



PROGRAMA  
ESPECIAL DE  
TITULACIÓN EN  
**ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**

## Los desafíos de la Transformación Digital en la cultura organizacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Autor(a): Paulina del Rosario Muñoz Ureta

Profesor(a) guía: Dr. Juan Carlos Aguirre

Artículo para optar al grado de Licenciada (o) en Gobierno y Gestión Pública y al título de Administrador/a Pública

Santiago, diciembre de 2025

## **Contenido**

Resumen .....	4
Introducción .....	5
Capítulo 1: Marco Teórico.....	13
1. Teoría de la Organización en la Administración Pública .....	13
1.1. Corriente Clásica o Racionalista (fines siglo XIX y principios del XX). .....	14
1.2. Enfoque de las Relaciones Humanas (avanzado s.XX) .....	17
1.3. Corriente de Sistemas Abiertos (mediados s.XX):.....	18
2. Teoría Principal-Agente.....	25
3. Teorías de la Administración Pública. ....	30
3.1. La Nueva Gestión Pública.....	30
3.2. El Nuevo Servicio Público .....	33
3.3. Aplicación en Chile. ....	33
Capítulo 3. Metodología .....	36
1. Tipo y enfoque de investigación. ....	36
2. Diseño metodológico.....	37
3. Técnica/s de recolección de datos .....	39
Capítulo 3. Resultados y análisis. ....	41
1. Caracterización cultura organizacional .....	41
1.1. Perfil demográfico y laboral. ....	41
1.2. Percepción sobre la organización .....	43
1.3. Capacidades y actitudes frente a la Transformación Digital .....	47
2. Implementación de la Política de Transformación Digital en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.....	56
2.1. Plan de Modernización .....	56
2.2. Eje Transformación Digital .....	58
2.3. Implicancias para la Cultura Organizacional .....	63
Conclusiones .....	64
Bibliografía .....	67

## Índice de tablas

Tabla 1	Uso Sistema de Gestión Documental por región.....	7
Tabla 2	Escuelas que han aportado al desarrollo teórico de la Administración Pública.....	20
Tabla 3	Comparación de dimensiones de la cultura organizacional en las SEREMIs MINVU de las regiones de Valparaíso y Bío bio.....	44
Tabla 4	Conocimiento según Software, en las regiones de Valparaíso y Bío bio...	49
Tabla 5	Plataformas más utilizadas por estamento, en las regiones de Valparaíso y Bío bio.....	49
Tabla 6	Matriz categorías de análisis percepción principales barreras para avanzar en la Transformación Digital en el MINVU.....	53

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Distribución por Edad.....	39
Gráfico 2	Distribución por Género.....	39
Gráfico 3	Distribución por Estamento.....	40
Gráfico 4	Distribución por Nivel educacional.....	40
Gráfico 5	Distribución por Antigüedad laboral en la SEREMI V. Y U.....	40
Gráfico 6	Conocimiento en Word en las regiones de Valparaíso y Biobío.....	45
Gráfico 7	Conocimiento en Excel en las regiones de Valparaíso y Biobío.....	46
Gráfico 8	Conocimiento en Power Point en las regiones de Valparaíso y Biobío.....	46
Gráfico 9	Conocimiento en Share Point en las regiones de Valparaíso y Biobío	47
Gráfico 10	Conocimiento en SIGEDOC en las regiones de Valparaíso y Biobío.	48
Gráfico 11	Conocimiento en Power Automate en las regiones de Valparaíso y Biobío.....	48

## Resumen

La transformación digital se ha consolidado como uno de los principales desafíos en la modernización del Estado chileno, especialmente en su impacto sobre la cultura organizacional. Este estudio describe los factores que obstaculizan la implementación de la Política de Transformación Digital en la estructura subnacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), considerando las regiones de Valparaíso y Biobío como casos de estudio. A través de un enfoque metodológico mixto, que combina encuestas y entrevistas semiestructuradas, se caracterizan las dimensiones culturales, tecnológicas y organizacionales que inciden en el proceso. Los hallazgos evidencian que la resistencia al cambio, la obsolescencia tecnológica, la falta de competencias digitales y la centralización decisional constituyen las principales barreras. Asimismo, se identifican tensiones propias de la relación principal-agente entre nivel central y regiones, que limitan la autonomía operativa y la apropiación del cambio. Aunque el Plan de Modernización del MINVU incorpora iniciativas orientadas a la digitalización y la gestión del cambio, persisten brechas en infraestructura, liderazgo y comunicación interna. Se concluye que la transformación digital requiere una estrategia integral que combine inversión tecnológica, capacitación sistemática y descentralización efectiva, junto con mecanismos participativos que fortalezcan la cultura organizacional y la gobernanza territorial. Este estudio aporta evidencia para la toma de decisiones en políticas públicas y contribuye al debate sobre la interacción entre cultura organizacional y procesos de innovación en la administración pública.

**Palabras clave:** Transformación digital, cultura organizacional, administración pública, gestión del cambio, descentralización, Principal-Agente, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

## Introducción

Los intentos de modernización del Estado en Chile acumulan 30 años de análisis e iniciativas que han buscado avanzar en el desarrollo de la gestión pública en los términos que, de acuerdo con la teoría, caracterizan a un Estado moderno, democrático y sustentable.

A partir de los 2000, uno de los ámbitos que comenzó a tomar fuerza en el contexto de la modernización del Estado y que durante la última década se ha situado como el principal paradigma de la modernidad, ha sido la transformación tecnológica del Estado, desafío que podría ser situado como uno de los procesos más complejos de la modernización en los últimos 50 años.

Desde una perspectiva general, la presente investigación ha considerado la siguiente definición de transformación digital, la cual está construida en base a las definiciones propuestas por diversos autores entre los años 2011 y 2018:

“Corresponde a un nuevo proceso evolutivo en la forma de ejecutar una determinada labor, consistente en la utilización de distintos medios digitales con el objeto de optimizar diversos procesos, los cuales dependerán del ámbito, industria o servicio en el cual se instaure y que implica el esfuerzo adaptativo de los sujetos afectados por él.” (Quezada, 2022. Pg.17)

Esta definición permite señalar dos ámbitos que son del interés de esta investigación. Por un lado, la evolución a la que es posible acceder a través de la utilización de medios digitales en la optimización de procesos y la importancia que tiene aquello en la gestión pública, especialmente en un contexto desafiante para la valoración de los sistemas democráticos. Por otro, reconocer el “esfuerzo adaptativo” al cual se ven enfrentados los sujetos implicados en el proceso de transformación digital.

