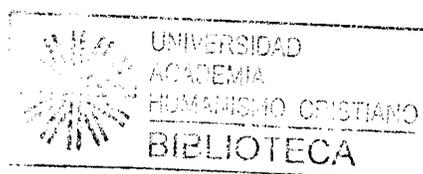


UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO  
ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS  
INGENIERIA DE EJECUCIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA



**GOBIERNO ELECTRÓNICO Y CULTURA  
ORGANIZACIONAL  
EL CASO DE LA OFICINA DE INFORMACIONES  
RECLAMOS Y SUGERENCIAS DEL MINISTERIO DE  
VIVIENDA Y URBANISMO  
(OIRS MINVU)**

**PROFESOR GUÍA; MAURICIO ESPINOSA CERPA  
ALUMNO : CARLOS MERCADO ALVEAR**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE: INGENIERO DE EJEC. EN GESTIÓN PÚBLICA  
TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE: INGENIERO DE EJEC. EN GESTIÓN PÚBLICA**

**SANTIAGO  
SEPTIEMBRE 2003**

*A mi esposa Angélica y a mi hijo Ignacio,  
que sin su amor y apoyo este trabajo  
no hubiese sido posible.*

# **INDICE**

<b>CAPITULO I</b>	<b>4</b>
<b>Introducción</b>	<b>5</b>
Planteamiento del Problema	9
Justificación del Problema	10
<b>CAPITULO II</b>	
<b>Marco Teórico</b>	<b>11</b>
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	12
El Ministerio de Vivienda y Urbanismo en la Actualidad	15
¿Por qué se crean las Oficinas de Informaciones Reclamos y Sugerencias (OIRS)?	16
Misión	18
Servicios Otorgados	19
Sociedad de la Información (S.I)	20
Tecnologías de la Información y La Comunicación (TIC)	21
Internet y World Wide Web (WWW)	22
Gobierno Electrónico	24
Marco Teórico para el análisis del Gobierno Electrónico	25
Administración Pública y Gobierno Electrónico En Chile	27
Marco Institucional del Gobierno Electrónico	29
Gobierno Electrónico en la OIRS MINVU	32
Proceso de Incorporación de tecnologías e-Ministerio	35
Principios orientadores del e-Gobierno en el MINVU	36
Impacto del Modelo Sistema de Inscripción y Postulación a Vivienda (SIPvi)	37

Gob. Electrónico y estrategia de RR.HH en el MINVU	38
Proyecto de Reforma y Modernización del Estado	39
RR.HH. y Reforma Administrativa	41
Cultura Organizacional	43
Características principales de la Cultura Organizacional	45
¿Las organizaciones tienen culturas uniformes?	46
Formación de las Culturas Organizacionales	49
Elementos constitutivos de la Cultura Organizacional	50
Elementos críticos que conforman la Cultura Organizacional	53
Valores Laborales	54
Factores asociados a lo Socio Cultural	57
Elementos asociados a la Estructural Organizacional	59
La implantación del Gobierno Electrónico como proceso Organizacional y técnico	62
El impacto organizacional	64
La transformación en la Administración Pública	67
La integración de los procesos, las estructuras y los sistemas de información	69
La Productividad	71
Relación entre cultura organizacional y Gobierno Electrónico	74
Una organización mas horizontal, democrática y participativa	75
Una nueva forma de trabajar	76
Una nueva forma de comunicarse	77
La comunicación interna	78
La comunicación externa	79
Hipótesis	81

<b>CAPITULO III</b> <b>Marco Metodológico</b>	82
<b>CAPITULO IV</b> <b>Resultados y Análisis</b>	89
<b>CAPITULO V</b> <b>Conclusiones</b>	102
Bibliografía	112

**CAPITULO I**  
**INTRODUCCIÓN**

## INTRODUCCIÓN

*Las Oficinas de Informaciones Reclamos y Sugerencias (OIRS), son creadas por el D.S. 680 del 21 de Mayo de 1990, el objetivo principal por el cual se crean estas Oficinas es la incorporación de la ciudadanía a los procesos de participación, de manera que los ciudadanos jueguen un rol determinante en el control de la gestión de los organismos que integran la Administración del Estado*

*Las Oficinas de Informaciones Reclamos y Sugerencias intentan cubrir las necesidades y demandas de la ciudadanía respecto de información y orientación requeridas para acceder a los distintos beneficios que ofrecen los Servicios Públicos, con especial atención a los sectores mas pobres de la sociedad Chilena. Por otro lado estas Oficinas intentan contribuir positivamente como agentes catalizadores de las demandas que conlleven a un mejoramiento sustantivo en la calidad de los servicios y las políticas públicas implantadas por el Gobierno.*

*La Oficina de Informaciones Reclamos y Sugerencias del Ministerio de Vivienda y Urbanismo fue creada en Junio de 1992 cuyas funciones y características particulares se verán mas adelante con mayor detalle.*

*En 1994 se crea el Comité interministerial de Modernización de la Gestión Pública , que tiene por misión , impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores de los distintos ministerios y proponer al Presidente de la Republica iniciativas sobre la materia.*

*Este comité diseña el Plan Estratégico de la Gestión pública del período 1997-2000, donde se definieron directrices , prioridades y fundamentos para promover en el aparato público las transformaciones necesarias.. El objetivo Central de este Plan es "Optimizar la calidad de la atención al usuario " . Para dar cumplimiento a este objetivo se genera el Programa de " Calidad de Servicio y Participación Ciudadana" que define entre otras líneas de acción la creación, implementación y/o mejoramiento de las Oficinas de Información Reclamos y Sugerencias en todos los Ministerios y reparticiones del Estado.*

*El avance de la tecnología y las comunicaciones, y en el contexto de la globalización y la inserción de Chile en el mundo han demandado la necesidad de generar nuevas políticas en el ámbito de la modernización de la gestión pública, sustentado en el D.S. N° 321 del 18 de Junio de 1998 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que crea la Comisión Nacional para las nuevas tecnologías de información y comunicaciones (NTIC) , en este mismo sentido, los instructivos Presidenciales de Abril y Mayo de 2001 sobre uso de Internet el primero y sobre Gobierno Electrónico el segundo.*

*El instructivo de Abril de 2001 asume un compromiso con los organismos del sector público y destaca como una de las prioridades del plan de Modernización del Estado el desarrollo y masificación de la Internet.*

*Este instructivo establece expresamente “Una política Nacional para la participación activa de los organismos públicos en el uso de Internet”.*

*El segundo instructivo, de Mayo de 2001, establece claramente el uso del Gobierno electrónico, definido como: “Uso de las tecnologías de información y comunicaciones para mejorar los servicios de información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público , impulsando un proceso de profundización de la democracia a través de la participación ciudadana.*

*Dentro de este proceso de incorporación tecnológica en la gestión , los funcionarios públicos juegan un rol primordial, pues son éstos los encargados o responsables de concretar mediante su participación en el trabajo al interior de los entes públicos las políticas que el Gobierno tiene incorporada en su agenda pública en términos de la simplificación de trámites, reducción de tiempos de espera y el mejoramiento de la gestión en general, lo que el Gobierno a denominado Gobierno Electrónico y corolario de esto la aplicación de la tecnología, estos dos últimos aspectos considerados temas*



*Resulta interesante entonces, descubrir como los empleados públicos, en este caso específico de la OIRS MINVU, se comportan frente a este nuevo paradigma de gestión pública, es decir, como la Cultura Organizacional logra o no adaptarse a estos nuevos desafíos. De lo anterior surgen algunas interrogantes, como por ejemplo..*

*¿Cuáles son las principales características o elementos críticos que dan forma y sello propio a la Cultura Organizacional de esta Institución Pública?.*

*¿Existirá una real motivación de los funcionarios en cuanto a la aplicación del Gobierno Electrónico?*

*¿La Cultura Organizacional a estudiar será lo suficientemente flexible para su adaptación a los nuevos esquemas?*

*En este sentido esta investigación pretende identificar los elementos de la Cultura Organizacional que se ven afectados a partir de la implementación del Gobierno Electrónico en la Oficina de Informaciones Reclamos y Sugerencias de este Ministerio.*

*Por otro lado se abordará también en este trabajo las principales inferencias que conllevan la implantación de las sistemas informáticos producto de las políticas de Gobierno Electrónico y manejo de la tecnología respecto de Gestión en esta Unidad específica de esta Secretaría de Estado.,*

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

**¿QUÉ ELEMENTOS DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL SE VEN AFECTADOS A PARTIR DE LA IMPLEMENTACION DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN LA OFICINA DE INFORMACIONES RECLAMOS Y SUGERENCIAS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (OIRS MINVU)?.**

### **OBJETIVOS DEL ESTUDIO:**

1. DIAGNOSTICAR LA GESTION DE LA OIRS DEL MINVU.
2. IDENTIFICAR LOS ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN LA CULTURA ORGANIZACIONAL DE LA OIRS MINVU
3. DETERMINAR DE QUE MANERA LA APLICACIÓN DEL GOBIERNO ELECTRONICO REPERCUTEN EN LA GESTION DE LA OIRS DEL MINVU A TRAVÉS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN A DICHA CULTURA ORGANIZACIONAL

## **JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA**

Bajo el contexto actual de modernización del Estado y los intentos del gobierno en pro de dicha modernización, a cobrado relevancia predominante el uso masivo de la informática y de la Intranet-internet al interior de los organismos públicos que comprenden la Administración Pública Chilena.

Existe una amplia gama de variables que inciden altamente en la aplicación y uso eficiente del Gobierno Electrónico en el desarrollo de los procesos inherentes al quehacer cotidiano de las instituciones públicas. Una de ellas la constituye la Cultura Organizacional, factor fundamental, en todo proceso de cambio.

Resulta interesante establecer de que manera la aplicación del Gobierno Electrónico ha influido en los comportamientos hasta ahora tradicionales, de los funcionarios de la Oficina de Informaciones Reclamos y Sugerencias de esta Secretaría de Estado, en el desarrollo y ejecución de las actividades cotidianas en el desempeño de su trabajo.

Este estudio permitirá identificar si existe una coherencia entre las nuevas políticas de Modernización del Estado – en el marco de la incorporación del Gobierno Electrónico- al interior de esta OIRS y las políticas de intervención en cuanto a los aspectos vinculados entre la incorporación tecnológica y las entidades responsables de potenciar estas nuevas herramientas de gestión al interior del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en el caso particular de la OIRS MINVU, De tal manera que puedan establecerse instrumentos de medición a fin de evaluar las actividades de capacitación, en el caso de que existan, o reformularlas a fin de optimizar los recursos humanos y materiales de este Ministerio.

**CAPITULO II**  
**MARCO TEORICO**

## MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

### *Misión*

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo tiene por misión:

*“CONTRIBUIR A MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LOS CHILENOS Y CHILENAS, TRABAJANDO PARA SATISFACER SUS NECESIDADES HABITACIONALES Y HACIENDO DE LAS CIUDADES LUGARES APROPIADOS PARA VIVIR Y DESARROLLARSE”*

### **Antecedentes Históricos:**

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), es creado al amparo de la ley 16.391 (16/12/1965) durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva. Esta ley establece además los servicios que lo integran, sus atribuciones y funciones. También se crean el Consejo Nacional de la Vivienda, La Corporación de Servicios Habitacionales, sucesora legal de la Fundación de Viviendas y Asistencia Social, ex Instituto de la Vivienda Rural y la Corporación de Mejoramiento Urbano.

Con la creación del MINVU, se busca abordar con mas fuerza el problema habitacional de la época con políticas como “Operación Sitio” (construcción de viviendas de 27 a 30Mts<sup>2</sup>) y la denominada “Operación Tiza” (se entregaba un sitio) a través de este sistema se entregaba a las familias sitios urbanizados a fin de que ellos mismos construyeran sus viviendas, imprimiendo un fuerte énfasis a la participación popular, fomentándose por medio de la agencia Estatal creada para estos efectos llamada “Consejería Nacional de Promoción Popular”, la que funcionaba en todo el país en el ámbito urbano.

Las principales Instituciones durante este período fueron:

**Consejo Nacional de la Vivienda:** organismo consultivo del Ministerio que podía recomendar medidas y proyectos para el desarrollo de la política habitacional.

**Corporación de la Vivienda (CORVI):** Empresa autónoma del Estado, encargada de la proyección y ejecución de obras de urbanización y Construcción de viviendas.

**Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT):** Empresa autónoma del Estado encargada de atender a los adquirentes de vivienda y pobladores, asignar, administrar y vender sitios y viviendas; orientar, educar y prestar asesoría técnica en materia de vivienda a los particulares y, especialmente, a las cooperativas de vivienda y servicios habitacionales. Encargada de la administración de las "cuotas de ahorro" en el Sistema de Plan de Ahorro Popular (PAP) para otorgamiento de préstamos habitacionales, entre otras cosas.

**Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU):** Empresa autónoma del Estado, encargada de la remodelación y mejoramiento de ciudades y de asociarse con municipalidades y empresas privadas para la realización de proyectos de desarrollo y mejoramiento urbano.

**Corporación de Obras Urbanas (COU):** Empresa autónoma del Estado, encargada fundamentalmente de la ejecución de obras de pavimentación urbana y servicios sanitarios.

**Caja Central de Ahorro y Préstamo:** organismo autónomo encargado de la supervigilancia de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, instituciones que tenían por objeto fomentar el ahorro y propender a la adquisición y edificación de viviendas, y de la aplicación de las normas legales que la regían.

Durante el Gobierno del Presidente Salvador Allende Gossens la política sectorial estaba centrada fundamentalmente en la construcción y reparación de viviendas y el mejoramiento de las condiciones habitacionales, otro objetivo de importancia era la generación de empleos consecuencia directa o indirecta de la construcción.

La atención prioriza a los sectores más pobres, se realizó mediante la construcción y urbanización dirigida y también a través de la modificación de la reglamentación del régimen de postulaciones y asignaciones de viviendas a través del sistema Plan de Ahorro Popular (PAP), la derogación de la reajustabilidad establecida para los dividendos CORVI, CORHABIT, y de las Cajas de Previsión.

Durante este período, un interés especial por la construcción directa por parte de CORVI y CORHABIT, motivó al MINVU a dictar el D.S. N° 549 (Mayo 1971) que creó departamentos de ejecución directa de ambas corporaciones.}

A partir de 1973 el MINVU sufre una serie de modificaciones producto de un proceso de reorganización y reordenamiento administrativo, estas reformas administrativas se describen mediante las siguientes legislaciones:

**D.L. N° 44 (12.10.1973)** Reorganiza el Ministerio de Vivienda y Urbanismo Este DL declara la reorganización el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, sus Servicios dependientes, la Corporación de la Vivienda (CORVI), la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), la Corporación de Obras Urbanas (COU), la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), la Caja Central de Ahorro y Préstamos, la Empresa de Agua Potable de Santiago y la Empresa de Agua Potable El Canelo, dando origen a los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) entes autónomos con personalidad jurídica propia y descentralizados, encargados de la ejecución y fiscalización tanto en la construcción de viviendas como de obras urbanas.

**D.L. N° 575 (13.07.1974)** Establece que los Ministerios se desconcentrarán territorialmente mediante Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) a las que les corresponderá ejecutar las políticas regionales y coordinar la labor de los servicios de su sector de acuerdo a las instrucciones del Intendente Regional y con las normas técnicas de los respectivos Ministerios.

**D.L. N° 1.305 (04.03.1976)** Reestructura el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), desconcentrándose territorialmente a través de una Secretaría Ministerial Metropolitana y Secretarías Regionales Ministeriales. fijándose las funciones y atribuciones que corresponden a esta Secretaría de Estado y a los nuevos servicios que se relacionan con el Supremo Gobierno a través del MINVU.

### ***El Minvu En La Actualidad.***

Durante el año 2001 se realizó un diagnóstico de la cartera hipotecaria, esto significó la revisión de los deudores morosos del SERVIU a raíz de los préstamos otorgados por esta institución para el financiamiento en el Programa de vivienda Básicas SERVIU creadas bajo el D..S. 62/84.

Los resultados de este estudio arrojaron un 80% de personas con morosidad<sup>1</sup> lo que repercute fuertemente en el Presupuesto Institucional. A Consecuencia de lo anterior se plantea una nueva estrategia Ministerial abarcando dos ámbitos de acción:

- 1) **Cartera Hipotecaria:** En este sentido, el objetivo central será recuperar lo adeudado a través de estrategias de incentivo en el pago de los dividendos por

---

<sup>1</sup> Personas que al momento de realizarse el estudio se encontraban con atraso en el pagos de los dividendos SERVIU.

parte de los deudores SERVIU, mediante concursos, convenios de pago con rebajas en las tasas de interés, entre otras iniciativas similares.

- 2) Nueva Política Habitacional: A partir del año 2002 se crean nuevos programas habitacionales en que se refocalizan los subsidios, destinando mayores recursos a los programas habitacionales que cubren la necesidad habitacional de los <sup>2</sup>sectores mas pobres de la sociedad Chilena éstos son:

- 1) Vivienda Social dinámica sin Deuda
- 2) Fondos Concursables para Proyectos Habitacionales Solidarios
- 3) Subsidio Rural
- 4) Atención Especial para el Adulto Mayor

#### **¿Por qué se crean las Oficinas de Informaciones Reclamos y Sugerencias (OIRS)?**

Las Oficinas de Información Reclamos y Sugerencias (OIRS) han sido creadas para hacer posible que los ciudadanos ejerzan su derecho a ser informados acerca de las Políticas y Programas Ministeriales y a su vez ser canal para que la comunidad presente sus reclamos y sugerencias con miras a introducir mejoras en la gestión.

Este deber de los Servicios Públicos de habilitar Sistemas de Información Ciudadana ha quedado establecido a través del Decreto Supremo N° 680 del 21 de septiembre de 1990, Ministerio del Interior

---

<sup>2</sup> Para postular a estos programas el postulante debe tener una Encuesta Cas II inferior a 564 Ptos éste acredita la situación de extrema pobreza en la Región Metropolitana según establece MIDEPLAN.

### **¿Qué son las Oficinas de Informaciones Reclamos y Sugerencias (OIRS)?**

Son unidades administrativas que deben contribuir a facilitar la atención de toda persona que realice gestiones en las entidades públicas, ya sea en el ejercicio de sus derechos o en cumplimiento de sus deberes, orientándola, informándola y atendiendo sus reclamos y sugerencias, con el propósito de que reciba los servicios que prestan las instituciones en las mejores condiciones de eficiencia y oportunidad.

La promoción de su desarrollo en la Administración Pública Chilena, constituye uno de los proyectos prioritarios del Programa de Calidad de Servicio y Participación Ciudadana, impulsado por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública

### **Oficinas de Informaciones Reclamos y Sugerencias del Sector Vivienda**

Las Oficinas de Información del Sector Vivienda y Urbanismo son el espacio de encuentro entre nuestro servicio y las necesidades informativas de la población y en especial de aquellos más pobres. Se trata de Oficinas capaces de responder materias de política ministerial del Sector.

En Junio de 1992, se crea en la Región Metropolitana la primera Oficina de Informaciones del Sector. Con posterioridad, continuaron implementándose en otras regiones. Estas Unidades forman parte del SERVIU. En la Región Metropolitana además hay una Oficinas de Nivel Central en el MINVU y las regiones V y IX que adicionalmente tienen OIRS en la Secretaría Ministerial de Vivienda.

### **Misión<sup>3</sup>**

Constituirse como el nexo necesario entre usuarios e institución, en una relación de confianza y credibilidad que acoge a las ciudadanas y ciudadanos en su derecho a Información y orientación de calidad. Atender de manera efectiva sus consultas, trámites y opiniones para acceder a las diferentes líneas de acción del sector, favoreciendo la integralidad en atención y la promoción del respeto y reconocimiento a la diversidad.

### **Objetivos Estratégicos**

- Entregar información y orientación a los usuarios ciudadanos, de las distintas políticas y programas del Sector, por medio de una atención de calidad, es decir efectiva, oportuna y respetuosa de la diversidad.
- Atender las consultas y trámites de los usuarios ciudadanos favoreciendo la integralidad de la atención, a través de la información y derivación oportuna hacia otras instituciones públicas y privadas cuando el usuario así lo requiera.
- Generar sistemas de recepción y respuesta a reclamos y sugerencias efectuados por los usuarios ciudadanos del Sector.

