatro pc de escritorio, una sola con acceso a internet, mobiliarios y equipamientos viejos y de por si desactualizados en todo lo referente a tecnología, es más que suficiente y evidente las innumerables necesidades que requería la administración del sector aeronáutico.

Si de valor agregado hablamos, nos encontramos con que en el primer requisito para tener éxito, las carencias eran enormes en base a los datos aportados en nuestra investigación.

En cuanto al punto b) lo trataremos concretamente más adelante en este mismo capítulo.

El nivel de capacitación en la vieja estructura, se condecía con la integridad de la organización, no pudiendo estar a la altura de los estándares que demanda la Organization Aviation Civil International (OACI) a sus estados miembros.

El sentido de pertenencia a la organización era alto y quizás haya sido lo que producía la motorización de todo el engranaje para que se mantuviera así sea en forma rudimentaria.

Los conflictos en toda organización existieron y seguirán existiendo, con más razón a sabiendas del nivel de complejidad en la cual estaba enraizado la vieja estructura y aún a pesar de los cambios impulsados a través de la nueva administración. No es tema de esta investigación profundizar como se resolvían los conflictos antes de la llegada de la Administración Nacional de Aviación Civil, pero si queríamos dar algunos detalles al menos

superficiales para tener noción de la envergadura de la problemática tratada en nuestra investigación.

Es dable destacar la necesidad de contar con todas las características descriptas, ya que con la ausencia de al menos de una de ellas, no sería posible alcanzar el éxito de la organización, ni tratar de implementar y/o llevar a cabo cambios que perduren en el tiempo.

Hablamos sobre una vieja y una nueva estructura, sobre las complejidades, la gestión de sus gerenciadore, aptitudes necesarias, los tiempos y momento oportuno de realizar los cambios y características con las cuales debe contar una organización para alcanzar el éxito a largo plazo y en correlación con la implementación de cambios a impulsar en la misma.

La reflexión que hacemos en cuanto a lo que venimos tratando de escudriñar como consecuencia de una situación problemática en la administración de aviación civil de nuestro país es la siguiente, si bien la nueva administración es joven, de acuerdo a lo analizado hasta esta parte de la investigación, mejoró sustantivamente el valor agregado, yendo en sintonía con lo que requiere la nueva forma de la administración pública impulsada por el gobierno nacional, contando con un gobierno abierto, de mayor transparencia, mayor relación clientes, proveedores y organización.

En cuanto a toma de decisiones, gestión de recursos, utilización del conocimiento y aprendizaje, se dio un giro trascendental, optimizando significativamente los niveles de productividad, eficiencia y mejorando la administración en su conjunto.

A nuestro entender, aun le faltarían dos patas para lograr el éxito a largo plazo, una de ellas, generar en la totalidad de los integrantes de la organización, el sentido de pertenencia a la misma, que sientan que forman parte de un engranaje que debe continuar su marcha sin detenerse, porque los cambios seguirán sucediéndose, en mayor o menor medida y dependiendo el área involucrada, pero es inevitable su continuación a lo largo del tiempo. El mundo globalizado exige día a día nuevos cambios.

La última pata que faltaría sería la resolución de conflictos, de distinta índole, si bien aclaramos anteriormente que en toda organización con alto grado de complejidad, tiene conflictos, pensamos que la manera de resolverlos no es única para cada uno de ellos. Por esto hacemos hincapié, que es menester contar con gerenciadore y personal altamente calificado apto para resolución de conflictos en las distintas áreas de la organización.

## **5.1.2. Toma de decisiones ante las implementaciones de cambios**

Para la problemática planteada, si bien dijimos que son necesarios los gerenciadore que contarán con las características propias y adecuadas para llevar a cabo los cambios necesarios en la organización, también creemos que, debe realizarse el proceso de toma de decisiones por parte de los mismos, guiándose de un proceso sistémico e institucionalizado, y más teniendo en cuenta el alto grado de complejidad de la organización de la cual estamos tratando.

Según Hellriegel y Slocum (2004) “el proceso de toma de decisiones es, el proceso de definición de problemas, recopilación de datos, generación de alternativas y selección de un curso de acción”.

Por su parte Stoner (2003) define la toma de decisiones “como el proceso para identificar y solucionar un curso de acción para resolver un problema específico”.

Para Etkin, J. (2005) el concepto de decisión se refiere a “un momento del comportamiento en el que el directivo resuelve pasar a la acción”.

Nuestra definición sobre proceso de toma de decisiones es, proceso mediante el cual frente a mas de una opción, se realiza análisis para seleccionar la via de acción inmediata para solución de un problema.

Es muy importante no aventurarse en toma de decisiones apresuradas sin tener la debida constancia en llevar adelante el proceso, puesto que, no estaría permitido en ningún nivel de gobierno, improvisar decisiones, ni basarse en la incertidumbre, ni conjeturas, intuición o presentimiento.

Los errores pueden llegar a ser muy onerosos, y es más, también pueden afectar a la ciudadanía en general. Lo prioritario es identificar el problema, analizarlo adecuadamente por los expertos de cada área, medir el impacto y tendencia al agravamiento, para luego decidir que curso de acción seguir para solucionarlo. Con gerenciadore que tomen las decisiones correctas se logra eficacia y eficiencia de los servicios que el gobierno presta a los ciudadanos de nuestro país.

En nuestra investigación precisamente, seguir el proceso de toma de decisiones conlleva a determinar el camino a seguir en cuanto a las implementaciones de los cambios en la organización.

Si nos remontamos al viejo Comando de Regiones Aereas, como bien dijimos en la primer parte de este capítulo, donde prevalecía el orden jerárquico, el régimen verticalista, con un organigrama tomado de la teoría weberiana, no podremos lograr semejanza con el proceso de toma de decisiones constituido en el sistema político como herramienta específica a utilizar y que atraviesa la totalidad de la estructura del organismo, servicio o ministerio, desde niveles estratégicos hasta niveles operativos. No es tema de nuestra investigación el hecho de ahondar en tantísimos detalles acerca de este Comando que formaba parte de la Fuerza Aérea pero si dar algunos detalles que nos sirvan como información de algunas características que se daban y se dan en la actualidad al ser una fuerza armada con un régimen estrictamente militar.

Ante un problema, como por ejemplo en un aeropuerto en el que la prestación de servicios de tránsito aéreo se vería afectada, con el consiguiente perjuicio a las distintas líneas aéreas y los pasajeros, lo que sería un proceso de toma de decisiones en ese ámbito, se limita al férreo régimen verticalista, donde había un Comandante con la jerarquía de Brigadier, al cual acudían los oficiales a fin de informar la situación generadora de conflicto y seguidamente se daban las órdenes, las cuales se cumplirían sin objeción alguna.

Es importante en este punto comentar acerca de la dificultad con la que se encontró la ANAC al contar con un gran porcentaje de ex militares que estaban acostumbrados de acuerdo al régimen militar a recibir ordenes y ejecutar, sin analizar, solo limitándose a cumplir ordenes de unos pocos militares con jerarquías de oficiales.

Esto trajo aparejado tener personal con nula capacidad de toma de decisiones y en un proceso de cambio, las dificultades fueron crecientes por problemas relevantes como el mencionado.

Es interesante y por de más significativo tener en cuenta que, cada aspecto que vamos analizando en nuestra investigación es primordial no dejar ninguno de ellos sueltos a la deriva porque con tan solo una pata que faltare, mencionamos que carecería de éxito el cambio en cualquier organización y es de vital importancia conocer lo acontecido en este organismo para tener como precedente de utilidad en futuros cambios organizacionales en un organismo del Estado.

En el caso del proceso de toma de decisiones por parte del Estado, según Oszlak y O'Donnell (1981) (...) “El Estado haya iniciado o no una toma de posición en un problema suele ser de decisiva importancia para que otros adopten o redefinan sus posiciones sobre el mismo”.

En cambio para Alvar (1970) “el proceso de toma de decisiones recién comienza cuando una situación es percibida bajo un estado de situación de desequilibrio. Y es desafortunado que se preste poca atención al hecho de porque es, que ciertas situaciones son percibidas que están es desequilibrio mientras que otras no lo son”.

Toda vez que se tome una decisión, se tendrá una causa y efecto, generará inconvenientes y beneficios, por lo que requiere seguir una secuencia de pasos a seguir en el proceso, para que la implementación de los cambios logre el impacto o efecto deseado.

Según Lasswell (1997) “el proceso de toma de decisiones está conformado por siete etapas, a saber: Inteligencia, Promoción, Prescripción, Invocación, Aplicación, Terminación, Evaluación”.

Para nuestra investigación adoptaremos las siguientes:

- a) Individualización de un problema o necesidad de implementación de cambios. Se debe tener un orden de prioridad ante cada problema o necesidad de implementación de cambios, para ello es ineludible contar con un análisis acertado a efectos de dar con el diagnóstico correcto.
- b) Formulación de posibles soluciones para luego decidir. Tener más de una solución proporciona a quienes deciden, un plan B, ante una falla o error en las implementaciones
- c) Adoptar decisión o decisiones sea cual fuere el problema o necesidad de cambio. Todos tienen el deseo de tomar decisiones correctas pero no siempre sucede esto, por ello se debe estar preparado para realizar modificaciones sobre la marcha.
- d) Llevar a cabo la ejecución de lo decidido, de acuerdo a todo lo analizado. Estar pendiente de cada detalle en esta parte es importante por el hecho de ir verificando si se va cumpliendo con lo decidido.
- e) Evaluar posteriormente los resultados para saber si se alcanzó el impacto deseado. Toda decisión sea por pequeñas o grandes implementaciones, deben ser evaluadas a

fin de conocer los resultados y de ahí en más modificar, anular o continuar en el mismo sentido.

Ahora bien, frente a una organización sumamente compleja por los servicios que se prestan a la ciudadanía en su conjunto, y que pueden verse afectada por la toma de decisiones que conllevan a implementaciones de cambios, debemos distinguir los dos enfoques con los cuales nos enfrentaremos tanto sea a nivel organizacional o procesual, al analizar los procesos decisorios en su conjunto. En este capítulo nos interesa más el organizacional, luego en el próximo capítulo nos interesará el procesual porque trata más sobre el impacto de los cambios en el comportamiento de las personas.

En un enfoque organizacional, se trata a nivel macro las decisiones tomadas e implementadas, en el cómo y bajo qué condiciones se adoptaron las mismas y si las mismas afectarían a otros organismos, desde su definición hasta su aplicación.

Es decir que, una vez seguido los pasos del proceso de toma de decisiones y logramos visualizar la organización tal como funciona en la realidad, habiendo eliminado todo prejuicio posible, recién en ese momento podremos preguntarnos el cómo, donde, a qué ritmo y a partir de cuándo se ejecutarán las implementaciones de cambios

Indubitablemente, los primeros años de la Administración Nacional de Aviación Civil fueron los más difíciles de afrontar en cuanto a toma de decisiones, dentro de un contexto que tenía apesadumbrado y en vilo a todo el personal que venía de una administración que, como ya hemos comentado anteriormente, era de continuidad, estabilidad y permanencia en el tiempo, cumpliéndose ordenes estrictamente pero teniendo una culturización muy arraigada en toda la estructura orgánica.

Si nos imagináramos que una organización es un barco, la toma de decisiones sería el timón y la brújula con que se maneja el mismo y determina el rumbo a seguir, y en la importancia de las consecuencias que producen.

Algunos de los problemas con los que tuvo que lidiar esta joven Administración en sus comienzos fueron los cambios estructurales y el re-encasillamiento del personal que pasó de la Fuerza Aérea la Administración Nacional de Aviación Civil. Según Etkin, J. (2005) “tomar una decisión no es solo cuestión económica, es adoptar también una posición respecto de las condiciones socioemocionales de la organización”.

Para entender uno de los problemas que generó los primeros síntomas de conflicto y de quiebre institucional, explicaremos antes de continuar con la toma de decisiones lo que fue el re-encasillamiento del personal. La complejidad del ámbito aeronáutico, con un proceso de cambio a nivel nacional, sin haberse planeado y sin contar con la cantidad suficiente de líderes del cambio, sumado a la resistencia natural en todo el sistema, y también tener que re-encasillar al personal transferido o a transferir es sumamente comprensible el nivel de dificultad al que se enfrentaron los gerenciadore.

La propuesta realizada al personal fue pasar a Planta Permanente reconociéndose la antigüedad, acceso al sistema de obras sociales, conceptos cien por ciento remunerativos, dícese ser sueldo, suplementos adicionales de acuerdo a la función y/o escalafón, por título y por zona. A diferencia de la Fuerza Aérea, donde la mayoría de los conceptos eran no remunerativos y no se computan para el pago de aguinaldo.

Para que ello fuera posible se conformó comité de re-encasillamiento por dos funcionarios de la ANAC y por un funcionario de la Subsecretaría de Gestión Pública y Empleo dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Se procuró el control de los dos escalafones creados, uno administrativo y otro aeronáutico, dentro de los requisitos generales previstos en la Ley Marco del Empleo Público, debiendo garantizar el principio de transparencia, equilibrio y equidad para todos los agentes sujetos al proceso de cambio dentro de la administración pública.

Se realizó una actualización masiva de todos los legajos con la información necesaria para ser considerada tras un exhaustivo análisis y organización y llegar a un re-encasillamiento de cada persona de acuerdo a las funciones desempeñadas, experiencia, capacitación y estudios realizados asignándoles una letra que podía ser desde la A hasta la M.

Continuando con la toma de decisiones, dividiremos en cuatro los niveles decisionales ante implementaciones de cambios luego de toma de decisiones:

Nivel Estratégico: aquí colocamos al Administrador puesto que, al ser la máxima autoridad, es donde se decide la política a seguir en el organismo como un todo.

Nivel Direccional: en este caso estaría compuesto en primer término, por los Directores Generales de Infraestructura y otro Legal, Técnico y Administrativo. Por otro lado, los Directores Nacionales como ser, uno de Seguridad Operacional, otro de Transporte

Aéreo y un último de Navegación Aérea, Cabe agregar que, cada Director General o Nacional tiene a su vez Directores de cada área específica. En este nivel se comandan u ordenan las implementaciones de los cambios.

Nivel Logístico: En este nivel se articulan los recursos y se pone puesta en marcha de la implementación. En este nivel estarían los jefes nivel medio y responsables de área

Nivel Operacional: Aplicar los programas, normas, procedimientos que resultan de cada toma de decisiones. Aquí se encuentran el gran porcentaje de empleados.

No se puede olvidar que subyacentemente a la organización, tal como anticipamos en párrafos anteriores, existía un régimen verticalista, pero más allá de eso, cabe aclarar que, en toda organización hay mezcla de autoridad y de influencia, de coerción y de consenso, es decir, en toda organización hay rutinas culturalmente implantadas a través de las cuales, las reglas se cumplen, las tareas se realizan, los procedimientos se ejecutan y los resultados se obtienen.

Se encuentra en la aptitud, capacidad y liderazgo de la cúspide organizacional o sea los gerentes públicos, lograr estructurar, disciplinar, ordenar el tiempo y espacio del personal. Asimismo, sabiendo que las consecuencias de las decisiones generan nivel de estrés y todo superior responsable debe tenerlas en cuenta. Según Janis I. y Mann, L. (1977) sugieren que “todos somos postergadores en la toma de decisiones”. No estamos de acuerdo con ese postulado pues no se podría gestionar y/o administrar en esta administración con semejante nivel de complejidad, y donde las decisiones se deben tomar con la mayor celeridad posible, no en toda la organización, pero sí en la mayoría de las áreas operativas.

En este punto, abrimos un paréntesis en base al párrafo anterior, y si bien no profundizaremos porque, se aclaró al principio en los antecedentes de la investigación, el hecho de que ocurriera el dictado del Decreto 1840/11, donde se tuvo que realizar la transferencia de control de prestación de servicios de navegación aérea, de coordinación y supervisión del accionar operativo a manos de la Fuerza Aérea nuevamente, hizo emerger el cuestionamiento acerca de la decisión política tomada en ese momento. Recurrimos a recordar esta decisión para hacer hincapié en todo lo que venimos analizando en cuanto al proceso de toma de decisiones y afirmar que, no siempre se cumple todo al pie de la letra con lo que nos indica la teoría y el conocimiento empírico.

En el momento cero del cambio cuando surge el Decreto 239/07 creándose la ANAC, nunca se pensó en tener que retrotraerse en la decisión en el año 2011 y regresar una gran porción de la misma al control por parte de la Fuerza Aérea. Por aquel año surgieron focos de tensión, lo que desencadenó conflictos con el personal de tránsito aéreo hasta tal punto que la decisión la debió tomar el Poder Ejecutivo.

Enunciamos en párrafos anteriores que, el proceso decisorio es como un timón de un barco, y esa decisión de retornar una parte de nuevo bajo el mando de la Fuerza Aérea se asemejaría a cambiar unos cuantos grados el rumbo de la organización.

A tan solo uno pocos meses de haber comenzado la gestión un Administrador y encontrándose en plena implementación de cambios, que haya sucedido este hecho puntual, dejo claras evidencias que, la toma de decisiones no había sido del toda correcta, o bien es como dice Etkin, J. (2005) “las cosas no ocurren solas. Si ocurrió, es porque alguien lo procesó primero”.

Si recordamos lo expuesto como pasos a seguir en el proceso de toma de decisiones, siguiéndolos al pie de la letra, no es garantía suficiente de que se hayan tomado las decisiones correctas o que sean las que encaminan al éxito de la organización. En las decisiones adoptadas por aquel año 2011, las cuales se profundizarán en el capítulo cuatro, acarrearón un efecto indeseable que tras medidas de fuerza en la prestación de servicios de tránsito aéreo en los principales centros de control de área del país, llegó a un punto cúlmine en el cual, la última decisión fue adoptada por el Poder Ejecutivo, que no es aleatoria, sino que seguramente se dispuso de razones suficientes, tomadas con un propósito y tomar posición frente a un conflicto.

El directivo o gerente público al tomar decisiones las adopta con el fin de promover el bien para la organización en su conjunto pero esas decisiones afectan a las personas en su conjunto en mayor o menor medida, porque si bien toda organización tiene objetivos y metas por cumplir, los mismos no siempre coinciden con los objetivos de las personas que la componen. Es decir que, en el proceso de decisiones es complejo y deben considerarse fuerzas no siempre congruentes con lo planeado por la Administración. Este tema sobre el personal que integra la organización será tratado con más detalle en el próximo capítulo.

Estamos frente a una organización de suma complejidad por la prestación de servicios que se realiza día a día por lo que afirmamos que requiere cierto grado de flexibilidad para la toma de decisiones y de aunar esfuerzos por parte del gobierno a fin de que no se corran

riesgos de falta de recursos para atender sus necesidades. Adoptamos lo que dicen March, J. y Olsen, M. (1976) “las organizaciones son conjuntos que requieren flexibilidad. (...) Es la acción adecuada a las exigencias del ambiente cambiante y la presión del tiempo”.

Como reflexión y sugerencias en cuanto a esta parte de la investigación es tener en cuenta los pasos a seguir en cuanto al proceso decisorio, más allá de que se sugiere contar con una cuota de flexibilidad, y amplitud de recursos sin dejar de ser eficiente y eficaces a la hora de resolver problemas, tomar decisiones e implementar cambios a lo largo y ancho de toda la organización.

Saber que, en una organización compleja, seguir un proceso decisorio también complejo, conlleva sus inconvenientes como el tiempo que escasea frente a un mundo cambiante en el sector de aviación, pero eso demanda de la función directiva que conduzca y fije rumbo desde el timón del barco, no solo tomando decisiones, innovando, implementando cambios, sino que también debe fijar prioridades, seguir una línea de gestión y de trabajo, persuadir y lograr afianza la autoridad, ser creíble en sus comunicaciones para que sean comprendidas y cumplidas con responsabilidad.

Aprender que, toda decisión tiene beneficiados y perjudicados en mayor o menor medida, y que para conocerlos en detalle a los mismos hay que adentrarse más en la organización. Todo sistema tiene imperfecciones o toman malas decisiones, lo bueno de todo ello es que, se vea rápidamente el error para modificar, suprimir o cancelar tomando nuevas decisiones más apropiadas al hecho o circunstancia en particular.

En síntesis como dice Etkin, J. (2005) “la dirección inteligente debe evitar que la complejidad derive en la instalación de situaciones injustas, y utilizar el diálogo y el discurso transparente para superar los problemas relacionados con la diversidad de posiciones e intereses que coexisten en la organización”.

### **5.1.3. Obstáculos, beneficios y/o oportunidades de los cambios**

En esta parte final del capítulo 1 del punto 5 nuestra intención es dar a conocer a nivel macro de la organización los obstáculos por un lado con los cuales se enfrentan los gerenciadore s públicos al iniciar la gestión del cambio y las implementaciones de los mismos; y por otro lado los beneficios y/u oportunidades que se presentan y que se deberían

aprovechar por el bien de la organización en su conjunto, por la prestación de servicios a la ciudadanía y por el bienestar de las personas que la componen.

Son muchos los retos que se enfrentan en todo tipo de organización hoy en día, sea de ámbito público o privado, los cambios son inevitables y necesarios en muchas ocasiones, pero en lo que nos atañe en nuestro análisis, en base a lo analizado en las entrevistas a altos directivos, como parte de uno de los trabajos de campo se evidencia con claridad que en sus comienzos la transferencia del personal de un régimen verticalista (ex Comando de Regiones Aéreas- Fuerza Aérea) a uno nuevo como lo es la Administración Nacional de Aviación Civil, se encontraron con fuerzas internas que actuaron sobre el cambio ofreciendo resistencia y otras favoreciéndolo.

Aquí es donde afirmamos que, estas últimas constituyen una oportunidad para la realización del cambio, porque acompañan los cambios tanto a nivel estructural, como así también los de innovación tecnológica en el ámbito aeronáutico y personal de gerenciadore.

Si bien trataremos en más profundidad los temas de la resistencia al cambio y beneficios vinculados directamente en cuanto al personal que vivió el proceso de cambio para conocer el impacto que generó en el comportamiento en las mismas, en esta parte nos ocupamos de analizar estos temas desde el punto de vista del gerenciador público a fin de proporcionar en base al trabajo de campo realizado, un desarrollo de herramientas disponibles.

Un obstáculo es resistir el cambio, el desarrollo de nuevas metas, procesos, innovaciones o cualquier otra variación que sea planteada desde la cúspide organizacional para con la organización en su conjunto.

El reconocimiento de la actualidad que se vive a nivel mundial, donde el cambio es constante, nos define que, hay cambio constante y que cada es más veloz y eso provoca que las organizaciones estén preparadas para adaptarse continuamente, a lo nuevo.

Según Keith y Newstrom (2000) “decisión que enfrentan las organizaciones, no es la de si cambiar o no, sino la de cuándo y cómo lograr el cambio que ocurra con éxito”. A esto agregamos, fundamental la variable tiempo en el cual se debe planear efectuar el cambio y tener previsto que hacer frente a los problemas, resistencias y/o obstáculos que se presenten a lo largo del proceso de cambio.

El encargado de efectuar los cambios, en este caso el Administrador y sus Directores, en el comienzo de la gestión de un organismo nuevo deberían haber sabido con que se iban a enfrentar en casi todos los niveles de la organización.

El arte de ejercer un buen liderazgo, conlleva a pensar la manera de aplicar alguna opción estratégica a fin de disminuir o eliminar las resistencias que se presenten.

El obstáculo se puede presentar a nivel individual o grupal o sea en bloque y es aquí donde existen más posibilidades de frenar la marcha del cambio.

Algunos de los factores que originaron la resistencia son salario, seguridad laboral, costumbres, re-encasillamiento en la nueva organización, está última ligada a la culturización insertada en el personal que venía de la Fuerza Aérea, miedo a situaciones desconocidas o no informadas con claridad, carrera administrativa, otras.

Las maneras de manifestarse y aquí el gerenciador público debe prestar mucha atención son, a través de ausentismo, freno a desarrollar el trabajo que lleva consigo el cambio, la no aceptación de nuevos jefes, recordar tiempo pasado como que fueron mejores años de su vida laboral, fuertes críticas o cuestionamientos inadecuados a las acciones tomadas, entre ellas los nuevos procesos, sistemas, etc.

El gerenciador debe actuar para eliminar o disminuir estos obstáculos que se presentan, como ya hemos mencionado en párrafos anteriores, la tarea de transferencia del personal con una cultura distinta como consecuencia de haber pertenecido a la Fuerza Aérea, tendría que haber sido muy bien planeada para ahorrarse obstáculos e interferencias que interrumpieran el normal proceso de cambio pero esto no fue así, el tiempo a nivel ministerio y gerenciamiento público no es el mismo tiempo de un trabajador. En el próximo capítulo profundizaremos en este tema con otro trabajo de campo desarrollando el impacto que se generó en el comportamiento organizacional del personal.

Nicolás Maquiavelo escribió en el siglo XVI: “Se debe tener en cuenta que no hay nada más difícil de llevar a cabo, ni de éxito más dudoso, ni más peligroso de manejar, que iniciar un nuevo orden de cosas”.

Se debe comprender por parte de quienes ejercen el gerenciamiento que los obstáculos o resistencias pueden ser las trampas más importantes que se presentan en todo proceso de cambio. Si no se logra entender esto, no hay éxito posible.