Respecto a lo primero, autores como Salvador, Y., Llanes, M. y Suárez, M. A. (2020) han planteado la posibilidad de entender la transformación digital como una oportunidad para la administración pública en el sentido de aprovechar el necesario proceso de cambio que supone, para la implantación de un nuevo modelo cultural en la gestión pública, el cual requiere considerar, al menos, tres elementos:

- consolidar valores como agilidad y transparencia

- un nuevo modelo de atención a la ciudadanía
- una nueva cultura organizacional (incluyendo la reconceptualización de las oficinas y espacios físicos)

Para estos autores y autoras, la transformación digital en la gestión pública

“está compuesta por un conjunto de actuaciones orientadas a la mejora y modernización de los procesos, basados en las tecnologías de información y las comunicaciones, en el que juegan un rol preponderante los funcionarios públicos” (Salvador, Y., Llanes, M. y Suárez, M. A., 2020. Pg.597)

En este marco, plantean como objetivos “mejorar la eficiencia interna, reducir las cargas administrativas, crear una administración más abierta, transparente y sostenible, generar confianza de la sociedad en las instituciones” (Salvador, Y., Llanes, M. y Suárez, M. A., 2020. Pg.595), todo lo cual es clave para el sostenimiento de la democracia y la valoración que de ella tenga la ciudadanía como sistema de gobierno preferente.

En el contexto nacional, la valoración por la tecnología y los procesos digitales para la modernización del Estado ha supuesto el desarrollo acumulativo de una serie de iniciativas lideradas por el Poder Ejecutivo, atravesando todos los gobiernos del período democrático desde Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Dicho proceso ha avanzado desde los planteamientos del Gobierno Electrónico hasta consolidar una visión en torno al Gobierno Digital, y los últimos hitos más relevantes han sido la creación de una División de Gobierno Digital en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2017), y la publicación y puesta en marcha de la Ley N°21.180 sobre la Transformación Digital del Estado (2019-2022).

En relación con el segundo elemento contenido en la definición de Transformación Digital, esto es, el “esfuerzo adaptativo” al cual se ven enfrentados los sujetos implicados en el proceso de transformación digital, resuenan las propuestas en torno a la idea de que para avanzar en la Transformación Digital del Estado “las administraciones públicas, además de adquirir la tecnología necesaria, deben capacitar al personal y modificar la cultura organizacional” (Salvador, Y., Llanes, M. y Suárez, M. A., 2020. Pg.600). Al respecto, desde la teoría de las organizaciones y específicamente la perspectiva de la sicosociología organizacional se propone

“la utilidad de identificar dos planos en la comprensión de la organización. Por una parte, aparece la organización ‘prescrita’ o técnicamente definida (estatutos, reglas y normas expresas, definición de objetivos denotados, etc.), pero también existe la organización ‘vívida y percibida’ como también lo que se cuele entre lo dicho y no dicho del discurso oficial” (Meneses, 2006. Pg.9)

Para su análisis, la presente investigación, iniciará la discusión en torno al concepto de cultura organizacional a partir de la siguiente síntesis:

“García (2006) afirma que la cultura es un horizonte orientador de conductas y prácticas, de creencias y valores a las que deben adaptarse los empleados en una organización. Asimismo, León (2011) señala que las personas dentro de la organización comparten experiencias, ideologías y formas de expresión de la cultura que se transmiten entre sí y van creando identidad y pertenencia. En este sentido, Adeyoyin (2006) y Vargas (2007) aseveran que la cultura organizacional modela el comportamiento de las personas en el trabajo y es productiva cuando fortalece el compromiso con la empresa” (Carrillo, 2016)

Refuerza la necesidad de contar con una mirada sobre la situación actual de la “organización vivida” y de priorizar la cultura organizacional como foco de análisis de la administración pública, una de las conclusiones a las que llega un estudio de caso sobre el proceso de transformación digital en el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) de la región del Biobío:

“Por otro lado, la cultura organizacional ha sido otro escollo importante que sortear. Los trabajadores de la institución se encuentran acostumbrados a avanzar en una dirección porque aquella ha sido identificada a través de una instrucción, lo que evidencia un compromiso precario con el resultado del proceso (...) En este sentido, y tal como el título del presente apartado indica, si bien se ha contado con un contexto externo favorable a la TD, destacando el trabajo remoto, las facultades extraordinarias que se le han encomendado a la autoridad, el cronograma normativo y la presión de la ciudadanía y de los actores privados que se relacionan con el servicio de avanzar en la adopción de soluciones tecnológicas que simplifiquen los procesos, la inercia interna ha logrado, hasta ahora, ralentizar el proceso de transformación digital del Servicio”. (Rodríguez, 2023. Pg.118)

En este marco, la presente investigación se propone observar el proceso de implementación de la Política de Transformación Digital en Chile, aplicada específicamente en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Actualmente, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo cuenta con una serie de herramientas tecnológicas y plataformas digitales para la gestión administrativa de sus funciones, las cuales han sido implementadas principalmente a partir de los procesos de modernización que se desarrollaron desde el gobierno de Ricardo Lagos Escobar en adelante. Asimismo, el año 2024 se lanzó un nuevo proceso de modernización que ha declarado como objetivo:

“Fortalecer la institución para enfrentar los desafíos futuros. Esto implica dotarlo de las competencias necesarias para impulsar innovaciones, transformaciones y el desarrollo de capacidades y estrategias que faciliten el cumplimiento de sus fines institucionales. Se busca innovar e incorporar tecnologías en los procesos y formas de acción, así como adecuar la estructura organizacional para mejorar la efectividad en la colaboración entre los distintos actores a nivel nacional. Todo esto contribuirá a mejorar la experiencia y satisfacción de los usuarios, además de fomentar una nueva cultura institucional y ambientes laborales más positivos para el personal del MINVU” (Res.Ex. N°1871/2024).

El proceso actual de modernización cuenta con 5 ejes de acción: (1) Gestión Estratégica (Agenda Futuro), (2) Personas, (3) Procesos, (4) Estructuras y Sistemas y (5) Experiencia Usaria. En el desglose de cada uno de estos ejes, es posible identificar que las iniciativas vinculadas a la Transformación Digital han sido consideradas en forma transversal.