---

<sup>3</sup>La Misión y los Objetivos estratégicos determinada en el 4º encuentro nacional de Jefes de OIRS celebrada en Santiago en Mayo de 2002

### **Servicios Otorgados**

- Información y orientación respecto a políticas y programas ministeriales.
- Orientación y/o iniciación de trámites asociados a inscripción, postulación, asignación, regularización, etc.
- Información sobre resultados de postulaciones a todos los programas ministeriales.
- Información y orientación sobre Ley de Copropiedad a Condominios de Viviendas Sociales.
- Información y orientación sobre Sistema de Movilidad Habitacional
- Recepción, curso y respuesta a sugerencias, reclamos y felicitaciones de los usuarios del sector.
- Realiza charlas informativas en terreno a solicitud de Comité de Allegados, Organizaciones sociales, Sindicatos e Instituciones Públicas y Privadas. Atención preferencial a dirigentes sociales. Orientación y recepción de denuncias sobre Construcción y Calidad de la Vivienda. (sólo en Oficinas de Información de V, VIII, IX, XII y Región Metropolitana)
- Orientación sobre derivación en temas referentes a otras Instituciones Públicas.
- Entrega de florecería
- Inscripción a los distintos programas habitacionales

### **Sociedad De La Información (Si).**

Existen varias aproximaciones al concepto de Sociedad de la Información (SI). La expresión SI se ha desarrollado principalmente en el entorno Europeo, y que en los EEUU ha tenido mucho éxito el término paralelo *Digital Economy* o Economía Digital. Esta consideración en el entorno norteamericano implica que *“ese modelo conceptual asociado privilegia, sobre todo, la mejora del funcionamiento del mercado, que es el que ha de permitir la emergencia de todos los nuevos servicios y actividades que las TIC pueden generar”* (Jordana 1999;17) En definitiva, la idea asociada a la *Digital Economy* o Economía digital supone, esencialmente, *mercado que funcionen mejor, de manera que la información, principal recurso productivo de este nuevo periodo histórico, se distribuya de manera eficiente, eliminando incertidumbres y fortaleciendo la libre concurrencia de los actores en presencia para invertir y desarrollar mas rápidamente nuevas aplicaciones e innovaciones”* (Jordana;1999)

Dada la multiplicidad de significados que se atribuyen a la SI, y ya que no se ha impuesto una definición comúnmente aceptada, en este trabajo se entenderá por SI *“un estudio de desarrollo social caracterizado por la capacidad de sus miembros (ciudadanos, empresas y Administración Pública) para obtener y compartir cualquier información, instantáneamente, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera”* (Telefónica;2001;176)

En definitiva, se presenta un concepto de SI que recoge sistemáticamente la idea de cambios que se extienden en todas direcciones, y no sólo lo que respecta al ámbito económico. Además, esta definición de SI es dinámica, ya que se inscribe dentro de un continuo proceso de cambio social, desencadenado por la generalización del uso de las TIC y de cuya evolución ha de hacerse un seguimiento. En este proceso son múltiples las actividades y agentes implicados e incontables sus potenciales beneficiarios, pero hay que tener presente también el riesgo de los excluidos por

motivos tecnológicos, el llamado *digital divide* o brecha digital, **de ahí la necesidad creciente de evaluación de cada uno de esos vértices.** Finalmente, se trata de una definición basada en el concepto de virtualidad real (Castells;1996), o lo que es lo mismo, la idea según la cual las TIC permiten un interconexión e identificación de la información desde cualquier lugar del planeta de manera instantánea.

### **Tecnologías de la Información y la Comunicación**

La Tecnología de la información y la Comunicación (TIC) podrían definirse como un conjunto de herramientas e infraestructuras utilizadas para la recolección, almacenamiento, tratamiento, difusión y transmisión de la información. Pueden distinguirse tres tipos, terminales, redes y servidores. En los servidores encontramos los contenidos (la información) y para acceder a ellos necesitamos un terminal (ordenador, teléfono móvil, televisión digital). Para alcanzar los contenidos desde un terminal necesitamos las redes de comunicaciones (redes troncales; fibra óptica y radioenlaces; redes fijas de acceso; cobre digital o mejorado –RDSL, ADSL- o sistema de cableado eléctrico) que se comercializan a través de los servicios de comunicaciones.

Desde una perspectiva más general, la literatura maneja dos grandes definiciones de TIC<sup>4</sup>. La visión amplia de TIC ha sido sintetizada por Banegas (2000): *“incluye el conjunto de actividades de investigación, desarrollo, fabricación, integración, instalación, comercialización y mantenimiento de componentes, subconjuntos, productos y sistemas físicos y lógicos, fundamentados en la tecnología electrónica, así como la explotación de servicios basados en dichas tecnologías, la producción y difusión de contenidos soportados electrónicamente y las aplicaciones de internet”*

---

<sup>4</sup> Banegas J. (2000) “Definición y concreción del hipersector de las tecnologías de la información en España”, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.

La segunda perspectiva considera como industrias proveedoras de Tecnologías de la Información (TI) las de *Hardware* para máquinas de oficina,

Equipos para el procesamiento y comunicación de datos, *software* y servicios. Define las TIC como la combinación de las TI y los equipos y los servicios de telecomunicación FITO(1999) (citado por Banegas 2000).

Existe una diferencia entre ambas posiciones que se encuentra en la atención o no de la industria electrónica, el sector de servicios audiovisuales y de la industria de contenidos dentro del sector TIC. La visión restringida de las TIC se refiere solo a las industrias fabricantes de equipos informáticos y de telecomunicaciones, al software y a los servicios informáticos y de telecomunicaciones. Por su parte la visión amplia implica que el sector TIC supone atender la totalidad de la industria electrónica (consumo, componentes, electrónica profesional y equipos informáticos y de telecomunicaciones), los servicios informáticos y de telecomunicaciones, los servicios audiovisuales y la industria de contenidos (Banegas, 2000)

### **Internet y World wide Web (WWW)**

Desde un plano netamente conceptual, Internet no es más que una red de redes de ordenadores capaces de comunicarse entre ellos a través de un lenguaje común, llamado TCP/IP (Castells,2001). Desde un plano técnico, Internet opera dividiendo la información en pequeñas partes autónomas e independiente, llamadas paquetes y transmitiendo esos paquetes desde el origen al destino a través de diferentes caminos disponibles (Abate,2000).

Dentro de los límites del presente trabajo lo más interesante es contrastar desde una perspectiva organizativa la existencia de una clara oposición entre, por un lado, el concepto jerárquico y lineal comunicaciones basadas en la conmutación de circuitos, las tradicionales comunicaciones telefónicas y por otro, la conmutación de

paquetes en la que se fundamenta Internet, ya que en este último caso la comunicación entre origen y destino es posible gracias a una red, que ofrece vías alternativas no jerarquizadas para cada uno de esos paquetes que componen la información (Abate, 2000).

La WWW es un servicio más de los ofrecidos a través de Internet. Nació en el CERN<sup>5</sup> en 1991 de la mano del físico Tim Berners-Lee. Desde un plano técnico, las páginas Web componen un entorno gráfico basado en el contexto de hipertexto<sup>6</sup> que opera dentro de Internet, apoyando presentaciones multimedia para transmitir, sonido, texto, video, datos, entre diferentes ordenadores con una interfaz amigable.

Desde un plano conceptual, parece que la WWW se distingue por la facilidad con la que se concretan la virtualidad real y el hipertexto, *“La WWW permite al usuario intercambiar e interconectar usando hipertexto. Este proceso permite al usuario crear un sistema interconectado, a veces interactivo, donde un documento recuperado de internet puede ser fijado para establecer un enlace con otro documento. Este enlace es activado cuando el usuario hace clic en un hotlink o hiperlink (una palabra, dibujo, o carácter destacado o subrayado dentro de un documento), que desencadena el enlace a otro documento situado en otro ordenador en otro lugar del planeta. El protocolo que permite estos enlaces es llamado hipertext transfer protocol (http) (Lawrence, 2000, 54-55)*

En conclusión, la WWW es el servicio que ha permitido la definitiva socialización de Internet debido a su interfaz amigable y su capacidad para hacer efectiva la virtualidad real. La red de redes Internet, desde su origen con el nombre de

---

<sup>5</sup> CERN: Organización Europea para la Investigación Nuclear (*Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire*..)

<sup>6</sup> Hipertexto e hipermedia, también llamados hipervínculos, se activan haciendo clic sobre una palabra subrayada o un gráfico resaltado en un página de Web. Al hacer clic sobre un hipervínculo se traslada a otro documento. Estos documentos pueden ser otras páginas de información, otros sitios Web, películas, fotografías o sonidos.

ARPANET a fines de los 60, era una red a la que estaban conectados, casi exclusivamente, ordenadores de investigadores, científicos, profesores universitarios y grupos libertarios. La herramienta fundamental que ha permitido su socialización, y por tanto, la propia aparición del Gobierno Electrónico es la WWW, que supone una expansión sin precedentes, internet se ha propagado dentro de la sociedad de manera inusual para cualquier otra tecnología precedente. 150 millones de personas tenían acceso a internet en diciembre de 1998 (3,7% de la población mundial), mas de 400 millones en Noviembre de 2000 (6,7%), casi 550 millones, en Febrero de 2002 (8,96%) (NUA Corporation,2002). Las previsiones mas conservadoras apuntan a 1.500 millones de usuarios en torno al 2005-2007 (Castells,2000).

### ***Gobierno Electrónico***

El Gobierno Electrónico es un fenómeno relativamente reciente que no ha sido claramente definido . Representa la rápida difusión de las TIC asociada a la agenda de reforma en la gestión de las Administraciones Públicas, de hecho, muchos consideran esos cambios como fundamentales en las estructuras sociales y de gobierno de muchos países (Menzel, 1998).

*De forma concreta, se ha definido Gobierno Electrónico como "La aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las Administraciones Publicas" (OCDE, 1998. Otras definiciones eliminan las limitaciones a ese concepto, manifestando que las relaciones pueden extenderse desde la conexión on-line , pasando por las PDA (Personal Digital Assistant), hasta llegar a la interacción y los mensajes instantáneos con sistemas IRC (internet Realy Chat) (Silcock, 2001).*

Una definición aun mas amplia de Gobierno Electrónico se refiere a la adopción de las TIC por las administraciones públicas, como diferentes vías a través de las que se conectan e interactúan con otras organizaciones y personas, especialmente

mediante sus páginas web, pero también a través del correo electrónico y otras herramientas como el teléfono móvil, los PDA, la video conferencia, intranets privadas, extranets, el cable, las ondas de radio, o el satélite (Criado y Ramilo, 2001). Desde esta perspectiva conceptual, la utilización de una definición más amplia se fundamenta en la previsión de un uso cada vez más integrado de las tecnologías, tal y como lo plantean varios autores.

### **Marco teórico para el análisis del Gobierno Electrónico**

Inicialmente, hay que subrayar que los estudios sobre el impacto de las TIC en la Administración Pública son relativamente recientes dentro de la literatura de las Ciencias Políticas y de la Administración. Resulta evidente que las Administraciones Públicas no han sido reacias al uso de las tecnologías, de hecho, desde la década de 1960 han sido usuarios asiduos, pero de una manera limitada conceptualmente. La informática se entendía como una actividad separada dentro de un departamento o entidad, dirigida por expertos, pero operacionalizada de una manera semejante a como se usaban las máquinas de escribir. Por ello, el uso inicial de *mainframes* u ordenadores personales tuvo un impacto limitado en las organizaciones y su gestión, sobre todo, teniendo en cuenta que fueron introducidos, generalmente, de manera que reforzaban los límites, estructuras y sistemas de poder existentes (Taylor, 1998).

La revolución asociada a las TIC habría cambiado esa realidad. Solo cuando se incorporan redes de ordenadores personales conectados entre sí, y capacidad para alcanzar, distribuir, compartir, generar información, en tiempo real, se puede hablar de potencial para importantes transformaciones en la gestión y organización de la Administraciones Públicas. En ese sentido, la incorporación y extensión de Internet abriría las puertas a impactos más serios en las estructuras organizativas y los modelos de gestión interna y externa propuestos por los gerentes y responsables públicos como líderes o campeones del cambio.

El gobierno Electrónico habría significado en la segunda mitad de la década de 1990 cambios similares a los acaecidos muy pocos años antes en el sector privado de la mano del comercio electrónico. En los años finales del siglo XX se produjeron transformaciones muy rápidas asociadas a las TIC, en la esfera gubernamental de numerosos países. En los estados Unidos, el movimiento de reinención del gobierno siguió su explícito objetivo de crear un gobierno que trabajase mejor y costase menos a través de la incorporación masiva de las TIC. De hecho, el primer informe Gore se puede considerar como uno de los primeros manifiestos a favor de la incorporación del Gobierno Electrónico (1993:114): *“En el futuro, el concepto de Gobierno Electrónico puede ir mas allá de transferir dinero y otros beneficios a través del uso de tarjetas de plástico inteligentes. Con una tarjeta chip, los participantes podrían recibir beneficios de asistencia pública, inscripción en cursos de formación, la tarjeta contendría información sobre la situación económica de los participantes y separadamente, rastrearía cuentas de beneficios, minimizando el fraude. El Gobierno Electrónico será más justo, más seguro, más responsable ante el cliente, y más eficiente que nuestros sistemas actuales, basados en papel”*.

Después de esa propuesta se han multiplicado los proyectos relacionados con el Gobierno Electrónico en todas las latitudes. La Unión Europea está liderando los cambios a través de su programa de acción *e-Europe*, recientemente renovado hasta el año 2005 en la cumbre de Junio de 2002 de Sevilla. En Australia, al menos tres cuartas partes de todas las declaraciones de renta son archivadas a través de Internet, Costa Rica, invierte mas per capita que muchos países mas desarrollados en ordenadores para las escuelas y formación para el profesorado, mientras que otros gobiernos de países en desarrollo, como los Malasia o Filipinas, han multiplicado sus inversiones en tecnologías de la información (Heeks,1999). El Gobierno Electrónico está todavía en vías de desarrollo , sin embargo, parece cada vez más evidente la existencia de una tendencia internacional hacia su implementación,

incluso en aquellas Administraciones Públicas en las que existe un largo camino por recorrer y las barreras son más intensas.

### ***Administración Pública y Gobierno Electrónico en Chile***

Para comprender mejor el uso de las tecnologías de información en las Instituciones del Estado, el origen del concepto de Gobierno Electrónico, es oportuno recordar algunos hechos que sirvieron como plataforma de lanzamiento para lo alcanzado hasta este momento.

En la década de los 70, se inicia en las instituciones de nuestro país la incorporación tecnológica con el surgimiento de las primeras computadoras de gran tamaño para el almacenamiento y procesamiento de los datos básicos y con el crecimiento de las telecomunicaciones. En los años siguientes comienza a masificarse el manejo de la contabilidad y el pago de las remuneraciones con apoyo de las tecnologías de información y comunicación. Ya en los años 80, los bancos intercambian la información de canje con el Banco Central y la Superintendencia del ramo mediante una red computacional.

En el año 1990, la mayoría de los principales Servicios Públicos cuentan con computadoras centrales para sus funciones internas. Entre el año 1990 y 1994 se incrementa con gran fuerza la cantidad de computadores personales en el sector público como apoyo para el trabajo de oficina en el Palacio de La Moneda, se crea una red de interconexión de computadores y un sistema para dar a conocer los resultados de las elecciones que involucra una red de Intendencias y Gobernaciones. En el año 1995, muchos Servicios conectan sus computadores personales a internet para obtener información y para el uso del correo electrónico y algunos de ellos establecen transacciones interactivos con sus usuarios (Servicio Nacional de Aduanas 1997 y Servicio de Impuestos Internos 1999).

A fines de la década se inicia la creación de paginas Web en los Servicios , informan acerca de su organización y actividades . Es así como desde 1995 en adelante se consolida una percepción generalizada respecto a considerar las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) como un recurso estratégico vinculado al proceso de modernización de la gestión pública

Durante este periodo también se inicia la modernización de varios Servicios Públicos que incorporan los conceptos de Planificación Estratégica y Gestión por resultados asociados al uso de la tecnología, algunos de estos Servicios reconocidos como líderes son : S.I.I., FONASA, Registro Civil, entre otros.

En 1994 se crea el Comité Interministerial de Modernización del Estado que impulsa importantes medidas para masificar la aplicación tecnológica, entendida como una herramienta estratégica para mejorar la gestión del Estado, el acceso a la información , la transparencia y eficacia del quehacer Institucional y favorecer la participación ciudadana, otorgando con ello una dimensión mas amplia del concepto de modernización.

Durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos se da un énfasis especial a la modernización tecnológica como una condición del desarrollo del país por ser una herramienta fundamental para favorecer el manejo eficiente de la gestión institucional y mejorar la relación de los ciudadanos con el Estado. Aspectos que el Presidente expresa en el discurso del 21 de Mayo de 2000 y que se ratifican en el Instructivo Presidencial sobre Gobierno Electrónico del 11 de mayo de 2001.

En este contexto el Gobierno electrónico es definido como :

*"El uso de las tecnologías de Información y Comunicaciones para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana".*

#### **MARCO INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO ELECTRONICO**

#### **GOBIERNO ELECTRONICO**

a)Comité de Ministros de las Nuevas tecnologías, presidido por el Ministro de Economía y Energía

Proyecto de Reforma y Modernización del Estado Ministros del Interior, Hacienda, SEGEGOB, SEGPRES.

Es así como surge la preocupación del gobierno Chileno específicamente por los gobiernos de la concertación en los últimos doce años por dar mayor énfasis y celeridad al proceso de modernización de la gestión pública.

#### **Gobierno Electrónico; Principales Avances**

En la etapa actual se ha tomado la decisión de avanzar en todos aquellos aspectos a mejorar y agilizar la Gestión interna de los Servicios y, con ello, la calidad de

atención que brindan a la ciudadanía. Asimismo, poner el acento en el fortalecimiento de la participación ciudadana en la Gestión, estableciendo canales que mejoren la relación entre los usuarios y las instituciones del Estado. De acuerdo a las directrices entregadas por el Presidente Lagos se definen cuatro grandes áreas:

1. Gobierno Electrónico
2. Simplificación de trámites y agilización de procedimientos.
3. Participación ciudadana y,
4. Mejoramiento Institucional del Sector Público.

La aplicación de la tecnología de la Información ha demostrado ser una importante Herramienta para mejorar la eficiencia y agilidad de las prestaciones Públicas, así como para favorecer la transparencia e información sobre el quehacer del Estado, orientándolas fundamentalmente a facilitar y mejorar la relación entre el Estado y la Ciudadanía. En la Actualidad existen 213 sitios Webs de Ministerios y Servicios Públicos y el 97,8 % de los Servicios Públicos tiene acceso a servidores de correo y conexiones a Internet.

En el 70 % de ellos es posible obtener información de trámites y en el 40 % se permite bajar formularios.

<b>Servicio de Correos acceso Internet</b>	<b>97.8 %</b>
<b>Poder obtener información de trámites</b>	<b>70 %</b>
<b>Bajar Formularios</b>	<b>40 %</b>

En lo relativo a la simplificación de trámites y agilización de procedimientos, el objetivo es lograr que los trámites que las personas deben efectuar ante organismos Públicos sean expeditos, simples y con un adecuado trato, de manera de evitar la

duplicación **de trámites**, las esperas y demoras. En este campo se busca avanzar en un decidido esfuerzo por incorporar la implementación de los trámites electrónicos a la gestión de Servicios. Hoy, no hay horas de atención ni locales específicos, se puede operar las 24 horas, todos los días, desde cualquier lugar, dentro o fuera del país, si la persona cuenta con acceso a Internet. El Portal [www.tramitefacil.cl](http://www.tramitefacil.cl) entrega información acerca de más de 1.300 trámites, que se espera aumentar por sobre los 1.400 en un futuro próximo, se puede acceder a 80 trámites o servicios en línea y es posible bajar 183 formularios. Además, se han implementado ventanillas únicas para realizar trámites para postulación a la vivienda y adquirir bonos FONASA y se han puesto en operación cerca de 200 infocentros a nivel nacional.

Para el período 2002- 2005 existe una agenda de trabajo que incluye la realización de importantes proyectos transversales y de impacto focalizado en este ámbito – entre ellos está la creación de la ventanilla única del ciudadano consumidor, el sistema de compras y contrataciones del sector Público ([www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl)), la creación de la ventanilla única de empresas a través de la que será posible resolver 34 trámites relacionados con la creación y funcionamiento de las empresas, un sistema nacional de información territorial para facilitar, coordinar y transparentar el manejo de información en esa área, un sistema de información para la Gestión Financiera del Estado y la instalación de 1.500 infocentros que posibiliten el acceso de todos los sectores a Internet. En este período deberán realizarse proyectos sectoriales de alto impacto, como la Factura electrónica del S.I.I. y la evaluación de impacto ambiental de la CONAMA, el sistema de apoyo a establecimientos subvencionados del Ministerio de Educación y educación vía Internet para el uso racional del medicamentos de I.S.P.