Recordar que, más allá de cumplir con uno o más Decreto/s que impulsaron el cambio organizacional en el ámbito aeronáutico arraigado a un régimen distinto al actual, conlleva gran esfuerzo por parte de los gerentes públicos, a fin de sortear los obstáculos en el momento justo, y sabiendo que, un cambio radical tiene un tiempo de madurez en todos los niveles de la organización.

Como mencionamos en el capítulo 3, todo sistema tienen la propiedad del cambio, en nuestra investigación un organismo estatal, pero lo crucial del cambio es la conservación, algo que no ocurrió, o sea que algo falló en el transcurso del proceso del cambio que había comenzado en el año 2009. Afirmamos esto porque el Decreto N° 1840/11 marcó un punto de inflexión en el proceso. Ese tema será tratado en el capítulo 5 más detenidamente.

Según Pini (2003) concibe el cambio no sólo como la implementación de nueva tecnología o modificaciones estructurales, para él “cambiar implica romper hábitos y costumbres, rutinas incorporadas y una manera de ver la realidad distinta a la que trae el gerenciador del cambio”. Por esto que, el cambio no es solo organizacional, sino también cultural en cierta forma.

De la misma manera lo crucial de la conservación es el cambio. Esto significa que, en óptimas condiciones y desarrollando un adecuado planeamiento de proceso de cambio, si bien los obstáculos se presentarían igual, disponiendo de estrategias de negociación claras y haciendo las correcciones necesarias sin perder de vista hacia donde va la organización, cuales son las metas y objetivos, se puede continuar con el proceso conservando la misma cantidad de personal y prestación de servicios como venía haciéndolo desde el momento cero que se efectuó la transferencia desde la Fuerza Aérea.

Es necesario e imprescindible para vencer los obstáculos, una voluntad no solo de quien lleva adelante el proceso de cambio, sino que también, voluntad política para encaminar la solución, mediante una actuación conjunta y con elevada coordinación.

Asimismo, es importante lograr identificar los obstáculos y/o resistencias, conociendo la causalidad que originan las mismas. Tratar de valorizar la intensidad, en donde y como se manifiestan para acudir a iniciar las gestiones necesarias a fin de diluirlas o enfriarlas.

Brindaremos métodos, para nosotros herramientas, que pueden ser útiles para disminuir o eliminar las barreras y obstáculos:

- a) Comunicación
- b) Participación
- c) Facilitación
- d) Negociación

La comunicación no debe faltar nunca y la misma para ser efectiva debe tener un contenido de convencimiento a todo nivel de la organización. No olvidarse que, del organismo dependen muchas personas y servicios que se prestan en diversos puntos del país, por lo tanto, la comunicación no sirve que surta efecto solo en la sede central, como así tampoco que se de cumplimiento en la misma y que en el resto del país quede a la deriva. Una idea, un proyecto o un procedimiento puede ser genial pero sí no es aceptada por no haber realizado la comunicación adecuada para que se entienda no se pueden obtener los resultados esperados.

Ser participativo no es ceder en todo lo que se solicite a la gerencia pública, pero sí generar la participación en reuniones de trabajo, en nuevas propuestas de sistemas, de procedimientos, permitiendo presentar ideas y proyectos a fin de mejorar el servicio al ciudadano, a las empresas, a la gestión en general.

Facilitar es una manera de suavizar la situación, cediendo, teniendo cierto grado de flexibilidad ante el grupo o individuos que están presentando barreras al cambio.

La negociación es clave para todo obstáculo que se presente, si la organización carece de gerencadores con la habilidad de negociar, es factible que dificulte la tarea de disolver o disminuir la resistencia al cambio. Es el más adecuado y que puede dar mejores resultados en un proceso de cambio, acortando tiempo y esfuerzo.

Tener presente que, todo proceso de cambio para que ocurra de manera eficiente, cosa que no ocurrió en la organización analizada, hay que considerar a las personas como parte esencial del proceso.

Ahora no todo es negativo en los cambios puesto que, si bien hemos analizado los obstáculos y resistencias que se pueden presentar a nivel macro, existen beneficios y ventajas ante la implementación de los mismos.

Pensamos que las estrategias del cambio a ser implementadas, si no se comenzó con un planeamiento adecuado, con un grupo de gerencadores públicos preparados para llevar

adelante la gestión del cambio, sin haber tenido un acabado análisis de lo que se quiere llevar a cabo, se corren altas probabilidades de riesgo que los cambios sean un fracaso.

Para que un proceso de transformación, de cambio de la magnitud de lo que se dió en este contexto analizado, debería haber sido muy recomendable haber comenzado por educar y sensibilizar al personal para conseguir la concientización del impacto que iban a tener las implementaciones de los cambios y así crear condiciones óptimas a fin de la ejecución de cada etapa del proceso de cambio.

La concientización pasa sobre lo beneficioso del cambio, para que el personal y la ciudadanía entendiera el nuevo paradigma, saber a donde apuntaba el cambio, o sea la direccionalidad del cambio y a que se sometería la organización en su conjunto.

Según Osborne y Gaebler (1994) “una organización que planea un cambio en cualquier área y que espere resultados positivos, tiene que planear estrategias que le permitan consolidar los mismos, involucrando el factor humano como principal promotor del cambio”.

Como bien lo hemos mencionado en otra parte de nuestra tesis, el arte de liderar y tener la capacidad y aptitud de llevar adelante el proceso e implementación del cambio, no es tarea sencilla.

En escenarios complejos como los que estamos atravesando, donde todo cambia rápidamente, es imprescindible estar a la altura de las consecuencias, aspirando a ser más eficiente, ágil y que solucione los problemas de los ciudadanos y/o empresas a los cuales se les presta servicios desde la organización sede central y de cada aeródromo/aeropuerto de nuestro país.

Esto significa también que, explicando el porqué de los cambios, el porqué de abandonar la vieja estructura que se mantenía en la Fuerza Aérea, la cual presentaba determinadas desventajas para los tiempos que corren, en un siglo XXI donde la tecnología avanza a pasos gigantescos día a día y donde el cambio de paradigma era necesario y en su lugar presentar las ventajas de la nueva organización, que a sabiendas se requería de voluntad política, visión y consenso en los distintos organismos tanto a nivel nacional como internacional para impulsar este tipo de cambio, a fin de instaurar la modernidad a través de nueva tecnología, impulsando cambios estructurales, con nuevos procesos y tareas de trabajo, dándole celeridad en las comunicaciones en todos los niveles de la organización,

flexibilidad, mayor eficiencia y eficacia en cada proceso llevado a cabo, con lo cual aminoraría en todo sentido la labor y aumentaría la calidad de los servicios a quien se le presta servicios.

El beneficio de un cambio organizacional no se consigue en el momento de que aprueba una ley, se publica un decreto, circular o resolución, si no que por el contrario, forman parte del inicio de un largo camino hacia el logro de objetivos, ya que los instrumentos que pondrán en marcha el proceso de cambio, son las personas, el factor humano, preponderante en esta situación, puesto que, los mismas ejecutarán, sostendrán y llevarán a la consolidación las implementaciones de los cambios, en este caso en el sector aeronáutico.

El factor humano es muy importante pero se debe tener en cuenta que, el cambio se lidera, no se delega, debiendo los gerenciadore s públicos ser quienes lideran los cambios, apoyándose en los diversos niveles de la organización.

Según Bell y Burnham (1995) “el cambio organizacional está basado en la gente, no en la tecnología, la tendencia actual, o propuestas teóricas; se establece como elemento más importante con el que cuenta la organización y es donde mayor concentración de trabajo se debe tener por parte de especialistas para analizar el cambio de actitudes, creencias y comportamientos de los mismos”. Hoy en día se requiere de trabajadores que no solo posean cúmulos de habilidades, sino que cuenten con una actitud positiva hacia el aprendizaje, en un mundo que cambia constantemente día a día.

Como reflexión para cerrar el capítulo, decimos que, no solo se debe contar con excelentes gerenciadore s que lideren el cambio, sino que también deben apoyarse en el personal, porque el factor humano será de vital importancia para acompañar el cambio, pero sin olvidarse de explicar y concientizar sobre lo beneficioso del mismo.

Necesariamente al hablar de reformas, modernización, transformación, cambios, inevitablemente entran en juego los paradigmas, ya que todo cambio implica abandonar paradigmas para adoptar otros, que se supone son mejores que los anteriores, por lo tanto, tratar siempre de entender el cambio, no solo los niveles más altos, si no que toda la organización, para evitar obstáculos y/o resistencias a los cambios.

Entender hacia dónde va la organización, conocer los objetivos de la misma, las metas a alcanzar, son algunos de los preceptos de mayor importancia.

Recordar que, el presente de una organización es el producto de su pasado y que su futuro lo está construyendo hoy. Los cambios llegaron y seguirán sucediéndose y se debe estar preparado para adaptarse a los mismos.

Según Bechardt y Pritchard (1993) “el mundo moderno y el ambiente que rodea las organizaciones no tiene precedentes, hoy se vive un acelerado ritmo y una mayor complejidad del cambio hacia nuevas formas, nuevos valores, incluyendo a los recursos humanos”.

Saber que no hacer nada, nos garantiza el fracaso y que todo seguirá igual en el transcurso del tiempo, algo imposible en un ámbito en pleno desarrollo de nuevas tendencias, nuevas tecnologías y necesidades en aumento de adaptación mediante la capacitación continua e ininterrumpida a fin de sostener los estándares de calidad en los servicios que se prestan a la ciudadanía y empresas de aviación civil y comercial.

El presente requiere de visión de largo plazo con el cambio, sin perder la dirección estratégica en pos de alcanzar nuevas metas y objetivos. El mundo actual lo requiere con mayor rapidez, el desvanecimiento virtual de las distancias, la agilidad de las telecomunicaciones, la globalización, el intercambio de conocimientos, son razones importantes, propias de esta era virtual que exigen al hombre el constante cambio y las organizaciones no están exentas de esto, al estar en permanente interacción con múltiples sectores, no solo aeronáuticos.

## **Capítulo 2 del punto 5**

### **5.2.1. Impacto en el comportamiento de las personas**

#### **5.2.1.1. Resistencia al cambio**

En el presente capítulo analizaremos el impacto que generó el cambio en las personas que trabajaban en la Fuerza Aérea y fueron transferidos al nuevo organismo descentralizado, Administración Nacional de Aviación Civil ya sea por voluntad propia, en el caso del personal militar o sin opción en el caso del personal civil.

Tendremos en consideración dos momentos bien marcados en el tiempo, el primero, partiendo desde el inicio de la creación de la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) hasta el dictado del Decreto N° 1840/11 que para nuestro estudio, evidenció un punto de inflexión en el proceso de cambio, puesto que, todo el personal operativo aeronáutico retornó “en comisión” a la Fuerza Aérea, mientras que, todo el personal del agrupamiento administrativo quedó en la ANAC, como hasta el día de hoy.

El segundo momento es desde el decreto mencionado “ut supra” en adelante, con lo cual, claramente quienes han estado desde el inicio en el proceso de cambio y continúan en el organismo, son todas las personas que forman parte del agrupamiento administrativo.

A partir del año 2007 al dar comienzo a un nuevo paradigma en la actividad aeronáutica de nuestro país, dando vuelta una página en la historia aeronáutica, dejando atrás varias décadas de estar bajo la órbita de las autoridades de la Fuerza Aérea, se comenzó la laboriosa tarea de proceso de cambio.

En la actualidad en un mundo globalizado, donde existe consenso acerca de los cambios que se deben realizar no tan solo a nivel empresa, si no que en cualquier tipo de organización por más que sea de la administración pública, es una obligación por parte del Estado articular mediante sus recursos, los cambios necesarios en cualquier nivel o estrato de los distintos niveles organizacionales, tanto a nivel nacional, provincial o municipal, a fin de adaptarse a los requerimientos que se nos presentan como desafíos día a día.

Es necesario señalar que, para que exista resistencia, debe existir esfuerzo o indicio de cambio. Efectivamente, la comprensión que surge desde la teoría y la práctica, es que cambio y resistencia son dimensiones de un mismo proceso.

El cambio debe ser planificado para poder tratar de vencer las resistencias que inevitablemente surgen por diversos motivos.

Según la Real Academia Española, resistencia es acción y efecto de resistir. Otra definición es capacidad de resistir. Esta última se define como oponerse con fuerza a algo u oponer dificultades para su comprensión, manejo, conocimiento o realización.

En nuestro tema, resistencia al cambio organizacional se refiere a las fuerzas que se oponen a los cambios organizacionales.

Según Kotter (1996) “resistencia al cambio describe una conducta cuya intención es proteger al individuo de los efectos de un cambio real o imaginado”.

Para Keith (2001) “la resistencia al cambio consiste en las conductas de un empleado para desacreditar, demorar o impedir la instrumentación de un cambio”.

Nuestra definición de resistencia al cambio es acción de oponerse al cambio, a la desestabilización de la zona de confort, atentando contra el *statu quo* (el orden de las cosas) de una organización o un grupo de personas.

Recordar que, ante la decisión política de crear un nuevo organismo, como lo fue la Administración Nacional de Aviación Civil, a partir de ese momento se debió planear como realizar la transferencia de los recursos materiales, presupuestarios y lo más importante de todo, los recursos humanos, en su mayoría como ya lo indicamos anteriormente, personal militar.

Teniendo en cuenta que, por varias décadas se mantuvo todo bajo el control y administración de la Fuerza Aérea, era sumamente importante realizar un análisis de las complejidades con las cuales se encontrarían al iniciar el proceso de cambio, ya que si bien una fuerza armada o de seguridad si así fuere, se encuentran dentro de la esfera estatal, la cultura organizacional es distinta, con usos y costumbres propios de las mismas que difieren en varios aspectos con la administración pública.

El nuevo organismo desde el momento que se creó comenzó a generar tensión entre el personal tanto militar como civil. Si bien se mantuvo la Fuerza Aérea hasta comienzos del año 2010, período en el cual comenzó a funcionar la ANAC con puesta en funciones de autoridades propias de la nueva organización, esos años fueron sumamente complicados para quienes formaban parte del ex Comando de Regiones Aéreas, puesto que, no había comunicación, faltaba claridad y no se contaba con referentes fiables de lo que sucedía.

Nuestra investigación cuenta con trabajos de campo con diferentes niveles de la organización a fin de verificar hipótesis planteada desde un comienzo y en este análisis creemos oportuno dar a conocer los resultados de lo investigado a través de este tiempo pero con la salvedad efectuada al principio del capítulo.

Al dar comienzo en los primeros pasos del proceso de cambio en el sector aeronáutico en el mes de Julio de 2009, todo el personal militar que conformaba el ex Comando de Regiones Aéreas pasó “en comisión” por el lapso de un año, debiendo tomar la decisión al finalizar el mismo, por sí optaban por quedarse en la ANAC, solicitando la baja de la Fuerza Aérea o pedían el cese de la comisión para ser destinado a otro destino interno de citada Fuerza. En tanto que, el personal civil pasó a formar parte de la ANAC sin derecho a reclamo, queja o sugerencia alguna.

### **5.2.1.2. Resistencia al cambio individual**

El tipo de reacciones ante un cambio de cualquier naturaleza son de las más variadas pero en este caso específicamente, en una organización con régimen militar y una cultura tan enraizada con una actividad específica y de alta complejidad era necesario estudiar, analizar, diagnosticar y planificar como realizar el cambio, como llevar a cabo cada etapa del proceso para que fuera un éxito y combatir la resistencia al cambio, comprendiéndola para lograr derribar las barreras que obstaculizan el proceso y el progreso del cambio.

Las personas en general reaccionan ya sea en forma individual o en grupo, generando neutralidad o indiferencia, indignación en algunas, shock desestabilizador en otras tantas, y en otros puede que genere entusiasmo y esperanza de cambio, como pasó con una porción del personal analizado.

Como vemos las razones son variadas para resistir un cambio pero podríamos enumerar algunas de las que resultaron de nuestro estudio:

- a) Deseo de no perder algo de valor. El personal llevaba muchos años insertado en una cultura, un trabajo, un régimen, una carrera, una estabilidad laboral. Con claridad ante un cambio, el miedo se apodera de las personas y piensan en sus intereses. No cabe en su mente por esos momentos el hecho de pensar el verdadero valor que significa el cambio para todo el conjunto de personas.
- b) Comprensión del cambio y de todas las implicancias del mismo. Las personas creyeron al enterarse de un cambio de esta magnitud que se verían afectados y que

no obtendrían satisfacciones ni beneficios. Para lograr comprensión y a su vez confianza, las personas deben recibir comunicación clara, oportuna, cosa que no ocurrió en el comienzo de la organización. Lo seguiremos analizando minuciosamente más adelante.

- c) Creencia de que el cambio no tiene sentido. La cultura con la cual está formado el conjunto de las personas se siente amenazado, se niega a creer que lo que viene puede ser mejor para los que componen la organización como así también para quienes se le prestarán los servicios en cada aeropuerto y aeródromo de nuestro país.
- d) Baja tolerancia al cambio. Volvemos a hablar de la cultura, de los usos y costumbres, debiendo saber quiénes lideran el cambio que tienen que tener en cuenta que la gran mayoría del personal tendría temor a lo nuevo, a aprender nuevas cosas, conductas, habilidades; temor al fracaso en una nueva cultura.

Es importante indicar que, si se habla de resistencia al cambio, se debe hablar también de la política del cambio.

En nuestro estudio, la política deseada e impulsada por el Poder Ejecutivo fue la de tratar de equiparar la actividad aeronáutica con el resto de los estados miembros de la OACI, atendiendo a sus recomendaciones ya que ningún país tiene personal militar cumpliendo funciones aeronáuticas en los aeropuertos, salvo lo estrictamente vinculado a vuelos militares.

La otra política fue la relacionada al cambio que debía afrontar el personal con una cultura distinta y que debió ser analizada y planificada pero las consideraciones y los hechos demuestran que no ocurrió de esa manera puesto que, el impacto fue negativo, principalmente en el primer momento enunciado en el comienzo del presente capítulo. Lo seguiremos analizando más adelante.

### **5.2.1.3. Características de la Resistencia al cambio**

Continuando con la resistencia al cambio, la misma puede manifestarse en los individuos con las siguientes características:

- a) Al comienzo del segundo semestre del año 2009, cuando se empezó oficialmente con la ANAC, el personal se encontraba en la fase inicial, donde se imaginaban

cuantiosas situaciones que pudieren afectarles, sumado al miedo y peligro por el cambio. Asimismo, la cataratas de reacciones cargadas de emociones, incertidumbre, confusiones, dificultad para procesar en la mente todo y cuanto se le dijera o transmitiera, independientemente del medio por el cual se recepcionara la información, conllevó a la dificultad para dominar el escenario situacional desde el punto de vista de cada persona.

- b) Luego entraron en una fase de inhibición defensiva en la cual, las personas deseaban aferrarse a los usos y costumbres que venían teniendo, a la cultura que tenían, por lo que se evidenció formas de evitar, de negar la realidad de lo que acontecía por aquel entonces, y en otros casos, la indiferencia conllevaba a la apatía ante los acontecimientos o sea inacción, adquiriendo en cierta forma rigidez, porque se negaban a cambiar el estilo de vida, carrera, valores, propios de la cultura enraizada en los mismos.
- c) La siguiente fase, de la aceptación, aparece un nuevo período de ansiedad, seguido de un estado de depresión y mal humor. A pesar de ello, las personas consiguen superar este último período y empiezan a reorganizar su vida, cambiando la percepción de la realidad. Todo el personal transferido se encontraba en esta fase pero hubo un quiebre en el proceso, a través del Decreto N° 1840/11 cambiando el rumbo de lo que se venía trabajando.
- d) La última de las fases podría llamarse adaptación, porque aquí las personas modifican la imagen que tenían de sí mismos, dándole un nuevo sentido a sus objetivos, más allá de que no sean los mismos objetivos que tiene la organización. Lo que sí suena como positivo es que experimenta satisfacciones y desaparece la depresión y la ansiedad.

Según Stephen (1999) “existen varios tipos de resistencia, ya que no son estandarizadas. La misma puede ser abierta, implícita, inmediata o diferida”.

Las más fáciles de tratar son las abiertas e inmediatas. Para los gerenciadore s públicos lo difícil es lidiar con la implícita o diferida. En la resistencia implícita, hay con frecuencia pérdida de motivación al trabajo diario, se carece de lealtad hacia la organización, se incrementan los errores volviéndose más habituales, el porcentaje de ausentismo crece y otros motivos de menor cuantía.

En cuanto a las resistencias diferidas, los cambios pueden irse concretando, generándose tal vez una reacción mínima pero con el correr del tiempo, sin saber cuando emerge la resistencia, o sea que, puede que se vaya acumulando en el tiempo y en un momento dado surge la resistencia.

#### 5.2.1.4. Pirámide de la Resistencia (Nieder y Zimmerman)

Figura 3



Fuente: Timothy, J. (2001) La cara humana del cambio.

Es interesante aportar al análisis de la resistencia del cambio el diseño de la pirámide de la resistencia desarrollada por Nieder y Zimmerman en la Universidad de Bremen, Alemania, puesto que, resulta de aplicación para explicar y entender lo que sucedió en los primeros años de la ANAC.

Hay que saber que, la satisfacción de un nivel reduce la resistencia del siguiente nivel. En la base en el inicio del cambio, FASE NO SABE, las personas se encuentran con la necesidad de saber, hay desconocimiento generalizado a lo nuevo, a lo que vendrá, entonces por parte de los gerenciadorees es necesario responder a esas necesidades para que adquieran nuevas habilidades, brindarles capacitación y destrezas vinculadas con el cambio. Agregamos además que, se debe contar con una muy buena comunicación, para que de este modo el personal tome conocimiento de cada paso que se da en el proceso de cambio.

En los primeros años de la ANAC principalmente desde el año 2009 el personal sabía poco o nada de lo nuevo, del cambio, hasta ese entonces todo se basaba en rumores de poca credibilidad, no había comunicación. Las necesidades eran muchas y en cada individuo una necesidad distinta pero la congruencia se daba en algunos aspectos comunes como ser la

cultura de la que debían desprenderse o sea aculturizarse. Para solucionar esto se debió comunicar más, interactuar con el personal, acercarse más al llano, para vencer con más facilidad esta primer etapa de la resistencia ante el proceso de cambio.

No comprender la resistencia al cambio lleva a la frustración, al fracaso y en el peor de los casos a comportamientos en las personas que afectan el proceso de cambio, y a la organización en su conjunto. Las personas deben saber el porqué del cambio, comprender como influirá en su vida, para de este modo volverse más abierta y además capacitarla, dotarla de habilidades para ganar la confianza necesaria para superar esta etapa del proceso de cambio.

En la siguiente FASE NO PUEDE, el personal carece de habilidades requeridas para cumplir acciones que implican un proceso de cambio, por lo cual se debe proporcionar las herramientas necesarias para que lo puedan llevar a cabo con éxito.

En esta fase, la capacidad se trata con formación y entrenamiento, porque las personas lo necesitan para operar nuevos equipamientos, nuevos sistemas, y así seguir nuevos procedimientos de trabajo tanto individuales como grupales de acuerdo a la tarea específica que le toca desarrollar en la actividad aeronáutica.

Los gerenciadorees deben tener muy en cuenta la capacitación y la formación del personal ya que son parte fundamental en el proceso de cambio. Es de importancia resaltar que, en el inicio del proceso de cambio, estas situaciones se dieron en múltiples lugares de trabajo, quedando a la luz, el bajo nivel de capacitación con el que contaba el personal, falta de actualización en las diversas funciones y puestos de trabajo, además de la falta de equipamiento o equipos obsoletos que no se encontraban a la altura de los estándares internacionales para con la actividad de alta complejidad que se brinda a través de los distintos servicios aeroportuarios de nuestro país.

La última fase es la más difícil de superar, ya que se fundamenta en aspectos humanos, por lo que se debe buscar el involucramiento y la participación del personal para hacerlo partícipe del cambio. En esto los gerenciadorees deben estar sumamente capacitados para llevar adelante esta fase, de lo contrario, el fracaso está latente ante esta circunstancia del proceso de cambio.

El deseo del cambio está situado en esta fase. Luego de adquirir conocimientos, de saber, luego de recibir capacitación nutriendo de las herramientas necesarias al personal,

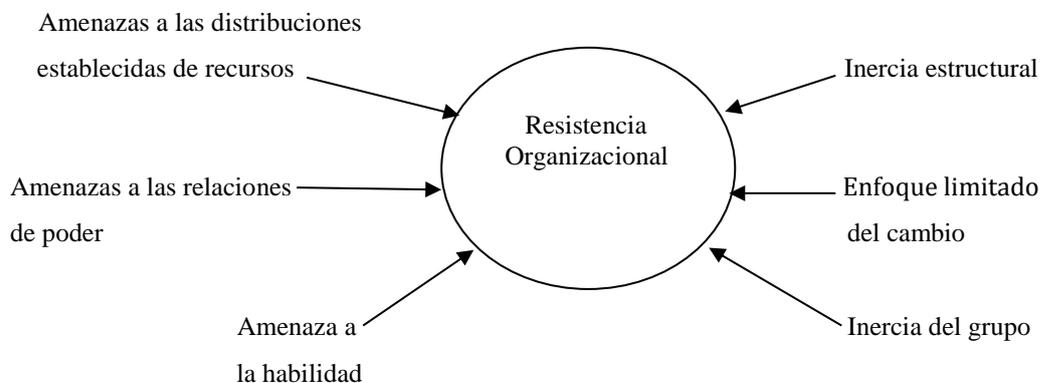
conlleva a las mismas a un mayor deseo de cambio. Los gerenciadoreos o alta dirección deben enviar mensajes claros, para informar sobre la prioridad del cambio.