No obstante, durante los últimos años han existido otros procesos que han permitido dar cuenta respecto a la situación actual en que se encuentra el Ministerio de Vivienda y Urbanismo no sólo en términos del estado de las Tecnologías e Instrumentos de la Información (TIC), sino también respecto a la cultura organizacional en torno a los nuevos requerimientos que exige la implementación de un Gobierno Digital. Un ejemplo de ello ha sido el desarrollo y funcionamiento de la Plataforma Ley de Copropiedad, activada el 27.03.2024. Uno de sus componentes es el Registro Nacional de Administradores de Condominios (RNA), cuya inscripción requiere ser aprobada por el/la Secretario/a Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través de una resolución. Para cumplir con dicho requerimiento, la plataforma Ley de Copropiedad estableció la interoperabilidad

con el Sistema de Gestión Documental (SIGEDOC) que permite procesar las resoluciones y otros actos administrativos en forma digital, sistema que, a su vez, interopera con la plataforma de Firma Digital. Para su correcta operación, la unidad a cargo de administrar la plataforma Ley de Copropiedad, la Secretaría Ejecutiva de Condominios que funciona en el nivel central del Ministerio, inició un proceso de levantamiento de información para identificar las regiones que utilizan SIGEDOC y la Firma Digital, procurando la gestión, instalación y capacitación para las regiones que no lo hacían. Sin embargo, a un año del funcionamiento de la plataforma Ley de Copropiedad, una revisión a la información publicada en el RNA es posible identificar las regiones que continúan sin implementar el proceso digital de las resoluciones:

**Tabla N°1: Uso Sistema de Gestión Documental por región.**

Región	Utiliza SIGEDOC	Región	Utiliza SIGEDOC
Arica y Parinacota	SI	Maule	NO
Tarapacá	NO	Ñuble	SI
Antofagasta	SI	Biobío	SI
Atacama	SI	Araucanía	NO
Coquimbo	NO	Los Ríos	NO
Valparaíso	NO	Los Lagos	SI
Metropolitana	SI	Aysén	NO
O'Higgins	NO	Magallanes	NO

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de Plataforma Ley de Copropiedad, 2025.

Como es posible observar, de las 16 regiones solo 7 de ellas utilizan el sistema de procesamiento digital y 9 no. Cabe considerar que la Ley de Firma Digital fue aprobada el 2002, y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo declara su utilización como uno de los indicadores de medición en el avance de la Transformación Digital.

En este escenario, en el que parecen estar a disposición las voluntades políticas, los instrumentos normativos y los sistemas digitales, cabe cuestionarse sobre los factores que estarían impidiendo avanzar en la implementación de las iniciativas que configuran la Transformación Digital del Estado, principalmente en la estructura subnacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, pues es a través de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) que los servicios desarrollan sus políticas sectoriales. La importancia de este análisis radica en el impacto que supone para la Administración Pública moderna la implementación de sistemas con alto grado de desarrollo tecnológico que permita contribuir a mejorar la eficiencia de los procesos, especialmente de aquellos destinados a entregar un servicio a la ciudadanía.

De esta forma, la investigación propuesta se desarrollará en torno a la pregunta: *¿Qué factores organizacionales impiden el avance de la implementación de la Política de Transformación Digital en la estructura subnacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo?*

A modo de hipótesis, se propone: *El avance de la política de Transformación Digital en la estructura subnacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo está limitado por la interacción entre las estructuras organizacionales rígidas, las resistencias culturales internas y los desajustes en la relación principal-agente.*

La presente investigación reviste una alta relevancia tanto en el plano académico como en el práctico. Desde la perspectiva teórica, contribuye a la comprensión de los procesos de modernización del Estado chileno, específicamente en la interacción entre cultura organizacional y la implementación de políticas de Transformación Digital. Tal como señalan Salvador, Llanes y Suárez (2020), la transformación digital “está compuesta por un conjunto de actuaciones orientadas a la mejora y modernización de los procesos, basados en las tecnologías de información y las comunicaciones, en el que juegan un rol preponderante los funcionarios públicos” (Pg.597). Este estudio permite profundizar en cómo dichos procesos se ven condicionados por factores culturales y estructurales en la administración pública subnacional.

En el plano práctico, la investigación aporta evidencia empírica para la toma de decisiones en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), en un contexto donde la Ley N°21.180

sobre Transformación Digital del Estado impone exigencias normativas que deben cumplirse en plazos acotados. Comprender los obstáculos derivados de la cultura organizacional y las brechas tecnológicas es fundamental para diseñar estrategias efectivas de gestión del cambio, capacitación y descentralización. Como advierte Rodríguez (2023), “la cultura organizacional ha sido otro escollo importante que sortear... la inercia interna ha logrado, hasta ahora, ralentizar el proceso de transformación digital” (Pg.118).

Asimismo, esta investigación cobra importancia para la ciudadanía, dado que la implementación exitosa de la Transformación Digital impacta directamente en la eficiencia de los procesos y en la calidad de los servicios públicos. Mejorar la experiencia usuaria, garantizar la transparencia y fortalecer la confianza en las instituciones son objetivos estratégicos que dependen, en gran medida, de la capacidad del Estado para gestionar el cambio cultural y tecnológico en sus estructuras subnacionales.

De esta forma, la investigación propuesta se desarrollará a partir del siguiente objetivo general:

“Identificar los factores organizacionales de la estructura subnacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en las regiones de Valparaíso y Biobío, que obstaculizan la implementación de la Política de Transformación Digital del Estado.”

Para lograr este objetivo, se proponen los siguientes objetivos específicos:

1. Caracterizar la cultura organizacional de la estructura subnacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en las regiones de Valparaíso y Biobío.
2. Caracterizar la implementación de la política de Transformación Digital del Estado en la estructura subnacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en las regiones de Valparaíso y Biobío.
3. Relacionar las principales características de la cultura organizacional de la estructura subnacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en las regiones de Valparaíso y Biobío, con los obstáculos de la implementación de la política de Transformación Digital del Estado.

Asimismo, cabe hacer una breve referencia a las limitaciones encontradas en la exploración bibliográfica desarrollada para situar el problema, y esto es que la Transformación Digital se enmarca en dos circunstancias específicas que ha exigido una actualización profunda de lo investigado hasta la fecha. En primer lugar, y en términos globales, la revolución digital es de tal envergadura y de tal velocidad, que los escenarios estudiados y proyectados van quedando obsoletos con rapidez. Si bien es cierto que existen propuestas y enunciados que han logrado mantenerse vigentes durante las últimas décadas, avances como los teléfonos inteligentes y su masificación, la mensajería instantánea y el acceso masivo a internet, no eran una realidad medible antes del año 2010. En segundo lugar, y en términos específicos si consideramos la realidad chilena, la pandemia por Covid-19 durante los años 2020-2022 supuso un desafío para los servicios públicos y una oportunidad para “obligarse” a utilizar los sistemas digitales existentes, e implementar otros nuevos que demostraron ser la única forma posible de seguir funcionando. En este sentido, las investigaciones y publicaciones anteriores al 2015 pudieron servir como un marco de referencia inicial, pero su nivel de desactualización distorsionaba los hallazgos y conclusiones alcanzadas. No obstante, es allí donde radica el aporte de esta investigación, toda vez que aporta a la configuración de las características post pandemia en que se sitúan actualmente los servicios públicos en Chile.