En este ámbito de la participación ciudadana, el propósito del proyecto de reforma y modernización del Estado es incorporar crecientemente la participación de los usuarios y ciudadanos en las tareas de los servicios, especialmente aquellos que

atienden necesidades colectivas, a través de cuentas públicas, consultas ciudadanas y la obligación de recibir y contestar oportunamente las peticiones de la ciudadanía.

En lo que respecta al mejoramiento Institucional del Sector Público, el objetivo es identificar los focos de ineficiencia y las soluciones político-administrativas que permitan resolverlos.

La línea de fortalecimiento de la calidad de la Gestión Pública se propone mejorar la calidad del Servicio que las Instituciones de la Administración Pública entregan a la ciudadanía, haciéndose cargo de la brecha existente entre la calidad esperada y la calidad recibida por los usuarios. Lo central en esta política es un cambio de mirada respecto de la relación estado-Ciudadano, pasando de un Estado que define ante si mismo sus obligaciones con la gente a uno que se coloca en el lugar de los ciudadanos y les reconoce derechos que pueden ejercer sobre las Instituciones Públicas.

### **Gobierno Electrónico en la Oficina de Informaciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo**

En este ámbito la OIRS de este Ministerio ha implementado sistemas de atención virtual y telefónica de manera de cubrir todas las instancias de consulta ciudadana en el marco de la incorporación de tecnología al servicio del ciudadano.

Es por ello, y en conjunto con la División de Informática es que se han diseñado instancias de participación a través de sistemas de consulta ciudadana en los campos antes señalados que se detallan a continuación:

- 1) Servicio Contáctenos
- 2) Servicio MINVU-Aló:

- 3) Registro Único de Inscritos (RUI)
- 4) Infobox
- 5) Sistema de Recalamos Sugerencias y Felicitaciones (SERSUF)

1) *Servicio Contáctenos*: Este servicio está inserto dentro de las nuevas funciones de esta OIRS, que se enmarcan dentro del Gobierno Electrónico de este Ministerio, este Servicio lo integran tres personas, dos técnicos y un profesional, estas personas se encargan de dar respuesta a las consultas realizadas por los ciudadanos usuarios de Internet y consultan a través de la página web del MINVU ([www.minvu.cl](http://www.minvu.cl)), Este servicio ha tenido un importante impacto en términos de atención ya que, mensualmente se responden 700 consultas promedio.

El Servicio Contáctenos comenzó a ser implementado a partir de Junio del año 2002, actualmente cuenta con el mobiliario y soporte técnico que hace viable su aplicación:

**Servicio MINVU-Aló**: Este corresponde a un servicio telefónico a través de la línea 600-646 88 256, por medio de este canal las personas pueden efectuar consultas respecto de los distintos programas tanto de vivienda (subsidios/ como así también de mejoramiento urbano Este servicio cuenta con cuatro opciones pregrabadas en que las personas tienen que seleccionar presionando la tecla del teléfono correspondiente a la opción elegida.

Estas cuatro opciones son:

- Opción 1: Fechas de postulación y resultados
- Opción 2 programas de vivienda y desarrollo del barrio
- Opción 3: Dejar mensaje para posterior devolución.
- Opción 4: Comunicarse con los operadores u operadoras.

Este sistema además permite generar estadísticas por consulta según programa habitacional, trasposos a operadores y dejar mensajes o consultas de los ciudadanos que no pudieron acceder a el servicio las que son devueltas al día siguiente por un funcionario de la OIRS.

**3) Registro Único de Inscritos (RUI):** Este sistema se comienza a implementar a partir de la puesta en marcha de la nueva política habitacional en Enero de 2003, en este registro deben inscribirse todas las personas que quieran postular a cualquiera de los subsidio habitacionales, de esta manera se identificará la demanda de viviendas creadas por el SERVIU y así también generar información respecto de comunas de preferencias, tipos de viviendas, valores, entre otros datos, base de datos que será facilitada a las empresas constructoras para focalizar la construcción de viviendas económicas en relación a las preferencias de las personas.

Actualmente el proceso de inscripción se hace de manera presencial en l OIRS del MINVU, sin embargo esta modalidad cambiará a partir del primer semestre del año 2004 en que los ciudadanos podrán inscribirse a través de internet desde cualquier lugar del país de manera de cumplir a cabalidad con los objetivos del e-Ministerio en el contexto de Gobierno electrónico...

**4) INFOBOX:** A través de este sistema las personas inscritas en el Registro Único de Inscritos, pueden acceder a la obtención de las distintas cartolas<sup>7</sup> requeridas por el MINVU ya sea para los procesos de de inscripción y de postulación a los distintos subsidios entregados por este ministerio, El principal objetivo de este sistema de autoconsulta es evitar los tiempos de espera de los ciudadanos para la obtención de este documento y otorgarles mayor autonomía en la gestión de dicho trámite del

---

<sup>7</sup> Comprobante mediante el cual la persona confirma su inscripción en el que están consignados sus datos personales y de importancia para los procesos de postulación a los distintos programas de este Ministerio.

mismo modo este sistema permite descongestionar la OIRS ya que a ella concurren diariamente cerca de 700 personas , a fin de entregar una óptima atención .

5) *Sistema de Reclamos Sugerencias y felicitaciones (SERSUF)*: Con la implementación de este sistema se quiere hacer aún más profunda la participación ciudadana en términos del control de gestión que ésta representa para todos los servicios de la Administración Pública, creando un sistema informático de reclamos mediante el cual las personas pueden acceder a través de las páginas web de los 13 SERVIU a escala nacional. Para estos efectos se creó una nueva estructura de administración, manutención y respuesta según el tema a los distintos reclamos que las personas hagan en las materias de competencia de este ministerio quedando formalmente establecido el deber de responder frente al derecho de los ciudadanos por una mejor atención a sus demandas.

#### **Proceso de Incorporación de Tecnologías e-Ministerio**

El principal responsable de incorporación de tecnologías en el MINVU (E-Ministerio) es el señor Eduardo González, Jefe de la División Informática (DINFO), cuya función principal es la de manutención y administración del soporte informático de este Ministerio.

En el contexto del e-Gobierno se ha diseñado un plan de cuatro años, desde el 2000 al 2004 durante los primeros dos años se han obtenido importantes resultados en materia de implementación tecnológica (ver Anexo 1).

Es importante que esta Secretaría de Estado a sido invitada producto de su destacado avance en estas materias a nivel Gubernamental en el ámbito de las TI a diversos eventos como la jornada de Formación de Directivos Públicos en que se expuso la estrategia aplicada hasta el momento. Del mismo el MINVU ha sido reconocido

como por importantes instituciones tanto públicas como privadas, es el caso de la Cámara Nacional de Comercio de Santiago y el premio a las mejores prácticas de INTEC y el Proyecto de Modernización del Estado.

### **Principios Orientadores del e-Gobierno en el MINVU<sup>8</sup>**

*Al alcance de todos:* Equidad en el acceso

*Amplitud horaria*

*Mayor Beneficio:* Gratuidad a menor costo que respecto a forma presencial.

Seguridad y privacidad en el Registro

*Desconcentración:* Administración, Manutención y actualización de las TI a cargo de los servicios e interoperatividad entre ellos.

*Jurisdicción electrónica:* Adaptación de los servicios para que las transacciones puedan ser efectuadas desde cualquier punto del país

*Transformador:* Modificación sustantiva de los procedimientos actuales.

*Evolutivo:* Es un proceso. Presencia, interacción, transacción y transformación.

### **Visión De Gobierno Electrónico En El Minvu**

En cuanto a la visión del MINVU en el contexto de la implementación del gobierno electrónico se tiene como premisas fundamentales a considerar en los proyectos informáticos, creados por la DINFO, tres elementos fundamentales que deben estar incorporados en toda iniciativa, pueden estar las tres, dos o a lo menos una de ellas para ser consideradas como ideas viables de aplicar.

Estas Premisas Fundamentales Son:

- A) **Perspectivas del Usuario:-** Que se traduce en una mejor calidad de la atención, una amplitud geográfica y horaria de la atención, es decir acceder a

---

<sup>8</sup> Estos principios fueron extraídos de Instructivo Presidencial sobre Gobierno Electrónico en la Administración Pública firmado por el presidente Ricardo Lagos (Fecher, Mayo 2001).

la información a las 24 horas del día, simplificación de tramites esto implicaría:- ventanilla única, tramites en línea y reducción de costo.

- B) Perspectivas Institucional:- Esto significa la descentralización y externalización de los procesos y eficiencia de los mismos. por otro lado una interacción de la información y por ultimo debe existir el soporte técnico de la gestión.
- C) Perspectivas externas:- intercambio de la información, trabajo colaborativo, reducción de tiempo y de tramites, reducción de costos y beneficios mutuos ya sea con empresas privadas, publicas y municipalidades.

### **Impactos del Modelo Sistema Inscripción y Postulación A Viviendas (SIPvi)**

Aportes del modelo e-Ministerio transcurrido un año.

Uno de los impactos significativo de este modelo lo representa la reducción en tiempos de resultados de proceso subsidio habitacional a 4 meses.

Se amplio a 174 la red de receptores<sup>9</sup>. El 79% de los puntos de atención lo conforman Municipios, Cooperativas y Bancos que atienden el 15% de las inscripciones y el 10% de postulantes.

Otro impacto importante lo constituye la cantidad de Municipios con convenio<sup>10</sup>. En la actualidad son 125 que equivalen al 72% del total de entidades receptoras, a esta misma fecha del 2002 eran 67 los Municipios con convenio.

---

<sup>9</sup> La conforman instituciones externas al MINVU que inscriben y postulan a las personas a los distintos programas habitacionales.

<sup>10</sup> Esto significa que pueden inscribir y postular en línea a los distintos programas que los ciudadanos opten directamente en las oficinas de viviendas de cada Municipalidad.

El impacto del SIPVI en la estructura del MNVU ha sido gradual y parcial, pues éste no ha realizado reajustes reales a la estructura organizacional producto de la optimización del recurso humano, ya que la incorporación de esta tecnología implica que las tareas desarrolladas antes de la implementación del SIPVI involucraban un mayor número de funcionarios en la ejecución de las tareas, actualmente con la aplicación de este modelo a disminuido el número de funcionarios que desarrollaban esa misma tarea, por ejemplo en la OIRS de la IX región antes eran 9 funcionarios que inscribían y postulaban, hoy esta tarea la realizan solo 6 personas. De lo anterior se desprende el hecho de que no se han desarrollado nuevas funciones como por ej.: la de fiscalización a las municipalidades al respecto señala el Sr. González se hace evidente la falta de comunicación y coordinación entre la División Informática y la División Administrativa.

### **Gobierno Electrónico y Estrategia de Recursos Humanos en el MINVU.**

El MINVU, se encuentra en un proceso de modernización con el objeto de optimizar el uso de los RRHH, financieros y técnicos para cumplir con eficiencia y eficacia los nuevos desafíos que se han planteado al servicio de la ciudadanía.

administración de recursos humanos relativas a la selección, contratación, desarrollo, mantención, remuneración y evaluaciones.

A partir del año 2002 se están implementando cambios importantes en los desafíos institucionales como consecuencia de la nueva política institucional como también al proceso de incorporación del gobierno electrónico en que esta involucrado el sector vivienda, lo que se traduce en un importante proceso de informatización de sus distintos sistemas de atención y de apoyo a su gestión.

En términos de modernización de la DIVAD, durante el año 2002 se implementa un sistema informático de RRHH, moderno e integrado para apoyar de desconcentración de la gestión y la mayor eficiencia de los procesos relacionados con el procesamiento de datos, y decisiones asociadas a personal, remuneraciones, capacitación, evaluación del desempeño y control de gestión en recurso humano.

Durante el año 2003 se llevará a cabo un estudio basado en el modelo de dotaciones y perfiles de competencia, cuyo principal responsable es el Sr. Cristian Rodríguez B. Jefe de la División Administrativa (DIVAD), de este Ministerio, quien delegó funciones de supervisión del proyecto a la Sra. Cecilia Díaz R. Jefa del Depto. RRHH. del mismo.

La DIVAD es la encargada a nivel nacional de la gestión de recursos humanos del MINVU, por lo que debe realizar todas las acciones y actos administrativos necesarios para el normal funcionamiento del servicio. En este ámbito, estudia e implementa políticas de

Este estudio del perfil de competencias permitirá identificar las habilidades de cada uno de los funcionarios para de esta manera crear perfiles de cargos para la selección y contratación de personal a fin de desarrollar una mejor gestión de acuerdo a los nuevos estilos impulsados por la incorporación e implementación del gobierno electrónico.

### ***Proyecto de Reforma y Modernización del Estado<sup>11</sup>***

El Gobierno del Presidente Ricardo Lagos se ha dispuesto modernizar el sector público a partir de un eje ordenador, consistente en la estructuración de un Estado de servicio a la ciudadanía. Para ello el proyecto comprende básicamente dos

---

<sup>11</sup> "Proyecto de Reforma y Modernización del Estado" (Enero, 2002)

líneas, la primera referida a las transformaciones de la estructura del sector público y la segunda centrada propiamente en la gestión de dicho sector, que para efectos de este trabajo es la que interesa y se profundizará.

Para hacer efectiva la modernización de la gestión pública el Proyecto ha estimado necesario concentrar a intervención en cinco ámbitos de importancia:

- a) *Institucionalidad Central*: E el campo de la coordinación central del gobierno - política, programática y presupuestaria- se preocupará redefinir las funciones que hoy ejercen y las relaciones existentes entre la Secretaría General de la presidencia, el Ministerio de Planificación y Cooperación, la Dirección de Presupuesto y la Subsecretaría de Desarrollo Regional así como situar aquellas funciones que hoy no tienen una clara ubicación. Asimismo, se reformulará la manera cómo como se ejerce el control sobre la Administración, articulando adecuadamente el rol de la Contraloría General de la república, la acción fiscalizadora de la cámara de Diputados, la jurisdicción contencioso - administrativa de los Tribunales de Justicia, el control ciudadano y las diversas disposiciones administrativas existentes.
- b) *Área económica productiva*: En este ámbito se abordarán los rediseños institucionales que se requiere en materia de competencia y regulación, fomento productivo, ciencia y tecnología, institucionalidad Agrícola y Empresas Públicas..
- c) *Área social*: En este campo existe en perspectiva la creación de una nueva institucionalidad que se haga cargo de la acción social directa del Gobierno, así como la reorganización de los ámbitos relativos a mujer, protección a la infancia, medio ambiente y recursos históricos.
- d) *Área territorio*: Los sectores comprendidos en este campo son infraestructura, Gestión de la ciudad, medio ambiente y recursos naturales y recursos históricos.

e) *Area cultural*: En este aspecto el principal desafío es la implementación y puesta en marcha de la nueva institucionalidad que se generará a partir de la implementación de la iniciativa legal que se encuentra en trámite en el congreso.

La aplicación del Proyecto de Reforma y Modernización del estado tiene el imperativo de hacerse cargo de las consecuencias que estas transformaciones tengan en el funcionariado, de manera que estos cambios se produzcan respetando plenamente los derechos de los trabajadores del sector público, involucrándolos en las conversaciones que en esta materia se desarrollen, y hacerse cargo de los nuevos perfiles profesionales y personales que se requieran.

El proyecto tiene su foco en la Gestión Pública, procurando alcanzar una gestión de los servicios basados en la eficiencia, la participación de la ciudadanía en ese proceso y la transparencia de la actividad Estatal. Un elemento transversal a las acciones necesarias para la modernización de la gestión pública es la incorporación de las *tecnologías de la información* y la comunicación a dicha gestión, creando para ello una institucionalidad electrónica definida como infraestructura electrónica del Estado regulada por un marco jurídico apropiado.

Más concretamente el proyecto considera tres dimensiones básicas dentro de la modernización de la gestión pública y que enfrentan tres problemas cruciales de toda gestión, proponiendo frente a ellas soluciones propias del sector público

### ***Recursos Humanos: y Reforma Administrativa***

Este es uno de los dos temas principales del presente estudio y es en este donde se puntualizará en lo que respecta al Proyecto de Reforma, en este sentido se busca lograr un desarrollo integral de los trabajadores del sector público. Esto se debe traducir en el mejoramiento de la calidad de vida de los funcionarios públicos, un

aumento de proyecciones de carrera para los trabajadores del Estado y en un cambio cultural en la Administración, orientando a los trabajadores hacia una actitud proactiva, especialmente en la calidad del servicio que el Estado entrega a la población. Tres son las iniciativas a desarrollar.

En primera instancia, está la dirigida a la totalidad de los funcionarios, en que se busca mejorar las condiciones de la carrera funcionaria, vinculándola a conceptos de productividad y competitividad, es decir, centrada en el mérito y no solo en la antigüedad, a ello es necesario agregar la flexibilidad necesaria en la gestión de recursos humanos, como una manera de asegurar un desempeño óptimo de cada funcionario. Estas materias son lideradas al interior del gobierno por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

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

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

### **Cultura Organizacional:**

La idea de concebir a las organizaciones como culturas (en las cuales existe un significado común entre sus integrantes) constituye un fenómeno bastante reciente. Hace diez años las organizaciones eran, en general, consideradas como un medio racional el cual era utilizado para coordinar y controlar a un grupo de personas. Tenían niveles verticales, departamentos, relaciones de autoridad, etc. Pero las organizaciones son algo más que eso, como los individuos pueden ser rígidas o flexibles, innovadoras y conservadoras.

Los teóricos organizacionales últimamente han admitido esto al reconocer el importante papel que la cultura juega en la vida de los miembros de una organización. Sin embargo resulta interesante que el origen de la cultura como una variable independiente que afecta las actitudes del empleado y el comportamiento se remonta a hace 50 años atrás a la noción de “*Institucionalización*”, esto significa que una organización adquiere vida propia a parte de la de sus fundadores y miembros (Robbins S.,1999).

En torno a este concepto existe una amplia gama de definiciones, a continuación se enuncian algunas de las más gráficas:

*“La Cultura Organizacional corresponde a un proceso de aprendizaje, elabora una estructura mental y social propias de creencias y valores que configuran un marco de pensamientos e ideas con el que se enfrentan al conocimiento de la realidad y lo evalúan” (Escalante G. Eduardo-Hevia Luis,1991).*

Esta definición apunta al carácter socializador de la Cultura Organizacional, describiéndola como proceso, es decir, que consta de etapas por las cuales los integrantes de una organización deben recorrer hasta adaptarse a fin de adquirir el conocimiento necesario para entender la organización y el medio que la circunda.

*“La cultura Organizacional expresa un modo de vida un sistema de creencias , expectativas y valores, una forma particular de interacción y de relación de determinada organización.” (Beckhard Richard, 1972).*

A través del conjunto de valores y creencias compartidos por los miembros de la organización, la Cultura existe a un nivel de abstracción y se caracteriza porque condiciona el comportamiento de la organización, haciendo racional mucha de las actitudes que unen a la gente, condicionando su modo de sentir, pensar y actuar.

*“El conjunto de presunciones básicas que comparte un grupo. Aprendidas como la forma de resolver los problemas de adaptación (externa) e integración (interna). Estas funcionaron suficientemente bien, son enseñadas a los nuevos miembros como la manera correcta de percibir, pensar y sentir, con relación a tales problemas”/ (Edgar Schein 1992).*

*“El modo como aquí hacemos las cosas” (Deal y Kennedy 1992)*

*“El patrón entrelazado de creencias, valores, practicas y artefactos que definen para los miembros quienes son y como se hacen las cosas. Cultura es un producto y un proceso. Como producto encarna la sabiduría acumulada de los antecesores. Como proceso esta en continua renovación y recreación por los nuevos miembros” (Collins 1994).*

De acuerdo a lo anterior podemos definir cultura organizacional como:

El conjunto de elementos inmateriales, tales como: misión, filosofía, valores, conceptos y conductas asimilados, compartidos y transmitidos por una organización, que la caracterizan en su entorno social y la distinguen en relación con otros grupos humanos.

Es importante señalar también, que si bien es cierto cada organización reviste su propia cultura, existen peculiaridades propias de los organismos del sector público, debido a su naturaleza jurídica y a la permeabilidad en cuanto a la influencia partidista (Clientelismo político) que afectan a las instituciones del Estado, aspectos que serán analizados mas adelante con mayor detención.

### **Características principales de la Cultura Organizacional<sup>12</sup>**

- ⇒ Innovación y toma de riesgos: El grado por el cual se alienta a los trabajadores a ser innovadores y tomar riesgos (Robbins S., 1999).
- ⇒ Atención al detalle: El grado en que se espera que los empleados demuestren precisión, análisis y atención al detalle
- ⇒ Orientación a los resultados: El grado en que la gerencia enfoca en lugar de en las técnicas y procesos utilizados por la gente al interior de la organización.
- ⇒ Orientación hacia las personas El grado en que las decisiones de la gerencia toman en cuenta los resultados en la gente dentro de la organización .
- ⇒ Orientación al equipo: El grado en que las actividades de trabajo están organizadas al rededor de equipos, en lugar de hacerlo en torno a individuos.
- ⇒ Energía: El grado en que la gente es emprendedora y no pasiva..
- ⇒ Estabilidad: el grado en que las actividades organizacionales prefieren mantener el statu quo a los resultados en la gente dentro de la organización..