Además cuanto más se comuniquen los beneficios personales del cambio, más se consigue afectar los egos de las personas y en mayor medida animarlos al deseo del cambio. En el caso del personal estudiado, el beneficio principal era el sueldo y otros beneficios tales como una cobertura de obra social y ART con los cuales no se contaba en la Fuerza Aérea. En nuestro estudio, el personal en un 58,82% consideró el sueldo como el mayor beneficio del cambio de pasar de Fuerza Aérea a la ANAC, mientras que un 15,69 % optó por la capacitación como el mayor beneficio.

### 5.2.1.5. Resistencia al cambio organizacional

Existen otras fuentes de resistencia, como lo son el sistema y la propia estructura de la organización, que se conocen como resistencia organizacional. Según Stephen Robbins (1999) “se tienen identificadas seis fuentes principales de resistencia organizacional”.

Figura 4



Fuente: Stephen, P. Robbins (1999) Comportamiento Organizacional.

En la figura anterior se puede visualizar seis fuentes de la resistencia organizacional que impactan en los usos y costumbres propios de la cultura adquirida a través de los años en el ámbito aeronáutico, por lo que la misma es la más difícil de vencer, por lo tanto se requiere más tiempo y más esfuerzo para lograr la percepción del cambio.

- a) Inercia estructural: se refiere a las características estructurales que integran una organización y que comparten ciertas reglas, por lo que se oponen a cambio. Algunas características de esas estructuras que crean mayor resistencia son: una

estructura vertical y jerarquizada, tamaño de la organización, falta de delegación, gran número de normas y la falta de comunicación.

- b) Enfoque limitado del cambio: todas las organizaciones están conformadas por sistemas interdependientes, por lo que no se puede realizar un cambio sin afectar a los demás sistemas.
- c) Inercia de grupo: Si una persona quiere cambiar su comportamiento, las normas grupales pueden actuar en forma restrictiva.
- d) Amenaza a la habilidad: los cambios en patrones organizacionales pueden afectar a la pericia de los grupos especializados.
- e) Amenaza a las relaciones de poder: la autoridad representa poder y una redistribución de poder en la toma de decisiones puede amenazar las relaciones de poder.
- f) Amenaza a las distribuciones de los recursos: el manejo de recursos implica poder, por lo que cualquier disminución en la obtención, manejo y distribución de recursos amenaza el poder que se ejerce.

Como ya lo hemos mencionado, llevar a cabo un proceso de cambio, requiere de muy buenos gerenciadore s públicos, y además una adecuada planificación, luego de analizar un determinado diagnóstico de la organización. Por tal motivo, nos vimos en la necesidad de mostrar este tipo de resistencia a nivel organizacional puesto que, en la cultura del conjunto de personas transferidas, se daban las características propias de las mismas, por ser la Fuerza Aérea una organización verticalista, con multiplicidades de jerarquías, organigrama sumamente extenso, con una suerte de privilegios entre los integrantes, situándose en la mejor posición de los mismos, los oficiales, seguido por los que serían el engranaje que hace mover la rueda, los suboficiales y en la última posición el personal civil sin ningún privilegio.

La cultura del personal tan arraigada, debió ser tenida en cuenta, a los efectos de comprenderla y haber evitado o al menos suavizado la fuerte resistencia presentada. Una característica como la inercia de grupo, está fuertemente incorporado en el personal, principalmente en el personal militar. Esto significa que, en una organización con alto grado de complejidad, con mayoría de militares, que manejan ciertos códigos propios de un militar, ante cualquier embate externo, lo natural es la cohesión de grupo, produciéndose la inercia de grupo y la resistencia.

Si bien se evidenció una notable falta de capacitación para conformar lo nuevo, la tendencia es resistir por verse amenazada la habilidad en cada especialista de esta compleja organización ante cada cambio impulsado por parte de quienes lideran el proceso de cambio.

Como anticipamos, al existir privilegios entre los militares, por sobre los civiles, dándose en cada eslabón de la organización una suerte de poder entre los miembros, al producirse cualquier cambio en el transcurso del proceso iniciado oficialmente en el 2009, era evidente sentirse como amenaza de poder, en este caso, de pérdida de poder por parte de quienes venían gozando del mismo.

### **5.2.1.6 Resistencia al cambio en el aspecto emocional de las personas**

El cambio de por sí, inevitablemente produce un desequilibrio en el aspecto emocional de las personas, más teniendo en cuenta, que la idea central del proceso de cambio era conformar nueva organización, con personal militar y civil juntos pero siendo todos civiles en la misma, formando parte de una nueva cultura organizacional.

Estudiar y analizar los distintos aspectos subjetivos ayudan a comprender por parte de los gerenciadorees encargados del timón del barco de los cambios como deben actuar y cuando ejercer la toma de decisiones, tomando en consideración la resistencia, no como algo que hay que eliminar, si no lograr comprenderla para entender que más allá de la política del cambio, se está tratando con personas, las cuales son el pilar fundamental para alcanzar el éxito en el proceso de cambio.

Se pueden distinguir cuatro etapas bien marcadas: la negación, la defensa, la aceptación y la adaptación.

Etapa de la Negación o impacto inicial: El individuo percibe un peligro generado por el cambio, siente ansiedad, experimenta dificultad para dominar la nueva situación y prefiere quedarse en el pasado.

Etapa de la Defensa: El individuo se aferra los usos y costumbre, de lo que está arraigado, o sea la cultura, para evitar la realidad, reaccionando con apatía o ira, porque se niega a cambiar, sin embargo puede empezar a realizar una valoración de las ventajas y desventajas que ofrece el cambio, comenzando con la etapa de la aceptación.

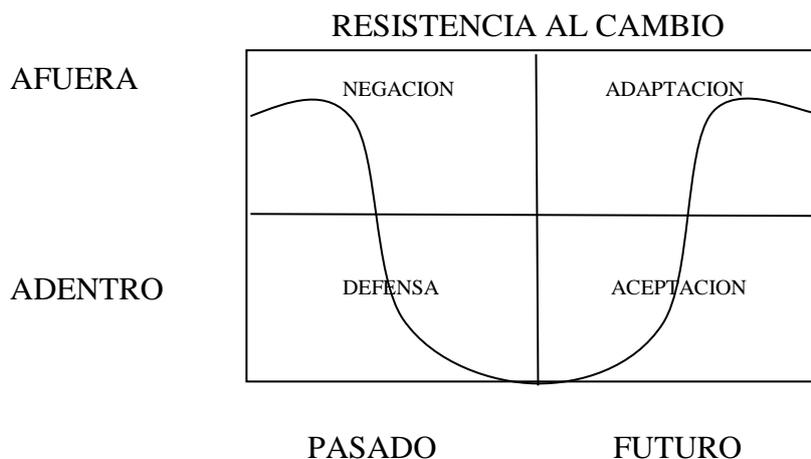
Etapa de la Aceptación: Aquí las respuestas pueden percibirse ineficaces y la persona se siente impotente para impedir el cambio, sin embargo comienza a buscar soluciones y a desarrollar nuevas habilidades.

Etapa de la Adaptación: En esta etapa los cambios llegan a la institucionalización y se presentan cuando las consecuencias del cambio se hacen evidentes y logran provocar satisfacciones en el individuo dando nuevamente sentido a la vida.

Una forma de proveer de mayor facilidad en las primeras etapas es buscando formas de sensibilizar e informar a las personas sobre los cambios a implementar, a fin de proporcionarles herramientas y dotarlos de conocimientos necesarios para que puedan participar en el cambio.

Además es importante reconocer por parte de los gerenciadorees a cargo del proceso de cambio, las causas de la resistencia al cambio, para saber cómo aminorarlas, reducirlas o tratarlas, pero lo más interesante es lograr comprenderlas para luego tomar decisiones.

Figura 5



Fuente: Gallardo, A. y Alonso, I. (1996)

Las etapas descritas anteriormente se vivenciaron notablemente en el personal y más aún en el personal que trabaja a distancias considerables de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pues recordemos que la actividad aeronáutica es desarrollada a lo largo de todo el país. La falta de comunicación, ante cambio radical de esta magnitud, produjo mezcla de sensaciones y deseo de aferrarse a la cultura, a los usos y costumbres, a lo conocido, a modo de defensa.

A pesar de etapas señaladas, luego de pasado un tiempo en el cual se va madurando en la mente del individuo la idea del cambio, y comienza a aceptarlo, siempre y cuando se haya

realizado por parte de los gerencadores lo correspondiente a un buen manejo del proceso de cambio. Por más que la información y la comunicación no lleguen o sean a destiempo, se llega a tal punto que, se toma conciencia de que no se puede hacer nada contra el cambio, que es inevitable, por lo que se siente cierta impotencia ante tal circunstancia.

En esta última etapa, donde los cambios se han implementado para llegar a institucionalizarse trae consigo en la mayoría de los casos bienestar y satisfacción en los integrantes de la organización. Habiendo transcurrido más de seis años desde el momento cero que comenzó oficialmente la ANAC, aún hay muestras de insatisfacción, de problemas no resueltos, etc. Es evidente que un proceso de cambio de este tipo en particular tuvo detalles no tenidos en cuenta en la planificación del proceso de cambio.

Seguidamente daremos a conocer más resultados del trabajo de campo vinculado con el personal, teniendo en cuenta los dos momentos que marcaron claramente el proceso de cambio en el ámbito aeronáutico de nuestro país y que continúa llevándose a cabo.

## **Capítulo 3 del punto 5**

### **5.3.1. Proceso de rechazo, negación y adaptación al cambio**

#### **5.3.1.1. Primer momento, quiebre institucional**

En esta parte del capítulo analizaremos teniendo en cuenta los dos momentos enunciados en el comienzo del capítulo dos del punto 5.

Como bien anticipamos, el primer momento se dió entre el inicio de la nueva organización, ANAC a partir del 2009 hasta el mes de noviembre de 2011 cuando se genera un punto de inflexión como consecuencia del decreto 1840/2011. El segundo momento es a partir del mencionado decreto hasta la actualidad.

En el año 2007 cuando se dispuso la creación de la ANAC, el personal que revistaba en el ex Comando de Regiones Aéreas, no sabía nada acerca de lo que sucedería y todo giraba en torno a rumores e incertidumbre en todo sentido, puesto que, hasta mediados del año 2009 todo continuó de la misma manera bajo la órbita de la Fuerza Aérea.

Es dable destacar que, ante un cambio de esta magnitud y en un ámbito con actividades tan específicas, y con el agregado de tener una cultura fuerte y arraigada, el factor principal y clave para alcanzar el éxito en el mismo son las personas.

Aquí no se habla de personas comunes, estamos refiriéndonos a militares, con lo cual se debió considerar una correcta planificación de esta condición en la cual estaba inmiscuido la gran mayoría del personal a ser transferido al nuevo organismo.

El cambio significaba romper con tradiciones, hábitos y costumbres, rutinas diarias vistas y asimiladas como correctas. Los procesos de cambio implican modificar centro de poder, intereses creados personales y grupales, romper con una estructura y armar una nueva. Por esto el cambio no es solo organizativo, cambiar de nombre un organismo, prever presupuesto y modificar organigrama, lo que es importante son los recursos humanos. Por esto decimos que el cambio tiene que ver también con lo cultural y comportamental, por ello es necesario prestar atención a las personas, sus creencias, sus conocimientos, acercarse a ellos y darles la importancia que se merecen porque sin ellos el cambio no es posible alcanzarlo con éxito.

Evidentemente en la ANAC, a raíz del estudio de campo realizado, se pudo comprobar el impacto en el comportamiento que vivenciaron las personas transferidas, que si bien en Julio del año 2009 pasaron a estar “en comisión” por un año pudiendo los militares optar por regresar a la Fuerza Aérea finalizado el término de un año o solicitar la baja como personal militar y ser incorporado como Planta Permanente al nuevo organismo.

Según Robbins (2004) “el comportamiento organizacional es el campo de estudio que investiga el impacto que individuos, grupos y estructuras tienen en la conducta dentro de las organizaciones (...)”.

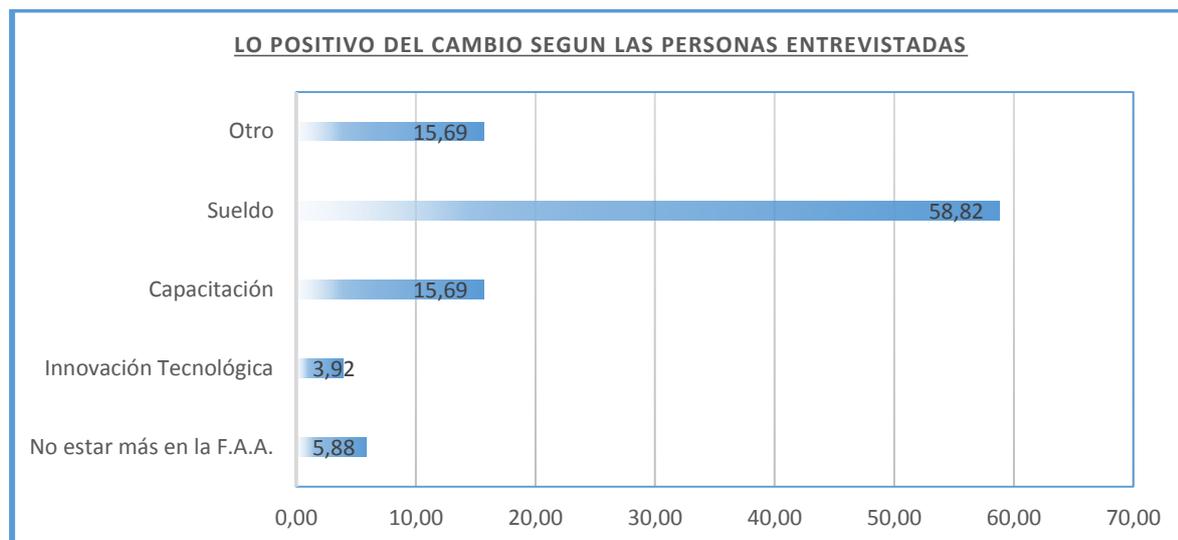
Hablar de gestión del cambio, de procesos, de implementaciones, de gerenciadore con cualidades distintivas, pero sin haber evaluado la importancia que significaba el conjunto de las medidas a tomar en relación con los individuos que se encontraban dispersos a lo largo de todo el país, es más que prueba fehaciente que un cambio no puede ser exitoso totalmente sin el engranaje y pilar fundamental de toda organización, sus recursos humanos.

En el transcurso del período de comisión tanto al personal militar como al personal civil mediante un análisis de legajos, especialidad, capacitación adquirida y función se lo encasilló en el agrupamiento correspondiente, administrativo o aeronáutico ofreciendo a cada persona una letra dentro de la escala retributiva establecida en el decreto 2314/09 que podía ser desde la A hasta la M.

Como consideración de las personas y criterio adoptado a los fines de ser encasillado se observó una marcada tendencia a otorgar mejores propuestas al personal del agrupamiento aeronáutico. Sí bien los beneficios ofrecidos a todo el personal eran importantes, hacemos la salvedad que, al personal civil les resultara malo o bueno no tenían derecho a optar por su aceptación o no. En cambio el personal militar pudo optar, por aceptar o rechazar la propuesta, como sucedió en no muchos casos en los cuales al finalizar el período de un año, retornó a la Fuerza Aérea.

En nuestro estudio se pudo comprobar que, el motivo que más impulsó a tomar la decisión de solicitar la baja de la Fuerza Aérea y aceptar propuesta ofrecida para pasar a formar parte del nuevo organismo fue lo económico con un 58,82 % seguido por la capacitación con un 15,69 %.

Figura 6



Fuente: Elaboración propia

Evidentemente la perspectiva motivacional de impulsar a la decisión de aceptar la propuesta y ser parte del nuevo organismo (ANAC) fue lo económico, sin tener en cuenta, quienes lideraban el cambio por aquel entonces, que existen otras perspectivas y las personas tampoco consideraron lo dificultoso que sería el hecho de dejar atrás en sus vidas la pertenencia a una fuerza armada y de pronto verse en un ámbito con un proceso de cambio en marcha tras el objetivo de una nueva cultura organizacional.

Si bien hay una necesidad de modernización del Estado, a través de la gestión organizacional, ya que esta se fundamenta en el gran avance tecnológico, la globalización, el avance de las técnicas administrativas, también es importante reconocer que conlleva todo esto una modernización de los estilos de gestión, planificación, capacitación y actualización continua. Todo ello implica ser acompañados de un cambio cultural con movimientos en los sistemas de creencias del capital humano de las organizaciones, para que de este modo el cambio sea real e impacte en la organización.

El primer momento considerado como el más duro puesto que, es cuando comenzó la difícil tarea de comenzar el proceso de cambio, y de hecho tuvo su desenlace como consecuencia del decreto 1840/11 nos brindó la pauta que la perspectiva económica no era la única necesaria para lograr el cambio con éxito en todo el proceso, sin sufrir ninguna ruptura ni desprendimiento de una parte de la organización, tal como ocurrió.

Un dato interesante de nuestro estudio reveló que un 49,02 % tenía más de 21 años de años de servicios bajo relación de dependencia en la Fuerza Aérea con lo cual es evidente el impacto en el comportamiento en las personas con una cultura fuerte.

Figura 7



Fuente: Elaboración propia

Personas con una cultura fuerte, los valores están sostenidos con firmeza, bien arraigados y tienen una gran influencia en el comportamiento de los integrantes porque existe unanimidad en el compartimiento, estimulando la cohesión, lealtad, línea de compromiso con la organización, asegurándose la conducción que van todos en la misma dirección. Cuanto más fuerte la cultura, menos normas y procedimientos son necesarios para orientar el comportamiento, pero todo esto una vez aceptada la cultura, que aunque no está escrita sino implícita, se da por hecho.

Estas apreciaciones nos llevan a sostener que, haber optado por una perspectiva económica para lograr que la mayoría eligiera ser transferido definitivamente, previamente solicitando la baja de la Fuerza Aérea, para de este modo conformar la Planta Permanente, no estuvo equivocada pero fue parcial, con lo cual, los hechos confirman que no solo bastaba con cubrir lo económico sino que, el impacto en el comportamiento fue de tal manera que conllevó a consecuencias inimaginadas por los líderes del proceso de cambio, porque no fueron planeadas.

Lo económico es importante pero como lo demuestra la experiencia e investigación sobre el comportamiento humano en organizaciones, no son suficientes para determinar

cambios efectivos y permanentes, ni en las organizaciones, ni en la conducta humana (Raineri, 1998).

Otra perspectiva aborda el tema del cambio en una organización desde las ciencias administrativas, haciendo referencia a la necesidad de modificar funciones básicas de la administración de los recursos humanos tales como, capacitación y evaluación de desempeño, etc. Según Milcovich y Boudreau (1994) “con la misma se puede obtener un comportamiento organizacional más eficiente y además que, con la modernización de los procesos se obtiene desarrollo en el personal necesario para llevar a cabo el proceso de cambio”.

De hecho todo eso se fue realizando, con lentitud por cierto, pero de a poco se abordó la insuficiencia de equipamiento moderno y actualizado a fin de ir cubriendo la gran cantidad de necesidades de este tipo como así también en cuanto al mobiliario en general.

Una tercera perspectiva con el que se puede abordar el tema del cambio, consiste en analizar los aspectos psicosociales del comportamiento humano en las organizaciones, tales como: clima organizacional, cultura y motivación (Raineri, 1998).

Desde el momento que se decidió el proceso de cambio, debió planearse vincular las tres perspectivas, pues no solo las dos primeras, puesto que, si solo se le da importancia a lo económico y a lo administrativo, se está dejando fuera lo psicosocial como lo era en este caso en particular, la cultura fuerte arraigada al personal.

Como hemos mencionado en otra oportunidad, si las personas no logran comprender el cambio, si no hay fuente de información ni comunicación clara, no se logra el máximo aprovechamiento del capital humano y a su vez dejando un tema de tanta importancia, como lo es la cultura de la organización, sin tratar durante el proceso de cambio, inevitablemente conduce a sufrir un traspie en un determinado momento.

Eso es lo que ocurrió en noviembre del 2011 cuando por decisión del Poder Ejecutivo emitió el Decreto N° 1840/2011 que hacía retornar el agrupamiento aeronáutico de la ANAC a estar a cargo de la Fuerza Aérea nuevamente. Aquí se evidenció que la cultura del personal es tan importante que puede llegar a convertirse en una barrera para un cambio, no permitiendo la adaptación a la organización con facilidad.

La interacción entre la organización a través de sus gerenciadorees y el personal que conforma la misma, genera la cultura organizacional y la cultura afecta la forma de pensar,

de actuar, de saber cómo se hacen las cosas y porque, cual es la visión desde el punto de vista organizativo.

El concepto de cultura organizacional corresponde a uno de los sistemas conceptuales más usados, que incorpora variables sociales y psicológicas para la comprensión del cambio organizacional. Esta cultura es el producto de un delicado proceso de aprendizaje y de cambios permanentes que van ocurriendo como consecuencia de la adaptación de la organización al medio ambiente y de las interacciones que se dan entre los miembros.

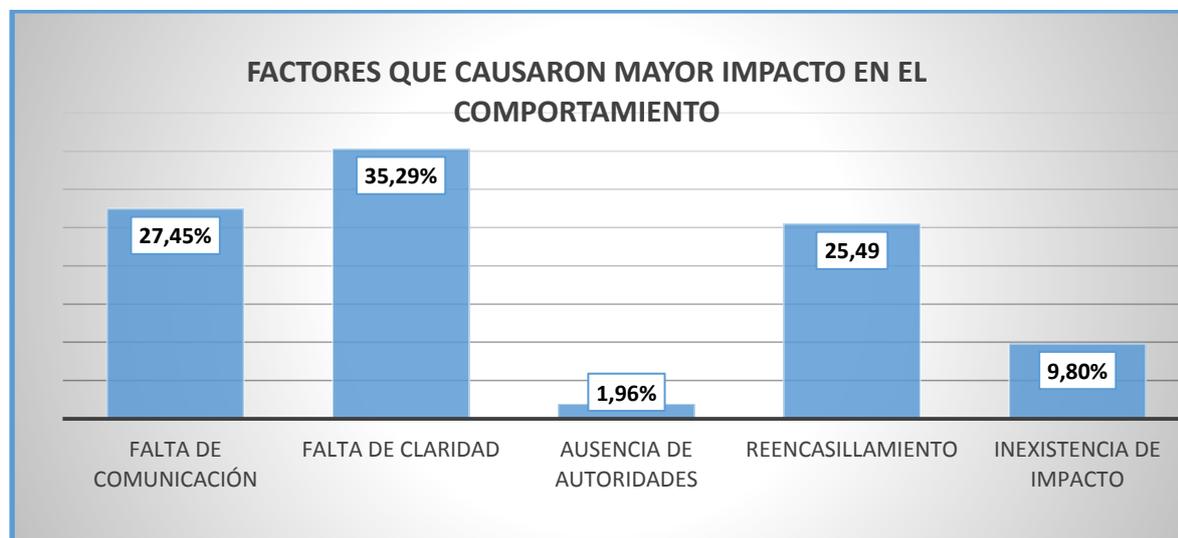
Hablando del primer momento, si bien hubo un cierto convencimiento hacia el personal para que fuere aceptada la propuesta y ser transferido al nuevo organismo, evidentemente los hechos nos demostraron que hubo situaciones diversas que mediante acumulación de las mismas llegaron a un punto que rebasaron el vaso y encaminaron al quiebre abrupto y definitivo a fines del año 2011 de una organización que debió dividir aguas metafóricamente, por no lograr comprender el personal aeronáutico hacia donde se dirigía la nueva organización, no se logró el compromiso con el cambio, no sabiendo cómo actuar en un nuevo escenario.

### **5.3.1.2 Errores en un proceso de cambio**

El trabajo de campo brinda información interesante acerca de las situaciones o circunstancias que adicionándolas llevaron a ser insostenible en el tiempo la organización estudiada. Del personal estudiado la falta de claridad con un 35,29 %, los re-encasillamientos del personal con un 25,49 % y la falta de comunicación con un 27,45 % en los años iniciales, fueron los indicadores que provocaron el mayor impacto en el comportamiento de las personas.