Finalmente, en relación con la estructura del informe, en el capítulo 1 se presentará el marco teórico en el cual se desarrolla la investigación, en el capítulo 2 se desarrollarán las referencias metodológicas utilizadas en la ejecución de la investigación, en el capítulo 3 se describirán los principales hallazgos analizados y, por último, las conclusiones reflejarán los ámbitos más relevantes de la investigación y la síntesis alcanzada.

## Capítulo 1: Marco Teórico

El marco teórico considera la descripción de la teoría de la Organización, su desarrollo histórico, su relación con las teorías administrativas y los principales conceptos que se utilizarán para el análisis de la investigación. A continuación, se abordará la teoría Principal-Agente a través de su definición, su aplicación a las investigaciones relacionadas con el sector público y algunas advertencias respecto a sus limitaciones. Por último, se destacarán las principales propuestas de las teorías de la Nueva Gestión Pública y del Nuevo Servicio Público, con el fin de contrastarlas y justificar la aplicación de este último en el análisis de la investigación.

### 1. Teoría de la Organización en la Administración Pública

La esencia de esta investigación se basa en el análisis de las lógicas de funcionamiento de la Administración Pública actual en el Estado chileno, partiendo por una primera mirada descriptiva a un servicio en específico, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y tomando como muestra la implementación de la política de Transformación Digital. Para este fin, se ha considerado pertinente utilizar los planteamientos de la Teoría de la Organización y su aplicación a las teorías administrativas como un primer marco disciplinar.

En primer lugar, parece clave situar a los servicios públicos dentro de las definiciones que se han propuesto para delimitar la extensión de la organización. Partiendo de la definición más simple, la Real Academia de la Lengua Española utiliza como una de sus acepciones la siguiente descripción:

*“Asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines.”*

Desde las propuestas de los teóricos de la organización, resalta la síntesis que propone Inostroza (2021):

*“una organización es una entidad social, orientada a metas, un sistema de actividad deliberadamente estructural y con un límite o frontera identificable, generadora de*

*capacidades y sinergias; que necesita de un lugar para instalarse y cuya acción y sobrevivencia están sujetas al manejo racional que haga de los factores internos y externos que se ligan a ella. (Pg.25)*

En el análisis que propone, Inostroza (2021) plantea que esta definición permite asumir la organización como un fenómeno que enfrenta y resuelve problemas, para la cual detenta capacidades limitadas que le permitan reunir y procesar información, así como predecir las consecuencias de las distintas alternativas de acción que se le presentan. En este contexto, es de vital importancia prestar atención a los procesos organizacionales que se derivan de las acciones que ejecute la organización, los cuales requieren, a su vez, de procesos que involucran decisiones y planes de acción. (Inostroza, 2021. Pg. 34).

Desde otra perspectiva, la sicosociología organizacional, propone que,

*“La organización no es ni una persona ni un sujeto, no tiene por tanto inconsciente, ni voluntad, ni racionalidad, debe ser considerada como “objeto”. Sin embargo, en tanto producción social es objeto de elecciones y formas de actuar individuales y colectivas” (Meneses, 2006. Pg.22)*

La búsqueda para la comprensión de los sistemas y formas que han adoptado las organizaciones y la administración de ellas ha derivado en la construcción de diversas teorías a lo largo de la historia, las cuales se han desarrollado en torno a la explicación de los fenómenos organizacionales. Según Meneses (2006), estas aproximaciones teóricas obedecen, en esencia, “a una cierta concepción ideológica de la relación entre el sujeto y la organización” (Pg.6). A continuación, se desarrollará una breve descripción de las principales corrientes o modelos que se han situado en la vanguardia de la Teoría de la Organización durante los últimos dos siglos:

### 1.1. Corriente Clásica o Racionalista (fines siglo XIX y principios del XX).

#### Organización Científica del Trabajo de Frederick Taylor

Una forma de definir la esencia de la propuesta teórica de Taylor es la idea de que siempre, ante un problema organizacional, es posible encontrar una solución óptima. Esta perspectiva

privilegia “el músculo”, los brazos y piernas y su correcta adecuación al tiempo y el espacio. (Meneses, 2006).

Según Dzhermen Gvishiani, en términos generales el taylorismo consistió en: (1) la creación de una base científica capaz de sustituir los métodos de trabajo tradicionales, así como investigaciones científicas de cada componente del mismo; (2) selección de los obreros con base en criterios científicos, entrenamiento y aprendizaje; (3) colaboración entre la Administración y los obreros en la aplicación práctica del sistema científico de Organización del trabajo; y (4) distribución equitativa del trabajo y de la responsabilidad entre la Administración y los obreros (Alvarado, 2009. Pg.127)

A grandes rasgos, Gvishiani plantea que el modelo de Taylor

*“mezcla las demás teorías burguesas de la gestión y las ideas acerca de la organización más racional del trabajo con las aseveraciones acerca de la posibilidad de lograr la máxima prosperidad de los proletarios. Además, Taylor vio en el obrero un ser de lo más irracional movido principalmente por instintos y solo capaz de actuar en el sentido de una meta concreta bajo el efecto de estímulos elementales, ante todo, del dinero, ya que sus intereses no rebasan el nivel fisiológico”* (Alvarado, 2009. Pg.127).

### Henry Fayol

Para Gvishiani, Fayol fue uno de los primeros en elaborar un enfoque general de la administración, a partir del supuesto de que existía una organización y un sistema administrativo específico, derivando en la formulación de ciertos principios que Fayol denominó “principios de la Administración”, a saber, la división del trabajo, autoridad-responsabilidad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación del interés individual al general, remuneración al personal, centralización, jerarquía, orden, equidad, estabilidad en el empleo, la iniciativa y la unión (Alvarado, 2009. Pg.128).

## La burocracia de Max Weber

Con el objetivo de estudiar la realidad social, Weber construyó un modelo teórico basado en la idea de “tipos ideales”, los cuales consistían en acentuar los rasgos esenciales de ciertos fenómenos sociales. dichos tipos ideales son: “el capitalismo, la ciudad y la burocracia. Este último consistía en el tipo ideal de organización administrativa, la cual se caracteriza por: (1) máxima división del trabajo; (2) la organización se asienta en los principios de la jerarquía (autoridad burocrática); (3) la labor de la organización que viene regulada por un sistema consecutivo de reglas abstractas y consiste en la aplicación de dichas reglas a cada caso en particular; y (4) el dirigente ideal, que administra su oficina (Alvarado, 2009. Pg.129-130).