---

<sup>12</sup> Robbins, Stphen p. "Comportamiento Organizacional Octava Edición San Diego University

Estas características corresponden a estudios recientes, y que son reflejo de culturas organizacionales altamente desarrolladas y típicas del postindustrialismo y que distan bastante con las culturas organizacionales de la Administración Pública caracterizadas por su rigidez y cuyas características se abordarán con mayor detención en las páginas del presente estudio.

Se podría establecer cierta relación entre cultura organizacional y satisfacción en el trabajo, no obstante se puede admitir, que la Cultura Organizacional corresponde a percepciones de los miembros respecto de la identificación de características particulares de la organización ya sea que les gusten o no, pues bien, Esto refleja que la cultura organizacional corresponde a un término descriptivo, lo que la diferencia de la satisfacción en el trabajo.

Las investigaciones acerca de la cultura organizacional han intentado medir la forma como los empleados visualizan la organización ¿Alientan al trabajo en equipo?, ¿Recompensan la innovación?, ¿Ahoga la iniciativa?.

Por el contrario la satisfacción en el trabajo busca medir las respuestas afectivas frente al ambiente laboral, se ocupa los sentimientos de los empleados en cuanto a expectativas, recompensas y cosas similares, sin duda los dos términos tienen características comunes, se debe tener en cuenta que el término Cultura Organizacional es un término descriptivo y el término satisfacción en el trabajo corresponde a un término evaluativo.

### ***¿Las organizaciones tienen culturas uniformes?***

Al hablar de Cultura organizacional se habla de una percepción común de los miembros de una organización, esto se hace explícito cuando se define la cultura como un sistema de significados compartidos (Robbins,1999).

Cuando la Cultura Organizacional se reconoce como un sistema, se debe considerar a ésta como el *sistema mayor* o "*cultura dominante*" (Robbins, 1996) y que también debe advertirse la existencia de subsistemas o sub-culturas que componen este macrosistema. Estas sub-culturas corresponden a los departamentos y secciones geográficas con culturas propias y que de acuerdo al enfoque sistémico de las organizaciones se denomina a esta característica como *principio de recursividad*. (Ver Fig.1)

Si las organizaciones no tuvieran culturas dominantes y solo estuvieran compuestas por sub-culturas, disminuiría ostensiblemente el valor de la cultura organizacional como variable independiente **ya que no habría una interpretación uniforme de lo que representa un comportamiento apropiado e inapropiado**. Es el aspecto de "significado compartido" de la cultura lo que la hace un instrumento tan potente para moldear y guiar el comportamiento. Sin embargo es preciso señalar que también existen sub-culturas capaces de moldear el comportamiento de los miembros de una organización.

#### *Funciones de la cultura*

1. La cultura organizacional desempeña diversas funciones (Robbins S.1999) al interior de una organización la que se pueden clasificar en:
2. Define fronteras: Es decir, crea distinciones entre una organización con respecto de las otras.
3. Transmite sentido de identidad: Crea sentido de pertenencia entre sus miembros.

4. Trasciende a los intereses personales: La cultura facilita la generación de un compromiso con algo mas grande que el interés personal de un individuo.
5. Otorga estabilidad: Incrementa la estabilidad social.
6. Pegamento social: La cultura ayuda a unir a la organización al proporcionar los estándares apropiados de lo que deben decir y hacer los empleados.
7. Mecanismo de control: la cultura sirve como un mecanismo de control y sensatez que guía y moldea las actitudes y el comportamiento de los empleados, es decir *“La cultura define las reglas del juego”*.

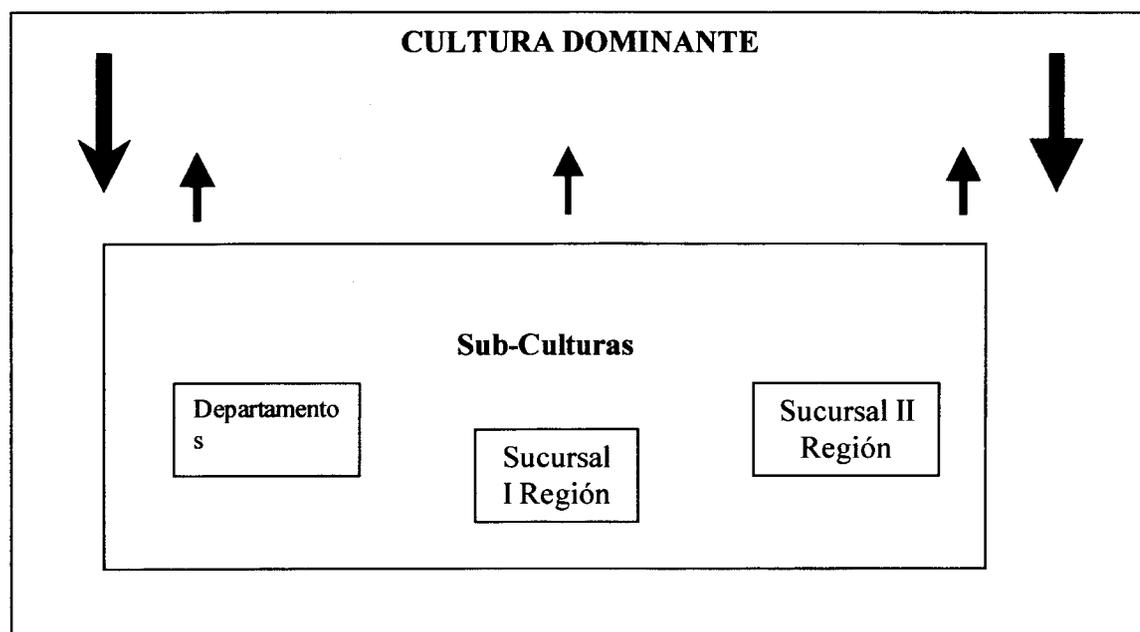
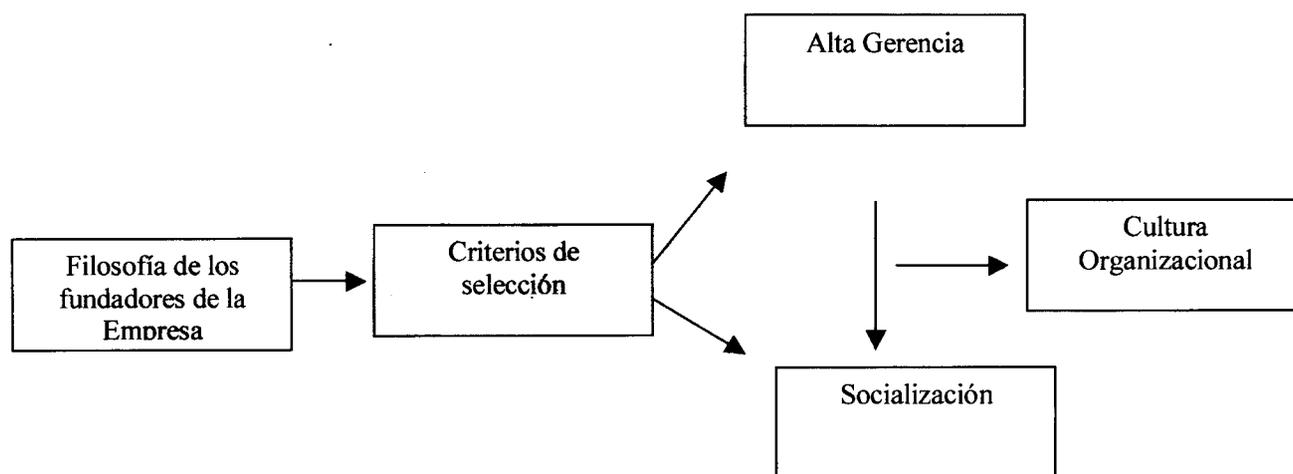


Fig. 1

### ***Formación de las Culturas Organizacionales :***

La Cultura Organizacional es producto de valores y la filosofía de su fundador (Robbins, 1999); en este sentido el autor afirma que este es un factor que influye fuertemente en los criterios a aplicar en torno a la contratación de los empleados de la organización. Asimismo, son las políticas empleadas por los altos directivos las que establecen el clima general de lo que es un comportamiento aceptable y de lo que no lo es. La forma en que se socializará a los empleados está sujeta tanto del éxito logrado en el proceso de identificación de los valores personales de los empleados respecto de los valores de la organización en el proceso de selección, como de la preferencia de la gerencia por los métodos a emplear para la socialización .(Robbins, 1999)



*Fig.2 Formación de las Culturas organizacionales*

### ***Elementos Constitutivos de la Cultura Organizacional***<sup>13</sup>

Se denomina elementos formadores de la Cultura Organizacional a aquellos que permiten a los empleados hacer una interpretación de la realidad y el producto de estas interpretaciones son aceptadas por todos los empleados como algo natural, y son repasadas en forma automática por éstos mismos. Los empleados aceptan y repiten estos elementos no por voluntad propia sino por el fuerte control que ejerce la misma cultura, que es bastante eficiente, y no permite que los empleados se aparten o pierdan coherencia con los mismos (Freitas, 1991).

#### ***Valores.***

Para algunos autores como Deal y Kennedy, los valores forman el corazón de la cultura, definiendo lo que es el suceso para la organización en términos concretas y también patrones que deben ser tomados por la organización como un todo. A partir de los valores podemos detectar las cuestiones que reciben prioridad, el tipo de información que es más relevante en las decisiones, las personas que son más respetadas, las áreas que ofrecen mayor ascensión dentro de la empresa, las características personales más valorizadas, los "slogans" que tratan de sintetizar las cualidades de la empresa al público externo, etc.

Cuando los valores personales y organizacionales son compatibles es mayor la tendencia en concordar que los mismos son basados en patrones éticos y también que la carrera es un factor de alta satisfacción personal, lo que, a su vez, hace que las presiones del trabajo afecten de forma menos substancial la vida fuera de él. Tanto los objetivos de la organización como los de los accionistas, clientes y funcionarios pasan a tener mayor significación e importancia cuando los valores son compartidos.

---

<sup>13</sup> Robbins, Stephen P. "Comportamiento Organizacional" Octava edición San Diego University

Algunos de estos elementos presentes en las Culturas Organizacionales son consideradas subproductos de los valores, según Robbins son los siguientes:

- **Historias:**

Corresponden a relatos que suelen contener una narración de acontecimientos acerca de los fundadores de la organización, la ruptura de reglas, éxitos de mendigos que se llegan a ser millonarios, reducciones en la fuerza de trabajo, reubicación de empleados y la forma como la organización maneja las situaciones. Estas experiencias unen el presente con el pasado y proporciona explicaciones y legitimidad a las prácticas actuales.

- **Rituales:**

secuencias repetidas de actividades que expresan y refuerzan los valores claves de la organización, indican que metas tienen mayor importancia, que persona es importante y cual no lo es,

En este sentido los ritos representan o se constituyen en referentes respecto de comportamientos esperados por la organización motivando mediante premios quienes considere exponentes de dichos comportamientos, como por ejemplo “El empleado del mes” por realizar determinada cantidad de dinero que la organización se había fijado como meta.

- **Símbolos materiales:**

Este aspecto de la Cultura Organizacional, representa la dimensión física o como denomina Edgar Schein “Los artefactos”. A este elemento de la cultura se le asocia con los niveles jerárquicos al interior de las organizaciones, según el tipo de mobiliario, oficinas privadas o compartidas, disponibilidad de vehículos propios, marcas y modelos, son elementos distintivos, según la jerarquía de los funcionarios al interior de una organización. Estos símbolos materiales comunican a los

funcionarios dentro de la organización, quien es importante, el grado de igualitarismo deseado por la gerencia de alto nivel y la clase de comportamientos (buscador de riesgo, autoritario, democrático, individualista, conservador, social), que es apropiado (Robbins, 1999).

- **Lenguaje:**

Cada organización según la actividad que en ella se realice se caracteriza por un lenguaje distinto, por ejemplo, en una fábrica de zapatos es diferente al de una industria automotriz en las cuales los funcionarios de cada una de ellas tendrán altamente interiorizados sus propias terminologías que les son propias.

- **Normas:**

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

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

- **Comunicación**

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

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

Fleury (1989) señala que la comunicación es necesaria en la creación de la cultura bien como en su transmisión y consolidación, siendo dada atención de forma

significativa en los modelos más modernos de gestión organizacional a través de los programas “puerta abierta”. Estos sistemas mejoran la comunicación en los dos sentidos pues al mismo tiempo en que es un medio donde el funcionario recibe más informaciones, también ofrece sus opiniones, sugerencias y aun sus reivindicaciones.

### **Elementos Críticos Que Conforman La Cultura Organizacional<sup>14</sup>**

Al respecto se puede hacer mención al estudio planteado por Robbins, en orden a los elementos de la Cultura Organizacional, que corresponde a un análisis certero respecto a los acontecimientos que dan sello propio a las organizaciones a través de sus culturas.

En este mismo sentido, es posible analizar desde la óptica de los valores, según Deal y Kennedy, un análisis respecto de los elementos críticos que configuran la cultura de las organizaciones y para el presente estudio se tomará como base los trabajos realizados Isidoro Falcman”*Modelos de cultura organización.al de la Administración Pública* “(2001). Y Ricardo Llanque Ferrufino “*Redes Sociales y Cultura Organizacional en las Entidades Públicas*” (1998)

---

<sup>14</sup> Falcman, Isidoro; “Modelos de cultura organizacional de la Administración Pública” (2001)

**VALORES LABORALES: "Son las convicciones que los miembros de una organización tienen en cuanto a preferir cierto estado de cosas por encima de otros" -Falcman (2001)**

Falcman en su obra subdivide los valores Laborales de acuerdo al siguiente cuadro:

<i>VALORES LABORALES</i>	<i>DEFINICIÓN</i>
<i>Valores laborales básicos</i>	<i>Mejora de ingresos, estabilidad laboral, ambiente físico agradable y nivel de stress.</i>
<i>Valores laborales Sociales</i>	<i>Buena relación de trabajo con el jefe, cooperación grupal y tiempo libre.</i>
<i>Valores laborales de reconocimiento</i>	<i>Crecimiento en la carrera, empleabilidad, valorización del trabajo, ser consultado por su superior, trabajar en una empresa importante.e.</i>
<i>Valores laborales de autoealización</i>	<i>Que el trabajo de uno sea importante para la organización, el trabajo creativo, que el trabajo implique tareas desafiantes, libertad en el ejercicio de las tareas , que el trabajo de uno sea importante para la comunidad., dejar huella, aprendizaje continuo en la realización de tareas y que los objetivos estén claramente definidos.</i>

Fig. 3

El conocimiento y la percepción respecto de los funcionarios de la administración pública, es que estos trabajan esencialmente para satisfacer sus necesidades básicas, es decir, para garantizarse un ingreso salarial y una estabilidad laboral. La actitud frente a los cambios que plantea la incorporación de la tecnología y de la modernización del Estado en general, es la de aferrarse al pilar y derecho sustancial del esquema laboral del Sector, que es la estabilidad del empleado público al respecto se puede deducir que los componentes tradicionales de la cultura organizacional pública tienden a limitar la capacidad de asimilar cambios y plantear nuevas alternativas. Por otra parte son estos mismos elementos los que actúan como

barrera para la absorción de los valores de autorrealización y reconocimiento (Ver Fig. 3).

Estos últimos, al estar insuficientemente integrados a la cultura organizacional, le son ajenos al empleado público, al punto tal, de ni siquiera llegar a reconocer y a expresar un claro deseo por ellos. Esto último estaría condicionando su actitud reticente frente al cambio. De esta forma los niveles de individualismo, definido como la necesidad de éxito y de enfrentamiento a desafíos personales, tiende a ser asociado con lo "privado" y en consecuencia como un valor contrario a la esencia de lo "público". Inversamente, se evidencia cierta tendencia a estimar valores a una cultura de tipo colectivista, lo cual explicaría la preeminencia de los valores sociales (Ver Fig. 3)

En otros términos, la organización de las relaciones laborales, en el sector público lejos de constituir un incentivo para la superación y el éxito individual, refuerza otros valores como el tener buena relación con el jefe, el ambiente físico favorable y la cooperación grupal. A ello se suman otras variables que no se pueden dejar de desconocer:

1° Las condiciones físicas laborales que tienden a ser por lo general poco confortables (Falcman, 2001).

2° El nivel de organización interna del empleado público que se traduce por ejemplo, en el nivel de organización gremial y solidaridad interna (Falcman, 2001).

3° El elemento político presente de la administración pública que tiende a influenciar en los niveles de paternalismo y clientelismo (Falcman 2001).

En síntesis se puede concluir:

1.- La cultura organizacional pública se nutre de valores laborales básicos y sociales, lo cual impacta en la escasa presencia de valores de autorrealización y reconocimiento (Falcman 2001).

2.- El sistema de valores indicaría que en la cultura organizacional tienen mayor preponderancia los valores asociados al colectivismo que al individualismo (Falcman 2001).

3.- La cultura organizacional pública ha moldeado de tal forma el sistema mental de los empleados públicos que estos tienden a aferrarse y defender los valores que la caracterizan frente a las situaciones de cambio (Falcman 2001).

4.- Variables contextuales, como la situación económica, las restricciones del mercado laboral y la imagen externa del sector público, reforzarían el sistema de valores laborales existentes (Falcman 2001).

5.- la jerarquía el nivel socioeconómico y el nivel de instrucción, influyen más en la selección de los valores que la edad y el sexo. De esta forma más allá de características generales del conjunto de la población, se puede señalar que los niveles de "tradicionalismo" tienden a ser más evidentes en los *empleados* que ocupan cargos jerárquicos bajos, con menos nivel socioeconómico y menos nivel de instrucción; y que la posibilidad de cambio tiende a ser percibido como traumático por los empleados de mayor edad, mientras que los más jóvenes presentan una mayor predisposición al mismo (Falcman 2001).

En la obra realizada por Llanque "Redes sociales y Cultura Organizacional en las Entidades Públicas" (1998), expone otra serie de elementos críticos que resulta importante hacer mención pues ratifican algunas situaciones que sobre todo en el último tiempo han sido materias de discusión y análisis respecto la transparencia y probidad de los funcionarios públicos, lo que repercute de manera negativa en lo que respecta a la implementación de la tecnología y el gobierno electrónico.

Llanque en su estudio caracteriza la Administración Pública de acuerdo a ciertos elementos constitutivos de su Cultura Organizacional los que serán detallados a continuación.

### **Factores Asociados a lo Socio-Cultural**

#### **Tolerancia social frente a la corrupción**

En primer lugar podemos mencionar un factor denominado Tolerancia social frente a la corrupción. Al respecto se puede inferir que el corrupto es aceptado socialmente al interior de los organismos públicos, por ser el más astuto, el que recibe coimas. De igual modo existe un amplio rechazo por parte de los funcionarios públicos a quienes realizan este tipo de actividad, es decir existe un doble discurso (doble moral), al corrupto se le reconocen una serie de atributos y aparentemente se le respeta cuando se está frente a él o sus amigos. Sin embargo a sus espaldas se denuncia sus actividades de corrupción. (Llanque 2002)

#### ***Lealtad Política***

Otro factor altamente reconocido en las instituciones de la Administración Pública la constituye un factor al que se le denomina Lealtad política. Este está estrechamente relacionado con el clientelismo político, vale decir como los empleados públicos logran sus cargos por militancia política, estos le deben lealtad al partido y no al público que sirven.

### ***Campo Social y Discursivo Dual***

Como los cargos son públicos y en ocasiones los jefes son de otros partidos políticos, la relación de adscripción grupal o integración al grupo, se consolida en un largo periodo de tiempo, a esto se le debe sumar el hecho que la estructuración de equipos de trabajo se dan en ocasiones por factores de poder e influencia política lo cual significa una suerte de campo social en el cual el individuo (el funcionario público) debe hacer uso de diversas estrategias, consolidar su relación con el jefe por una parte y sus compañeros de trabajo por otra a esta situación Llanque la denomina El campo social y discursivo dual (Llanque, 1998)

Con relación a lo anterior son identificables además ciertos comportamientos en algunos funcionarios públicos a lo que el autor señala como Patrones de conducta (Llanque 2002).