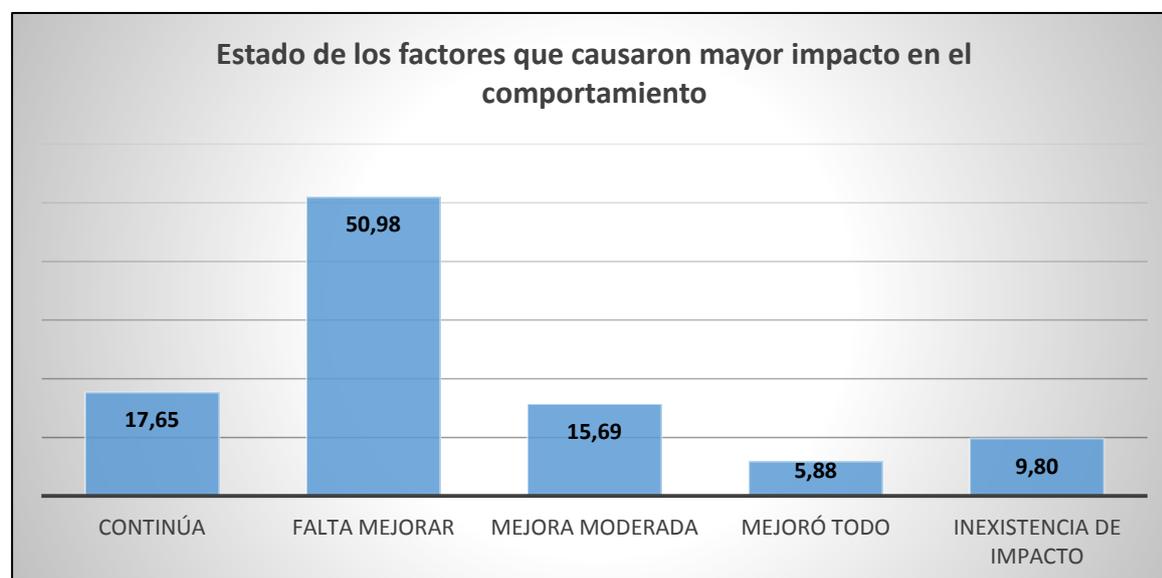
Al preguntar sobre los mismos problemas que generaron impacto en el comportamiento el estado de los mismos en la actualidad, un 50,98 % afirmó que falta mejorar para llegar a una solución definitiva.

Figura 8



Fuente: Elaboración propia

Figura 9



Fuente: Elaboración propia

Según Waissbluth M. (2008) “un dilema frecuente respecto de los cambios institucionales es tener que escoger entre enfoque rápido y sucio o uno lento y limpio”. Con un enfoque rápido y sucio como se dio en la ANAC, donde la autoridad o sea el Poder Ejecutivo decidió dar un giro radical, con legislación nueva, alterando significativamente la

estructura, funciones, procedimientos, etc. ante la alteración de todo el sistema, puede presentarse en forma casi inevitable una dosis de conflicto.

A continuación algunos de los errores que según Kotter (1996) suceden y justamente con condimento público, surgidos de experimentaciones en cuanto a severas tardanzas y dificultades de materialización de cambios, las cuales se manifiestan en forma aguda en el ámbito público, por lo que adoptamos los mismos para nuestro trabajo en el ámbito aeronáutico, en la etapa más dura de la ANAC tomando como base el trabajo de campo realizado.

Uno de los errores es no generar convicción en la cúpula. Solo cuando cerca del 75 % de la cúspide organizacional está convencida de la necesidad de cambios importantes, se puede comenzar con el proceso y no es nada fácil cuando los gerenciadorees tienen agenda cargada y se manejan con tiempos políticos.

Por eso decimos lo vital que significa en las etapas iniciales evaluar el liderazgo disponible en la institución, haciendo los cambios pertinentes para luego pasar a desarrollar innumerables charlas informales y formales para tratar de asegurar convicción colectiva.

Hubo algunas pocas reuniones pero con poca claridad en las ideas que dejaban a las personas con cierta preocupación, incertidumbre y no comprendiendo hacia donde se dirigía la organización.

Segundo error es no generar una coalición para el cambio. Los cambios como en este caso específico surge en pocas personas pero sí no se hacen esfuerzos por agrandar el mismo, expandirse a otras esferas y con una creciente convicción, tarde o temprano el cambio se detiene o sufre una ruptura.

Tal cual lo sucedido en la organización estudiada, y recordando que no solo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires actúa la misma, sino que a lo largo y ancho de todo el país, por lo que lograr un cambio requiere coalición para lograr consolidación de lo nuevo.

Tercer error, no generar una visión seductora de futuro, no explicar hacia donde se quiere dirigir la organización de ahora en más, cual es futuro deseado, que se desea ver más adelante si todo sale bien, es una falta grave que se puede pagar caro. Si no se logra transmitir a la totalidad del personal, estén cerca o lejos, la nueva visión en escasos minutos y que haya una recepción con interés y comprensión, significa que no se ha podido superar esta fase del proceso de cambio.

Cuarto error, comunicar y discutir poco la nueva visión estratégica. Creer que con enviar por correo electrónico o en una simple reunión para comunicar la visión de la organización es suficiente, se están equivocando los gerenciadore s públicos.

Se requiere de un gran esfuerzo, de hacer reiteraciones y ser persistentes a través de una fluída comunicación con jefes y subordinados para transmitir está visión.

En instituciones públicas, weberianas y cuasi militarizadas, los funcionarios hacen y creen lo que les dice el jefe directo. Por ende lo ideal es comunicar en forma personalizada aunque sea en pequeños grupos y forma de cascada.

Este organismo formado con alto porcentaje de su personal con ex militares, es más que claro que la comunicación debió hacerse de ese modo, de jefe directo a su grupo de personas a cargo y en forma de cascada en cuantiosas oportunidades para lograr resultado óptimo en cuanto a grado de comprensión y de consistencia por parte de las autoridades.

No nos estamos refiriendo a un proceso de cambio verticalista, autoritario y sin participación del personal, solo que los gerenciadore s a través del efecto cascada de la comunicación se puede retroalimentar de la totalidad de los funcionarios y de esta manera puede perfeccionar el modelo continuamente. Es decir en forma lenta y progresiva, pregonada en distintas partes de nuestra investigación, para que se vaya constituyendo un consenso generalizado y girando todo en torno a la nueva visión institucional.

Un gerenciador o líder del cambio que no esté dispuesto a sacrificios para resolver los problemas, temores, miedos o dudas del personal, prefiriendo dedicar más tiempo a las labores netamente políticas, no está en el camino adecuado para un proceso de cambio.

Quinto error, no atreverse a remover obstáculos. Rara vez un proceso de cambio no tiene batallas cruciales, donde de manera inevitable se deben tomar decisiones y con consecuencias impensadas. Siempre en todo cambio surgen obstáculos significativos, dícese ser, normas, procedimientos, gremios disconformes por reclamos, y el personal que mediante intereses creados se oponen a los cambios o no acompañan.

Los gerenciadore s si bien pueden ser abiertos al diálogo ante los mismos, inevitablemente la confrontación puede derivar en perder su cargo, pero así y todo debe enfrentar este tipo de problemas y no bajar la cabeza, ya que no se sabe cuándo y donde llegará la confrontación crucial, o sea el día D. Se hace esta comparación para asemejar lo mencionado anteriormente al quiebre ocurrido a fines del año 2011 por el Decreto 1840.

Sexto error, no planear la aparición de triunfos de corto plazo. Sin hacer explícito logros de corto plazo, así sean menores, el proceso de cambio va perdiendo credibilidad y mucha gente se desanima y pierde compromiso, que es lo que asegura la realización de un trabajo a largo plazo.

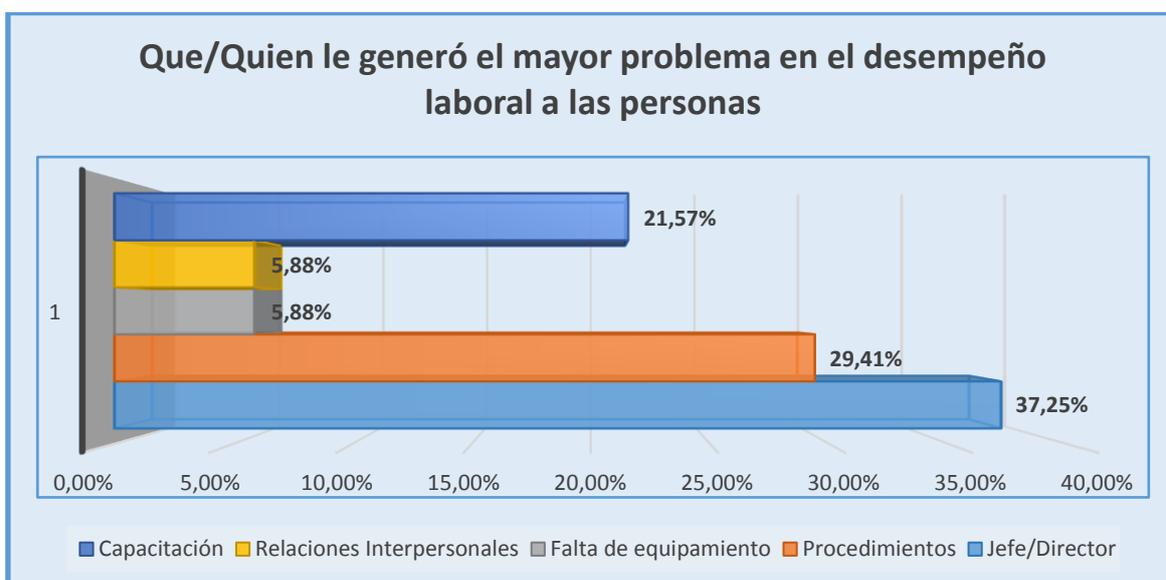
Según Schaffer (1998) “los grandes cambios comienzan, se desarrollan y terminan con una acumulación de pequeños resultados concretos que apuntan en la dirección correcta, materializándose en las líneas de trabajo operativo de la organización, no en los planes de gabinete de asesores y gerenciadore”.

Séptimo error, declarar la victoria muy temprano. La gran mayoría de las veces se requieren de varios años para que los cambios logren arraigarse profundamente en la cultura de la organización, especialmente una organización como la ANAC.

Hasta que los cambios no se arraiguen a la cultura lo nuevo es frágil y sujeto a regresiones y vueltas para atrás. No declarar victoria total pero sí deben declararse victorias parciales y darlas a conocer a todo el personal para que sirva de base para anunciarlas como base para afrontar mayores desafíos.

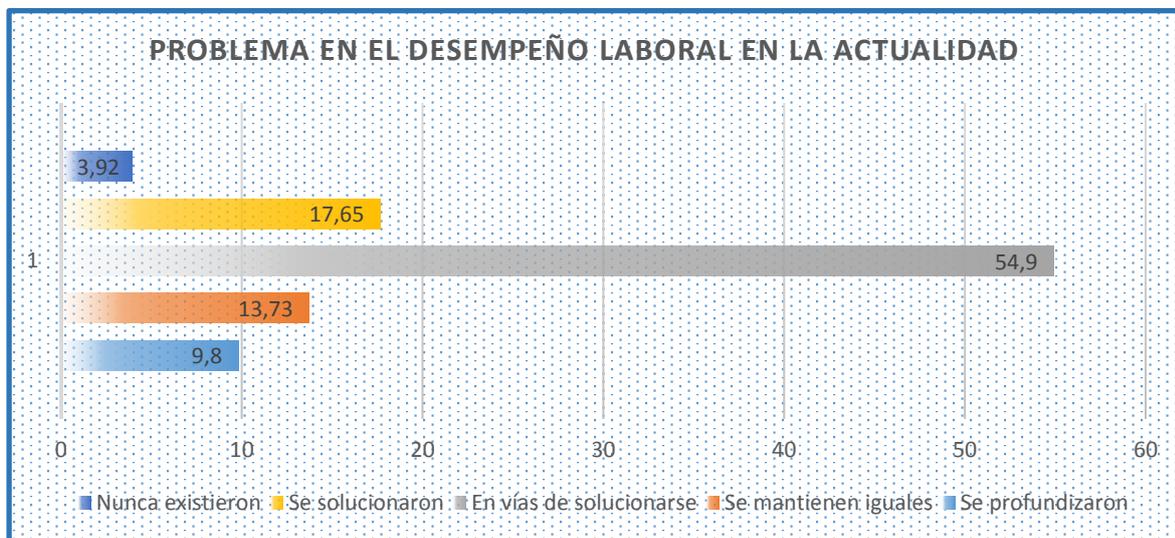
Octavo error: dejarse vencer por la cotidianidad, al principio en etapa de diagnóstico todo es placer e inspiración. Pero luego comienza la implementación, es decir, como por ej. la modernización de la organización que trae aparejado implantación de software, capacitación del personal, nuevos procedimientos de trabajo, sistemas, etc.

Figura 10



Fuente: Elaboración propia

Figura 11



Fuente: Elaboración propia

Los gráficos 10 y 11 describen mediante sus indicadores los causantes de los problemas en el desempeño laboral de las personas en los primeros años y destacándose el indicador de un 54,9 % aun en vías de solucionarse en la actualidad. Por ello, para los gerenciadorees es recomendable formar comité de cambio, formado con personas del más alto nivel, con la misión única y específica de reunirse al menos una vez cada quince días para ir coordinando todas las tareas que tengan con progresar en el proceso de cambio. Tratar en lo posible que las urgencias no sobrepasen dichas tareas que ameritan ser tratadas y llevadas a cabo con el objeto de alcanzar objetivos a medida que transcurre el tiempo.

Se sabe que en la administración pública los asuntos urgentes siempre son más urgentes que lo importante y por supuesto termina relegando temas importantes y sensibles de esta actividad aeronáutica de una complejidad de alto grado de consideración.

El administrador como autoridad máxima del organismo, tomando de referencia los errores que se han cometido en algunos aspectos relevantes de nuestro estudio, es aconsejable adelantar una recomendación que se tratará con más detalle en el capítulo 6 de propuestas del trabajo de investigación, recomendaciones y reflexión final, tratar de dedicar un veinte a treinta por ciento de su tiempo, por encima de lo que por sí es comprensible lo sobrecargado de su agenda diaria, para ocuparse de los cambios, de las transformaciones institucionales, con gran disciplina, con un gran equipo en la cúpula para abordar los

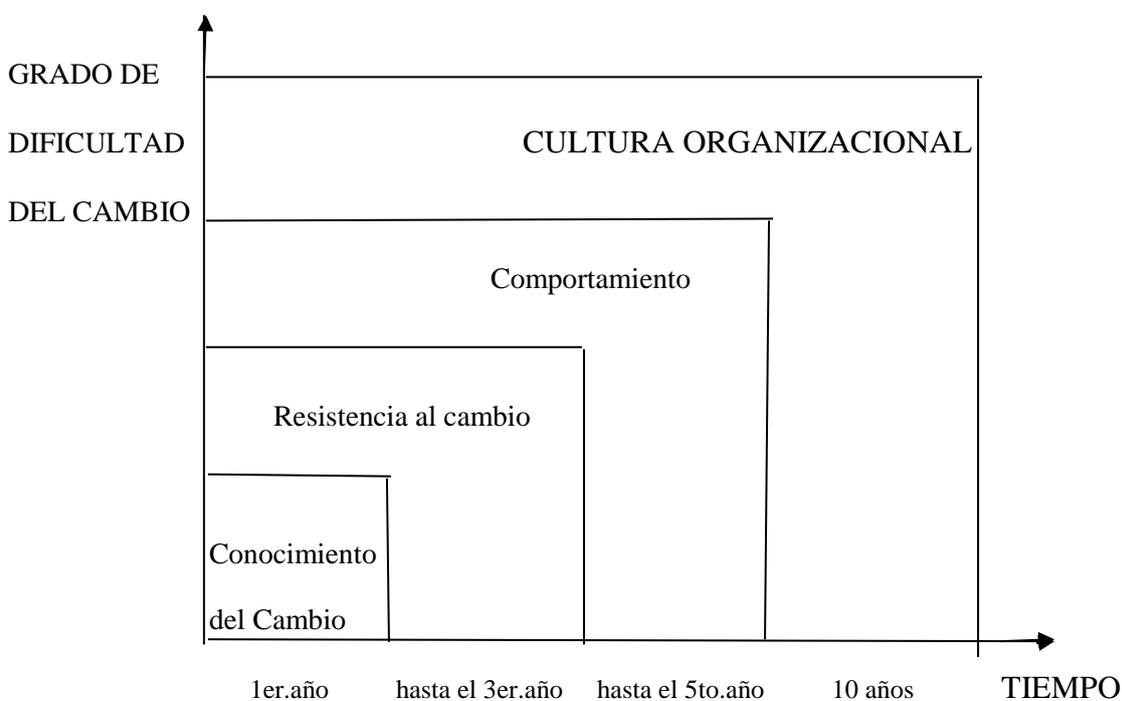
procesos de cambio, con fuerte liderazgo y convencidos de lograrlo, mucha comunicación, persistencia y paciencia.

Habiendo analizado el primer momento de la organización, de acuerdo a lo enunciado al comienzo del capítulo, seguidamente continuaremos con el segundo momento que actualmente sigue transcurriendo en la ANAC, ya que un proceso de cambio demanda de varios años para lograr consolidarse.

### 5.3.1.3 Segundo momento, proceso encaminado

Vale aclarar que, si la gestión del cambio en las empresas es difícil, toma tiempo, y no siempre son exitosos, en este caso teniendo en cuenta las restricciones propias del sector público, y con más razón tratándose de un sector con una actividad de suma complejidad y con el plus de haber tenido que realizar un cambio con personal en su gran mayoría que venían de un régimen militar, representaba más que un desafío doblemente difícil y de proceso lento, con menos probabilidades de éxito.

Figura 12. Proceso de cambio en relación al tiempo



Fuente: Elaboración propia

Todo cambio como bien dijimos enfrenta obstáculos, pero en este en particular, se vió potenciado por decisiones y restricciones políticas y presencia de gremios ejerciendo presiones que antes no existían en el sector, pero luego del quiebre institucional a fines del año 2011, el proceso de cambio siguió su camino.

La figura 12 de elaboración propia muestra nuestra principal variable tiempo, y que en base a lo estudiado en la investigación se consideran las etapas que se van a atravesando con distintos grados de dificultad y que se acrecientan a medida que transcurren los años pero que son necesarios e imprescindibles para alcanzar el objetivo más lejano y difícil, el cambio de cultura organizacional.

En la primer parte de este capítulo 3 del punto 5 se observó las dos primeras fases de cambio en relación a la línea de tiempo de la figura 12 y ahora en las siguientes con mayor grado de dificultad, nos referiremos a nuestro trabajo de campo, brindando resultados del mismo para adentrarnos más en el proceso de cambio que continuó y aún continúa a fin de lograr la definitiva consolidación y que culminará con el cambio de cultura.

Si bien el proceso sigue avanzando el personal entrevistado en una de las preguntas realizadas sobre qué le pareció el cambio realizado en el ámbito aeronáutico la respuesta con mayor porcentaje fue “bueno con un 47,06 %”.

Asimismo, vale agregar que, como mencionamos al comenzar nuestro trabajo, uno de los cambios que experimentaron las personas es en relación a la tecnología, acceso a sistemas nuevos, internet en cada pc individual por persona, pero con la contrapartida de poca o nula capacitación recibida en los mismos, con lo cual la situación en ese plano fue desventajosa y con desafíos por delante en cuanto a los gerencadores al destinar no solo el equipamiento para cada punto del país sino que también con la tarea de impartir capacitación al personal.

Se considera válida la aclaración en este punto para entender en el todo como se fueron dando momento a momento las consecuencias ocasionadas por efectos de años de no actualización ni capacitación adecuada a la actividad desarrollada, y teniendo en cuenta que, en toda entidad pública a inicios del siglo XXI ha existido un componente relevante de uso de tecnologías.

El personal en nuestro estudio manifestó haber tenido algún tipo de problema al inicio y que aún mantiene o se agravó, con lo cual, al estar en la fase donde se sigue midiendo el

impacto del cambio en el comportamiento de acuerdo a nuestro análisis es oportuno dar a conocer los resultados más relevantes y las causas que lo ocasionaron.

El hecho de estudiar el impacto en el comportamiento de los cambios que se fueron impulsando tiene una utilidad para los líderes del cambio para apuntalar en aquellos aspectos más débiles que deben procurar solucionar mediante el uso de herramientas estratégicas por parte de los gerenciadorees a cargo del proceso de cambio.

En relación a los datos de nuestro estudio, un 56,86 % tuvo problemas como consecuencia del cambio organizacional en el ámbito aeronáutico y un alto porcentaje de 37,25% aún continúa con lo cual el impacto en el comportamiento persistió y en algunos casos se profundizó.

Otro de los indicadores de relevancia que afectaron e impactaron en el comportamiento fue la escasa claridad con un 35,29% pero un 50,98 % consideró que debe mejorar la gestión ante los problemas que generaron impacto en el comportamiento.

A pesar de los inconvenientes y los problemas surgidos en distintos aspectos en el personal, ante la pregunta de preferencia en lo laboral, la inmensa mayoría un 78,43% desea permanecer en la ANAC. Este indicador señala la importancia a valorar por parte de los gerenciadorees, para conocer en relación al proceso de cambio, que están bien encaminados pero que falta mejorar para llegar al éxito.

En cuanto a quienes o que le produjo problemas de índole laboral al personal por los cambios, y que también impacta en el comportamiento de las personas en el día a día, las respuestas con mayor porcentaje fueron por los Jefes o Directores con 37,25% y por procedimientos un 29,41%. Lo positivo es que habiendo transcurrido 7 años la mayoría con un 54,90 % expresó que está en vías de solucionarse su problema.

Como ya hemos enunciado al comienzo de este capítulo, una perspectiva no tenida en cuenta como lo es la psicosocial vinculada al comportamiento de las personas, clima y cultura organizacional ligada a la económica y la administrativa darían un desarrollo suficiente para lograr el proceso de cambio organizacional, haciéndolas complementarias para el enriquecimiento de dicho proceso.

La guía del comportamiento de las personas es en parte responsabilidad de los gerenciadorees, tratando de solucionar las necesidades y problemas, para tender a delimitar y orientar todo el esfuerzo en seguir la visión, misión y objetivos de la organización.

Para ello el personal, según Raineri (1998) “debe creer para permitir identificarse con la organización, asignando responsabilidad e importancia y por consiguiente adaptando su comportamiento para usar otros mecanismos (...) que permitirá alcanzar los objetivos organizacionales”.

Tarea complicada para los líderes del cambio es tratar de entender ciertos aspectos del comportamiento organizacional y como puede estar influenciado el mismo, recordando que habiendo estado durante muchos años bajo régimen militar, el uso de ciertos mecanismos, usos y costumbres que consideraban y creían como buenos hoy ya no lo son y requiere la necesidad de usar otros para adaptarse a la actualidad y que sirven para tener éxito en las actuales condiciones externas mundiales.

Además es clave la permanente interacción entre los gerenciadorees y el personal ya que seguirá generando la cultura organizacional. Según Walsh (1995) “la misma afecta la forma de pensar y actuar de los miembros, haciendo suyas las creencias e incorporando conducta que la organización les entrega”.

El personal de la organización de acuerdo a nuestra figura 6 está transitando la tercer y cuarta fase en la cual se está produciendo el proceso de aprendizaje y cambio permanente, adaptándose a la organización, a las interacciones entre miembros y en definitiva se está formando una nueva cultura organizacional.

Este proceso en el cual el elemento esencial es el personal, piedra fundamental del cambio organizacional, el cual siempre está influenciado por percepciones, opiniones y prejuicios, pero que se debe lograr modificar las creencias del mismo (valores y comportamiento) para llevarlo en la dirección de la nueva cultura.

Los gerenciadorees interiorizándose de los viejos usos y costumbres que se mantenían anteriormente, deben procurar reemplazar el hábito de “hacer las cosas como siempre”, por más que sea complicado cuestionarlos, ponerlos en duda y cambiarlos y haciendo entender que el proceso de cambio requiere nuevos valores, estilos de conducta y comportamiento. La tarea no es sencilla puesto que, como bien dijimos en otra oportunidad el personal al tener una cultura fuertemente arraigada, se nota claramente en la forma de actuar que debe cambiar para adaptarse al entorno actual y a los nuevos retos de la organización que requiere en forma imprescindible de su personal para alcanzarlos.

Existen varios elementos esenciales en el proceso de cambio, entre ellos, la tecnología, estructura y personas. En esta parte de nuestro trabajo nos ocuparemos especialmente de las personas puesto que, son el eje central del cambio y además la organización está en la fase a nuestro entendimiento, que culminará el proceso al lograr cambiar la cultura.

Solo enunciaremos brevemente un repaso de los otros dos elementos, remarcando la importancia de lo logrado en lo estructural y administrativo, como ser, nueva orgánica más dinámica y reducida, de interacción fluída, comunicación de corte transversal hacia toda la organización, acceso a redes y sistemas desde cada pc, capacitación acorde a puesto y/o función, nuevos procedimientos y mejoras en la forma de trabajo, optimización del uso de recursos mejorando y/o adquiriendo bienes muebles y bienes de uso inexistentes u obsoletos,etc.