Alvarado (2009) explica que Weber entiende la burocracia como un instrumento de dominio social esclavizante para el hombre, puesto que le impide actuar a criterio propio y con libertad, obligándolo a realizar las cosas de la manera en que están establecidas formalmente. A esto es lo que Weber denominó como la “racionalización basada en la autoridad legal que domina al individuo” (Pg.130). Esta racionalización tiene como foco principal la *eficacia*. Asimismo, Weber propuso una clasificación de los modos de racionalidad de la acción social, a saber, la racionalidad práctica, teórica, sustantiva y formal. La racionalidad formal

*“es el cálculo de medios y fines en relación a la reglas, leyes, regulaciones que son universalmente aplicadas; es la adecuación de la conducta a reglas, leyes y regulaciones que se revelan como más eficaces para lograr una meta”* (Weber, 1977 citado en Alvarado, 2009. Pg.131)

Cabe considerar que la corriente clásica de la teoría de la organización y la concepción de Weber, a pesar de todas sus diferencias, coinciden en una serie de rasgos comunes que permiten aseverar un abordaje similar en el análisis de la organización social y de su gestión, habilitando la inclusión del autor en este apartado:

*“En primer lugar, no reconocen más que la organización puramente formal, y la gestión no es otra cosa que la construcción y puesta en práctica de la organización de un determinado sistema de reglas, prescripciones y recomendaciones obligatorias para todos los miembros de la organización. Este sistema reviste un carácter*

*coercitivo, y los elementos estructurales de la organización deben funcionar como un mecanismo impersonal perfectamente ajustado. En tal sistema, el individuo existe aisladamente de los demás y debe estar idealmente adaptado y ajustado. Estos principios, que hacen absoluto el aspecto formal de la organización han sido criticados tanto en la literatura burguesa como en la soviética. (Gvishiani, 1974 citado en Alvarado, 2009. Pg. 133).*

En paralelo al desarrollo de las teorías descritas, se fueron posicionando una serie de críticas en torno al estudio de las organizaciones, lo que derivó en la incorporación de aportes provenientes de la psicología, la antropología y la sociología, que proponían como objeto de estudio no solo cuestiones en torno a la eficacia, sino también las relaciones sociales y la interacción entre los grupos de una organización.

## 1.2. Enfoque de las Relaciones Humanas (avanzado s.XX)

E.Mayo, J.Moreno y K.Lewin, mostraron que el individuo reacciona no tanto frente a las situaciones reales sino más bien frente a cómo las percibe. Esta percepción se ve afectada principalmente por la afectividad, pero también y sobre todo por las normas, las fuerzas imperantes en las relaciones de la organización y el clima en el grupo de trabajo al cual pertenecen. La escuela de las relaciones humanas fija su atención en el “corazón” (afectividad) del sujeto. (Meneses, 2006. Pg. 6-7).

A modo de síntesis, Alvarado (2009) resume así las aportaciones de Elton Mayo, principal expositor de la Escuela de las Relaciones Humanas:

1. El trabajo es una actividad de grupo
2. El mundo social del adulto se halla moldeado por la actividad laboral
3. La necesidad de aceptación, seguridad y sentimiento de pertenencia es más importante para la determinación de la moral y productividad del trabajador que las condiciones físicas bajo las que trabaja
4. Una queja no consiste necesariamente en una relación de hechos objetivos, sino que normalmente es un síntoma que manifiesta la preocupación de un individuo por la situación de su estatus.

5. El trabajador es una persona cuyas actitudes y eficiencia están condicionadas por las exigencias sociales, tanto internas como externas a la fábrica
6. Los grupos formales en la fábrica ejercen controles sociales intensos sobre los hábitos y actitudes laborales de los trabajadores individuales
7. El mando de primera línea es el factor individualmente más importante en la determinación de la moral y productividad de un grupo de trabajo.
8. El cambio de una sociedad establecida a una sociedad adaptable tiende a alterar continuamente la organización social de una fábrica y de la industria en general
9. La colaboración en los grupos no sucede accidentalmente, sino que debe planificarse y desarrollarse, ya que, si se consigue la colaboración del grupo, las relaciones laborales de una fábrica pueden llegar a tener una cohesión que resista los efectos disruptores de la sociedad adaptable (Alvarado, 2009. Pg. 135-136).

En definitiva, en palabras de Gvishiani, la principal conclusión a la que arribó Mayo es que:

*“no son los factores materiales, sino principalmente psicológicos y sociales, los que influyen más en el crecimiento de la productividad del trabajo, aunque en muchos aspectos esta idea había sido argumentada antes en los trabajos de Follet”*  
(Gvishiani, 1974 citado en Alvarado, 2009. Pg.138)

No obstante, las propuestas de la corriente de las Relaciones Humanas tampoco han estado exenta de críticas, especialmente desde aquellas propuestas, en el marco de la teoría de la organización, que pretenden profundizar aún más en las motivaciones de los individuos.

### 1.3. Corriente de Sistemas Abiertos (mediados s.XX):

Su base común es la concepción de la organización como un sistema abierto, otorgando al individuo un rol preponderante como actor o agente complejo y autónomo. Esta perspectiva que surge en las décadas de 1950 y 1960 no ha cesado de desarrollarse y ello le ha infundido una particularidad respecto de las anteriores, puesto que su riqueza reside, precisamente, en un debate inacabado que cada día incorpora nuevos elementos al análisis y estudio de la

relación sujeto-organización (Meneses, 2006). Las ideas fundamentales que la caracterizan son:

- 1) Considerar la organización como un sistema en interacción con el medio.
- 2) En tanto sistema, está compuesto por diferentes elementos que mantienen entre ellos una cierta cooperación y, por tanto, interdependencia en la consecución de objetivos comunes, pero también de otros objetivos, propios a cada individuo que la compone
- 3) El sujeto se reconoce como un actor complejo y autónomo, que no se ve determinado solamente por motivaciones económicas (corriente científica o racional), o por pulsiones afectivas según su pertenencia de grupo (corriente de las relaciones humanas). Por el contrario, este dispone de inteligencia, racionalidad limitada. Los individuos no están sujetos a determinismos estrictamente económicos, psicológicos o sociales, sino que disponen de autonomía en tanto actores. En síntesis, esta corriente considera al sujeto como un “productor-producto”, un “estructurador-estructurado”, un “instituidor-instituido”, inmerso en una relación dialéctica entre él mismo y la organización. (Meneses, 2006. Pg.7)