Al ser consideradas las entidades públicas “tierra de nadie” los patrones de conducta propias conllevan a un individualismo y político partidismo extremo, no se trabaja en torno al beneficio de la institución, sino al contrario, las entidades son consideradas como una forma de lograr obtener dinero, prestigio y poder, tiende a apreciarse una maximización de los bienes unipersonales considerando la siguiente apreciación “Todo vale menos que te pillen (descubran)”. El carácter temporal de las fuentes de trabajo exige poder obtener el máximo beneficio, porque posiblemente “Ya no se tendrá otra oportunidad (Llanque, 1998).

Los elementos señalados anteriormente son poderosamente influyentes en la consolidación de los equipos de trabajo de las diferentes unidades organizacionales de una entidad, representan aquellos factores que no se pueden ver pero que existen y se encuentran “ahí” y son determinantes en diferentes aspectos, rendimiento de las actividades de la institución (La poca apertura o hermetismo de los funcionarios públicos, la falta de motivación y superación en el trabajo, el “no me importismo de ellos”, es decir la organización como tal no ofrece las condiciones necesarias para

poder explotar al máximo las cualidades de algún determinado tipo de empleado publico y al contrario fomenta las actividades de otro tipo de empleado publico).

### ***Las redes sociales del chisme.***

Al interior de los organismos publicase conforman redes sociales del chisme por donde fluye información real y generalmente tergiversada a cerca de los mismos funcionarios.

Habiendo identificado los factores mas representativos presentes en las culturas organizacionales del sector publico es preciso señalar también los elementos presentes en las culturas organizacionales del sector publico que condicionan o contribuyen a la existencia y permanencia de los factores antes mencionados (Llanque, 1998).

### ***Elementos: asociados a lo Estructural Organizacional***

#### ***Burocracia***

Uno de los elementos que incide altamente en los organismos de la administración del Estado lo representa la Burocracia<sup>15</sup>, el cual es un gran sistema desde el punto de vista estructural, con procedimientos de control y administración obsoletos que un funcionario publico sea lo suficientemente eficiente, esto se justifica sobre la base de la lógica de tener la cantidad de puestos suficientes para la militancia de uno u otro partido, lo que contribuye a la consolidación de enormes estructuras organizacionales.

#### ***Inestabilidad en el empleo***

Por otro lado los trabajos en la administración publica (sobre todo los de nivel directivo) tienen la duración de un periodo gubernamental, en este sentido podría

---

<sup>15</sup> Rntendida como el interminable listado de requisitos y el deambular por las oficinas de un servicio publico determinado en contraposición al modelo propuesto por Max Weber.

definirse a esta realidad como inestabilidad en el empleo , con esta situación se logra que los empleados no se aprovechen del Estado (le roben) porque <sup>16</sup>”después le toca a otro partido y no hay otra oportunidad”.

Otro elemento característico de los funcionarios públicos es la sensación de creerse dueños de los tramites y el tiempo que asignan a estos producto de una concentración excesiva de poder. El poder de firmar o tener un sello para agilizar los tramite. Uno de los elementos fundamentales que permiten consolidar la corrupción.

Otro aspecto importante a destacar lo constituye el *acceso a la información* tanto interno entre jefes y funcionarios, entre funcionarios desde la perspectiva endógena de la organización y por otro lado, no existe la retroalimentación suficiente entre servicio publico y ciudadanía.

De esta manera esos elementos son los influyentes para poder hablar de una cultura organizacional dentro de un organismo publico, tal como se describe en el siguiente cuadro Ver Fig.2)

“En términos generales se puede afirmar que son las mismas ventajas del modelo burocrático las que motivan sus disfuncionalidades. Es decir, la precisión en la definición del cargo y en la operación, la uniformidad de rutinas y procedimientos, la continuidad de la organización y la confiabilidad dan lugar a un sistema cerrado basado en la certeza y en la previsión exacta percibido por sus miembros como estable y seguro” Chiavenato (1998).

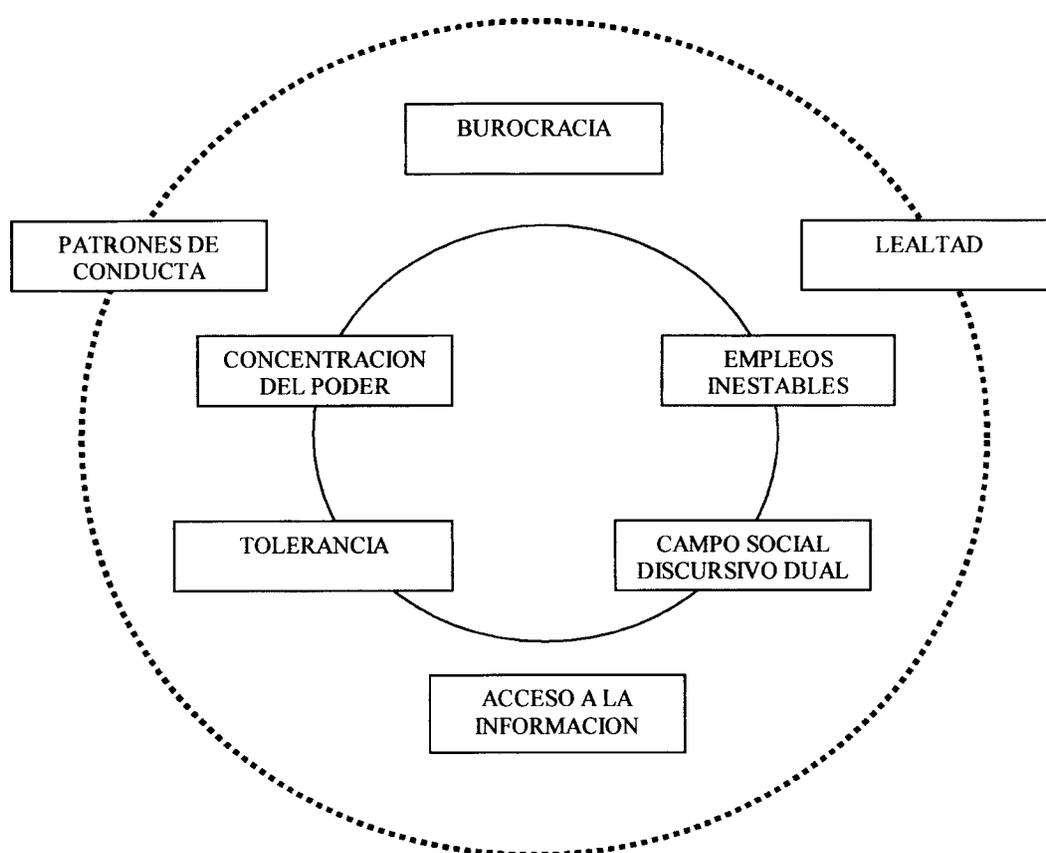
Lo anterior provoca que una nueva situación, tal y como puede ser la motivada por la introducción de las tecnologías en el Sector Público, provoque estados de incertidumbre y desconfianza, rompa la rutina, amenace el orden establecido, en términos del poder y el control y sea fuente de inseguridad futura, en definitiva, que

---

<sup>16</sup> Llanque F. Ricardo. Revista de Antropología Experimental 2.2002.

de lugar a que los funcionarios públicos perciban que los nuevos estilos les proporcionan menores (o incluso pérdidas) que el estado anterior (Gascó, 2002)..

Finalmente, el problema real en la implementación de la administración y Gobierno electrónico no es el cambio organizacional al que dan lugar sino las transformaciones de las normas, procesos y valores asumidos por los empleados públicos como válidas para interpretar las situaciones a las que se enfrentan y que, necesariamente acompañan a las innovaciones tecnológicas, si se pretende una verdadera modernización del Estado.



*Fig. 4*

*A través del cuadro anterior se puede apreciar claramente como los elementos constitutivos de la cultura organizacional abrazan o contribuyen a la generación o promoción de los factores que caracterizan la Administración Pública (Llanque 1998).*

## ***La implantación del Gobierno Electrónico como proceso organizacional y técnico:***

### ***Aspectos organizacionales.***

En su análisis sobre los aspectos organizacionales en la incorporación de Tecnología de la Información, Andrade(1998;243) sostiene que “para las TI, la fase de diseño tecnológico solamente ocurre después que ha sido identificada una aplicación específica, en un determinado contexto social”. Esto se debe a la importancia de la interacción que se verifica entre el ambiente organizacional y las TI, más que con otras tecnologías. Por lo tanto, la forma final como se manifiesta la tecnología de Información dependerá en gran medida de la naturaleza de la organización.

En la década pasada, la porción de capital invertido en TI pasa de menos del 10% a más del 50%, en los EEUU. No obstante, Kivijarvi (1995;193), afirma que “varios estudios específicos han fallado en encontrar algunas relaciones positivas entre el uso extensivo de la TI y la eficiencia, rendimiento y éxito organizacional. No ha sido categóricamente mostrado que las firmas de alto rendimiento realmente inviertan más en sistemas de información que las de bajo rendimiento”.

La computadora no es un elemento que simplemente reemplace a la máquina de escribir, porque en el proceso de incorporación de TI, en el ámbito administrativo, se producen cambios cualitativos en la naturaleza de muchas tareas y proceso que requieran una nueva manera de organizar las actividades. Por ello, el acceso debe ser puesto principalmente en el potencial que tiene la TI para el manejo de información, más que en la destreza para manejar un equipo.

Las innovaciones técnicas de la información permiten aplicar e incrementar los resultados del trabajo administrativo y por lo tanto produce algunas mejoras en la prestación de servicios. Sin embargo, según sostiene la corriente de la reingeniería de procesos, si se siguen haciendo los mismos trabajos no se producirán mejoras

fundamentales, más aún, desde el punto de vista de la organización, esta automatización parcial puede ser contraproducente (Champy,1994).

Contrario al *determinismo tecnológico* (que considera el cambio tecnológico como un fenómeno progresivo, inevitable y neutral, que tiende a generalizarse y se hace en el supuesto que para cada tipo de máquina hay una forma específica de organización del trabajo), el *relativismo organizacional* propone una visión social de la tecnología, sosteniendo que son las variables económicas y sociales las que condicionan el tipo de tecnología, tanto en su diseño como en su elección e implementación. No hay una tecnología óptima, ya que su rendimiento depende también de factores no-tecnológicos (Novick, 1988).

La TI hace posible transformar una estructura organizativa jerárquica de tipo piramidal, debido a la transferencia de tareas de control desde la fuerza de trabajo hacia las nuevas tecnologías. Así, se cuestionan la importancia y funciones de los niveles medios, dado a que ahora son menos necesarios para recibir y transmitir la información requerida para tomar decisiones y para ejecutar las tareas, porque aquellas funciones pueden ser cumplidas en tiempo real y a distancia con ayuda de la TI.

El explosivo crecimiento de la tecnología de la información, -a través de la potencia de las computadoras, los sistemas de información y las redes- amplía su alcance y le da un nuevo rol en las organizaciones, ya que permite rediseñarlas, transformando su estructura, alcance, mecanismos de reporte y control, prácticas y flujos de trabajo, productos y servicios. Los cambios que provoca la incorporación de la TI, principalmente manifestado en los sistemas de información, son estructurales y de gran magnitud.

Los sistemas de información pueden:

- **Reducir el número de niveles** de las organizaciones proveyendo los gerentes información para supervisar un gran número de empleados.
- **Independizarse del lugar físico** a través de Internet, el correo electrónico y la videoconferencia.
- **Reorganizar flujos de trabajo** reemplazando procesos manuales y reestructurando las empresas.
- **Incrementar la flexibilidad** de las organizaciones y su habilidad para responder a los cambios y tomar ventajas de las oportunidades.
- **Redefinir las fronteras organizacionales** creando nuevas relaciones con proveedores y clientes a partir de las tecnologías para la publicación y distribución de información.
- **Cambiar el proceso de gerenciamiento** proveyendo nuevas capacidades para planear, organizar y controlar (Landon,1999)

### ***El impacto organizacional***

Es tan importante –o más- que las consideraciones técnicas sobre la implementación de TI, ya que esta incorporación afecta también el ejercicio del poder en la organización debido a que las estructuras organizacionales reflejan la distribución de ese poder, los cambios estructurales pueden ser causa de inquietud y confusión en el Personal. La introducción de TI, en tanto cambio de magnitud, modifica las relaciones de poder existentes.

Por esto, se debe considerar que los Sistemas de Información, son parte de las organizaciones, donde se reflejan tanto sus **procedimientos operativos como su cultura**, sus diferentes puntos de vista, intereses, políticas y conflictos. En este contexto los gerentes, que más que administrar lo existente crean nuevos productos y servicios, deben re-crear la organización apoyándose en nuevos conocimientos e

información. La TI juega un poderoso rol en el re-direccionamiento organizacional, que es el caso del Gobierno Electrónico (Krieger, 1998).

Al mismo tiempo, se debe considerar que la estrategia de toma de decisiones sobre administración de TI deben concertarse con las exigencias organizacionales, par vincular el conocimiento técnico con una perspectiva general de la administración y con una cuidadosa distribución de responsabilidades decisorias. La introducción y aplicación exitosa de esta nueva modalidad de gobierno requiere también muchos procesos de gerenciamiento no informativo.

### *Aspectos Tecnológicos*

Presman, (1998), afirma que existe una relación cíclica entre las capacidades de la tecnología de información y las innovaciones que se producen en los procesos dentro de una organización y que a medida que crecen aquellas, pueden generar cambios en los procesos empresariales. Agrega que, a partir de la potencia de la TI para rediseñar en forma radical los procesos de negocios, se pueden lograr mejoras sustantivas en estos.

En adición a los conceptos tradicionales tales como capital físico y recursos —o capital humano—, la noción de recursos de información se han puesto al corriente en años recientes. Estos recursos incluyen no sólo información en la forma de archivos de datos y reportes programados, sino también sistemas que facilitan el acceso y la adquisición de información, que tienen valor en la toma de decisión y otros procesos que contribuyen a los productos y servicios que la organización debe brindar a sus clientes.

El factor tecnológico, como se vio, es una de las herramientas disponibles que tienen los gerentes para hacer frente a los cambios. Pero si bien los sistemas están compuestos por máquinas, dispositivos y tecnología física “dura”, requieren

sustanciales inversiones sociales, organizacionales e intelectuales para hacerlos trabajar apropiadamente.

Por ello, una perspectiva simple no captura la realidad de la TI y los problemas con los sistemas –y sus soluciones- rara vez son solamente técnicos.

Frecuentemente los sistemas de información proporcionan demasiados datos, que en muchos casos los usuarios no pueden analizar. Se debe entender que la TI es un instrumento y como tal es útil en tanto se sepa usar. Difícilmente esta tecnología pueda por si misma resolver problema alguno, salvo casos aislados de automatización administrativa, porque esta automatización es sólo una parte del problema. De nada sirve procesar rápidamente *datos* si luego no se utilizan ni integran como *información* (Pressman, 1998).

Es primordial, para el uso racional de la TI, maximizar la vinculación de los dispositivos informáticos –mediante el empleo de redes- con el fin de facilitar el acceso a la información. Sin embargo, una de las razones de la escasa integración de equipos en redes que se da particularmente en la administración pública, es la que se describe como hecho cotidiano, si información es poder, la gente no la compartirá fácilmente, al menos que una política promueva lo contrario.

Cualquier manual de ingeniería de software nos dice que el no compartir los datos en una organización origina una dispersión en la sistematización de los mismos. En estos casos, cada quien tiene la posibilidad de obtener datos aparentemente similares, pero si los procesa con diferente formato, lógica y metodología, puede generar incompatibilidades que derivan a su vez en problemas de control, tanto de la seguridad operativa como de la validez de esos datos, dificultando su utilización por parte de los niveles decisorios y consecuentemente su publicación (Champy, 1999).

Para el uso racional de la TI, resulta primordial maximizar la vinculación de los dispositivos informáticos –mediante el empleo de redes- con el fin de facilitar el acceso a la información. Sin embargo, una de las razones de la escasa integración de equipos en redes, que se da particularmente en la Administración pública, es la que se describe como hecho cotidiano

### ***Las transformaciones en la Administración Pública***

La problemática de la incorporación de las TIC, no depende exclusivamente de las herramientas tecnológicas. En el caso del sector público surgen además otros problemas que se originan en múltiples y complejos factores. La solución, por lo tanto, no puede ser simple ni de un único punto de vista, debe ser política, administrativa y cultural. A su vez, deben ser integradas en un plan de transformaciones hacia el Gobierno Electrónico, que implique nuevas formas de organización del trabajo y planificado en el largo plazo.

En su tipificación de las organizaciones, Mintzberg (1992) encuentra cinco configuraciones básicas, de las cuales la Burocracia Mecánica es la que se puede asimilar a la Administración Pública tradicional. Esta muestra como elementos distintivos:

- Tareas operativas rutinarias especializadas
- Unidades de gran dimensión
- Procedimientos muy formalizados en el nivel operativo
- Proliferación de reglas
- Comunicación formalizada en toda la organización
- Poder de decisión relativamente centralizado

En este tipo de organizaciones **la comunicación informal está inhibida por la extensiva estandarización**. La autoridad formal se filtra descendiendo por una

jerarquía claramente definida, a través de la cual el principio de unidad de mando es cuidadosamente mantenido. Las Burocracias Mecánicas trabajan mejor en ambientes estables porque han sido diseñadas para misiones específicas, predeterminadas. Por ser una configuración inflexible, no puede tolerar un ambiente que sea dinámico o complejo y su fuerte es entonces la eficacia, no la innovación.

Crozier (1997;9-11) por su parte, refiriéndose a la gestión pública afirma que, el crecimiento en todas las actividades administrativas *“está sobrecargando de manera extraordinaria los recursos asignables, financieros y humanos, y ya no pueden ser administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa... el orden de capas burocráticas. Superpuestas resulta demasiado engorroso para ser aplicado a la complejidad del mundo moderno”* concluyendo en que *“nos dirigimos gradualmente a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación cada vez mayor”*.

Cuando la tecnología de la información no desarrolla simultáneamente nuevas formas de organización del trabajo y de gestión, se genera un proceso de modernización *aparente*, basado en la variable tecnología “dura”. En tales casos, mas que adaptarse a la estructura, se deben modificar los procedimientos administrativos. Para que la información no sea absorbida por la lógica burocrática de las organizaciones (Korinfeld, 1999).

Por lo anterior, se debe evitar mecanizar o automatizar tareas administrativas sin analizar sus objetivos y las necesidades de información del usuario o sin modificar los obstáculos normativos que entorpecen la fluidez del proceso. Caso contrario, es probable que se potencien las características no deseadas de la burocracia. Contribuye a esto el sesgo de racionalidad funcional que trae consigo la TIC, como el énfasis en las técnicas, los procedimientos y el control que les son propios.

Según Krieger (1988;159) las políticas que involucran a la TIC se deben “*insertar dentro de una política global de mejoramiento administrativo que abarque un rediseño del marco jurídico-normativo, el desarrollo de nuevos valores administrativos y el mejoramiento cualitativo del recurso humano existente*” y agrega que “*las acciones específicas a ser encaradas en el terreno de la informática deben ineludiblemente contar con horizontes de planeamiento de largo plazo. Las inversiones no pueden quedar libradas a eventuales facturas de súbita falta de financiamiento o discontinuidad por razones políticas*” .

Se debe entonces, modificar la estructura organizativa, diseñar los procesos que afectarán los nuevos instrumentos, racionalizar y simplificar las tareas, revisar los circuitos de información y de decisión, que a su vez transformará las modalidades de participación, capacitar a los agentes, no solo en lo específico sino para la innovación,

### ***La integración de los procesos, las estructuras y los sistemas de información:***

#### ***Los sistemas de información***

Betini y otros (1994) definen el *sistema de información* de una organización como un conjunto de actividades que regulan la distribución y la forma en que se comparte la información, y el almacenamiento de los datos relevantes para la administración de la empresa. Por su parte, Andrade (1998) define los *sistemas de información* como una manifestación dentro del contexto de la organización, expresada en un flujo de información.

En una organización se pueden encontrar distintos tipos de *sistemas de información*, según sea el nivel que se considere. Así tenemos sistemas del nivel:

- *Operacional*: monitorean las actividades elementales y las transacciones de la organización.
- *Del conocimiento*: dan apoyo a los trabajadores de los datos y el conocimiento
- *Gerencial*: apoyan las tareas de control, toma de decisiones y administración de los gerentes intermedios.
- *Estratégico*: apoyan las actividades de planeamiento a largo plazo de la alta gerencia Landon (1999) clasifica además seis tipos de sistemas de información, en relación a los cuatro niveles que se determinaron:
  - *Sistemas de Procesamiento de Transacciones (TPS), en el nivel operacional*
  - *Sistemas de Automatización de Oficinas (OAS), en el nivel de conocimiento*
  - *Sistemas del Trabajo de Conocimiento (KWS)*
  - *Sistema de Apoyo las Decisiones (DSS), en el nivel Gerencial*
  - *Sistemas de Información Gerencial (MIS), en el nivel gerencial*
  - *Sistemas de Apoyo Ejecutivo (ESS), en el nivel estratégico.*

La tipificación anterior independientemente de las áreas funcionales que existen en la organización a los que los SI atraviesan pudiendo delinear otra clasificación de sistemas. Se debe destacar que diferentes organizaciones utilizan distintos SI para similar área funcional. Al no tener cada organización los mismos objetivos, estructuras o intereses, los sistemas deben ajustarse a sus características distintivas. Por lo tanto, no existen prácticamente los sistemas de información “universales” que puedan servir a todas las organizaciones.