Según Scout y Jaffe (1993) “para prosperar hoy en día, las personas tienen que dominar la manera de aprender con rapidez una amplia gama de habilidades”. En el ámbito aeronáutico el personal debe estar dispuesto, convencido y creyendo que debe seguir modificando las viejas maneras de hacer las cosas con el objeto de aprender y seguir aprendiendo en el futuro nuevas tareas y adaptándose a nuevos conocimientos.

Hay factores importantes que deben contemplarse como parte del proceso del cambio, y que van sumándose al objetivo del cambio de cultura, como ser, liderazgo, trabajo en equipo, aprendizaje individual y en equipo, y visión organizacional.

El liderazgo es muy importante porque los líderes tienen una responsabilidad inmensa por el cambio, son quienes deben gestionar como agentes transformadores, aceptando que habrá comportamientos inoportunos, que no acompañan el proceso, generando desorden o caos, con lo cual se deberá recurrir a negociaciones y esa es otra virtud de la cual debe ser poseedor para administrar con carisma sus herramientas de gerenciar para llegar a una solución viable.

En cuanto al trabajo y aprendizaje en equipo es determinante para que el cambio organizacional se realice, ya que implica la suma de esfuerzos individuales en el desarrollo de proyectos dentro de la organización y más teniendo en cuenta que los cambios no se dan únicamente en un área o dirección, sino que más bien son integrales para implementarse en toda la organización.

Según Bell y Burnham (1995) “el cambio organizacional está basado en la gente, no en la tecnología, de gran tendencia actual o propuestas teóricas e investigativas”. En este postulado coincidimos que es el personal lo más importante pero no abandonamos los otros elementos que creemos de valiosa participación en el proceso de cambio.

El trabajo fuerte se debe hacer entonces en las personas para lograr el cambio de actitud, creencias y comportamiento acorde a la nueva visión organizacional. Mediante procesos de comunicaciones, de solución de problemas, dotando no solo de habilidades, sino de una actitud positiva hacia el aprendizaje y de esta manera ir modificando todo lo viejo y reemplazando por nuevas tareas y conocimientos.

La conjunción de los factores organizacionales es muy importante y la comunicación es clave para lograr el éxito organizacional (Anderson, 2002). Sumamos un factor primordial entre el éxito y el fracaso de un proceso de cambio, y es el hecho de considerar los recursos que requerirá el proceso completo.

En el proceso de cambio si bien son los pasos a seguir en el cambio, se debe tener en cuenta que nunca ocurre todo paso a paso y en este caso estudiado es más que claro ejemplo, ante la inexistencia de una planeación adecuada, los esfuerzos por más que sean muchos, terminan infructuosamente cayendo a la deriva debiendo dar un golpe de timón en el barco por parte de los líderes a fin de encausar en el camino del cambio sin perder de vista el objetivo de la organización en su conjunto y que tiene como último peldaño el cambio de cultura organizacional.

Los recursos no parecieran ser un factor importante, sin embargo, son clave y determinantes para lograr el éxito o fracaso. Cuando hablamos de recursos, no solo nos referimos a lo financiero, sino que debemos sumar a la tecnología, las personas y algo fundamental, el tiempo necesario para realizar el cambio. No olvidarse que estamos frente a un organismo descentralizado perteneciente al Estado Nacional y que se sustenta con fondos públicos, los cuales son escasos y hay que arbitrar los medios a fin de administrarlos de la mejor manera posible, con eficiencia en la gestión.

Al haber referenciado el gráfico 6 le damos una importancia mayúscula al tiempo necesario para lograr un proceso de cambio que abarque varias fases hasta llegar al cambio cultural de la organización. Asimismo, es primordial que exista una planeación, con diagnóstico previo y hacer los cambios en forma incremental, haciendo los cambios en cierto orden establecido.

Según Robbins (1996) “se pueden hacer dos tipos de cambio de acuerdo a la magnitud del cambio propiamente dicho. Uno lineal y continuo y otro multidimensional”, si bien el primero estaría en línea con lo incremental de nuestra sugerencia, sumáramos en conjunción con el segundo enunciado por el autor, puesto que, replantea el ser y deber ser de la entidad como así también del mundo en que está inmersa, generando una nueva cultura que toma en cuenta a las personas, eje fundamental en este capítulo de nuestro estudio.

Otros autores como Bell y Burnham (1995) citan a Jhon Kotter, quien desarrolló alternativas posibles que van en línea con lo analizado hasta aquí y que coadyuvan a desarrollar una propuesta final en nuestro trabajo. El citado autor realiza contraste de cuatro variables para el proceso de cambio, ellas son, participación, tiempo, planeación y uso de poder.

Estas variables representan dos tipos de cambio, uno revolucionario y otro evolutivo. El primero en base a lo analizado, fue adoptado para el proceso de cambio de la organización estudiada, imprimiendo velocidad al cambio, con ritmo, tratando de hacerlo rápido. Es probable que haya tenido algún grado de planeación pero sin claridad. En cambio el segundo requiere de un proceso lento y pausado, claramente planeado, con flexibilidad en el proceso de cambio para ir adaptándose en su conjunto la organización a las personas y viceversa. Lo que queremos dejar en claro es que, los gerenciadorees y líderes del cambio, debieran elegir ante un cambio tomando en cuenta cada una de las variables enunciadas, en síntesis, un proceso de corta aplicación y temerario o uno largo y menos riesgoso.

Scott y Jaffe (1993) “señalan que el proceso de hacer un cambio a nivel organizacional está en la capacidad de lograr cambios en la cultura de la organización”. Recordando que un cambio cultural exige que las personas se olviden de como se hacían las cosas y enfrentar el cambio acompañado por los líderes del cambio para acompañar la adaptación a la nueva cultura.

Una nueva cultura no emerge de un día para el otro, por eso mismo, idealizamos en nuestro gráfico 6 un lapso de 10 años como un tiempo prudente a fin de obtener resultados óptimos luego de un esfuerzo prolongado y como producto del trabajo realizado no solo por los gerenciadorees sino que también por cada integrante de la organización.

Andrade (1992) “indica la importancia de los valores que prevalecen en una organización, convirtiéndose en la médula de la misma”. Los valores es todo aquello que las personas consideran importante, por lo tanto digno de ser alcanzado y preservado, generando

actitudes como la buena predisposición e impulso a actuar de una manera determinada con un comportamiento adecuado al proceso de cambio. Teniendo en cuenta la fuerte cultura arraigada al personal transferido a la nueva organización, es previsible encontrarse con este tipo de situaciones en los cuales se debe poseer una cualidad distinguida por parte del gerenciador para aceptar las sugerencias de este tipo por parte de sus integrantes.

Adoptaremos para nuestra tesis a modo de ir formando el modelo a proponer, lo indicado como recomendación por el autor Andrade (1992), la evolución cultural planeada, siendo según el mismo el camino más apropiado y exitoso para el proceso de cambio.

Para ello hay pasos a seguir, como definir claramente la cultura ideal o deseada. Se debe identificar los valores que se anhelan rijan en la cultura. Aquí agregamos que los valores también serán elegidos por las personas a sabiendas que más del 50% de las personas tienen más de veinte años en el ámbito aeronáutico.

Segundo paso, realizar diagnóstico de la cultura existente, mediante recopilación y confrontación de datos a fin de obtener valores y constatar la distancia que se encuentra una cultura real a la cultura deseada. Cobra importancia los niveles medios y bajos para proveer información para conocer mejor lo que sucede cotidianamente en la organización.

Tercer paso tratar de definir lo que se tiene que hacer para reducir las diferencias detectadas entre una cultura real encontrada y la deseada. Para ello hay que pensar en estrategias concretas que se puedan implementar en los diferentes niveles de la organización.

Cuarto y último paso es el hecho de implantar lo planeado como acción, aplicando lo diseñado, comenzando a poner en movimiento el proceso y dirigiéndola a la meta, o sea a la cultura deseada. Los gerencadores deben lograr la concientización y el compromiso de todos los integrantes quienes juegan un papel fundamental para alcanzar los objetivos.

Volvemos a referirnos a los recursos humanos como elemento central e indispensable para efectuar los cambios y alcanzar los objetivos organizacionales, ya que sin ellos ¿quiénes se adaptarían? ¿Quiénes trabajarían en las nuevas condiciones laborales? Nuestra apreciación ha sido y continúa siendo que, no solo hubo errores en el proceso de cambio, sino que también, se adoptaron criterios fallidos y equivocados para este tipo de cambio por la sumatoria de calificativos que hemos enunciado a lo largo de nuestro análisis.

El mundo moderno exige cambios constantemente y esto no tiene precedentes puesto que, hasta hace algunos años atrás, no era necesario porque no existía este ritmo vertiginoso,

hoy se vive a un ritmo acelerado y en una organización de alta complejidad, conducirla a nuevas formas, valores, procedimientos, sistemas, etc. representan un esfuerzo de una magnitud que no se había experimentado nunca.

Para finalizar el capítulo, pensamos que los cambios llegan a cualquier nivel de un país, hasta en el plano político con sus relaciones entre los gobernantes de un país y otro y esto también puede redefinir en cierta forma la organización por el conjunto de decisiones tomadas como por ejemplo el Decreto N° 1840/2011 que repercutió sensiblemente en esta organización al fracturarse una parte de ella. Volvemos a poner énfasis en la importancia del factor más importante para obtener un cambio exitoso, las personas integrantes de la organización, quienes conducidos, liderados y comprendidos por gerenciadore y líderes del cambio poseedores de las cualidades distintivas y necesarias para llevar adelante un proceso de cambio, coadyuvarán al logro de los objetivos.

## **Capítulo 4 del punto 5**

### **5.4.1. ¿El Cambio, causalidad o casualidad?**

#### **5.4.1.1. Una mirada a nuestro alrededor**

En el presente capítulo trataremos la situación actual en cuanto a la actividad aeronáutica desarrollada en nuestro país a través de ANAC y sumaremos una mirada a algunos países de los más cercanos, como lo son Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile. El propósito es confirmar la hipótesis planteada en el comienzo de la investigación.

No se pretende atar cabos para descubrir quién o qué generó este cambio e impulsó en cierta forma a que se ejecutara la decisión y voluntad política de hacerlo. Se investiga para analizar, entender y luego promover propuestas que mejoren el producto final, sea de la organización que fuere a efectuarse cambios pero sabiendo que contamos con multiplicidades de herramientas que utilizándolas estratégicamente, dependiendo el ámbito u organismo a implementar cambios, el resultado será satisfactorio en principio para el ministerio, organismos u empresa del Estado pero principalmente para el bienestar de nuestro país.

Al mirar a nuestro alrededor se pudo corroborar que todos los países estudiados tienen su autoridad aeronáutica civil, con lo cual nuestro país podemos afirmar que se puso en línea con sus pares y se adoptaron las medidas conducentes a seguir los consejos de la International Civil Aviation Organization (OACI) de la cual es miembro.

Haremos una breve reseña de cada país enunciado al comienzo del capítulo, comenzando por Paraguay quien a través del Decreto N° 459 del 18 de marzo de 1940, su Poder Ejecutivo creó la Dirección de Tráfico Aéreo dependiente de la Dirección General de Aeronáutica Militar.

Años más tarde mediante el Decreto N° 6882 del año 1949 se creó el Consejo Nacional Aeronáutico para tratar todas las cuestiones relacionadas a la aeronáutica civil. Al año siguiente se dispuso la creación de la Dirección General de Aeronáutica Civil por Decreto N° 1392 el 31 de Octubre de 1950.

Finalmente, por Decreto-Ley N° 25 en el año 1990 se creó la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC) por fusión de la Dirección General de Aeronáutica Civil

(DGAC), Administración Nacional de Aeropuertos Civiles (ANAC) y la Dirección Nacional de Meteorología.

Actualmente la DINAC es la entidad encargada de regir la actividad aeronáutica civil en la República del Paraguay.

En el caso de Uruguay, sufrió varios cambios de nombres y fusiones, como ser, en el año 1973 se creó la Dirección General de Aeropuertos Nacionales (DIGAN), más tarde se transformó por Ley Orgánica de la Fuerza Aérea, en la Dirección General de Infraestructura Aeronáutica, dependiente directamente de la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (D.I.N.A.C.I.A.).

Años más tarde el Decreto N° 21 del año 1999 estableció que la D.I.N.A.C.I.A. es la autoridad aeronáutica a que refiere el código aeronáutico y las demás normas aplicables en la materia, como así también reglamentando su organización y funcionamiento.

En el caso de Chile la creación de la Dirección General de Aeronáutica Civil data del año 1928, pero fue recibiendo cambios frente a las grandes demandas tecnológicas y operativas a fin de continuar ininterrumpidamente el desarrollo del sector.

Esta Dirección se hizo merecedora del premio Eagle Award en el año 2007 de IATA como el mejor prestador de servicios de navegación aérea del mundo, dando cuenta de una Institución de vanguardia que es gestionada por profesionales altamente calificados a través de todo el país, convirtiéndose en un referente regional de modernidad y eficiencia.

Por último, en el caso de Brasil a través de la ley N° 11.182 en el año 2005 se estableció la creación de la agencia encargada de regular y fiscalizar las actividades de aviación civil y la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, con políticas orientadas y directrices del gobierno federal.

En el año 2006 a través del Decreto N° 5731 comenzó a actuar la Agencia Nacional de Aviación Civil, sustituyendo de esta manera al Departamento de Aviación Civil. Se destaca su autarquía federal de régimen especial y vinculada a la Secretaría de Aviación Civil de la Presidencia de la República.

En base a lo analizado en algunos de los países de América del Sur creemos que nuestro país va en la dirección correcta en materia aeronáutica adaptándose a los lineamientos y recomendaciones de la International Civil Aviation Organization (OACI) del cual es país miembro, permitiendo un desarrollo sustentable de este sector de la economía real.

### **5.4.1.2. Donde estaba y hacia donde se dirige la nueva organización**

Un sistema como el que manejaba la Fuerza Aérea a través del ex Comando de Regiones Aéreas, imposibilitaba la elaboración y desarrollo de políticas para la actividad aeronáutica en todas sus facetas. Además el hecho de tener dividido las políticas de transporte aerocomercial bajo la órbita de la Secretaría de Transporte y las inexistentes políticas de aviación civil en manos de la Fuerza Aérea, no tenía correlato con lo que se viene llevando a cabo a nivel internacional.

Asimismo, prevalecía la falta de transparencia en un organismo con régimen verticalista, con cultura de subordinación, obediencia y secreto militar, que no se condice con la calidad y eficiencia de los servicios prestados.

La complejidad de la actividad indudablemente ameritaba ser analizada o al menos tener en cuenta que no podía seguir de ese modo operando con ciertas precariedades que denotaban el estado deficiente del sector aeronáutico.

Por ello, creemos que era necesario el cambio, tomando en cuenta las recomendaciones de la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI) al respecto y tratando de replicar alguno de los modelos organizacionales exitosos de los principales países desarrollados.

La creación de un nuevo organismo como la Administración Nacional de Aviación Civil claramente representó una nueva visión a futuro, una forma de tratar de posicionar a la actividad aeronáutica en los niveles que corresponde de acuerdo a lo estipulado en las reglamentaciones y normativas vigentes.

También es cierto que, al considerar un cambio en un sector tan importante y con alto grado de complejidad, era necesario un profundo análisis, con un diagnóstico debidamente analizado en virtud de que se transferirían no solo recursos monetarios si no que su principal recurso, el personal que es y será en cualquier cambio organizacional, el pilar fundamental para lograr el éxito.

En nuestro estudio, uno de los hallazgos ya enunciado fue el hecho de no haber tenido en cuenta el cambio de cultura del personal al pasar a formar parte de una nueva organización con otra misión y visión.

La ANAC ahora y a futuro está trabajando en pos de alcanzar mejoras continuas, afianzarse y consolidarse con su misión y visión como organismo encargado de “administrar la aviación civil, regulando, fiscalizando y certificando las actividades aeronáuticas comerciales, de aviación general y deportivas, proporcionando una infraestructura aeronáutica adecuada y velando por la mayor eficiencia de los servicios de la navegación aérea a fin de alcanzar estándares óptimos de seguridad operacional y de contribuir con la integración nacional, regional e internacional”.

Asimismo, se procura “promover el desarrollo de las actividades aerocomerciales y de aviación general, tendiente a lograr previsibilidad, eficiencia y continuidad en todas las operaciones aéreas, brindando una infraestructura óptima para la actividad y servicios de navegación aérea armonizados con los más altos estándares internacionales, todo ello en beneficio de la industria aeronáutica, del personal profesional aeronáutico, y de los usuarios del transporte aéreo en general, proyectando un organismo dotado de personal técnico y profesional altamente calificado, que ubique a la autoridad aeronáutica argentina como un referente regional”.

Es dable destacar en la proyección y visión de objetivos de la organización en pos de la mejora continua, el logro de la primer carta compromiso con el Ciudadano, el cual es un programa de gestión de calidad, específico para organizaciones públicas, institucionalizado mediante el Decreto N° 229/2000, que tiene como finalidad principal mejorar la relación de la Administración Pública con los ciudadanos, especialmente a través de la calidad de los servicios que se brindan, efectuando apertura de canales de comunicación y espacios de participación ciudadana y demostrando la transparencia de la gestión.

En este sentido, se pretende reforzar la confianza del ciudadano en la Administración Pública, mejorando la relación con los funcionarios del Estado, transparentando y legitimando la gestión de los organismos públicos a fin de establecer un mayor nivel de compromiso del ciudadano con sus obligaciones y derechos.

La organización posee claramente una convicción de prestar servicios más modernos, adaptándose al entorno mundial, bajo lineamientos de gerenciamiento público orientado a los resultados, con nuevos desafíos en la integridad institucional, para alcanzar metas a corto, mediano y largo plazo, con calidad y en altos estándares, desarrollando nuevos procesos, implementaciones de nuevos sistemas, siempre bajo la transparencia que debe propugnar en todo organismo público.

Teniendo el norte bien marcado con innovaciones permanente, calidad, eficiencia, gestión por resultados, tecnología, capacitación, compromiso, el compromiso es muy alto y a sabiendas de una organización joven que tiende a ser de reconocimiento internacional, se merece todo el apoyo por parte del Estado y colaboración de los ciudadanos para bien de nuestro país.

## **6. Presentación de nuevo modelo de cambio, propuestas de mejora a la actual organización y reflexiones finales**

### **6.1. Aspectos relevantes y más destacados de lo estudiado para crear un nuevo modelo**

En base a nuestro trabajo de investigación y teniendo en cuenta los resultados obtenidos, rescataremos lo realizado positivamente hasta ahora en la ANAC e incorporaremos nuestra propuesta de mejora, recomendaciones a futuro para esta u otras organizaciones en las que se requiera impulsar cambios organizacionales y reflexiones finales.

El cambio era una necesidad, o sea, el “que” es inobjetable que debía cambiarse, pero el “como” se realizó, es lo que nos atañe en nuestra tarea como investigador de mejorar, tras haber analizado minuciosamente cada detalle.

Ante la recomendación por parte de la OACI para realizar cambios en el sector aeronáutico, con la gran complejidad de las funciones y tareas que se efectúan en la prestación de servicios a lo largo de todo el país, sumado a la inmensa dificultad de contar con recursos humanos en su mayoría, militares y en menor proporción personal civil, el hecho de crear un nuevo organismo, ameritaba como imprescindible una planificación adecuada, con un análisis exhaustivo para dilucidar y proporcionar claridad a quienes lideraron el proceso de cambio.

La falta de planificación adecuada y el hecho de ejecutar con celeridad, abruptamente, mediante cambio radical, no recomendable para este tipo de cambio, conllevó a la incertidumbre, falta de comunicación y claridad en lo poco que se transmitió a las personas. Lo mencionado se acentuó con más profundidad en el interior del país, es decir en los Aeropuertos y Aeródromos donde también se encuentran personal cumpliendo funciones aeronáuticas y administrativas.

El factor crucial para el cambio es el tiempo y en un sector de alta complejidad como el analizado, el cambio radical no es el adecuado, por lo que nuestra recomendación es efectuar mediante adaptación e integración de cada uno de los modelos, teorías y enfoques estudiados, presentar uno como propuesta.

Nuestro modelo propuesto contiene, características y elementos que fueron extraídos de las teorías, modelos y enfoques analizados, a saber:

De la teoría de las organizaciones, la behaviorista, nos resulta interesante como aporte que trata el comportamiento organizacional que permite la adaptación a los cambios, contando con un administrador como líder central, con un desempeño y capacitación destacada para guiar la organización bajo una coalición dominante.

Además es relevante destacar que para lograr consolidar los cambios, de acuerdo a nuestro estudio, se considera realizarlo siempre de manera incremental o convergente, porque se afirma que las organizaciones son sistemas sociales enraizados en un contexto, es decir, en nuestro estudio, el sector aeronáutico encargado de una actividad muy específica.

De la teoría del equilibrio puntuado, donde se pone énfasis en el cambio tecnológico, y recordando lo viejo y escaso equipamiento con el que contaba el sector, es sin duda uno de los cambios necesarios. Además la misma propone períodos de cambios convergentes alternándolos con períodos de cambio radical para lo cual no estamos de acuerdo, optando solo por lo convergente, siguiendo en forma incremental, lenta y evolutiva la adaptación del personal y encontrando nuevos modos de comunicarse e interactuar con toda la organización.

De la teoría de la continuidad y cambio, se considera de máxima relevancia el hecho de apuntar más al cambiando que a los cambios. Esto se presenta ante la decisión de realizar cambios en organizaciones con cultura enraizadas, donde el desafío es establecer relaciones entre el contenido o sea “el qué se cambia”, el contexto o sea “por qué se cambia algo” y el proceso o sea “el cómo se efectúa el cambio”.

Adoptamos como fundamental la variable tiempo para un proceso de cambio que según nuestra figura 12 serían unos 10 años.

Del enfoque teórico de Polidano, el hecho de dividir en etapas los cambios, haciendo relevante la implementación y el momento de los cambios, o sea “cuando”. Además lo significativo de contar con líderes, no solo en la cúspide, apoyo político y a sabiendas de que era sumamente necesario realizar los cambios en el sector para actualizar, modernizar, capacitar, etc.

Del enfoque teórico de Lines, lograr actitud positiva mediante aplicación de mecanismos que tengan efecto en el comportamiento de las personas.

Del enfoque de Amis, Trevor y Hinnings, lo fundamental es la congruencia de valores con el cambio, con lo cual afecta positivamente el comportamiento de los miembros de la organización.

Del enfoque teórico de Greenwood y Hinnings, adoptar el cambio evolucionario de este enfoque, congruente e incremental.

## **6.2. Nuestro Modelo de Cambio Organizacional – C.I.C.I. Continuo, Incremental, Congruente e Integral**

Teniendo en cuenta el conjunto de características, factores, elementos y variables explicitadas anteriormente, de cada teoría y enfoque analizado, elaboramos un modelo personal.

En base a nuestro estudio realizado en el ámbito aeronáutico presentamos a modo de propuesta el siguiente modelo:

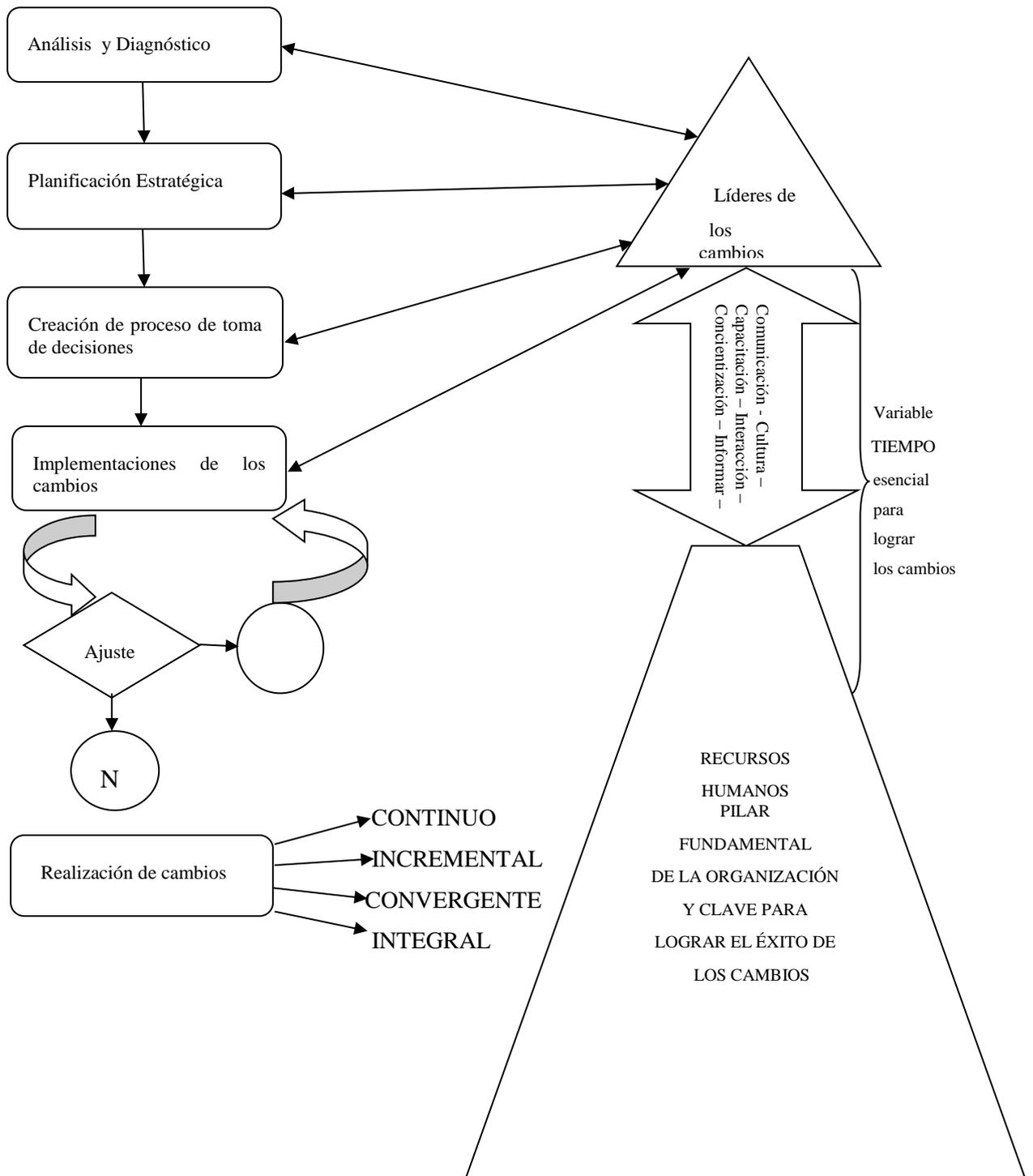
El modelo tiene el propósito de lograr cambios organizacionales en forma exitosa en organizaciones como la estudiada con un cultura fuerte y enraizada, como así también aplicarlo en otro ámbito ya sea del propio Estado o empresas.