En este marco, Alvarado (2009) propone que los principios que componen la Teoría de la Organización son aplicables en la Administración Pública a partir de las aportaciones teóricas de Charles-Jean Bonnin (2004), quien “estructuró el concepto de relaciones sociales como un efecto de la sociabilidad humana y primer elemento de la Administración Pública” (Pg.8). De esta forma, se desprende que el ser humano es un ser social por naturaleza y es en esta sociabilidad natural y en sus necesidades donde encuentra la causa y origen de la sociedad y su organización,

*“(…) De aquí emanan las relaciones que ligan a los hombres entre sí, siendo la ciencia administrativa la que procura los medios de conservar dichas relaciones con la finalidad de lograr el orden social y el interés público. Sin esto sería imposible concebir a la sociedad” (Bonnin, 2004 citado en Alvarado, 2009. Pg.7).*

Este planteamiento deriva en la idea de que la Administración Pública es una organización que organiza organizaciones, por lo cual, no es posible desligarla de la Teoría de la Organización, puesto que, si bien en la discusión teórica esta apunta solo a organizaciones o empresas privadas, existe una relación pragmática entre ellas. Por esta razón, los principios de la Teoría de la Organización se aplican en cualquier tipo de organización, incluyendo la Administración Pública, porque de la dinámica social, como organización social, emanan las relaciones que ligan a las personas entre sí. En este sentido, según Bonnin, es la ciencia administrativa la que rige dichas relaciones en virtud de que:

- “1) la Administración Pública nació con la asociación o comunidad;*
- 2) la conservación de ésta es el principio de la administración;*
- 3) la administración es el gobierno de la comunidad y,*
- 4) la acción social es su carácter y la ejecución de las leyes de interés general su atribución” (Guerrero, 2004 citado en Alvarado, 2009. Pg.6-7)*

Desde otro punto de vista que refuerza la relación entre la Teoría de la Organización y las ciencias administrativas, se propone entender la organización como un “instrumento para obtener fines”, mientras que la administración es el “mecanismo que aquélla emplea para hacer un uso racional de los recursos que combina y emplea con la intención de producir resultados”. A mayor abundamiento,

*“(…) organización y administración muestran una relación estrecha entre los objetivos previstos y el funcionamiento de la organización encargada de alcanzarlos. Consecuentemente, organización, como una segunda etapa del proceso administrativo desde que Fayol las enumeró como integrantes del concepto de administración, quiere decir combinación de recursos en un proceso de diseño organizacional que implica una serie de decisiones para la determinación de la estructura organizacional más apropiada” (Rodríguez, 2005 citado en Alvarado, 2009. Pg.13-14).*

De acuerdo con la investigación de Alvarado (2009), la obra de Bonnin “Principios de Administración Pública”, detonó el desarrollo del pensamiento en torno de la administración específicamente del aparato público, el cual tomó su propio rumbo. A través de su obra se sentaron las bases de un código administrativo que sustenta el funcionamiento de la administración y donde se acuña el término de Administración Pública. Sobre esta base plantea que

*“La Administración Pública como organización es una creación social encaminada a lograr los fines del poder público a través de medios jurídicos, técnicos y materiales. Esta organización o estructura se compone por numerosos órganos a los que bajo el marco de la ley se les asigna una actividad determinada, caracterizada por todo el conjunto que implica el funcionamiento técnico de las entidades públicas, la determinación del comportamiento de los agentes de la administración y el manejo de los recursos, entre otras.”* (Alvarado, 2009. Pg.17).

Un segundo momento clave en el desarrollo histórico de la Teoría de la Administración Pública es la publicación del ensayo de Woodrow Wilson, “El estudio de la administración” (1887), documento que es considerado como fundamento de la Administración Pública moderna. Alvarado (2009) describe cómo, a través de estos trabajos se va reforzando la convicción en torno al carácter científico de la Administración Pública, debido a que: (1) es posible identificar un objeto de estudio tan antiguo como el gobierno; (2) cuenta con un estudio del objeto ancestral que se consolida a partir de los cameralistas y en los siglos XIX y XX; y (3) tiene un campo profesional para aplicar sus conocimientos en el gobierno y se constituye como una ciencia administrativa. Complementa con la mirada de José Juan Sánchez González:

*“Al principio, cuando algunos estudiosos como Woodrow Wilson y Max Weber empezaron a investigar los acontecimientos ocurridos dentro de la rama ejecutiva del gobierno, el problema central al que se enfrentaron los reformadores fue la falta de capacidad administrativa. Las organizaciones gubernamentales eran pequeñas, mal administradas y con frecuencia corruptas: necesitaban ser reorganizadas. La Administración Pública apareció como un campo de estudio que intentaba reformar*

*las oficinas y las instituciones haciendo más profesional su administración y manejo”*  
 (Sanchez, 2007 citado en Alvarado, 2009. Pg.36)

En definitiva, el objeto de estudio de la Administración Pública es la actividad organizada del Estado. A modo de resumen, el siguiente cuadro sintetiza el devenir histórico de las teorías en torno a la Administración Pública:

**Tabla N°2: Escuelas que han aportado al desarrollo teórico de la Administración Pública.**

Escuela	Autores	Principios orientadores
Organizacional	Homans, Cartwright, Zander, Selznick, Kaufman	Basado en la teoría organizacional y del comportamiento humano dentro de las organizaciones en el sentido de su decisión individual y las motivaciones que impulsan a un individuo a participar en los esfuerzos organizativos.  La Administración Pública siempre se ha nutrido de los avances de la Teoría de la Organización.
Nueva Administración Pública		Énfasis en el estudio de políticas públicas, management y governance

Fuente: Alvarado, 2009

Considerando, por lo tanto, que la organización es parte del objeto de estudio de la Administración Pública, es posible respaldar la utilización de los principios teóricos y marco conceptual de la Teoría de la Organización como parte de la relación pragmática que se ha asentado entre ambos cuerpos teóricos. En el marco de la presente investigación, serán de especial relevancia, los siguientes conceptos definidos por Inostroza (2001):

- Estructura organizacional. Responde a una idea de sistema dinámico basado en un sistema de información y decisión constituido de tal forma que sea capaz de una adaptación constante a los imperativos del medio. Asimismo, puede ser entendida

como el medio en el cual se ejerce el poder, se toman decisiones y se llevan a cabo las actividades de la organización. A su vez, es el instrumento o herramienta a través del cual puede la organización alcanzar sus objetivos. En dicho instrumento se pueden incluir los componentes relacionados con: (a) la ubicación de las tareas especializadas; (b) las relaciones de subordinación entre personas; y (c) el diseño de los sistemas y mecanismos que faciliten la coordinación entre individuos y unidades departamentalizadas (Inostroza, 2001. Pg.32)