A menudo se percibe cierta independencia entre la información que se almacena en los computadores y la que necesita la organización. Frente a lo habitual que es tener diversos sistemas, muchas veces sin vinculación entre los datos que manejan; por el contrario, la información -a través de los SI- tiene que ser un eje integrador para la

organización, sus procesos y sus estructuras. Por lo tanto, la incorporación indiscriminada de computadores personales autónomos –sin conexión con otros- aún mejorando algunos procesos puede significar un retroceso, desde el punto de vista de la Administración de la Información.

***La productividad:***

Investigaciones sobre la productividad administrativa, sostienen que ésta contiene más que los factores de producción tradicionales. Incluye la forma como se combinan los factores para transformarlos –la organización de la producción- y se diferencia del producto por el valor que se le agrega a esa transformación Ginestar (1998). Por ello, cuando se establece la estrategia de la organización, la TIC - particularmente su modalidad de uso debe ser considerada como un factor productivo, tal como lo es el recurso financiero el recurso humano y no como una herramienta de producción que solo s utilizada para automatizar tareas .

Sauber (1998), explica las *nuevas formas de organización del trabajo* que, a partir de la incorporación de la TI, enfatizan la importancia de los factores humanos como determinantes de la productividad, como:

- La rotación de tareas o puestos, buscando una cierta polivalencia
- La ampliación de tareas, que implica el agrupamiento de varias y diversas tareas de igual naturaleza en un mismo puesto de trabajo.
- El enriquecimiento de tareas, donde se incluye en una misma operación diversas tareas que antes estaban a cargo de distintas personas o que correspondían a varios niveles jerárquicos.
- Los grupos semi-autónomos de trabajo, que se basan en el trabajo de equipos, con autonomía en cuanto a la organización y control en función de objetivos fijados.

La TIC es vista generalmente como herramienta de para aumentar la productividad, mejorando los procesos a través de la automatización. Extendiéndose la creencia, por parte de la gerencia, que existen soluciones mágicas a problemas de orden técnico u organizativo, cuando en realidad, cuando en realidad la TI expresa su eficacia productiva a través de los espacios donde se inserta. Como secuencia de esto, se da una explosión a la cantidad de información que maneja la información, poniéndole presión a los SI y generando crisis en la productividad de los mismos.

En las oficinas, donde se desarrollan trabajos administrativos, se pretende aplicar el mismo concepto que se ha aplicado en la fábrica, automatizar procesos, a fin de ahorrar recursos en cuanto al costo del recurso humano. Sin embargo la TIC implica una mayor complejidad en su integración con la administración. Aún algo aparente tan gráfico como agregar capacidades de Correo electrónico, por ejemplo, puede tener ramificaciones inesperadas cambiando la naturaleza de las organizaciones (Davenport, 1999; 128).

En su estudio de la sub-utilización de los recursos informático, Lisdero Molina (1997; 3) sostiene que como consecuencia de la falta de capacitación *“los usuarios no pueden realizar muchas tareas o las realizan con grandes complicaciones innecesarias y se ven obligados en concentrarse en como hacen su tarea en lugar de que hacen con ella, las demoras no permiten revisiones en busca de posibles de contenido, y no se puede exigir una buena presentación de los resultados”* concluyendo. *“la persona (el usuario), es el cuello de botella en un esquema informatizado, todo lo que hagamos para hacerlo más productivo tendrán una mejor relación costo-beneficio”*.

Sin embargo, mejorando solo un aspecto del rendimiento de un empleado es improbable que esto se traslade al rendimiento de toda la organización a menos que la atención sea puesta en el sistema organizacional completo en el cual el empleado trabaja. Dutton (1995) afirma que muy a menudo la tecnología evoluciona por la

organización pero la organización permanece sin cambios y que para aumentar la productividad, la manera de usar TIC por parte de la Institución, es mas importante que el Software particular que se compre o la computadora que se utilice.

Por su parte, Thiry-Cherques (1996) identifica como *determinantes de la productividad administrativa*:

- Lo referido a la racionalidad intrínseca del proceso productivo (fuerzas económicas e institucionales)
- Lo tecnológico-Administrativo (que afecta el conocimiento y la capacidad de apoyo al proceso productivo)
- Lo relativo a las condiciones productivas de naturaleza humana (fuerzas del comportamiento y organizativas).

El mismo autor concluye que los *elementos esenciales para el aumento de la productividad* son

- Un aumento en la flexibilidad y permeabilidad de las organizaciones
- La absorción de nuevas tecnologías gerenciales
- La búsqueda de climas organizacionales abiertos.

La incorporación de TIC como factor productivo, en el camino hacia el Gobierno Electrónico, debe contemplar entonces tanto las condiciones administrativas como humanas. Para esta tecnología, por la complejidad de su integración con la Administración, se debe entender especialmente el sistema organizacional donde se inserta, como un todo. A la vez, prever las transformaciones que genera, a partir de un esquema de capacitación que considere conocimientos básicos comunes como también los que permitan la adaptación al nuevo modelo de Gobierno.

### ***Relación Entre Gobierno Electrónico y Cultura Organizacional***

La aplicación del Gobierno Electrónico y la Tecnología es mucho más que un medio para acceder rápidamente y con mayor transparencia a la información. Las herramientas antes señaladas están provocando sobre todo un cambio de paradigma que repercute o afecta tanto a la cultura, la manera de ser y de operar, como a la manera de comunicarse de las organizaciones públicas.

#### ***Una Nueva Cultura Organizacional:***

Es indudable que las organizaciones Públicas están transformando su identidad con la incorporación de la tecnología y el Gobierno electrónico. La observación y análisis respecto a lo que está pasando en los organismos del Sector Público que han introducido la tecnología y Gobierno electrónico, indican que la transformación que están experimentando está afectando tres áreas fundamentales.

- a) La manera como se consigue y procesa La información para la producción de conocimiento (Varona, 2002).
- b) La manera de entender y ejercer el poder, favoreciendo la construcción de una organización más horizontal, más democrática y participativa (Varona, 2002).
- c) La manera como se trabaja (Varona 2002).

Uno de los aspectos más revolucionarios en la aplicación de las herramientas tecnológicas, es precisamente el impacto que está teniendo en la forma como los individuos y las organizaciones conceptualizan la información y el conocimiento. Con la Tecnología y el Gobierno Electrónico las Organizaciones del Sector Público están adoptando un nuevo paradigma en relación con la forma, no sólo de enviar y

recibir información (Levitt,1996), sino también de cómo procesar esa información para la producción de conocimientos. Se trata de un cambio de paradigma en el uso estratégico de la información en las culturas organizacionales. En efecto, la aplicación de la Tecnología y el Gobierno electrónico es una poderosa herramienta en mano de las organizaciones para obtener y usar el conocimiento que necesitan para un funcionamiento óptimo. Es así como una de las herramientas que actualmente cobran un valor primordial la representan las redes internas de la comunicación a Intranet. La que puede incrementar de manera sustancial la circulación y el valor de la información dentro de una organización la cual facilita, entre otras cosas, la colaboración entre Divisiones, Departamentos, Secciones y Unidades a Nivel Central y Regional, y la toma de decisiones (Varona, 2002).

Lo que más necesita una organización en la era de la comunicación Globalizada es conocimiento, porque el conocimiento es hoy el capital mas importante de una organización, pero un conocimiento que necesita actualizarse constantemente. Un conocimiento que se traducirá en una mejor calidad de servicios y productos de los Servicios Públicos.

#### **Una Organización Mas Horizontal, Mas Democrática Y Participativa.**

La Tecnología y el Gobierno Electrónico está, reconfigurando la estructura de las relaciones individuales y de las organizaciones (Greer 1997). Estas herramientas tecnológicas ofrecen la infraestructura apropiada para crear un sistema democrático al facilitar por una parte, el diálogo permanente entre funcionarios y directivos, y por otra, la participación constante en la toma de decisiones que definen la políticas y procedimientos de cada servicio. Por ello la tecnología y el Gobierno Electrónico pueden jugar un papel decisivo en la transformación de una organización jerárquica en una organización horizontal. La organización horizontal según Castells (1996) citada por Federico Varona (2002) “Es una red dinámica y estratégicamente planeada de unidades que se autoprograman y se autodirigen basadas en la descentralización,

participación y coordinación (p. 166). Una organización que enfatiza los procesos mas que las tareas, promueve una gerencia de equipos, evalúa su ejecución basada en la satisfacción al cliente o ciudadano, establece un sistema de premios e incentivos cimentado en la ejecución como equipo, y provee información y entrenamiento de los empleados a todos los niveles.

Según Cheney (1995) :Una de las ironías más grandes del mundo moderno es que la Democracia, por imperfecta que sea en el mundo Político, raramente se extiende al lugar de trabajo “. Una organización Democrática se caracteriza por un sistema de Gobierno que de verdad valora los sentimientos y objetivos de los individuos, ejemplo, una remuneración equitativa, realización de un trabajo enriquecedor y el derecho de expresión. Así como las problemáticas comunes que afectan a las organizaciones (efectividad y eficiencia) y que de manera activa incita a la conexión de estas dos áreas animando al funcionario a contribuir en las decisiones de la organización.

Algunos expertos creen que la tecnología promueve una mayor centralización del poder en manos de unos pocos. Otros, sin embargo, argumentan que la Tecnología favorece la descentralización en el ejercicio del poder en las organizaciones. Por último otro grupo establece que la filosofía de la gerencia y en el ambiente en el que se desarrolla la organización son los factores determinantes en cuanto al papel que la tecnología juega en los procesos de centralización a descentralización del poder.

### **Una Nueva Forma De Trabajar**

Una de las características de nuestra sociedad actual es la complejidad. El nivel de progreso alcanzado por la humanidad ha provocado que las tareas que realizamos y que los problemas que enfrentamos sean cada vez más complicados.

A raíz de lo anterior, cada vez está resultando más difícil que el individuo aislado pueda entender la complejidad de dichos problemas y tareas. Producto de esto es que se hace indispensable el trabajo en equipos locales, nacionales e internacionales (Varona, 2002). En una economía global el trabajo en proyectos comunes a nivel internacionales y será mayormente en el futuro, la nueva manera de trabajar en el Sector Público y Privado, Las TICs facilita enormemente el trabajo en equipo al permitir aprendizaje colectivo en la cultura de la organización. Se trata de una organización que estimula el aprendizaje, la creatividad, y la innovación, y que permite que su gente resuelva problemas (Varona, 2002).

Esta cultura de aprendizaje va a exigir de los miembros de la organización un estilo de trabajo más flexible y cooperativo. Resulta irónico reconocer que sea la nueva tecnología la que nos está obligado a recapturar el espíritu de cooperación que al parecer, hemos perdido. Uno de los principales obstáculos para el trabajo en equipo es precisamente la falta de comunicación (Varona, 1996). De ahí que lo primero que debe hacer una organización sea establecer una estructura que facilite la comunicación, tal vez la principal característica técnica que poseen las TIC sea la de facilitar el que varias personas puedan comunicarse y trabajar juntas en el desarrollo de proyectos y documentos comunes, gracias a tecnologías tales como: La videoconferencia, el correo electrónico y el boletín electrónico.

#### **Una Nueva Forma De Comunicarse:**

Como se ha señalado anteriormente, las redes constituyen el material fundamental del cual están hechas las nuevas organizaciones. En la organización conectada la información circula a través de Dos tipos de redes dentro de la organización (Intranet) que tiene que ver con la comunicación interna y redes fuera de la organización (Internet) que están relacionadas con la comunicación externa.

**Comunicación interna:**

a Intranet ofrece una oportunidad única a los cuadros de mando (directivos, Jefe de Sección, de Servicio), para proveer a sus funcionarios con el tipo y la cantidad de información que necesitan. La Intranet facilita de una manera increíble el almacenamiento, la actualización y el acceso a la información que los funcionarios necesitan con respecto a la organización general (misión, beneficios, resultados) con respecto a su departamento (planes, cambios) y con respecto a la ejecución de su trabajo (instrucciones y retroalimentación o Feedback) por otra parte la Intranet especialmente con el uso del correo electrónico, facilita y estimula comunicación de los empleados con sus jefe según Goldhaber (1993) citado por Varona (2002) “La nueva tecnología hace técnicamente posible que los funcionarios del Sector Público, saltándose ciertos niveles de la cadena de mando y protocolo, puedan comunicarse directamente con los altos Directivos” (Barner, 1996). Los Boletines Electrónicos, por otro lado permiten que los funcionarios de una determinada entidad pública expresen sus opiniones de una manera anónima, lo cual puede ser un incentivo para la comunicación en el caso de algunos funcionarios. Otra forma de comunicación interna puede beneficiarse de la Intranet, es la comunicación horizontal, entre funcionarios, entre Directivos y entre departamentos. Este tipo de comunicación facilita el compartir ideas, la coordinación de tareas y proyectos entre Departamentos y equipos de trabajo, la participación en los procesos de toma de decisiones y la resolución de problemas (Varona, 2002).

Uno de los problemas mas comunes en las organizaciones tanto Públicas como Privadas es la ausencia de comunicación efectiva entre los departamentos, en muchos casos existe una ignorancia casi total sobre la actividad de otros Departamentos, lo cual repercute en la ejecución de tareas, el Servicio al cliente, la toma de decisiones y la moral de la organización como totalidad.

La comunicación informal –que tiene como base intereses personales y sociales más que organizacionales- es otra de las formas de comunicación que se ha visto facilitada con la tecnología del correo electrónico, hasta el punto de que en muchos casos el abuso del mismo presenta un problema real para la ejecución del trabajo. Para prevenir este problema ciertas organizaciones se han visto obligadas a regular – incluso prohibir el uso social del correo electrónico (Steinfeld, 1990)-. Sin embargo, son muchas las funciones sociales que se pueden realizar a través de ese medio, tales como la organización de eventos sociales y la comunicación de noticias personales y familiares que pueden ser de interés para los otros miembros de la organización y que contribuyen de una manera decisiva en la creación de ese ambiente de familia que una organización necesita para que la gente se sienta a gusto y sea mas creativa y productiva.

### **La Comunicación Externa**

Con toda seguridad se puede decir que la revolución mas grande representada por las TIC, tiene relación con la forma como las organizaciones se comunican con el exterior. El Correo electrónico está reemplazando de manera categórica el uso del teléfono y del Fax en la comunicación tanto dentro de la propia organización como con el exterior. Las páginas electrónicas se están convirtiendo en los centros de difusión y acceso a la información. La presencia de Internet a través de estas páginas electrónicas se está convirtiendo en una necesidad de supervivencia para las organizaciones. Según algunos autores, la nueva economía mundial está organizada en base a redes globales de capital, administración, e información, es claro que la Intranet no va a ser la panacea que resuelva todos los problemas de comunicación de los organismos públicos, pero si es posible creer que usada debidamente puede contribuir a la eliminación de muchos de ellos , problemas de distorsión, de exceso o falta de información y otros (varona 2002) persistirán si no existe una estrategia de acción preventiva adecuada. Tampoco se puede olvidar que la internet a la vez que puede ser una solución, también puede ser una fuente de problemas cuando las

organizaciones basan su comunicación solamente en la formas mediadas (escrita y electrónica) en lugar del contacto personal.

Uno de los problemas mas serios de las formas de comunicación entregada por la computadora (el correo electrónico) es que eliminan el contexto global en el que ocurre la interacción que incluye las formas de comunicación no verbal (expresión facial, gestos, miradas, apariencia física, etc.) y otras características del medio ambiente, indudablemente la ausencia de ese contexto global va a afectar de manera notable la interpretación del contenido y de la relación del acto comunicativo (Varona 1996).

## **HIPÓTESIS**

El principal elemento de la cultura organizacional de la Oficina de Informaciones Reclamos y Sugerencias del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en que incide la incorporación del Gobierno Electrónico, es el Liderazgo, el que ha pasado de ser, de un estilo autoritario a uno de carácter democrático, que promueve y estimula la creatividad de las personas, identificando las habilidades y aptitudes de cada funcionario., a fin de enriquecer el trabajo, transformándolo en un desafío estimulante y motivador, lo que se traduce en una gestión más eficiente en la obtención de los objetivos.

**CAPITULO III**  
**MARCO METODOLÓGICO**

## MARCO METODOLOGICO

**TIPO DE ESTUDIO :** **EXPLORATORIO**

**UNIVERSO :** **22 FUNCIONARIOS OIRS MINVU**

**MUESTRA :** **19 FUNCIONARIOS OIRS MINVU  
SANTIAGO**

**MUJERES :** **12**

**HOMBRES :** **07**

**\* INSTRUMENTO :** **CUESTIONARIO**

**ENTREVISTAS:**

**Paulina Salcedo Garrido, Jefa OIRS Minvu**

**Eduardo Gonzalez Yáñez, Jefe División de Informática Minvu**

**Cecilia Diaz Rebolledo, Jefa de RR.HH MINVU**

- \* La utilización del cuestionario o encuesta con preguntas dicotómicas obedece a razones de carácter práctico, pues este permite responder más rápida y fácilmente a los funcionarios encuestados. Por otro lado este instrumento facilita los procesos de evaluación y análisis, respecto de los cuestionarios con preguntas abiertas.

***CUESTIONARIO***

**CULTURA ORGANIZACIONAL Y  
GOBIERNO ELECTRÓNICO**

I. Marque con una X respecto de lo siguiente

a- ¿Sabe usted que es el Gobierno Electrónico?

SI  NO

b- ¿Le interesaría saber que es el Gobierno Electrónico?

SI  NO

c- ¿Considera usted que el correo electrónico contribuye a una mejor comunicación al interior de la OIRS MINVU?

SI  NO

d- ¿Le interesaría capacitarse en el uso de internet y correo electrónico?.

SI  NO

e- ¿Considera usted que con la implementación de los recursos tecnológicos se acentúa la competencia e individualismo en los funcionarios de la OIRS Minvu?

SI  NO

f- ¿El uso de la tecnología me ha llevado a cambiar sustancialmente la forma de hacer mi trabajo?.

SI  NO

g- Con la aplicación de internet-intranet y e-mail, ¿tengo problemas en desarrollar cualesquiera de las funciones que se desarrollan en esta oficina? (inscribir, actualizar, dar información general)

SI  NO

h- ¿La implementación de la tecnología ha favorecido el trabajo en equipo?.

SI  NO

i- ¿La infraestructura material y técnica permite un uso adecuado de los sistemas informáticos existentes en la OIRS Minvu?.

SI  NO

j- ¿Recurso a internet para dar respuesta a las solicitudes de la ciudadanía, respecto de información del MINVU, Servicios del Estado y empresas privadas en general?.

SI  NO

k- ¿Los actuales sistemas informáticos me facilitan mucho más el trabajo en comparación a los que existían al llegar a esta OIRS?.

SI  NO

l. ¿Las nuevas tecnologías me han permitido dar respuesta de manera eficiente a los requerimientos de los ciudadanos que acuden a la OIRS MINVU?.

SI  NO

II. Seleccione la alternativa que mayormente le represente respecto de las siguientes aseveraciones:

***1-La aplicación de la tecnología me ha permitido desarrollar mejor mis habilidades.***

- a) Si, ayuda a desarrollarme
- b) Me lo hace más difícil
- c) No me afecta

**2- El uso de la tecnología garantiza mayor transparencia en los procesos y tareas propios de esta oficina.**

- a) Efectivamente, garantiza una mayor transparencia.
- b) No la garantiza
- c) Sigue todo igual.

**3-La aplicación de las herramientas tecnológicas me produce un sentimiento de :**

- a) Incertidumbre en el ejercicio de mis funciones y tareas
- b) Motivación en el desarrollo de mis funciones y tareas
- c) Desagrado, me dificulta el desarrollo de mis tareas y funciones
- d) Era mejor antes

**4- Con la implementación de la tecnología la jefatura de la OIRS Minvu se ha tornado:**

- a) Mas democrática
- b) Mas autoritario
- c) Sigue todo igual que siempre

**5- Las nuevas tecnologías me han permitido acceder a la información de manera mas rápida y oportuna**

- a) Se obtiene una mayor rapidez y oportunidad en la obtención de la información.
- b) No existen los canales necesarios para ello.
- c) A pesar de que existe la tecnología la información no llega en forma oportuna.