Enunciamos características más relevantes que hacen al desarrollo del proceso de cambio y consolidación de los cambios, aplicando nuestro modelo:

- a) Para realizar un proceso de cambio se debe primero efectuar un análisis minucioso y exhaustivo que brinde un diagnóstico apropiado a los cambios que se desean llevar a cabo en una organización.
- b) Efectuar una planificación estratégica y adecuada con anticipación al comienzo de los primeros pasos y lineamientos del proceso de cambio en una organización. Para ello, contar con líder central y conjunto de líderes, formando una fuerza ubicada en distintos niveles para llegar integralmente hacia toda la organización.
- c) Creación de un proceso de toma de decisiones ante problemas o necesidad de implementación de cambio, sin dejar de ser eficientes ni eficaces. Para ello es recomendable contar con un comité interdisciplinario que se encuentre conformado por profesionales de cada área.

- d) Continuidad en la ejecución de los cambios pero deteniéndose a realizar ajustes, haciendo sintonía fina en cada paso, a fin de lograr la adaptación de la personas a los cambios.
- e) Realizar los cambios en forma incremental, convergente, congruente, y tomar la decisión de los cambios en el momento oportuno, teniendo en cuenta los líderes que, si no estuvieran dadas las condiciones, es preferible no hacer cambios.
- f) Tomar como variable principal, el tiempo, considerando la particularidad de saber que los cambios demandarán más tiempo, valga la redundancia, pero es necesario para alcanzar el éxito, realizar el proceso en forma lenta y evolutiva.
- g) Considerar como pilar fundamental de la organización a los recursos humanos y contar con líderes capacitados para llevar adelante un proceso de cambio, en el cual se tenga en cuenta el comportamiento de la organización en su conjunto y de cada persona, sea el lugar o función que realice, para minimizar o reducir el impacto de los cambios, que motiva el origen de la resistencia al cambio. Por ello es recomendable contar con un equipo de expertos que puedan trabajar sobre los grupos y/o personas que manifiesten problemas de comportamiento organizacional que levante barrera de resistencia que impida la continuidad del proceso de cambio.
- h) Impulsar capacitación al personal para estar preparados en lo que atañe a sus funciones y/o tareas y a lo que el contexto requiera y actualización en cuanto a procesos y/o sistemas. La capacitación impulsada a cada área de trabajo, no solo en la Administración Central, sino que también difundirla hacia el interior del país.
- i) Lograr congruencia de valores, conducta y actitud (cultura) en toda la organización, tanto en los gerenciadorees como en el personal de todos los niveles de la misma, comunicando los cambios, explicando el que se cambiará, porqué se hará, para lograr conformidad, comprensión, y acompañamiento en los cambios.

Figura 13 Modelo C.I.C.I. Continuo Incremental Congruente e Integral



Fuente: Elaboración propia

### **6.3. Propuestas de mejoras a la actual organización**

- a) Implementar plan de capacitación continuo que abarque a todo el personal, dependiendo su área de trabajo y sus funciones o tareas. Cuando hablamos a todo el personal, significa a nivel nacional, ya que generalmente, la capacitación se realiza con el personal de la Administración Central, quedando una cantidad importante de miembros de la organización por cuestiones económicas y de distancia física fuera de los cursos. Dentro del plan se puede crear una plataforma virtual de capacitación e-learning para optimización de recursos para aquellos miembros que deseen capacitarse y sea inviable realizar un curso en C.A.B.A.
- b) Diseñar un plan de carrera a fin de brindar y crear un incentivo al personal a crecer administrativamente o profesionalmente dentro de la administración pública. Tener en cuenta que una persona que tiene una letra otorgada por la tarea y/o función que realiza, al pasar los años y continuar en la misma situación, es casi inevitable caer en la falta de motivación y productividad en las horas de trabajo.
- c) Generar entre los miembros de la organización el sentido de pertenencia, haciéndolos partícipes en nuevas actividades, procesos, reuniones, etc. Vale aclarar que esta es una de las patas que enunciamos en el punto 5.1.1. necesarias para alcanzar el éxito en un cambio organizacional.
- d) Contar con líderes altamente capacitados y preponderante actitud positiva para atender resoluciones de conflictos en las distintas áreas de la organización. Cabe señalar que está es la otra pata que falta para alcanzar el éxito en un cambio. Esa actitud positiva debe estar diseminada en el personal, que sea contagioso e impulse a no bajar los brazos.
- e) Concientización al personal a través de los líderes de lo beneficioso de los cambios que se hicieron, se hacen y se seguirán produciendo en un mundo globalizado que lo demanda día a día y que exige cambiar y adaptarse continuamente.
- f) Crear cartas de compromiso con el Ciudadano y abrir más canales de comunicación e interacción, vía telefónica y chat en línea días hábiles para consultas y/o trámites.
- g) Promover un Convenio Colectivo de Trabajo a fin de que el ámbito aeronáutico cuente con sus derechos y obligaciones esgrimidos con claridad en una norma en particular y sectorial.
- h) Generar mediante la perspectiva psicosocial un buen clima organizacional y motivación en los jefes de segunda línea y de todo el personal a través de un equipo

de profesionales en psicología. Tener en cuenta por parte de los gerenciadore que las personas no solo estarán motivadas por recibir una buena remuneración, sino que se debe mantener con vida la motivación de cada integrante que forma parte del engranaje gigante que impulsa la organización hacia adelante.

- i) El Administrador procurar invertir una porción de su tiempo, por encima de lo que por sí es comprensible lo sobrecargado de su agenda diaria, para tratar el tema de los cambios, de las transformaciones institucionales, con disciplina, acompañado con un gran equipo en la cúpula para abordar los procesos de cambio, con fuerte liderazgo y convencido de lograrlo, con mucha comunicación, persistencia y paciencia.
- j) Definir estructura orgánica en toda la ANAC, es decir, tener en cuenta que, las cuatro Direcciones Regionales, ubicadas en las ciudades de Ezeiza, Comodoro Rivadavia, Resistencia y Córdoba, de las cuales dependen todos los aeropuertos y aeródromos de todo el país, se mantienen desde el año 2009 sin orgánica, contando únicamente con la figura de Director de cada una de ellas.
- k) Impulsar desde el Centro de Instrucción Perfeccionamiento y Experimentación ubicado en el Aeropuerto de Ezeiza y en cada sede del mismo en otros puntos del país, capacitación continua, modernización de equipamiento, tanto para el personal ANAC como para extrainstitucionales y del extranjero.

### **Acciones fundamentales para lograr la consolidación de cambios:**

- a) **Informar** los cambios en el momento oportuno. Esto dispersa cualquier clase de incertidumbre. La **comunicación** no debe faltar nunca y debe contener poder de convencimiento a toda la organización
- b) Lograr los líderes captar la atención del personal para alcanzar **compromiso** de la organización en su conjunto y no solo de los gerenciadore.
- c) Sí se cuenta con planificación estratégica, darle **continuidad** al cambio, y ante la resistencia al cambio buscar la manera de salvar el escollo.
- d) Los gerenciadore deben **persuadir** al personal de que los cambios a realizar son necesarios y explicar por qué.

## 6.4. Reflexiones finales

En nuestro trabajo de investigación en base al objetivo general y objetivos específicos se pudo corroborar lo planteado al iniciar la misma, dando resultados positivos y brindando un aporte, tanto para la actual organización como así también para otras organizaciones en las cuales se desee llevar a cabo cambios organizacionales.

En cuanto al objetivo general, del análisis realizado se desprende que, la problemática principal fue la cultura fuerte y arraigada del personal civil y militar transferido desde la Fuerza Aérea a la ANAC, impactando negativamente en los mismos, repercutiendo tanto a nivel emocional como así también afectando su comportamiento individual y/o grupal, levantado barreras de resistencia al cambio.

En relación a los objetivos específicos e hipótesis planteadas, se verificó que, el sector aeronáutico requería de cambios a gran escala, que era sumamente necesario tomar la decisión política de efectuarlos, pero en “el cómo hacerlo” se falló no contemplando el pilar fundamental del cambio, o sea, los recursos humanos. No hubo una adecuada información, comunicación, ni claridad en lo poco que llegaba a oídos del personal, con lo cual sembró incertidumbre, falta de actitud, compromiso y acompañamiento en los cambios.

Por lo anteriormente expuesto, podemos decir que, si bien hubo puntos positivos tratados a lo largo del trabajo, no fueron suficientes ni mucho menos convincentes para lograr la consolidación de los cambios en el sector a fin de llegar a la institucionalización definitiva.

Reafirmamos las claves del éxito:

- a) Información y comunicación oportuna y clara.
- b) Diagnóstico previo y planificación estratégica anteriores a los cambios.
- c) Interacción continua entre todas las áreas y/o líderes.
- d) Compromiso y actitud positiva del personal para con la organización.
- e) Pilar fundamental a tener en cuenta, los recursos humanos, por su cultura, creencias, valores, adaptación y comportamiento organizacional.
- f) Principal variable en este tipo de cambios, el tiempo.

- g) Líderes con aptitudes y poseedores de características indispensables para este tipo de cambios organizacionales.
- h) Lograr concientización y mantener incentivado al personal.
- i) Contemplar tener un buen clima organizacional.
- j) Realizar los cambios como lo enunciamos en nuestro modelo, en forma continua, incremental, congruente e integralmente.

Pensar en un cambio sin problemas resulta una idea utópica, pero en lo que concierne a un sector con alta complejidad y una cultura fuerte arraigada al personal requiere un arduo proceso de mucho trabajo siguiendo las recomendaciones enunciadas en nuestra tesis.

Para futuros trabajos de investigación a partir de este, es de carácter relevante señalar las limitaciones con las cuales nos enfrentamos, en primer lugar las grandes distancias que separan un aeropuerto/aeródromo de otro a lo largo de todo el país, con lo cual, eso impide analizar y avanzar más allá de la provincia de Buenos Aires. La segunda fue el difícil acceso a información dependiente de la Fuerza Aérea, por la confidencialidad con la que se guarda cada documentación en sus dependencias. Esta segunda limitación nos privó de realizar un estudio comparativo.

Los cambios llegaron para quedarse, con lo cual, seguirán sucediendo porque el mundo globalizado lo demanda constantemente y se debe estar preparado para una adaptación continua, aprendizaje y manteniendo la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios que se brindan tanto a las empresas como a los ciudadanos.

Nuevos desafíos se asomarán en el horizonte y nuestro país desde el Estado debe estar a la altura de las demandas mundiales, promoviendo e implementando políticas públicas que beneficien e incrementen la productividad y estándares de calidad en servicios vinculados al transporte aéreo, navegación aérea, infraestructura aeroportuaria, sistemas y tecnología de punta y capacitación permanente en el personal.

## 7 Bibliografía de referencia

Aguilar Villanueva, L., (2000) La Implementación de las Políticas. Estudio Introductorio. México: Miguel Ángel Porrúa Ediciones.

Albrecht, K., (2002). The Power of Minds at Work: Organizational Intelligence in Action. American Management Association: AMACOM.

Amis, J., Trevor, S., & Hinings, C. (2002) Values and Organizational Change, The Journal of Applied Behavioral Science, N° 38 Vol. 436, December, pp. 436-465.

Armenakis, A., & Bedeian, A. (1999) Organizational Change: A Review of Theory and Research the 1990'S, Journal of Management, Vol. 25, N° 3, pp. 293-315.

Andrade, H. (1992) El proceso de cambio cultural en la organización. Management Today. Marzo. USA.

Audirac, C., et al. (2000) ABC del Desarrollo Organizacional. 5 ed., Trillas, México. pp.43.

Beckhard, R. y Harris, R.T. (1987). Organizational Transitions: Managing Complex Change (2nd Ed.). Addison-Wesley Series on Organization Development.

Basso, L. (2006) Economic analysis of airport pricing and privatization. Canadá. Disponible en <http://search.proquest.com/>

Beckhardt, R. y Pritchard, W. (1993) Lo que las empresas deben hacer para lograr una transformación. Grupo Editorial Norma. México.

Bell, R. y Burnham, J. (1995) Administración, Productividad y Cambio. Editorial Continental. México.

Blum, M. y Naylor, J. (1982) Psicología Industrial (Sus Fundamentos Teóricos y Sociales) México: Trilla Ediciones, pp. 45.

Brooks, E. (1980) Organizational Change. The Managerial Dilema Londres: The Macmillan Press Ltd.

Cartenuto, M. (2005) The impact of airport master planning on present and future airport development. Nueva York. Disponible en <http://search.proquest.com/>

Chiavenato, I. (1998) Administración de Recursos Humanos. Colombia. Editorial Mc Graw Hill Interamericana. 5ta.edición.

Cunill Grau, N. (2004) La democratización de la Administración Pública. Los mitos a vencer. En Política y Gestión Pública. Buenos Aires. F.C.E./CLAD.

Díaz, W. (2005) El cambio organizacional para el aseguramiento de la calidad en las operaciones de una empresa manufacturera. (Maestría en Ciencias de la Administración) Instituto Politécnico Nacional. México, D.F.

Elbing, O. (1970) *Ed.: Behavioral decisions in organizations*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Co.

Etkin, J. (2005) Gestión de la complejidad en las organizaciones. Editorial Granica pp. 279-315

Fassio, A., Pascual, L., y Suarez, F. (2002). Introducción a la Metodología de la Investigación aplicada al Saber Administrativo. Buenos Aires Ediciones Cooperativas.

Fernandez F. (1999). Cambios estructurales una perspectiva diacrónica. Vol. VIII numero I. Gestión y Políticas Publicas. pp. 51-83.

Gallardo, A. y Alonso Alvarez I. (1996) Resistencia al cambio emocional. N° 10, UAM.

Recuperado de <http://www.gestionyestrategia.com>

Gaynor Butterfield E. (2005) Toma de decisiones y desarrollo organizacional.

Gernigon, B., Odero, A., y Guido H. (1998) Organización Internacional del Trabajo. Revista Internacional del Trabajo, Vol. 137, pp. 4-5.

Gorno, S. (2014) Reestructuración del Estado Nacional y Transferencia de personal (Tesis de Licenciatura) Universidad Argentina John F. Kennedy.

Greenwood, R., & Hinings C. (1996) Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together The Old and New Institutionalism, *The Academy of Management Review*, Vol.21, N° 4, pp. 1002-1054.

Greenwood, R. y Hinings, B. (2006) Radical Organizational Change, en: Clegg, S., Hardy, C., Lawrence, T., y Nord, W. *the Sage Handbook of Organization Studies*, Sage Publications, Thousand Oaks.

Greiner, L. (1972) Evolution and revolution as organizations grow. *Harvard Business Review*, 50:37-46.

Gutierrez Gárate, R. (2014) Optimización del factor humano en la gestión de la seguridad operacional en el área vuelo. Universidad de Chile. Disponible en [www.repositorio.uchile.cl](http://www.repositorio.uchile.cl)

Hellriegel, D. y Slocum, J. (2004) *Comportamiento Organizacional*. (10° ed.) Mexico. Thomson Learning Editores.

Hiatt, J. M. (2006) *ADKAR: a model for change in business, government and our community*. Loveland CO: Prosci Research.

Holly, D. (2006) *The impact of 9/11 on airport security systems: a case of study of Baltimore international airport*. Morgan State University. Baltimore Maryland. Recuperado <http://search.proquest.com/>

Janis I. y Mann, L. (1977) *Decision making: A psychological analysis of conflict choice and commitment*. New York, Free Press.

Judson, A.S. (1991). *Changing Behavior in Organization: Minimizing Resistance to Change*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.

Keith, D. y Newstrom, J. (2000) *Comportamiento humano en el trabajo*. 10º edición. México. Editorial McGraw Hill.

Kotter, J. (1996) *Leading Change*. Editorial Harvard Buss. School Press.

Lasswell, H. (1997) *Gestión y Políticas Públicas* Vol. VI N° 1.

Lewin, K. (1951) *Field Theory in social science*. New York. New York; Harper & Row

Lines, R., (2005) *The Structure and function of attitudes toward organizational change*, *Human Resource Development Review*, Vol. 4, pp. 8-32.

March, J. y Olsen, M. (1976) *Ambiguity and Choice in Organization*, Bergen, Londres.

Mazzucchelli Larralde, E. (2011), *Controladores aéreos del Uruguay. Estudio comparativo de su motivación laboral en el ámbito de la aviación civil frente a otros técnicos de la administración central. Diseñado en España y realizado en Uruguay*. Recuperado de <https://www.educacion.gob.es/teseo>.

Milcovich, G. y Boudreau, J. (1994). *Dirección y administración de recursos humanos*. Adisson Wesley, Sexta Edición. Delaware, USA.

Mosquera Gallego, J. (2016) *Análisis, diseño e implementación de una herramienta para valorar el estrés producido por los drones en el espacio aéreo de un controlador*. España. Disponible en <http://www.rebiun.org/>

Osborne, D. y Gaebler, T. (1994) *La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidos.

Oszlak, O. (1970) *Estructural-Funcionalismo: Un análisis crítico de su estructura y función*. *Revista Latinoamericana de Sociología*. Vol. VI, Buenos Aires pp. 358-388.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981) Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. (CEDES) Vol.4. Buenos Aires.

Oszlak, O. (2006) Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas. Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. XI, pp.11

Pariente, J. (2010) Proceso de cambio y desarrollo en las organizaciones. Yucatán, México. Cap.IX pp. 245-296. Recuperado de <http://academia.uat.edu.mx/pariente>

Pierre, C. y Perron, R. (1997) Changement Organisationnel Theorie et pratique. Ebrary Inc. Saint-Foy Que: Presses de l' Université del Quebec.

Pini, J.A. (2003) Administración: motor u obstáculo para la competitividad y el desarrollo. Artículo presentado en el 1er. Encuentro Nacional de Universitarios en Dirección y Administración. Vol. V, pp 24-29.

Polidano, CH. (2001) Why Civil Service Reforms Fail. Public Management Review. Vol. III, pp. 346-361. Recuperado de <http://reform.gov.bb/page/Why%20PSR%20Fails.pdf>

Proulx, D. (2003) "Los factores axiológicos en la implementación de nuevos modelos de gestión". Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, PANAMÁ, 28-31 de Octubre.

Raineri, A. (1998). Creencias y cambio organizacional en los sectores público y privado. Estudios Públicos, 70. Santiago, Chile.

Rickards, T. (2001) La creatividad y la administración del cambio. México, DF: Oxford.

Rodríguez Gómez, G., Gil Flores, J., y García Jiménez, J., (1996) Metodología de la Investigación Cualitativa. Málaga: Aljibe Ediciones. pp. 44.

Sabatier, P., (2010) Teorías del Proceso de las Políticas Públicas. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministro, Presidencia de la Nación.

Sautu, R., (2003) Todo es teoría. Buenos Aires: Lumiere Ediciones.

Scott, C. y Jaffe, D. (1993) Como dirigir el cambio en las organizaciones. Grupo Editorial Iberoamérica. México.

Stephen, R., (1999) Comportamiento organizacional. Octava edición. Prentice Hall, México.

Stoner, J., et al (2003) Administración. Mexico. Prentice-Hall.

Timothy, J. (2001) La cara humana del cambio. Díaz de Santos, Madrid pp.47.

Tolbert, P., y Lynne, G. (1996) The Institutionalization of institutional Theory. In Clegg, S., Hardy C., y Nord, H. (Eds.), Sage Publications, Handbook of Organization Studies Thousand Oaks.

Van de Ven, A. (2004) Organizational change. En: Nicholson, N.; Audia, P. y Pilluta, M. (eds.). Blackwell Encyclopedic Dictionary of Organizational Behavior. London: Blackwell Publishers.

Van de Ven, A., Marshall, S. (2005) Alternative Approaches for Studying Organizational Change, Organizations Studies, Nro. 26 (9), pp 1377-1404.

Van de Ven, A. H. & Poole, M. S. (2005). Alternative approaches for studying organizational change.

Waissbluth, M. (2008) Sistemas Complejos y Gestión Pública. Documentos de trabajo N° 99 pp 5-32.

Walsh, P. (1995) Managerial and organizational cognition: Notes from a Trip Down Memory Lane. Organization Science. Vol. 6, pp. 280-321.

Wilches, E., y Bolívar L. (2007) Cambio Organizacional: Una Óptica Psicosocial. (Diplomatura en Gestión de Desarrollo Humano) Universidad de La Sabana. Chía, Puente del Común.

#### Otras Fuentes

In: <http://webpages.csom.umn.edu/smo/avandeven/VendeVenandPoole-Final.pdf>

CLAD-ONU (2003) Carta Iberoamericana de la Función Pública, Santa Cruz de la Sierra.

Decreto 239, Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, (2007).

Decreto 1770, Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, (2007).

Decreto 2314, Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, (2010).

Decreto 1840, Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, (2011).

Decreto 2170, Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, (2012).

Decreto 1782, Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, (2013).

Decreto Reglamentario 272, Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, (2006).

Ley 25877 Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, (2004).

Ley 14.307. Código aeronáutico. Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, (1954).

Ley 27161 Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, (2015).

Resolución 301, Ministerio del Interior y Transporte, Boletín Oficial de la República Argentina, (2013).

Resolución 790, Ministerio del Interior y Transporte, Boletín Oficial de la República Argentina, (2014).

Resolución 75, Ministerio del Interior y Transporte, Boletín Oficial de la República Argentina, (2015).

Resolución 1392, Ministerio del Interior y Transporte, Boletín Oficial de la República Argentina, (2015).