- Cultura organizacional. Es el conjunto subyacente de valores y creencias, puntos de vista y normas claves compartidas por las personas de una organización (Inostroza, 2001. Pg.47). Entre sus componentes podemos identificar el *comportamiento organizacional*, el cual surge como síntesis del comportamiento de cada individuo integrado al de otros, organizacionalmente hablando, provocando la aparición de un comportamiento grupal, y este, a su vez, integrado al de otros grupos, puede llegar un nivel de comportamiento organizacional (Inostroza, 2001. Pg.39). En un sentido complementario, el comportamiento organizacional también puede ser entendido como

*“una disciplina que investiga el influjo que los individuos, grupos y estructura ejercen sobre la conducta dentro de las organizaciones, a fin de aplicar esos conocimientos y mejorar la eficacia de ellas. Es una disciplina, porque estudia tanto a individuos y grupos como estructura; es decir, se ocupa del estudio de lo que la gente hace en las empresas y de la manera en que aquel afecta el desempeño de una organización. Asimismo, se centra en la relación con los puestos, el trabajo, el ausentismo, la rotación de personal, la productividad, el rendimiento humano y la administración. De igual forma, incluye los temas centrales de la motivación, actuación y poder del líder, comunicación interpersonal, estructura y proceso del grupo, aprendizaje, desarrollo de actitudes y percepción, procesos del cambio y conflicto”* (Robbins, 1971 citado en Alvarado, 2009. Pg.57)

Para el análisis del comportamiento organizacional es indispensable introducirse en los elementos integrantes de los procesos organizacionales como son el liderazgo, la toma de decisiones, poder y política, conflicto, comunicación y cambio, lo cual obliga y permite considerar aspectos sociales, políticos, económicos y tecnológicos del entorno en su más amplio sentido (Inostroza, 2001. Pg.42-43).

- Grupos de interés. La conformación interna de las organizaciones siempre obedece a la existencia de grupos de interés, los cuales pueden ser definidos como los pequeños, medianos y grandes impulsores de acciones, comportamiento y prácticas de las organizaciones de todo tipo. Sus propietarios, la dirección, la clientela, los proveedores y los empleados tienen intereses que pueden calificarse de generales, pero en lo particular de cada uno de ellos puede traducirse en posiciones diversas. Aquí cabe considerar que los valores individuales y de los diversos grupos y la relación de fuerza e influencia afectan los intereses de cada uno de ellos, reflejándose en la toma de decisiones y en las manifestaciones de poder que pueden afectar a la dirección de la organización en acciones comúnmente estratégicas (Inostroza, 2001. Pg.45-46).
- Tecnología. Es definida como la suma total de conocimientos de los que se dispone sobre la manera de hacer las cosas, de diseñar, producir, distribuir y vender bienes y servicios. Es causa principal del nivel de productividad, determina la estructura de las tareas, influye sobre el comportamiento y actitud de los trabajadores. Involucra ámbitos que sobrepasan las máquinas o los equipos utilizados en el proceso productivo, condicionando, incluso, la estructura organizacional. Los modelos tecnológicos de la organización pueden clasificarse en: rutinarias y no rutinarias, artesanales y de ingeniería. Se distinguen entre sí por “el uso de procedimientos objetivos, su formulación y estandarización las rutinarias; por la capacitación, experiencia e intuición las artesanales; por las fórmulas, procedimientos y técnicas establecidas las de ingeniería; y por el análisis de problemas y de actividades las no rutinarias”. (Inostroza, 2001. Pg. 63-68).

- Cambio organizacional. Es la adopción de una idea, una técnica o una conducta que son nuevas para la organización. Significa modificar, innovar, renovar, incorporar dentro de las organizaciones, lo que conlleva, necesariamente, afectarles en su visión, su cultura, su estrategia y su estructura (Inostroza, 2001. Pg.77). La mayor parte del proceso de cambio depende de unas cuantas personas fundamentales que ocupan puestos de trabajo claves. En tal sentido, implica redistribución de recursos, un proceso que generalmente tiene un carácter racional y planificado. Variables organizacionales complejas y, en ocasiones, inexplicables, muestran el cambio organizacional como un proceso político donde se cambian las relaciones, surgen nuevos actores y hay cambios de poder organizacionales hasta imprevistos (Inostroza, 2001. Pg. 89).
- Resistencia al cambio. En esencia, es la dificultad para aceptar el cambio organizacional y permitir su implantación. Se caracteriza por su proporcionalidad al grado de “discontinuidad cultural” existente en la organización, es decir, los individuos y los grupos “colocados” en funciones esenciales para la organización resisten al cambio en proporción al grado de amenaza y molestias que tal situación significa para ellos. A la inversa, la resistencia puede ofrecerles la oportunidad de fortalecer sus propias posiciones de poder y cultura organizacional, en la medida que les produce más provecho y beneficios que los instituidos al momento de conocer las intenciones de cambiar. (Inostroza, 2001. Pg. 98-99).

## 2. Teoría Principal-Agente

La teoría Principal-Agente, forma parte de las teorías de la Elección Racional. En su definición más simple, se describe como un modelo en el cual un actor acuerda con otro que haga para él una tarea a cambio de una compensación. Al primer actor se le denomina “Principal” y al segundo, “Agente”. Según Fernández-Carro (2009), se trata de un modelo “vacío” que se puede aplicar a cualquier par de actores entre los que se reconozca una relación de dependencia. En este sentido,

*“Al igual que en otros ejemplos de la teoría de los juegos, en las relaciones de principal-agente los actores obtienen el mejor resultado si son capaces de cooperar. El interés consiste entonces en estudiar aquello que en cada caso se lo dificulta o se lo facilita. La posibilidad de la cooperación a pesar de los contratiempos es uno de los rasgos que hacen atractiva la teoría para estudiar toda clase de relaciones de manera formal o, al menos, falsable”* (Fernández-Carro, 2009. Pg.810).

La teoría Principal-Agente releva como objeto de estudio la incertidumbre del resultado de una tarea, el cual siempre será incierto: “la relación entre una acción y lo que produce es aleatoria, al menos en parte” (Fernández-Carro, 2009. Pg.811). En dicha relación se pone en juego, por un lado, la capacidad de la información de la cual pueda disponer el principal sobre el trabajo que realiza el agente y, por otro, la habilidad que el agente pueda tener para reducir la incertidumbre, aunque nunca podrá eliminarla por completo.