¡¡ Muchas gracias por su colaboración!!

## **EGUNTAS DE LA ENTREVISTA**

### **Paulina Salcedo Garrido: Jefa de OIRS MINVU:**

1. ¿Considera Ud. que la aplicación de la tecnología de la información a provocado una disminución en los tiempos de espera y atención en esta OIRS?
2. De acuerdo a su experiencia ¿Cree Ud. que la aplicación de las herramientas tecnológicas han facilitado el trabajo en equipo en esta OIRS?
3. ¿cuáles son los principales recursos tecnológicos con los que cuenta esta OIRS para el desarrollo de su Gestión?
4. En definitiva ¿Cómo ha afectado la aplicación de los recursos tecnológicos en la gestión interna de la OIRS MINVU?

### **Eduardo Gonzáles Yáñez: Jefe DINFO MINVU**

1. ¿Cuáles son los principales elementos de la Política Informática al interior del MINVU en el contexto del e-Gobierno?
2. ¿Cuál ha sido el impacto de la TIC en la gestión del MINVU y en las OIRS específicamente?
3. ¿Existen evaluaciones de los proyectos informáticos existentes en el MINVU?
4. ¿Existe una estrategia formal a nivel institucional respecto del Gobierno Electrónico?

### **Cecilia Díaz Rebolledo: Jefe de RR.HH. MINVU**

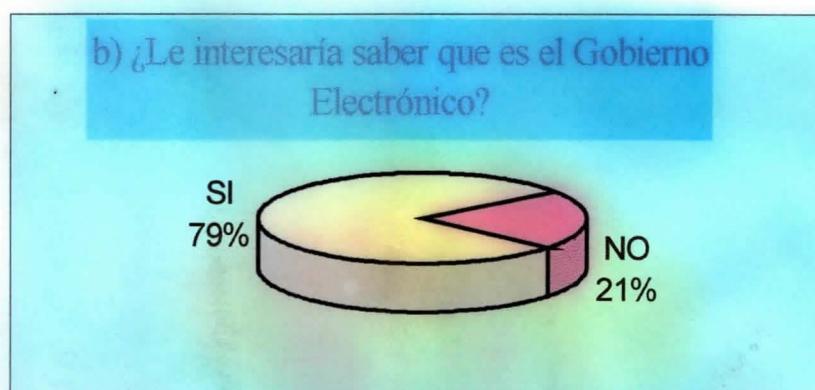
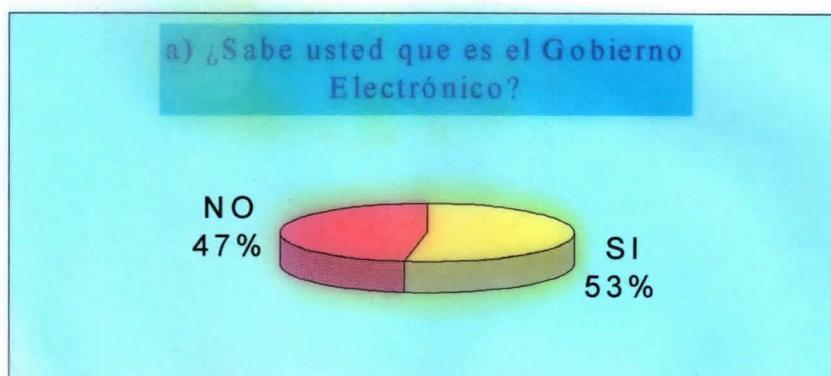
1. ¿Existe una política formal respecto de la incorporación de las nuevas tecnologías a nivel de RR.HH.?
2. ¿Considera usted que los programas de capacitación existentes en esta materia a determinado el uso adecuado de la TIC?
3. ¿Existe algún tipo de coordinación entre la División Administrativa y la División de Informática acerca de este tema?
4. ¿Existen proyectos tendientes a potenciar los RR.HH. y técnicos existentes en el MINVU y en la OIRS específicamente?.

**CAPITULO IV**  
**RESULTADOS Y ANÁLISIS**

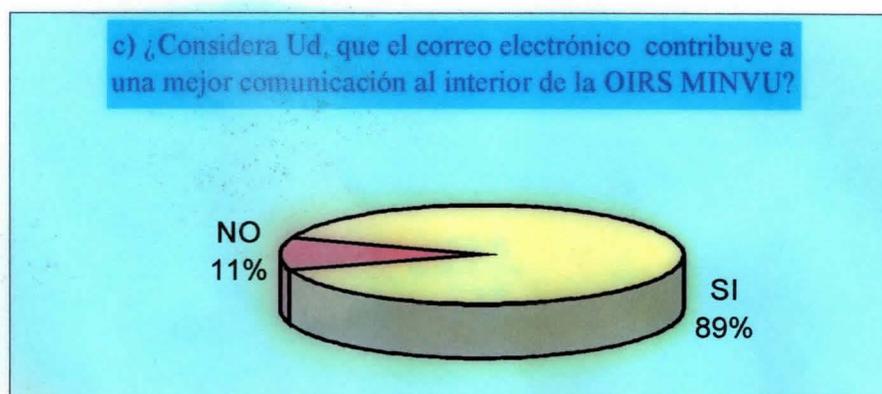
**CAPITULO IV**  
**RESULTADOS Y ANÁLISIS**

## ANÁLISIS DE RESULTADOS

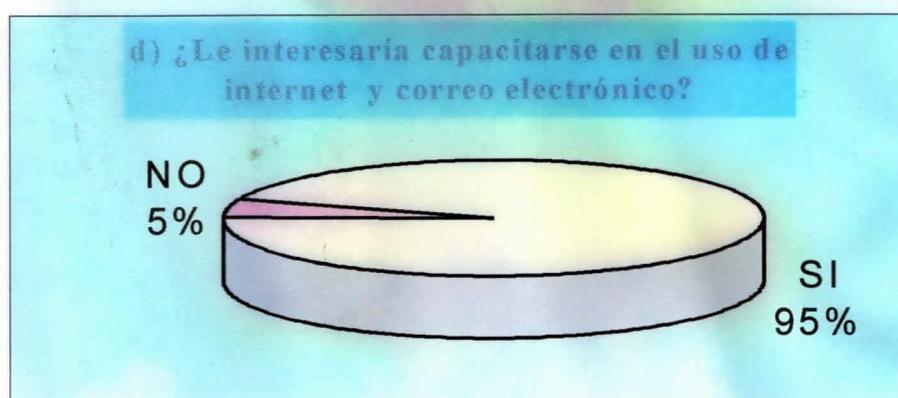
### I. Marque con una X respecto de lo siguiente:



Respecto de las preguntas a) y b), si bien es cierto más de la mitad de los consultados admite conocer el Gobierno electrónico, gran parte de esta muestra, reconoce interesarse en informarse mayormente acerca de esta política pública, ratificando lo planteado por Menzel 1998, en cuanto a que el Gobierno Electrónico refleja la rápida difusión de las TIC asociada a las iniciativas de reforma de la Gestión de las Administraciones Públicas.



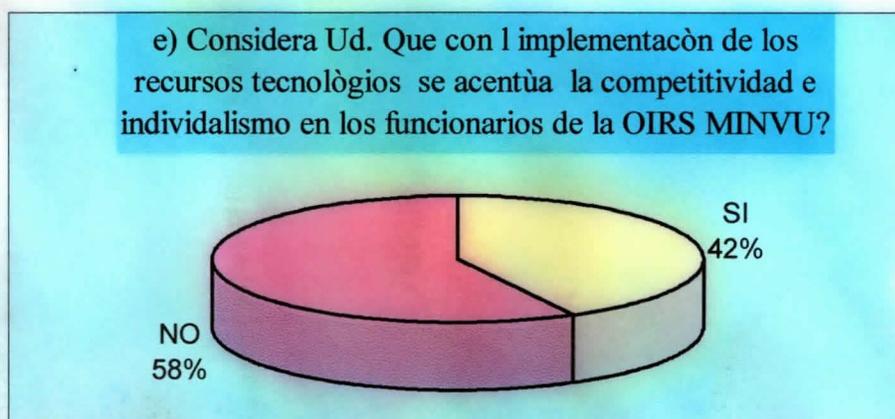
El resultado entregado en esta pregunta confirma que un elemento de la cultura organizacional fuertemente influido lo constituye la comunicación que según Varona 2002, este instrumento permite una comunicación horizontal, entre funcionarios, directivos y entre departamentos, de este modo se facilita, el compartir ideas, la coordinación de tareas y proyectos, entre departamentos y equipos de trabajo. Por otro lado Goldhaber (1993) puntualiza respecto del correo electrónico “La nueva tecnología hace técnicamente posible que los funcionarios del sector Público, saltando ciertos niveles de la cadena de mando y protocolo, puedan comunicarse directamente con los altos directivos”.



Respecto de esta pregunta se aprecia una tendencia positiva respecto al aprendizaje de nuevas técnicas y al perfeccionamiento en contraposición a lo que plantea Falcmán

2001 el que sentencia que los funcionarios públicos, frente a los cambios que demanda la incorporación técnica y Modernización del Estado, presentan una actitud de aferrarse al pilar y derecho sustancial del esquema laboral del sector que es la de estabilidad en el empleo, lo que conlleva la dificultad de asimilar cambios y planteamiento de nuevas alternativas. Este resultado nos demuestra una disposición abierta al cambio. (elementos críticos de la Cultura Organizacional).

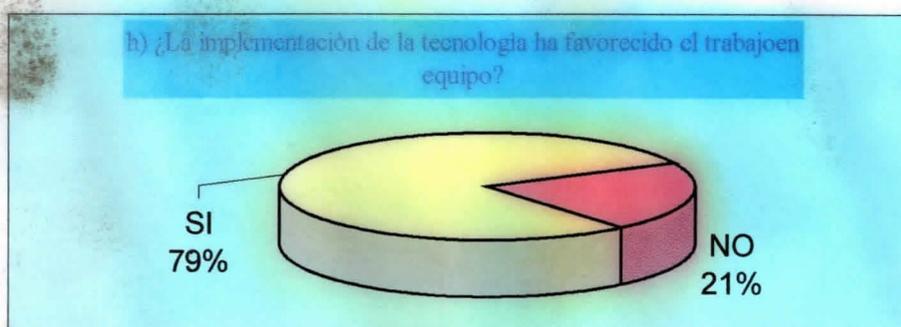
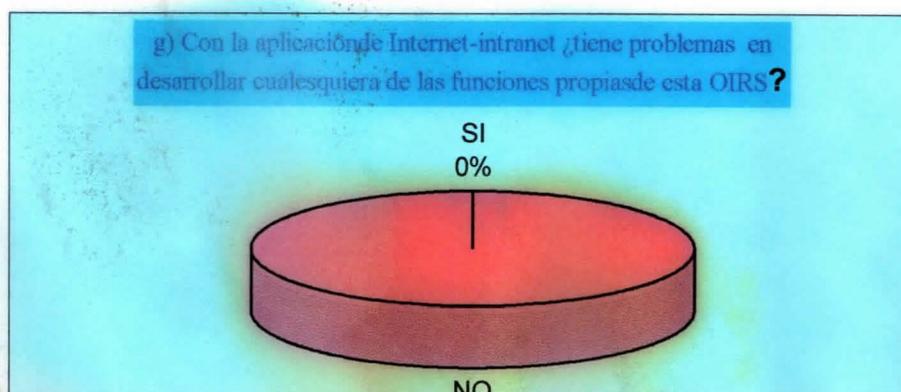
Por otro lado, Lisdero Molina (1993, 3) en su estudio de la sub-utilización de los recursos informáticos sostiene que como consecuencias de la falta de capacitación “Los usuarios no pueden realizar muchas tareas o las realizan con grandes complicaciones innecesarias y se ven y se ven obligados en concentrarse en como hacen su tareas en lugar de que hacen con ella”.



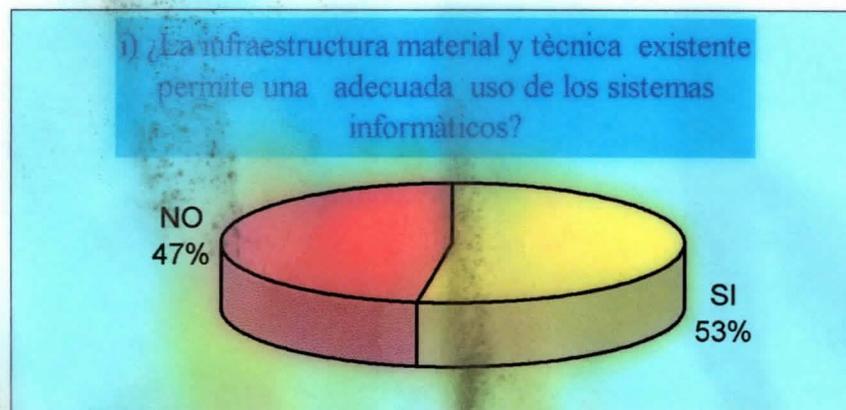
Esta pregunta, asociada a un elemento valorizo de la Cultura Organizacional aclara que la percepción de los funcionarios de la OIRS MINVU no ven afectado su nivel de competencia e individualismo entre ellos, lo que Falcman 2001 define como “valores Sociales” que implica una valoración de una Cultura Organizacional de tipo colectivista con gran arraigo a una buena relación de trabajo con el jefe, cooperación grupal y tiempo libre.



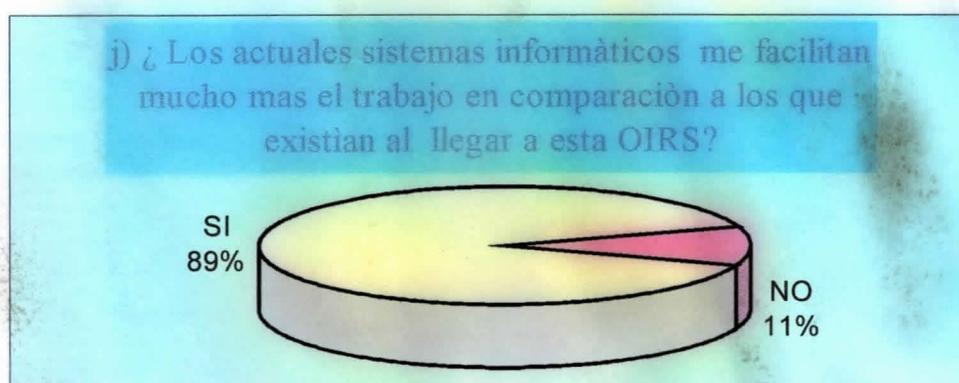
Esta pregunta está asociada a las rutinas y procedimientos administrativos que realizan los funcionarios de la OIRS MINVU, quienes declaran en amplia mayoría sentir que ha cambiado su forma de realizar su trabajo, según Varona la incorporación de las TIC a la gestión de las organizaciones potenciará el trabajo en equipo puesto que ésta permite el aprendizaje colectivo en la cultura de la organización, por el contrario, tal como sentencia Korinfeld 1999, al plantear que, cuando la tecnología de la información no se desarrolla simultáneamente nuevas formas de organización del trabajo y de gestión, se genera un proceso de modernización “aparente”, basado en la variable tecnología “dura”, es decir, en la instalación de computadoras o hardware en las oficinas. En tales casos más que adaptarse a la estructura deben modificarse los procesos administrativos para que la información no sea absorbida por la lógica burocrática de las organizaciones.

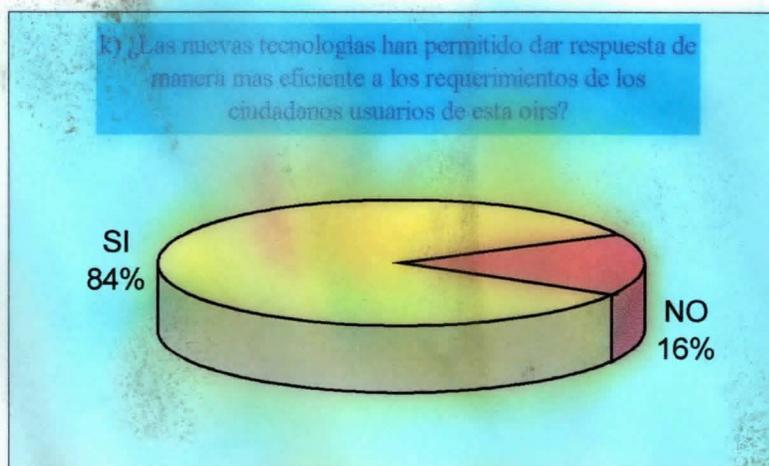


Aquí se encuentra el elemento vinculado a la flexibilidad de los funcionarios en el desempeño de sus tareas y funciones, un aspecto trascendental que repercute directamente en la productividad en la Gestión interna de la OIRS, Thiry-Chaerques (1996) identifica como uno de los determinantes de la productividad “un aumento de las flexibilidad y permeabilidad de las organizaciones”, entendiéndose que estas están conformadas por personas. La incorporación del TIC como factor productivo, en el camino hacia el Gobierno Electrónico, por otro lado la polivalencia provocada por la incorporación de la TIC potencia y facilita enormemente el trabajo en equipo, al permitir aprendizaje colectivo en la cultura de la organización. Se trata de una organización que estimula el aprendizaje, la creatividad y la innovación, y que permite que su gente resuelva problemas.



En este aspecto la percepción de los funcionarios es bastante similar respecto de la infraestructura, a pesar de que la brecha existente entre ambas opciones no es amplia, existe una fuerte ascendencia de la opción NO que se asocia a lo esgrimido por Falcman 2001, en relación con las condiciones físicas laborales que tienden por lo general a ser poco confortables.

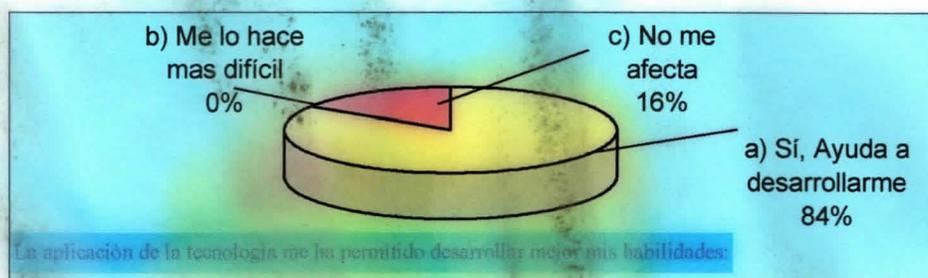




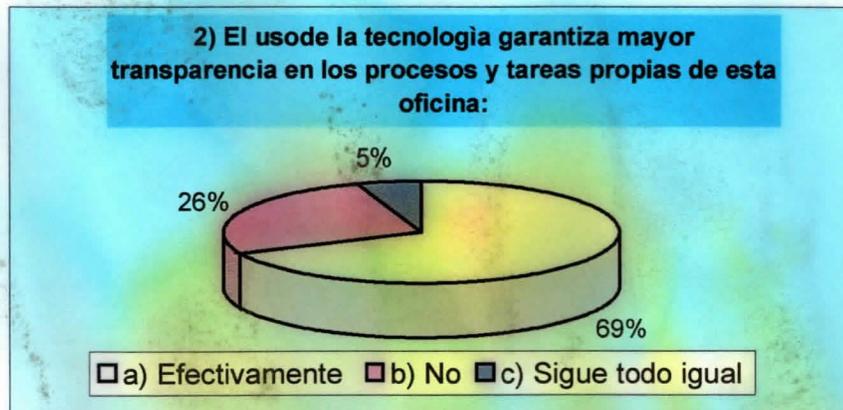
Con respecto a las anteriores herramientas, los resultados arrojados en esta pregunta, se aprecia con claridad una alta valoración de las herramientas tecnológicas, al ser percibidas como facilitadoras de la Gestión. Por ello Pressman, 1998 señala que la T.I. es un instrumento y como tal es útil en la medida que se sepa usar. Es improbable que la T.I pueda por si sola generar respuesta a algún tipo de problema, menos que los sistemas estén provistos de una sofisticada automatización administrativa, porque ésta automatización es solo una parte del problema, de nada sirve procesar rápidamente datos, si no se utilizan e integran como información.

Este reconocimiento positivo de la utilización de la T.I se contrapone con lo propuesto por Falcman 2001 en relación con la reticencia al cambio que presentan los funcionarios públicos en el escenario de incorporación tecnológica y modernización de la gestión Pública.