Sitios web

[www.anac.gov.ar](http://www.anac.gov.ar)

[www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

[www.icao.int](http://www.icao.int)

[www.faa.mil.ar](http://www.faa.mil.ar)

<http://repositorio.uchile.cl/>

<https://www.educacion.gob.es/teseo>

<http://www.rebiun.org/>

<http://search.proquest.com/>

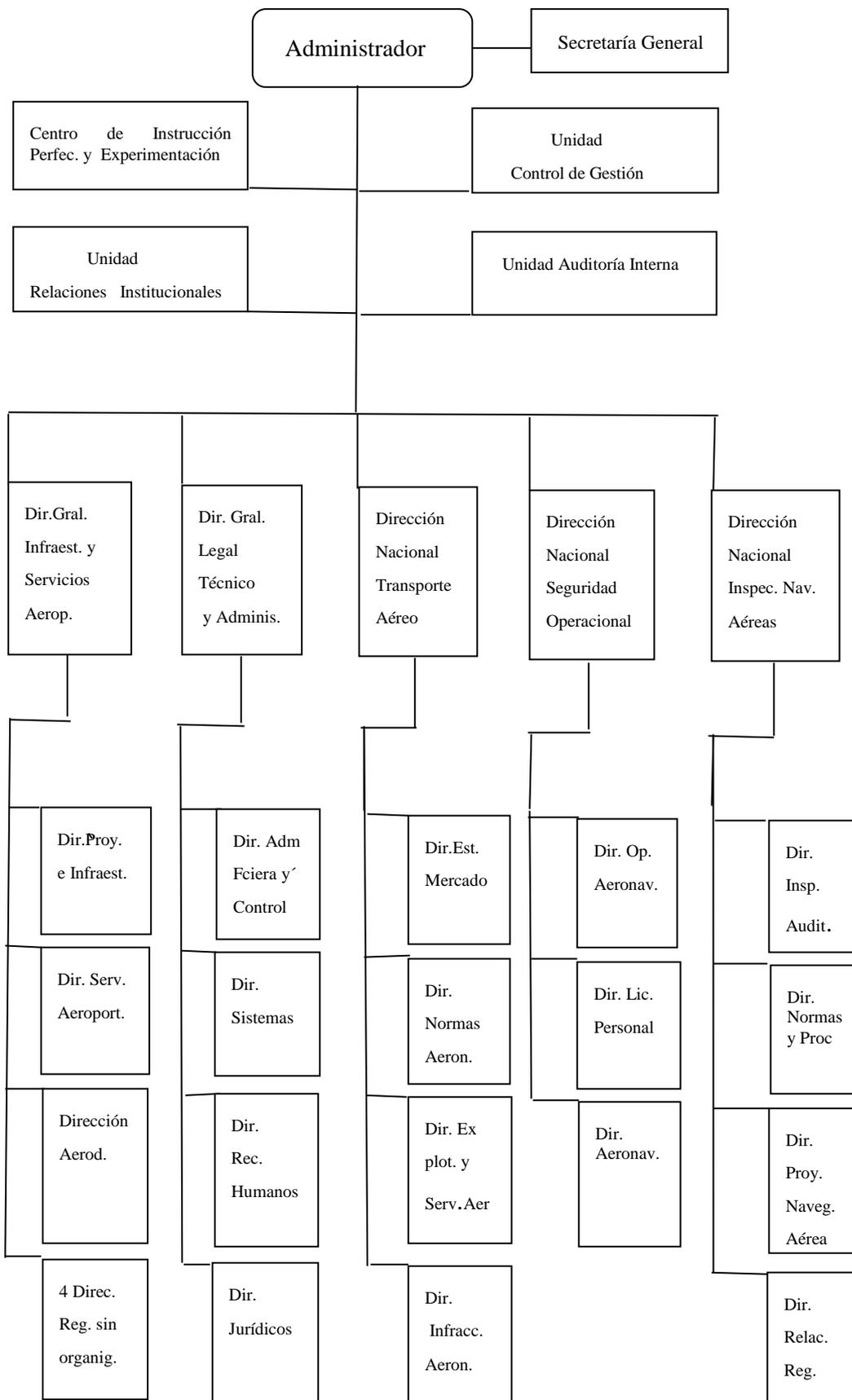
## 8. ANEXOS

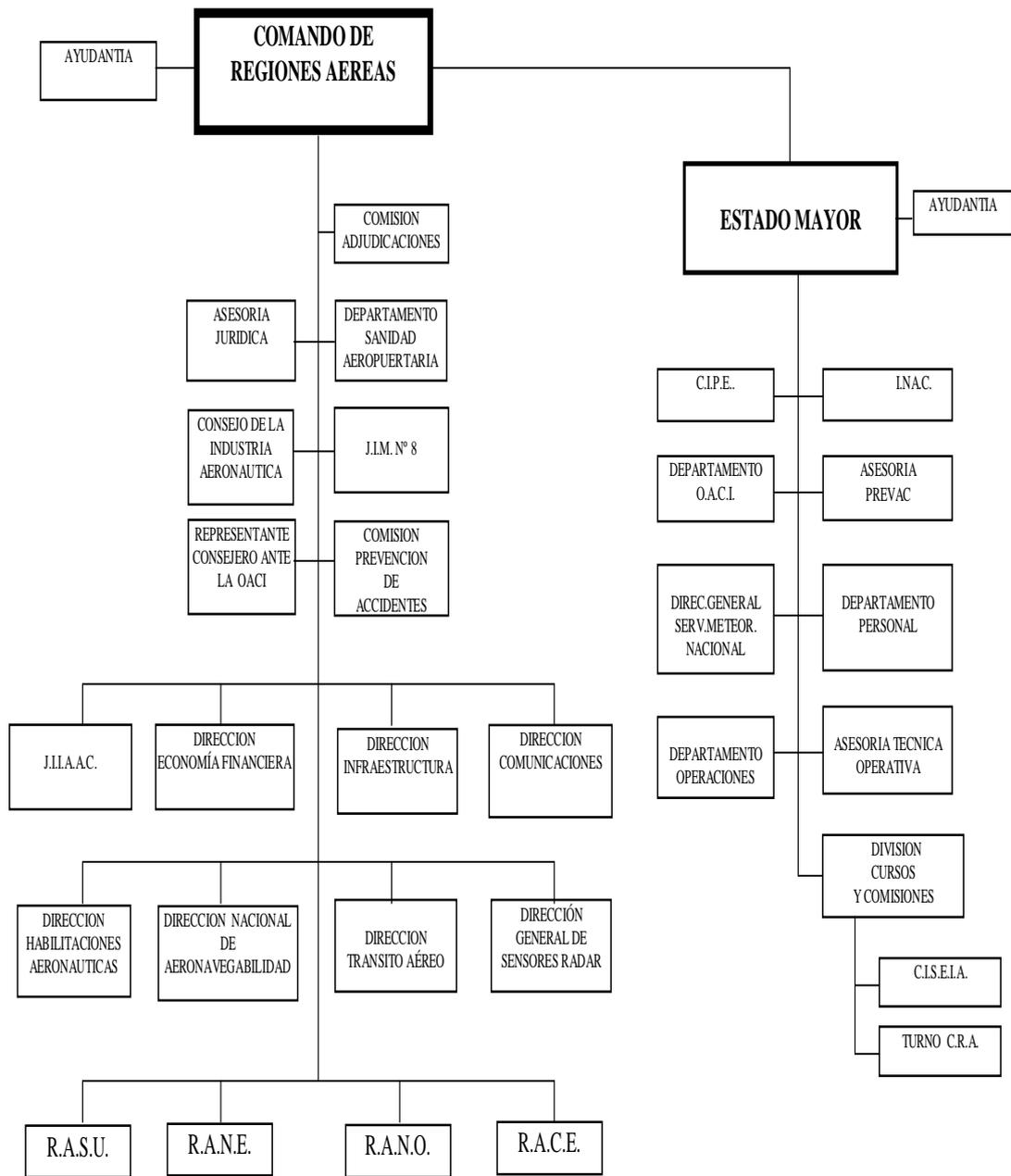
Unidad de Análisis: La organización

Eje Relevante: El cambio organizacional

VARIABLES	DEF.CONCEPTUAL	DIMENSION	DEF.CONCEPTUAL	INDICADOR
TIEMPO (FUNDAMENTAL TENERLO EN CUENTA Y MAS CUANDO SE NECESITA UN CAMBIO CULTURAL)	Cantidad de años necesarios para llevar adelante proceso de cambio.	Toda la organización	Todos los niveles de la organización.	1-Primer año (fase conocimiento) 2-Hasta tres años (fase de resistencia al cambio) 3-Hasta cinco años (fase adaptación del comportamiento) 4-Diez años (fase cambio de cultura)
RESISTENCIA AL CAMBIO	Mecanismo de preservación y protección del sistema ante un cambio en una organización	Trabajo	Espacio laboral, de desarrollo personal y técnico profesional	1-Conocimiento sobre proceso de cambio 2-Capacidad de Integración y resolución frente al cambio 3- Autocontrol frente al cambio 4- Aprendizaje ante el cambio
GRADO DE SATISFAC. CON LOS CAMBIOS Y NUEVA ORGANIZACION	Resultado de diversas actitudes de los trabajadores en relación al salario, supervisión, oportunidades de ascenso, ambiente laboral, capacitación, etc.	Trabajo	Espacio laboral, de desarrollo personal y técnico profesional.	1-Optimista 2-Acompaña 3-Indiferente 4-Resiste
COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL (ACTITUD FRENTE AL CAMBIO)	Evaluación de una persona hacia el cambio	Trabajo	Espacio laboral, de desarrollo personal y técnico profesional.	1-Muy bueno 2-Bueno 3-Regular 4-Malo

ORGANIGRAMA ANAC





### Entrevista Estructurada

#### **Unidad de Análisis: Administración Nacional de Aviación Civil**

#### **Preguntas (Marque con una cruz solo una opción)**

1) ¿Cuántos años tiene trabajando en la Administración Pública?
2) ¿Cuál fue su mayor preocupación al momento que se creó la ANAC por Decreto 239/07?
3) ¿Cuándo inició la gestión la ANAC sus preocupaciones desaparecieron?
4) ¿A su criterio su situación personal cambió?
5) ¿Cuál fue el mayor cambio en su vida laboral?
6) Ante los cambios que fueron ocurriendo, ¿Cuál fue su reacción?
7) A seis años de la creación de la ANAC, de acuerdo al pto.6 ¿Cuál es su condición actual?
8) Desde su punto de vista, el cambio de administración de la aviación civil, pasando de la Fuerza Aérea a la ANAC fue:
9) ¿A quién amerita haber logrado el cambio de administración?
10) ¿El cambio de Fuerza Aérea a ANAC, que problema/s le generó?
11) Sí le generó algún/algunos problema/s, al día de hoy, indique el estado de los mismos
12) Indique lo que considera más positivo del cambio
13) Indique lo que considera negativo del cambio
14) Considere su comportamiento, interacción y desenvolvimiento a pesar de todos los cambios en los últimos años:
15) ¿Cuál considera fue el mayor impacto en su comportamiento en el inicio de la ANAC?
16) ¿Hoy continúa lo mismo que le generó un impacto en su comportamiento o cambió? Indique
16) Si le dieran varias opciones a elegir en lo laboral, indique cual preferiría más
17) ¿Qué le genera problemas o dificultades en su desempeño laboral?
18) Conocer que le generó problemas o dificultades en el desempeño laboral al momento de iniciar la gestión la ANAC
19) Saber el estado de los problemas/dificultades en el desempeño laboral al día de hoy

Respuestas en términos porcentuales

5 a 10 años	13,73	11 a 15 años	25,49	16 a 20 años	11,76	21 años o más	49,02		
Estabilidad laboral	47,06	Situación Económica	23,53	Desarraigo	5,88	Carrera Administ.	9,80	Ninguna	13,73
SI	19,61	NO	64,71	Nunca existieron	15,69				
SI	84,31	NO	15,69						
Función o Cargo	17,65	Económico	47,06	Desculturización	9,80	Innovación Tecnológica		Compañeros/Jefes	23,53
Resistir los cambios	7,84	Indiferencia	3,92	Acompañar	56,86	Optimismo total	31,37		
Resistir los cambios	7,84	Continuar indiferente		Seguir acompañando	56,86	Ser Optimista	35,29	Otros	
Excelente	5,88	Muy bueno	21,57	Bueno	47,06	Regular	19,61	Malo	5,88
Gobierno	39,22	OACI	9,80	Gremio/s	5,88	Trabajadores	37,25	Otros	7,84
Económico	3,92	Laboral	13,73	Salud	5,88	Otros	33,33	Ninguno	43,14
Se agravó el problema	5,88	Sigue igual	19,61	Está en vías de solución	11,76	Se solucionó	19,61		
No estar más en F.A.	5,88	Innovac.Tecnológica	3,92	Capacitación	15,69	Sueldo	58,82	Otros	15,69
Carrera Administ.	35,29	Sueldo		Lugar de trabajo	25,49	Relaciones Interperson.	11,76	Jefes/Directores	27,45
Excelente	7,84	Muy bueno	56,86	Bueno	31,37	Regular	3,92		
Falta de comunicación	27,45	Falta de claridad	35,29	Ausencia de autoridades	1,96	Reencasillamiento	25,49	Inexistencia de impacto	9,80
Continúa	17,65	Falta por mejorar	50,98	Mejora moderada	15,69	Mejoró todo	5,88	Inexistencia de impacto	9,80
Regresar a la Fuerza Aérea	7,84	Continuar en ANAC	78,43	Cambiar de Organismo	7,84	Cambiar de destino interno	3,92		
Jefe/Director	37,25	Procedimientos	29,41	Falta de equipamiento	5,88	Relaciones interpersonales	5,88	Capacitación	21,57
Se profundizaron	9,80	Se mantiene igual	13,73	En vías de solución	54,90	Se solucionó	17,65	Nunca existió	3,92

Trabajo de campo – Entrevistas Semi-estructuradas

Entrevistas a Autoridades

**Entrevista al Cmt. Carlos Fernández Jefe de la Unidad Planificación y Control de Gestión**

Daremos comienzo a la entrevista de carácter semiestructurada como parte del trabajo de campo de uno de los capítulos a desarrollar en la tesis cambios organizacionales en la administración de aviación civil

La primera pregunta trata sobre el cargo, profesión, función en la cual se encuentra el entrevistado que comenzara a desarrollar y contestar la presente

Bueno, mi nombre es Carlos Fernández, en este momento soy el jefe de la unión de planificación y control de gestión de la ANAC. Ingresé a la ANAC en el año 2009 proveniente de la vida militar como piloto de la armada argentina y después pedí un periodo prolongado de volar en la aviación comercial del país.

A lo largo de mi permanencia en la ANAC ingresé como inspector de línea aérea luego me dedique a la actividad regional e internacional, represento a la argentina en el comité sobre la protección del medio ambiente y la aviación de la OACI, soy el punto focal de la ANAC ante el sistema regional de cooperación para la vigilancia de la seguridad operacional

Carlos si bien esta nueva organización se inició en el año 2009 de su traspaso de la Fuerza Aérea, ¿Cuál fue su visión de este organismo al momento de hacerse cargo en sus funciones?

Si bien mi actividad inicial como dije fue de ser piloto militar, aun siendo piloto militar, y mucho más cuando pase a desempeñarme en la aviación comercial mi idea era que el control de la aviación civil, estuviera en manos civiles. La primer visión que tuve cuando ingrese a la ANAC fue una visión parcial porque tenía tanta alegría porque la administración había pasado definitivamente a manos civiles que mi visión era espectacular y no podía fracasar bajo ningún concepto, luego con el tiempo, no mucho tiempo me di cuenta que estábamos transitando un proceso que no todo estaba bien, este proceso no iba a ser corto la aviación civil es muy grande muy importante y como tal los cambios son muy lentos entonces **comencé a ver que había que efectuar ciertos cambios que iban a demorar mucho tiempo y que los cambios tenían que ser hechos progresivamente** entonces mi visión

inicial que es esta que digo ahora fue ver una organización que recién se estructuraba y que tenía que planificar muy claramente primero lo operativa después lo táctico y lo estratégico que iba a ser en los próximos 2, 5, 10, y 20 años eso produce cambios de todo tipo y bueno en eso estamos.

Nuestro estudio de investigación trata sobre cambios organizacionales y evidentemente esta palabra fue y aún continua siendo el eje preponderante en la administración ¿Cuáles han sido los principales cambios introducidos a su criterio en la organización en materia estructura orgánica y de incidencia directa en las personas?

El **principal cambio no es orgánico**, el principal cambio que vimos acá es conceptual el control de aviación venida al manos militares, las manos militares dicen hacemos esto y del otro lado solo se escucha comprendido, en una **organización sumamente verticalista**, la organización **al pasar a manos civiles uno se ve obligado a explicar más**, explicar más hacia que uno se cuestione más, que interactúe, que ya no de directivas sino que se pase a conformar equipos de trabajo y acá es el primer cambio desde una institución verticalista a lo que hacemos hoy que es interactuar con equipos de trabajo tal el caso del medio ambiente, trabaja la ANAC, Aerolíneas Argentinas, el centro de economía internacional de cancillería, diferentes direcciones de cancillería como cambio climático, g20 y demás, trabaja la Universidad de La Plata. Son equipos muy grandes multitudinarios a veces de otros estados que nos llevan a tomar decisiones mucho más correctas.

Eso es uno de los cambios en cuanto a **cambios estructurales, la organización va avanzando y uno se da cuenta, la organización no es vieja es nueva y como nueva que es va ir mutando** no solo porque el mundo mejora permanentemente sino porque **hubo algunas discrepancias y errores en la orgánica inicial que se va corrigiendo a través del tiempo**, por citar un ejemplo, el departamento organismos internacionales que fue de un área a otra y todavía está siendo reorganizado , un intento de crear la unidad técnica de armonización regional que luego se incorporó ya no como unidad sino como área de trabajo a la unidad de planificación y control de gestión, algunos cambios en las direcciones, cambios dentro de esta unidad con departamentos que acumularon funciones y se unificaron o departamentos que se crearon, esto del manejo de la gestión de riesgo, el ssp y el sms trajo aparejado un **cambio organizacional en la administración** y en la unidad desde la unidad se maneja todo lo que es la gestión de riesgo de la aviación las empresas tienen que hacer sus análisis de riesgo, los operadores, los talleres, y nosotros desde aquí tener el plan nacional que va hacer este año en reducir los impactos con aves, tratemos de reducir las aproximaciones no controladas, las incursiones en pista, los riesgos de colisión en el aire, todo eso viene de un análisis de riesgo que es nuevo y de un cambio en la estructura que viene aparejado hacia análisis de riesgo. **La estructura de la administración difícilmente vaya a ser algo fijo y permanente**, la aviación no solo avanza en medios, avanza en medios, en procedimientos y en mecanismos de control, y las organizaciones de vigilancia operacional como la nuestra deben acomodar su estructura a los nuevos desafíos de la aviación que cambia todos los días.

Sobre la incidencia sobre las personas, ¿noto ese cambio?

Nosotros en nuestro comienzo y aun hoy tenemos personal civil que viene de la gestión militar y ha pasado la gestión del ámbito civil de la administración y ahí **hubo un cambio muy importante de mentalidad**

Cultural también.

**La gente tiene que acostumbrarse a escuchar, y tiene que acostumbrarse estar en una organización que sufre cambios, y tiene que acostumbrarse a un mundo que trae cambios**, imagínate que tuviera la forma de extender licencia que se usaba en el viejo comando regiones aéreas, donde te daban un cartoncito...

Hoy las personas quieren que la información les llegue a su casa ni siquiera buscarlas, entonces una administración que brinda servicios como la nuestra tiene que adaptarse para llevar el servicio a la casa de los usuarios, y eso requiere **cambios estructurales y cambios en la mentalidad en los empleados**, y en general nuestros empleados son gente profesional y quienes ingresan como administrativos que también son profesionales pero no del área de la aviación rápidamente se adaptan, **pero siempre hay una pequeña resistencia al cambio**.

¿Cuáles han sido los mayores obstáculos para llevar a cabo los cambios en materia de estructura orgánica?

En general los cambios en aviación, si bien yo estoy diciendo que son frecuentes no estoy diciendo que deban ser rápidos sino progresivos acá el riesgo es que se trata de vidas, de accidentes y adicionalmente mucho menos importante pero importante al fin dinero mucho dinero, pero lo más importante vidas, accidentes, no solo que haya gente que fallese, sino gente que puede ser gravemente lesionada, entonces cuando hablamos de esto los cambios deben ser progresivos, una dificultad que cuando uno cambia algo en un punto en aviación debe de tener mucho cuidado porque debe tomar cambios en otras áreas, u otras **áreas deben adaptarse al cambio que uno está produciendo**, y son muchas las áreas es mucha **la interrelación** y eso es una dificultad para cambiar normas, para establecer nuevos procedimientos, para adquirir y operar nuevos equipos. Un factor importante es la responsabilidad, conseguir que cada quien dentro de la comunidad aeronáutica se haga cargo de la responsabilidad que le compete, un piloto porque es piloto, un mecánico porque es mecánico, el dueño del taller porque es el dueño del taller, el inspector como inspector, pero no el inspector haciéndose cargo del piloto, del mecánico, y del taller, cada quien con lo suyo. Y la administración en una función de supervisión de la vigilancia de la seguridad operacional a través de la verificación de procesos, de disponibilidad de capacidades, ese cambio de mentalidad en la comunidad aeronáutica cuesta. Porque es mejor tener un estado padrino, un estado que te acompañe, que te ayude que te lleva, pero en algún momento hay que madurar, no digo que el estado no acompañe, claro que acompaña pero desde otro lado no se hace cargo de la responsabilidad del individuo sino que lo ayuda a cumplir del piloto en su calidad de piloto, del mecánico en su calidad de mecánico, del dueño del taller en su carácter del dueño del taller o del dueño de la empresa o en el gerente de operación.

¿Cómo se lleva a cabo el proceso decisorio en un cambio organizacional?

Yo inicialmente te diría que es más sencillo ahora el cambio organizacional que cuando la estructura dependía de las fuerzas armadas, de la fuerza aérea, **más sencillo en cuanto a que es un área específica de la administración y no depende de una estructura tan grande** como lo era la fuerza aérea argentina, **es mucho más sencillo tomar decisiones como administrador nacional, que como comandante regiones aéreas** que tenía una dirección dividida de la dirección nacional de aeronavegabilidad, etc.

¿Usted depende directo del administrador?

Y el administrador del ministro, ahora a través de un secretario del ministro y han comenzado a interactuar y esto ha hecho cambiar el proceso de toma de decisiones para reestructurar un área.

¿Cómo sería sintéticamente ese proceso? ¿Dinámico?

**Sí, pero cada vez más colegial, cada vez más con la participación de más áreas, no es un área que dice yo necesito este cambio, sino que es un grupo de trabajo que ve el cambio**, lo analiza, ve la factibilidad, y luego lo va analizando de distintos puntos de vista, área jurídica desde su sector, el área organizacional que es la unidad de planificación desde su sector, el área operativa desde su sector, y así cada quien va dando un cambio de función o acciones que requieren un departamento específico de un área es analizado por la dirección, por la dirección nacional, por la dirección de asuntos jurídicos, por la unidad de planificación y control de gestión. Todos tratan de llevar el cambio a su mejor expresión entonces **esta decisión que yo te digo que es progresiva, pensada, analizada y luego establecida una vez que la ANAC decide cambiar, el administrador decide impulsar este cambio y bueno va a las áreas de administración pública nacional que corresponde porque todo cambio debe ser autorizado, entonces ira a gestión pública o donde corresponda para que analicen el cambio.**

Pero son procesos siempre hechos en equipos de trabajo lo que le da una mayor seguridad al cambio quien lo proponga.

Eso es bueno, que uno no decida cambio sin consultar al resto de las áreas y listo se dé marcha adelante. No, no es así.

En el caso de la unidad llegan los procesos en determinadas modificaciones y acá se lo ve desde el punto de vista nuestro, ves la planificación, el cambio de planificación, porque si no cambia un área, cambia una acción, cambian a función, eso se representa en el futuro en

un cambio a la planificación efectuada, y lo que va a tener que hacer cada uno entonces estas decisiones tomadas por un equipo de trabajo son mucho más oportunas y prudentes que las tomadas en forma individual por un impulso

Teniendo en cuenta que durante muchos años la Fuerza Aérea, ha administrado, fiscalizado, controlado, etc., la integridad de los servicios de tránsito aéreo. ¿Cuáles cree que fueron las causales que originaron este cambio?

El control del tránsito aéreo es un servicio, no es la autoridad aeronáutica la que da el servicio sino un prestador de servicios que puede depender o no de la autoridad aeronáutica.

Cada estado define como quiere prestar esos servicios, **en muchos casos por un problema propio de ese estado definen que el servicio este a cargo de un organismo estatal y hasta militar, como paso un tiempo como nosotros**, luego puede decidir cómo es el caso nuestro, crear una empresa, un organismo, o una organización que se haga cargo del gerenciamiento del espacio aéreo, de ese **servicio de gerenciamiento del espacio aéreo, en el caso de Argentina lo va a hacer la EANA S.E.**, que es una empresa nacional de gerenciamiento de servicio de navegación aérea, son decisiones del estado y escapan a mi poder de análisis para decir cuál es la causa o cual no, uno define a quien quiere otorgarle ese servicio y como lo quiere gerenciar, en el mundo existen diferentes prestadores de este servicio, en el caso nuestro vamos a pasar a una empresa para tratar de llegar a una solución definitiva, pero bueno, uno va cambiando paulatinamente de un lado a otro hasta que se define lo que va hacer, los controladores estuvieron en manos de la administración durante un tiempo y ahora que están bajo en control de la Fuerza Aérea, **lo vamos a trasladar al `prestador de servicios civil en una empresa civil y es una decisión del gobierno, y me parece muy oportuno que hagan el análisis correspondiente y definan que prestador es el más adecuado, el más apropiado, para prestar este servicio, no soy yo quien puede definir quién es mejor el uno o el otro.**

¿Qué balance hace hoy sobre lo realizado y lo que faltaría realizar?

El costo de los cambios en la aviación si están mal hechos son vidas, bienes, yo creo que se ha trabajado muy bien, **creo que se ha tomado años atrás la mejor decisión y la más acertada que se debería tomar**, y creo que las fuerzas armadas están para otra cosa y está bueno que hagan eso para lo cual fueron sustituidas en el país y en este proceso de transferencia del control militar al control civil, creo que se ha hecho bien, muy bien en algunos casos, muy rápidos en algunos casos, en tiempo relativo, porque este es un **proceso que dura más de 10 años**, y los cambios que se han tomado fueron oportunos.

No me gusta decir que no tenemos accidentes porque siempre los hay, pero nuestro índice de accidentes bajo y nuestra mentalidad siempre está siempre puesta, la mentalidad de la administración toda esta siempre puesta, la seguridad operacional sobre todo, podemos tener algunas falencias, pero la seguridad operacional está por sobre todo, con ese concepto todo lo que se ha hecho fue bueno y de todos modos dije que es un **proceso largo lo que viene**

**es actualizar algunas áreas de gestión ,modernizar algunas áreas de gestión, modernizar procesos, estandarizar procesos, algunos nuevos, trabajar sobre licencias electrónicas, trabajar sobre cambios normativos que modernizan a las regulaciones de la aviación y eso es un proceso bastante complejo**

Muchos cambios relacionados con un enfoque tecnológico, o sea que interpreto que todo era muy rudimentario, muy viejo, muy antiguo, como estaba en la Fuerza Aérea.

Lo que pasa en aviación todo es nuevo, y mañana lo que tenés es viejo y compras lo nuevo y pasado mañana lo que tenés es viejo y tenés que cambiar. Radioayudas son algunas radios de diferentes tipos de misiones y características que hacen que un avión vaya de una radio a la otra, lo más seguro que había, antes de eso era rumbo y fe, en su momento eso era mucho más seguro que antes que había que era una brújula. Hoy la navegación de las aeronaves es autónoma trabajan sobre navegadores satelitales, inerciales, con sistemas de computación que integran todo, donde la información terrestre es a veces innecesaria, siempre es útil pero a veces el avión no la tiene en cuenta porque es mucho más preciso el avión que lo que le está diciendo una radio ayuda a 300 kilómetros . Los procedimientos para utilizar estas aeronaves no pueden ser los mismos que teníamos 30 años atrás, las aeronaves gastan mucho combustible, no importa solo el dinero sino la contaminación, no hay que contaminar , no hay que consumir más que lo necesario, no hay que desviarse de las rutas, hay que tratar de hacer aviaciones muy precisas, que el avión lo pueda hacer, entonces tenemos que tener procedimientos como navegación basada en la performance, u otros ascenso continuo, descenso continuo, que al avión se lo autorice a cerrar puertas para iniciar la actividad de vuelo, inmediatamente que cerro puertas inicie el push back (hacer retroceder) , ponga en marcha, ruede, llegue la cabecera, no espere, despegue, de inmediato hacienda sin ningún obstáculo en la restricción hasta el nivel de crucero optimo, que le va a permitir consumir mucho menos que cualquier otro nivel, vuele de nuevo directo, lo más directo que se pueda hasta su lugar de destino, inicie el descenso en el punto exacto, descendía sin obstáculos y en forma directa aterrice, ruede sin obstáculos ni restricciones, y corte motor

Para hacer eso hay que programar, que nosotros estamos trabajando en la ANAC en eso, que se llama nuevo gerenciamiento y en la actualización del gerenciamiento del espacio aéreo por bloques a lo largo de años y estamos camino a eso, hay procesos de navegación, te dije basados en la performance, aeronave y muchos otros y hay que cambiar y hay que adaptarse y **eso es lo que siempre nos va faltando, modernizarnos, modernizando como hacemos llegarles las cosas a nuestros usuarios, como le hacemos llegar los cambios normativos a nuestros pilotos, a nuestras empresas, a nuestros talleres**, como te dije hoy la gente, antes venía a buscar, después buscaba en su casa con google, hoy espera que le llegue la información a su casa, ahí ya no tenemos que consumir más papel, entonces esos procesos llevan a despapelizar, la administración

**Despapelizar, agilizar, no perder tiempo**, no hacer perder tiempo en los trámites, sucede que es una actividad que algunas cosas siguen estando presentes y hay que tener la constancia de, o la certificación de...

¿Y actualizar, modernizar eso conlleva a que la gente se adapte a esos cambios, y capacitación, y más presupuesto, influye esas cuestiones?

**Capacitaciones permanentes** en aviación, y a todo aquel que trabaje en aviación, nosotros en la ANAC tenemos inspectores que están permanentemente haciendo cursos, dentro de la unidad nuestra gente está permanentemente haciendo cursos, hasta nuestros administrativos se están especializando por ejemplo ahora en manejo de mercancías peligrosas, porque cuando llega documentación de ese tipo saben de qué se está hablando, han hecho cursos básicos y avanzados, toda la administración tiene que seguir capacitándose, y como te dije escuchar lo que viene, todos si queremos mantener todo el tiempo un lugar donde poner una birome y ponerla todos los días ahí, no es este el lugar adecuado para esa persona, la aviación cambia , compara aviones de hace 20 años con los de ahora y te vas a dar cuenta.

#### **Entrevista a Juan Carlos BARILA (Director Regional DRACE e INFORMANTE CLAVE)**

- 1) JUAN CARLOS BARILA, EN ESTE MOMENTO JUBILADO. OCUPE EL CARGO DE DIRECTOR REGIONAL ENTRE SETIEMBRE 2010 Y OCTUBRE 2011. FUI FUNCIONARIO DE CARRERA YA QUE PRESTABA SERVICIOS DESDE 1963.
- 2) LA ANAC DESDE SU GENERACION PRESENTABA VARIOS ASPECTOS QUE NO FUERON TENIDOS DEBIDAMENTE EN CUENTA Y QUE LUEGO EN SU EJECUCION MOSTRARON SUS FALENCIAS. COSA ESTA QUE SE HIZO SABER A LAS AUTORIDADES ANTES QUE SE PUSIERA EN PRACTICA.
- 3) **UNO DE LOS GRANDES INCONVENIENTES FUE PRECISAMENTE LA ORGANIZACION**, SU ESTRUCTURA ORGANICA, EXCEPTO EL DIRECTOR, QUIEN TENIA NOMBRAMIENTO, EL RESTO DE LAS DEPENDENCIAS NECESARIAS PARA SU FUNCIONAMIENTO NO EXISTIAN ORGANICAMENTE, POR ENDE SU PERSONAL Y LOS CARGOS CORRESPONDIENTES.
- 4) EN CUANTO A LOS OBSTACULOS QUE SE PRESENTABAN, ES DE MENCIONAR DOS MOTIVOS: PRIMERO **AL EXISTIR 4 REGIONES Y UNA DE ELLAS MUY DIFERENTE AL RESTO**, LOS DIRECTIVOS NO COINCIDIAN EN LA ORGANICA MAS ADECUADA, EL SEGUNDO MOTIVO, Y CREO EL MAS IMPORTANTE, **EL ENTE GUBERNAMENTAL QUE DEBIA APROBAR LA ORGANICA NO PERMITIA MAS DE DOS DEPENDENCIAS CON JERARQUIA DE DEPARTAMENTO**, LO CUAL ERA INADECUADO A LA ESTRUCTURA QUE SE VENIA LLEVANDO A CABO.
- 5) ESTA PREGUNTA, PRACTICAMENTE FUE RESPONDIDA EN EL PUNTO 4). FUE **FALTA DE DECISION POLITICA**, PORQUE SI LA ORGANIZACION DE LA ANAC HUBIESE SIDO MAS AMPLIA, TAL COMO ERA NECESARIO, HABIA QUE ABONAR SUELDOS MAS ALTOS A QUIENES FUERAN A OCUPAR CARGOS DE JEFES DE DEPARTAMENTO, JEFE DE DIVISION, ETC.

6) LOS ORIGENES DEL CONTROL, ADMINISTRACION, SUPERVISION, ETC. DEL ESPACIO AEREO ESTUVO A CARGO DE UN ORGANISMO CIVIL, DEPENDIENTE DEL ESTADO NACIONAL

LUEGO DE UNO DE LOS GOLPES DE ESTADO SUCEDIDO (CREO) EN EL AÑO 1968, LA FUERZA AEREA REEMPLAZO A ESE ORGANISMO, HACIENDOSE CARGO DE ESTA TAREA.

**NORMALMENTE EN LA MAYORIA DE LOS PAISES, ESTOS SERVICIOS SON PRESTADOS POR ORGANIZACIONES CIVILES, DESDE EL ADVENIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN ARGENTINA (1983) QUE SE VENIA HABLANDO DE PASAR A MANOS CIVILES, HUBO VARIOS PROYECTOS QUE NO LLEGARON A CONCRETARSE, EN EL AÑO 2007 EL PERSONAL, ESPECIALMENTE MILITAR CONJUNTAMENTE CON CIVILES, REALIZARON MOVIMIENTOS DE FUERZA IMPORTANTES EN COLABORACION CON ALGUN GREMIO Y OTRAS ORGANIZACIONES AERONAUTICAS. EL DIRECTOR DE CINE PIÑEIRO FILMO: FUERZA AEREA S.A. Y EN EL AÑO 2009 SE CONCRETÒ.**

7) ESTOY DE ACUERDO QUE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD Y PROTECCION A LA AERONAVEGABILIDAD SEA SUMINISTRADO POR LA ANAC DIRIGIDO Y ADMINISTRADO POR **PERSONAL IDONEO** QUE ESTE COMPENETRADO CON EL QUEHACER AERONAUTICO COMO ASI TAMBIEN EN TODAS LAS DEPENDENCIAS PERTENECIENTES A ESA ADMINISTRACION.

EN CUANTO A ORGANIZACION, CREO QUE HABRIA QUE REALIZAR UNA **REESTRUCTURACION PROFUNDA** ACORDE A LAS REALES NECESIDADES DEL SERVICIO, EXISTEN FUNCIONES QUE ESTAN SIENDO REALIZADAS POR DOS O TRES DEPENDENCIAS DISTINTAS AL MISMO TIEMPO.

TAMBIEN UNA ADECUACION DE LA DOTACION DEL PERSONAL EN ALGUNOS CASOS SOBREDIMENSIONADA Y EN OTROS FALTANTE.

### **Entrevista al Director Nacional de Seguridad Operacional Ing. Paolo Marino**

Bueno la primera pregunta en el día de la fecha es a un director que está en el área de seguridad operacional, el cual en principio nos va a brindar sus datos personales, cargo, profesión, a partir de la cual se encuentra en función en la administración nacional de aviación civil

Mi nombre es Paolo Marino, soy ingeniero aeronáutico egresado de la facultad de ingeniería aeronáutica nacional de la universidad nacional de la Plata. Soy egresado del 2000, el 1 de agosto de 2003 ingrese en aquel entonces la dirección nacional de la navegabilidad y concentraba toda el área técnica de lo que es la autoridad aeronáutica, área técnica me refiero puntualmente a mantenimiento y certificación de productor aeronáuticos.

Desde entonces recorrí toda la escala desde inspector auxiliar hasta la dirección de navegabilidad pasando por los distintos cargos de inspector, o sea toda la carrera operativa, y por ultimo ya con la conformación de ANAC, cargos de gestión como jefe de departamento de transporte, de aviación de transporte, y el actual cargo de director de navegabilidad y eso lleva una cantidad de casi 13 años y desde ahí a la fecha mantuve mi cargo en la universidad

, cargo de auxiliar docente ordinario participando además de la docencia en cuestiones de transferencia , investigación y desarrollo en la medida que el tiempo y el tipo de trabajo lo permite, porque hay algunos que por ahí generan alguna incompatibilidad con la función.

Si bien esta nueva organización se inició en el año 2009 desde su traspaso a la fuerza aérea ¿Cuál fue su visión de este organismo al momento de hacerse cargo en su actual función?

Nosotros como organismo en su momento dependíamos justamente del comando de regiones aéreas, éramos un organismo 100% técnico, y tenía la jerarquía de una dirección nacional por lo cual tenía bastante autonomía en muchos aspectos, pero era a su vez un organismo de un perfil muy bajo, al punto que cuando veían las fotos las credenciales aeroportuarias nos confundían con dirección nacional de Antártida, o dirección nacional de aduana, era un organismo que mantenía un perfil muy bajo en cuanto a darse a conocer, lo conocía exclusivamente el público usuario y nadie más.

¿Con el comandante de Regiones Aéreas?

La relación con el comandante de regiones era estrictamente a través del director nacional, Comodoro retirado que la verdad **no nos llegaba mucha comunicación**, mucha información, inclusive en todos mi años de funciones, no tuve una charla ni un cruce con este director nacional, era una **estructura absolutamente verticalista**, que tenías sus pro y sus contras como toda estructura, yo no soy un crítico absoluto de la dirección nacional de aeronavegabilidad por pertenecer al comando de regiones aéreas, como acá hay muchas cosas que se hacen bien y otras cosas que no, y ese es el compromiso el tener que trabajar sobre las que no, para corregirlas, mejorarlas y sobre las que se hacen bien mantenerlas, así que fue un impacto muy grande al haber pasado a la administración nacional porque bueno esa baja de escalafón que se tiene de dirección nacional a una dirección interna, y si me preguntas es razonable, porque bueno la administración nacional reúne distintas direcciones y la dirección nacional de aeronavegabilidad es una más de ellas, y junto con las demás direcciones, la de licencias y la de operaciones, si son casi la punta de lanza de la administración, pero no la dirección de aeronavegabilidad, pero bueno **fue un impacto grande en muchos aspectos**, en la autonomía que se tenía, y demás, pero bueno nos sirvió mucho para ordenarnos en la administración, en la administración pública por sobre todas las cosas, en nivel procedimientos, procesos estábamos muy armados y gran parte de lo que hacíamos hoy se mantiene renovado, mejorado, actualizado, pero básicamente ese orden estaba , pero la mayor preocupación al pasar a formar parte de la administración, quizás era la preocupación convertirnos en funcionarios estatales netamente, que nos preocupara menos nuestra función y nos ocupáramos más por ser un empleado estatal, esa era mi gran preocupación porque dada las condiciones que se veían inicialmente podría haber ocurrido, y el día de hoy los inspectores luchan por tener un lugar de reconocimiento por la función, por la responsabilidad que se tiene y creo que a nivel organismo no está visto, ósea se tiene

un estereotipo de inspector entonces en vez de colaborar todas las áreas que tienen que colaborar para que el inspector pueda cumplir su función te diría que la mayoría de las veces se siente como que es al revés. Y esa es una de las preocupaciones grandes, y que creo que habría que cambiar para que podamos trabajar en equipo.

Nuestra investigación trata sobre los cambios organizacionales, y evidentemente esta palabra fue y aún continúa siendo el eje preponderante en la administración.

Para usted ¿Cuáles han sido los principales cambios introducidos en la organización en materia de estructura orgánica y de incidencia directa en las personas?

La primera y fundamental, **un ámbito y espacio como el que tenemos**, que por lo menos en lo que era en la dirección nacional de navegabilidad, era muy pobre era muy obsoleto, no teníamos medios de ningún tipo, había 4 computadoras para veinte y pico de personas, con una sola conectada a internet, con lo cual al venir al edificio, nos encontramos que **cada uno tenía una computadora para trabajar**, solo para vos, o sea que el acceso a herramientas como **hardware y software**, fueron fundamentales, el espacio de lugar un espacio completamente renovado, por sus problemas porque hasta hace poco tiempo luchábamos con filtraciones de agua y demás, nada que ver con el espacio, si por ahí la contra de ser un espacio demasiado abierto, hay trabajos que necesitan demasiada concentración y entre tanta gente se hace muy difícil, siempre fue una crítica por el personal, hasta que el nivel del oído se fue habituando al nivel de ruido. Eso fue un impacto muy grande el encontrarte con herramientas para poder trabajar, también el encajonarte en que **la autoridad aeronáutica es una sola**, que **hay un administrador** que dicta las líneas generales y vos tenés que seguir, esa fue una muy importante, y después el poder **trabajar en forma más directa** con áreas operativas de otras direcciones que las necesitamos, o sea que están todos unidos en un mismo lugar también hizo que avanzáramos mucho, esos fueron los ejes principales que notamos casi de inmediato, por ahí en el tiempo fueron surgiendo otros.

Y lo que tiene que ver con la culturización que había, lo que era el régimen verticalista y eso ¿Cómo repercutió en la gente?

También **se juntaron culturas muy distintas**, eso es cierto, y hacia nosotros estamos habituados a un régimen muy estricto, por eso la preocupación de convertirnos en empleados estatales, sin desmerecer a los empleados estatales, volviendo a la figura de Gasalla, tanto en este organismo como en cualquier otro hay empleados estatales que te sacas el sombrero y gracias a eso muchas de las pobrezas de decir estatales se ven superadas gracias a esa persona, volviendo al ejemplo de Gasalla tenía miedo que ese choque de culturas prevaleciera el negativo sobre el positivo, porque éramos culturas muy distintas, recuerdo el miércoles aeronáutico, el viernes aeronáutico, cosas en el fondo que lo cubrían, que eran logros ganados si se quiere de un personal, pero muy distintos a nuestro hábito de trabajo, así que ese choque de culturas fue importante

¿Podrías decir cuáles han sido los mayores obstáculos para llevar a cabo los cambios en materia de estructura?

¿Hubo obstáculos?

Si por supuesto, los hubo quizás no intencionales, si los ha habido, nosotros como dirección de navegabilidad teníamos todo aceitado y el **chocar contra una organización que te ponía pautas** y esas pautas tienen su razón de ser, pero que no hicieron ningún esfuerzo por entender cuál era nuestro trabajo, un avión se rompe cuando se rompe, no cuando está el presupuesto o la autorización, por lo cual eso nos puso en riesgo muchas tareas de trabajo, nos comprometió en muchos aspectos por no poder responder al usuario, en tiempo y forma porque no hay un viático, y jamás desde las áreas que las necesitábamos, tuvimos el soporte como para decir... jamás te lo digo en forma procedimental, después levantas un teléfono charlando lo conseguís, pero hace de un esfuerzo de trabajo, que si vos le dijeras mira ya sabes que hay estipulado x porcentaje de trabajo que se va de la reglas estándar, hace vos también un procedimiento para.

Agilizar

Nos hubiera ahorrado muchísima energía, después yo levantaba el teléfono hablaba con el Director de Financiera, y siempre algo más o menos llegábamos, pero digo no paso una vez paso muchas, con lo cual...

¿Eso fue al principio?

No, en la actualidad, por eso te digo que no alcanza, desde otras áreas no se hizo el esfuerzo por tratar de atender a esto, pero el **esfuerzo procedimental**, porque después levantas un teléfono y te lo arreglan, pero lleva una energía que la podríamos evitar, por eso no hay una mala predisposición, en ese aspecto pero si vos levantas el teléfono y te lo hacen, te están dando una mano, que en definitiva no es una mano, están haciendo su laburo para que nosotros podamos hacer el nuestro, pero bueno se hace porque lo establecido son tal procedimiento, tantos días, con lo cual cuando ha sido necesario se fue por encima de eso, pero creo que habría que volver a ver a nivel procedimental, bien de estructura, y en casos especiales tocas un botón y sale.

¿Pero obstáculos por parte de las personas no hubo sino procedimentales?

O de forma involuntaria

El ser humano no es de ponerse en el lugar del otro a la hora de que el otro te presenta un problema, son pocos los que se ponen en ese lugar.

¿No puede haber sido por desconocimiento? Personal nuevo que ingreso a la organización

Si no fuera yo el que estuviera atrás de todo eso, podría decirte, pero siempre me asegure de explicar mucho, que era lo que hacíamos, porque nuestras agencias, yo creo que fue esa falta de poder compatibilizar y entender bien que hace uno que hace el otro, porque lo hace o sea eso es un poco mi reflexión final, creo **que lo que faltó siempre fue toda armonización de esas culturas**, porque siempre por ejemplo cuando los inspectores salen de comisión al exterior, claro el de afuera ve lo grato de ese viaje al exterior, haciendo una comparación como cuando uno va de vacaciones al exterior, pero siempre detrás de ese viaje hay una firma una certificación , pero eso no se pone en la balanza, entonces pareciera siendo más de placer, que como todo viaje tiene su momento de esparcimiento, porque no estas las 24 HS trabajando, pero bueno eso viene con todo lo otro, pero eso genera un poco de discordia entre distintos sectores, pero es propio de la cultura, eso es un tema a trabajar, para laburar más armoniosamente, esto mismo no ocurría cuando estamos en la Fuerza Aérea porque la gente ya se conocía, ya sabía que había en cada cosa, no había esta cuestión de resentimiento.

### **Entrevista a Luis Funes Director Proyectos de Navegación Aérea**

Brindar datos personales, cargo profesión, indicar fecha a partir de la cual se encuentra en funciones en la Administración Nacional de Aviación Civil.

Si bien esta nueva organización se inició en el año 2009 desde su traspaso de la Fuerza Aérea. ¿Cuál fue su visión de este organismo al momento de hacerse cargo en sus funciones?

*En la nueva Administración, tuve la oportunidad de integrar un GRUPO DE EXPERTOS ATM, dependiente de la Unidad de Planificación y Control de Gestión. En este grupo participe de proyectos muy importantes como; Servicio de Aproximación para el Aeropuerto Ezeiza y Aeroparque, en el enrutamiento de la Terminal de Buenos Aires (BAIRES CONTROL), en el Servicio de ATFM (Gestión de afluencia de Control de Tránsito Aéreo) y otros.*

*Mi visión y deseo fue **mejorar los SERVICIOS DE NAVEGACION AEREA**, ya que cuando fui Controlador de Tránsito Aéreo en el Centro de control de Área Ezeiza, tuve la oportunidad de reconocer las debilidades del Sistema.*

Nuestro estudio e investigación trata sobre cambios organizacionales y evidentemente esta palabra fue y aun continua siendo el eje preponderante en la administración.

¿Cuáles han sido los principales cambios introducidos en la organización en materia de estructura orgánica y de incidencia directa en las personas?

*Si bien hay cambios en la Administración, como, tecnología y capacitación del personal, aunque debo resaltar que los compartimientos de estancos en los diferentes sectores que no permitió avanzar con aceleración y eficacia de los proyecto en general. Con respecto en la*

*organización en materia de estructura orgánica, pienso, que deberían reglamentarse con la finalidad de la aceleración, precisión y un monitoreo integrado por las diferentes aéreas.*

¿Cuáles han sido los mayores obstáculos para llevar a cabo los cambios en materia de estructura orgánica?

*Cuando la administración asume un Proyectos muy importantes, y si bien hay procedimientos que todas las aéreas que deben seguir para alcanzar estos objetivos, entiendo que falta una **integración** personalizada de todas las Direcciones para trabajar juntos.*

¿Cómo se lleva a cabo el proceso decisorio en un cambio organizacional? (desde el año 2009 en adelante)

*La OACI (Organización de Aviación Civil Internacional), ha recomendado a todos los países miembros a participar y seguir el **Plan Mundial de Navegación Aérea**, trabajar e **integrarse** en la región Sud América (SAM Perú), con el objetivo elaborar y mantener actualizado un **Plan Nacional de Navegación Aérea (PNNA)** para nuestro país.*

Teniendo en cuenta que, durante muchos años la Fuerza Aérea ha administrado, controlado, fiscalizado, etc. la integridad de los servicios de tránsito aéreo. ¿Cuáles cree que fueron las causales que originaron este cambio?

*Si bien, en la mayoría de los países en el mundo, los **Servicios de Navegación Aérea**, son administrados por organismos civiles, entiendo que el cambio en nuestro país fue político.*

¿Qué balance hace hoy sobre lo realizado y lo que falta realizar?

*Hasta hoy, los cambios fueron muy lentos, aunque con las metas correctas. Fortalecer la capacitación y entrenamiento del personal con objetivos de acuerdo a los procesos. Adquirir tecnología de última generación, (actualizado a nivel mundial), tanto del personal operativo y administrativo.*

### **Entrevista a Oscar Villabona Director Nacional de Servicios de Navegación Aérea**

Brindar datos personales, cargo profesión, indicar fecha a partir de la cual se encuentra en funciones en la Administración Nacional de Aviación Civil.

Oscar Villabona, Director de Inspecciones Aeronáuticas. Trabajando en la ANAC desde su creación 01 julio 2009.

Si bien esta nueva organización se inició en el año 2009 desde su traspaso de la Fuerza Aérea. ¿Cuál fue su visión de este organismo al momento de hacerse cargo en sus funciones?

La visión que he tenido siempre de este organismo es que la ANAC es Autoridad Aeronáutica. Unidad rectora de la aviación civil.

Nuestro estudio e investigación trata sobre cambios organizacionales y evidentemente esta palabra fue y aun continua siendo el eje preponderante en la administración.

¿Cuáles han sido los principales cambios introducidos en la organización en materia de estructura orgánica y de incidencia directa en las personas?

Se vivieron dos cambios inéditos en materia aeronáutica, el primero la creación de ANAC y el segundo a los dos años el decreto 1840, y el tercero a siete años de la creación ANAC el paso a la EANA. Cambios sustanciales existieron pocos, quizá el más notable es la perdida aparente del estado militar, y la posibilidad de acceder a otras instancias de carrera profesional.

¿Cuáles han sido los mayores obstáculos para llevar a cabo los cambios en materia de estructura orgánica?

Los mayores obstáculos hoy es el Ministerio de Modernización y antes fue la Subsecretaria de Gestión Pública.

¿Cómo se lleva a cabo el proceso decisorio en un cambio organizacional? (desde el año 2009 en adelante)

Cargado de improvisación y desidia de gestión.

Teniendo en cuenta que, durante muchos años la Fuerza Aérea ha administrado, controlado, fiscalizado, etc. la integridad de los servicios de tránsito aéreo. ¿Cuáles cree que fueron las causales que originaron este cambio?

Las fuerzas extrínsecas ubicadas en la industria aeronáutica y los sensibles cambios en los modelos de explotación.

¿Qué balance hace hoy sobre lo realizado y lo que falta realizar?

Es un proceso que puede durar algo más de 10 años, si se refuerza la gestión pública y se organiza la meta organización alrededor de flujos medulares dinámicos quizá se alcancen los objetivos generales, que a mi entender es un todo armónico no funcional hasta hoy.