**II. Seleccione la alternativa que mayormente le represente respecto de las siguientes aseveraciones.**

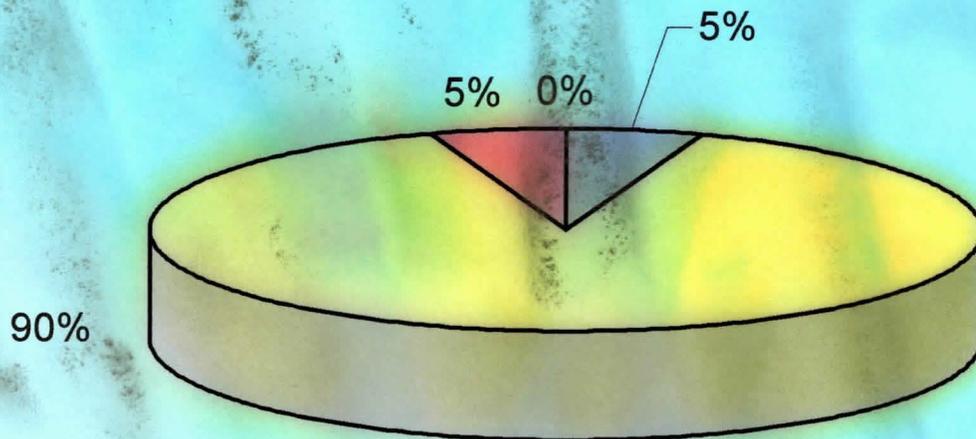


En este ámbito se puede destacar que las TIC, según los funcionarios de la OIRS MINVU, ven en éstas un elemento de vital importancia en el potenciamiento de sus habilidades al realizarse el trabajo en equipo producto del uso de la Tic en las organizaciones Federico Varona 2002 sostiene que al integrar esta herramienta a la gestión permite identificar con mayor facilidad las habilidades de los funcionarios y de esta manera asignarle tareas y funciones a fines.



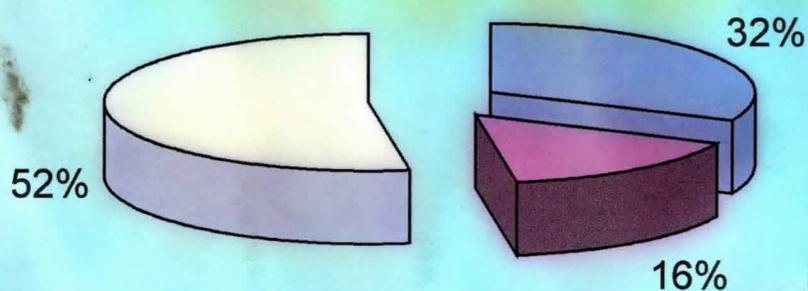
Según estos resultados la incorporación del T.I garantizan una mayor transparencia en la Gestión, en este sentido Bertini (1994) explica que los sistemas de información como un conjunto de actividades que regulan la distribución y la forma en que se comparte la información, y el almacenamiento de los datos relevantes, garantizando de esta manera una mayor accesibilidad tanto de los usuarios internos como externos a la organización, ejerciendo cierto grado de control de las actividades de esta.

3) La incorporación de las herramientas tecnológicas me producen un sentimiento de:



- a) Incertidumbre en el ejercicio de mis funciones y tareas
- b) Motivación en el desarrollo de mis funciones y tareas
- c) Desagrado, me dificulta el desarrollo de mis tareas y funciones
- d) Era mejor antes

4) Con la implementación de la tecnología la Jefatura de la OIRS MINVU se ha tornado:



- a) Mas democratica
- b) Mas autoritaria
- c) Sigue todo igual que siempre

En este aspecto los funcionarios consultados en la OIRS MINVU consideran no advertir ningún cambio en cuanto al liderazgo de esta oficina, sin embargo Greer 1997, menciona al respecto, que estas herramientas tecnológicas ofrecen la infraestructura apreciada para operar un sistema democrático al facilitar por una parte, el dialogo permanente entre funcionarios y directivos y por otra, la

participación constante en la toma de decisiones que definen la política y procedimiento de cada servicio, por ello el Gobierno electrónico puede jugar un papel decisivo en la transformación de una organización jerárquica en una organización horizontal. La Organización Horizontal según Castells 1996 “Es una Red dinámica y estratégicamente planeada de unidades que se autoprograman y se autodirigen basadas en la descentralización, participación y Coordinación (P.166).

**CAPITULO V**  
**CONCLUSIONES**

## CONCLUSIÓN

### a) En cuanto a la hipótesis:

Al plantear como hipótesis al liderazgo como principal elemento de la Cultura Organizacional afectado con la incorporación de la T.I. al interior de la Oficina de Informaciones Reclamos y Sugerencias del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (OIRS MINVU), en el marco teórico desarrollado en este estudio se hace referencia a las necesidades imperativas de cambios estructurales en la Administración Pública y por ende da un mayor impulso e incentivo a la generación de nuevos paradigmas de gestión, aprovechando el surgimiento de las herramientas, tecnológicas, la que permiten la creación de la gerencia pública, responsable de introducir cambios sustantivos en las formas de pensar, sentir y hacer de las organizaciones públicas. Estos gerentes públicos serán los encargados de re-crear las entidades públicas alcanzando la eficiencia y crear vínculos mas directos con la ciudadanía en cuanto a los beneficios y servicios prestados por estas Organizaciones..

La información recabada producto del cuestionario aplicado a los funcionarios de la OIRS MINVU, demuestra que los elementos culturales mayormente afectados por la incorporación tecnológica la representan los asociados a la comunicación, el que de manera holística van incorporando a elementos como la rutina integrada por la flexibilidad en cuanto al desempeño de tareas por parte de los funcionarios, trabajo en equipo y finalmente abraza a los elementos valóricos como la transparencia.

Sin embargo al ser consultado acerca del estilo de liderazgo, el 50 % de la muestra percibe que es igual respecto al que existía previo a la incorporación de la T.I, un 33 % lo percibe como democrático y por último el 6 % lo considera autoritario lo que lleva a concluir en este sentido que a pesar de los cambios percibidos en la estructura producto del Gobierno electrónico no ha sido potenciada la creación de liderazgos democráticos y participativos, manteniéndose los estilos propios de la burocracias

mecánicas, altamente verticales, lo que se contrapone a la idea base de la incorporación del Gobierno Electrónico y la T.I. Descubrir los aspectos críticos que están provocando dicha situación sería una excelente oportunidad de estudio en pro del mejoramiento cabal de la Gestión Pública.

**b) En cuanto a la Gestión:**

Lo relativo a la Gestión de la Oficina de Informaciones Reclamos y Sugerencias del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (OIRS MINVU), se puede concluir, que ésta se debe enmarcar bajo la estrategia de incorporación del Gobierno Electrónico en las actividades propias de este Ministerio, bajo la responsabilidad del Jefe de la División de Informática, Sr. Eduardo González Yáñez, el contar con una estrategia formal en este sentido, ha significado una mejora significativa en los procesos desarrollados por esta Secretaría de Estado cuyos frutos pueden verse reflejados en:

- Mayor rapidez en la obtención de resultados, proceso de Subsidios Habitacionales (de 6 a 3 meses).
- Disponibilidad de Correo Electrónico de Julio de 2000 eran 1.200, al mes de Julio 2002 se incrementó 3.361 ósea un aumento de 158%.
- Se aumenta la cantidad de delegaciones incorporadas a la red corporativa de Julio 2000 se contaba con 12 y a Julio 2002 con 33 aumentando en un 175 %.
- Aumento en la cantidad de usuarios con acceso a Internet de 1000 en el año 2000, a 3100 en Julio de 2002.

Entre otros avances, el MINVU, ha logrado en alguna medida tender a la descentralización de funciones dando cumplimiento a uno de los mas importantes principios orientadores del e. Gobierno. Por otro lado la incorporación de tecnología

en el MINVU tiene como resorte también una mayor racionalización del Recurso Humano existente en este Ministerio, Vale decir, el uso de la tecnología de la información no ha favorecido la optimización del recurso humano existente, un ejemplo de ello es el caso de la OIRS de la IX Región.

En este mismo sentido el cuestionario aplicado a los funcionarios de la OIRS, manifiestan (preguntas J-K) respecto de los nuevos sistemas informáticos, un claro reconocimiento y una valoración positiva, por cuanto les ha permitido realizar de mejor forma sus labores diarias, entregando una atención más eficiente. Así mismo, advierten también una mejora significativa de los nuevos equipos en relación a los que existían anteriormente, lo que contribuye finalmente a la concreción de los objetivos.

La aplicación de estas herramientas tecnológicas no solo han sido preocupación central de la División de informática (DINFO), sino también de la División Administrativa (DIVAD), por medio del departamento de Recursos Humanos (RR.HH) . se han comenzado a implementar una serie de iniciativas a cargo de la Jefa del Departamento, Sra. Cecilia Díaz, en los cuales se destaca la intervención de una empresa consultora, la que llevará a cabo durante el año 2003 un estudio de perfiles de competencia, para de identificar las habilidades de cada funcionario a fin de confeccionar descripciones de cargo. Por otro lado en una iniciativa conjunta entre la DINFO y la DIVAD, se elaborarán un Software con el fin de que cada funcionario pueda acceder directamente a información respecto de su sueldo, días administrativos, vacaciones, etc., esta incipiente coordinación entre ambas Divisiones no ha logrado concretarse mayormente para una mejor retroalimentación a fin de aplicar técnicas que permitan medir y evaluar de manera más objetiva el impacto real de la introducción del Gobierno Electrónico en el MINVU, apreciación que es compartida por los Jefes de la DINFO y de RR.HH.

Lo antes señalado se contrapone a lo expresado por los funcionarios de la OIRS, pues estos perciben que la aplicación de la Tecnología permite la creación de equipos de trabajos, y resulta paradójico que los principales entes organizacionales encargados de la política de e-Gobierno no hayan alcanzado un nivel de comunicación que les permita coordinarse racionalmente a fin de medir o evaluar las implicancias de la tecnología de la información tanto en la estructura organizacional como de la cultura de la misma, a fin de optimizar los recursos existentes, ya sean humanos y/o técnicos.

En este contexto institucional, es que la OIRS MINVU hace esfuerzos en pos de lograr una mejora cuantitativa y cualitativa en los procesos vinculados a la concreción de los objetivos y metas planteadas por esta, entre los cuales se encuentran:

- Disminución de tiempos de espera
- Disminución de tiempos de atención
- Instalación de un sistema de auto-consulta (INFOBOX)
- Dar respuesta al 100 % de los reclamos y sugerencias
- Dar respuesta al 100 % de las consultas vía internet ([contactenos@minvu.cl](mailto:contactenos@minvu.cl)).

Para llevar a cabo dichas metas se han implementado una serie de iniciativas en lo referente a la incorporación de nuevos y mas rápidos equipos; Se diseñaron sistemas de atención que disminuyan los tiempos de atención y de espera, a fin de lograr una mejor calidad de la atención, estos nuevos sistemas son:

- **MINVU Aló** – Atención Telefónica
- **INFOBOX** – Auto consulta
- **CONTACTENOS** – Correo electrónico
- **RUI** –(Registro Único De Inscritos.) Procesos de inscripción.
- **SERSUF** – Sistema virtual de reclamos, sugerencias y felicitaciones.

Indudablemente, estos nuevos mecanismos asociados a la incorporación tecnológica ha repercutido positivamente en la ejecución de las tareas tendientes a mejorar la Gestión de dicha OIRS (P.M.G 2002).

**c) En cuanto a la Cultura Organizacional::**

Otro tópico de importancia tratado en esta investigación lo representa la variable, Cultura Organizacional, específicamente los elementos que la conforman que son elementos transversales tanto a organizaciones públicas como privadas. Por otro lado, existen estudios los que están referidos específicamente a los elementos críticos presentes en la Administración Pública y que se incorporaron para un análisis objetivo en el marco teórico de la presente investigación, relacionados fundamentalmente a aspectos valóricos en cuanto a comportamientos tradicionales de los funcionarios de la Administración Pública tales como, la preeminencia del colectivismo por sobre el individualismo, valores sociales por sobre los valores de autorrealización, tolerancia a la corrupción, monopolio de la información, inestabilidad en el empleo, producto del alto grado de clientelismo político, estos elementos son características reales y presentes en las organizaciones Públicas y que se han evidenciado mucho más con los últimos hechos de irregularidades suscitados en el MOP, INDAP, caso coimas, entre otros hechos dados a conocer a la opinión pública. El Minvu no se queda atrás en este tipo de situaciones que riñen un tanto con la probidad administrativa, cabe señalar el caso COPEVA y de los Caballos Corraleros “regalados” al Ministro Hermosilla por parte de Pérez Yoma, dueño de la empresa constructora antes mencionada.

Es importante señalar en este ámbito que los funcionarios de la OIRS MINVU consultados, en un alto porcentaje no percibe el surgimiento de sentimientos de competitividad e individualismo asociados al uso de la tecnología, de lo que se puede

concluir que poseen una cultura organizacional con un fuerte arraigo a lo colectivo por sobre lo individual.

Producto del cuestionario aplicado, es posible observar también una disposición favorable hacia los nuevos desafíos que demandan la utilización de la tecnología de la información en cuanto a asumir nuevas y diversas tareas que se han sumado en la OIRS MINVU lo que contribuye a la polifuncionalidad y flexibilidad de sus funcionarios.

En este escenario en donde se comienza a aplicar una nueva estrategia de Gestión que va a repercutir fuertemente sobre los elementos que componen la cultura de las Organizaciones, estos son:

- ❑ Los valores
- ❑ Las rutinas
- ❑ Las historias
- ❑ El lenguaje
- ❑ La comunicación
- ❑ Símbolos materiales

Estos elementos presentes en toda organización y que son comunes también al ámbito de las Organizaciones Públicas y en este caso específico a la OIRS MINVU, y de los cuales se desprenden los siguientes:

- ⇒ **Interés en el aprendizaje de nuevas técnicas**
- ⇒ **Habilidades personales (competencias)**
- ⇒ **Liderazgo**
- ⇒ **Flexibilidad de los funcionarios**
- ⇒ **Infraestructura: Material y Técnica.**
- ⇒ **Valores (ética, individualismo, colectivismo)**

- ⇒ **Comunicación**
- ⇒ **Normas de regulación formal**
- ⇒ **Normas de regulación informal**
- ⇒ **Rutinas y procedimientos**

Según lo respondido por los funcionarios en las preguntas 1- 2- 3 de la Sección II del cuestionario, relacionan la aplicación de la Tecnología de la Información como una clara oportunidad, que motiva, permite el desarrollo de las habilidades y garantiza mayor transparencia en la gestión, lo que representa una fortaleza del grupo humano de la OIRS MINVU, que debe ser aprovechada por la jefatura de ésta, a fin de conformar equipos de trabajo y realizar una gestión de excelencia.

Estos elementos están planteados de manera tal de que puedan operacionalizarse, a fin de realizar posteriores mediciones y evaluaciones de dichos elementos, presentes en la Cultura Organizacional de la OIRS MINVU.

Se debe reconocer, a la tecnología como una variable dependiente que incide positivamente en los elementos que conforman la Cultura Organizacional permitiendo una mejor Gestión, que estimula y motiva a los funcionarios en el desempeño de sus tareas promoviendo el trabajo en equipo en el que los funcionarios realizan diversas funciones, en una organización que va cambiando día a día, en un escenario dinámico que requiere de personas proactivas y flexibles.

Sin duda la implementación del Gobierno Electrónico asociada al uso de la tecnología de la información ha repercutido directamente en ámbitos críticos de las organizaciones públicas como lo son el ámbito cultural y el productivo. Teniendo presente que la Administración Pública Chilena tiene un fuerte arraigo a la burocracia mecánica y culturas organizacionales muy fuertes y reticentes al cambio. Es en este contexto que surge la motivación por identificar cuáles son los elementos de la cultura organizacional de la oficina de Informaciones y Sugerencias del Ministerio de

Vivienda y urbanismo (OIRS MINVU) que se han visto afectados con la incorporación de la tecnología.

**d) En cuanto a los resultados del cuestionario**

De acuerdo a los resultados obtenidos en este estudio los principales elementos que se ven influidos a partir del uso de la tecnología, son en primer lugar la “comunicación” interna a consecuencia del uso del correo electrónico, los funcionarios de la OIRS MINVU admiten un gran aporte de esta herramienta en cuanto a la información que requiere dicha unidad ministerial para el buen funcionamiento respecto de los requerimientos de los ciudadanos usuarios de ésta. En este sentido, se puede precisar también que el uso de la tecnología, contribuye a modificar las estructuras, permitiendo flujos de información y comunicación mas directos y horizontales entre empleados del nivel operativo, intermedios y directivos.

Corolario de lo anterior se ve influido otro elemento fundamental de la cultura organizacional relativo a las “rutinas”, una mejor comunicación al interior de las unidades de la organización se traduce en una mayor coordinación de tareas y funciones, favoreciendo el trabajo en equipo el que, de acuerdo a la investigación realizada, fue altamente valorada por los funcionarios de la OIRS MINVU. Así mismo, el trabajo en equipo demanda la existencia de funcionarios capaces de desempeñar más de una función, vale decir, para trabajar en equipo debe contarse con funcionarios flexibles o polivalentes, para desarrollar una multiplicidad de tareas, distanciándose de los antiguos paradigmas de gestión que implicaba la especificidad de sus tareas y funciones.

En suma, es posible deducir que producto de un incremento de la “comunicación” como un elemento facilitador, conlleva una mejora sustantiva de la coordinación entre personas, unidades, secciones y departamentos, lo anterior redundando en el potenciamiento del trabajo en equipo, produciéndose una desconcentración y

descentralización de la información, lo que da paso a una mayor "transparencia" en la gestión, esto último asociado a un elemento "valórico" de la cultura organizacional.

A modo de sugerencia se puede plantear que existe la necesidad de generar vínculos más directos y fluidos entre la División de informática y la División Administrativa de modo de potenciar el capital humano respecto de las herramientas tecnológicas, y así mismo llevar a cabo evaluaciones respecto de la eficiencia de los programas utilizados a nivel de usuario con el objetivo de revisar las actuales prácticas a fin de lograr una mejor utilización de los recursos disponibles.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- *ANDRADE, JESÚS* : “*tecnologías de la Información y Diseño de las Organizaciones*”  
Buenos Aires 1998 (pp 241-2569)
- *BETINI, CARLO* : “*Diseño Conceptual de Base de Datos*”, Wilmington 1994.
- *CASTELLS, MANUEL*: “*La Era de La Información*” ; *Economía, Sociedad y Cultura Volumen 1, Alianza Editorial Madrid* 1998.
- *COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA 2000*: “*El Estado al Servicio de la Gente, Balance 1994-2000*”
- *CROZIER, MICHAEL*: “*La Transición del Paradigma Burocrático a una Cultura de Gestión Pública*” 1997 (pp 7-18)
- *FALCMAN, ISIDORO*: “*Modelos de Cultura Organizacional En la Administración Pública Argentina*” Buenos Aires 2001.
- *HAMMER, M. y CHAMPY, N.*: “*Reingeniería: Olvide Lo Que Usted Sabe Sobre Como Debe Funcionar Una Empresa, Casi Todo Está Errado*”, Editorial Norma 1994.
- *INSTRUCTIVO PRESIDENCIAL SOBRE GOBIERNO ELECTRÓNICO 2001*
- *KORINFEL, SILVIA y ACHI, PABLO*: “*Incorporación de Nuevas Tecnologías en La Gestión Pública*” Buenos Aires 1998.
- *KRIEGER, MARIO*: “*Informática y Administración Pública Una Propuesta Participativa*” Buenos Aires 1998.
- *LISDERO MOLINA, ARTURO*: “*Señor Usuario: ¿Por qué mantiene Ud. Recursos informáticos ociosos?*” Buenos Aires 1997.
- *LLANQUE , RICARDO*: “*Redes Sociales y Cultura Organizacional en las Entidades Públicas*” Universidad Técnica de Oruro, Bolivia 1998.
- *MINTZBERG, HENRY*: “*Diseño De Organizaciones Eficientes*” Buenos Aires 1992.

- OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. : *“La Reducción de la Burocracia”* Barcelona, Piados 1998.
- OSBORNE, D. Y GAEBLER, T. : *La Reinención del Gobierno, Como el Espíritu Empresarial Está Transformando el Sector Público”* Madrid 1994.
- PROYECTO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO 2002, *“Documentos Electrónicos y Firma Electrónica, Manual Operativo”*
- RAMIO, C. *“Algunos Problemas de las Estrategias de Mejora de La Calidad de los Servicios Públicos, La Externalización de los Servicios Públicos y Corrientes Neo-Empresariales, en Prospectiva”* Madrid 2000.
- SUBIRATS, JOAN: *“ Los Dilemas De una Relación Inevitable, innovación democrática y TIC”* Madrid 2001.
- TELEFÓNICA: *“La Sociedad de la Información en España, Prospectiva 2001-2005 ;Madrid 2001 .*
  
- <http://modernizacion.cl>