Dicho de otro modo,

*“existen dos elementos importantes que transforman una relación principal-agente en una situación modelable con lo que se conoce como la teoría de la agencia. Primeramente, necesitamos que haya algún conflicto de intereses y objetivos entre las partes (...) El segundo elemento necesario es la existencia de alguna asimetría en la información. Si el principal tiene información completa sobre cualquier decisión, acción o resultado del agente que afecte a la relación, la aplicación de la autoridad será suficiente para solucionar el problema. La cuestión importante es que el principal actúa con información incompleta sobre el agente, relativa a información sobre características, decisiones, acciones, etc.”* (Ricart, 1983. Pg.3-4).

En este marco, la teoría Principal-Agente propone algunas categorías de análisis que son de especial interés para esta investigación. En primer lugar, la *regla de pagos* se refiere a la fórmula acordada entre los actores a través de la cual se establece cómo se repartirán el riesgo que genera la incertidumbre y cómo aquella afectará el pago (Fernández-Carro, 2009. Pg.811). Una segunda categoría surge de la asimetría de información, la cual se expresa, por un lado, en la menor capacidad del principal, en relación con su agente, para tener

información sobre las circunstancias de la tarea concreta, el ambiente local o la actitud del agente para trabajar de la mejor manera posible, constituyendo un contexto favorable para que el agente pueda, eventualmente, manipular la regla de pagos y hacer un menor esfuerzo por la misma compensación. A este fenómeno se le ha denominado *riesgo moral del principal o el problema de acción oculta* (Fernández-Carro, 2009), así como *modelo de acción no observable o Hidden Action Model* (Arrow, 1982 citado en Ricart, 1983). Otra expresión de la asimetría de información es respecto al desconocimiento del principal sobre las habilidades del agente, corriendo el riesgo de escoger un agente inadecuado que no tendrá la capacidad de desarrollar la tarea o no lo hará de la mejor manera posible. Este problema se conoce como *selección adversa o de información oculta* (Fernández-Carro, 2009), o también *modelos de información no observable o Hidden Information Model* (Ricart, 1983).

**Como es posible observar, la asimetría de información entre principal y agente es la dificultad que más ha sido estudiada entre las diversas dificultades que pueden presentarse en dicha relación.** Asimismo, ha sido de interés respecto a la relación principal-agente otras variables del fenómeno:

*“que se repita o se prolongue en el tiempo, que los actores sean colectivos en lugar de individuales, que los intereses de cada parte sean muy divergentes o estén enfrentados, que los actores difieran también en su grado de aversión al riesgo, que el resultado de la tarea sea incierto o difícil de juzgar o que el comportamiento del agente sea difícil de evaluar”* (Eisenhardt, 1985 citado en Fernández-Carro, 1983. Pg.809-810).

Al respecto, la teoría Principal-Agente se ha mostrado muy adecuada para el estudio de las burocracias, como agentes de la administración, y del papel de sus reglas y procedimientos en el control de los empleados públicos (Miller y Moe, 1983; Bendor, 1988; Bendor, Taylor y Van Gaalen, 1987; Williamson, 1999; Wood, 1988). En sociología, ha mostrado también su afinidad con las teorías weberianas de la burocracia (Kiser, 1999, 1994; Kiser y Kane, 2001; Kiser y Schneider, 1994) (autores identificados en Fernández-Carro, 1983. Pg. 812).

En este sentido, la aplicación de la teoría Principal-Agente se ha utilizado en el estudio de la Administración Pública en el marco de la teoría de juegos y de la nueva economía de la información. Un ejemplo de ello es la obra de Jan-Erik Lane (año), quien pretendía, a partir

de este enfoque, alcanzar una mejor comprensión de la Administración “en su clásica doble perspectiva de Administración Pública (legalidad) y Gestión Pública (eficiencia)” (Caamaño, 2006. Pg.191).

A través del análisis de Caamaño (2006) se han identificado los planteamientos de Lane en torno a la aplicación de la teoría Principal-Agente al sector público, quien propone una caracterización de la Administración como “*principal público*”, y de la burocracia, las empresas públicas y las agencias reguladoras como “*agentes públicos*”. De esta forma,

*“asumiendo que el modelo sólo será aquí relevante si los conceptos de “acción oculta” y “conocimiento oculto” apuntan con precisión dificultades cruciales en la gobernanza pública, Lane ofrece todo un elenco de formas en que pueden materializarse ambos conceptos en el sector público.”* (Caamaño, 2006. Pg.192).

Para el interés de esta investigación, solo se ha considerado el análisis de Lane respecto al problema del papel de los *gestores públicos*, resaltando la utilidad del modelo principal-agente para estudiar la interacción entre *políticos* y *burócratas*. Lane sitúa este fenómeno como un subtópico que forma parte de un tópico mayor que es la *política de gestión pública*, la cual define como

*“la búsqueda de las instituciones más eficientes para la producción de sus bienes y servicios por las organizaciones públicas, dadas las restricciones emanadas de las exigencias del Estado de Derecho”* (Lane, 2005 citado en Caamaño, 2006. Pg.196).

Cabe hacer presente que, para Lane, aplicar la teoría Principal-Agente a la lógica de las organizaciones públicas, “contribuye a un mejor análisis de las diversas alternativas institucionales, a la luz de los criterios de responsabilidad (Estado de Derecho) y mérito (eficiencia)” (Caamaño, 2006. Pg.194). En este sentido, Lane concluye que, en la Administración Pública,

*“aunque el principal ha de instruir al agente buscando maximizar la eficiencia en los productos y resultados de las políticas, esto ha de hacerse siempre bajo las restricciones que supone la vigencia del Estado de Derecho”* (Caamaño, 2006. Pg.194).

Sin perjuicio de lo descrito, Caamaño (2006) cuestiona que Lane no se hiciera cargo de reflexionar en torno a las críticas que se han formulado a la teoría del Principal-Agente desde las ciencias administrativas. Al respecto, Caamaño (2006) sintetiza las principales de ellas en la observación de la simplificación y distorsión que se hace de la línea jerárquica como una cadena de “contratos” entre “principales” y “agentes”:

*“el autor [Lane] se empeña en hacer ver que el sector público es básicamente contratación, y que la gestión pública se reduce a la elaboración y seguimiento de una larga serie de contratos entre principales y agentes, en el marco del Estado de Derecho”* (Caamaño, 2006. Pg.196)

Asimismo, Caamaño (2006) invoca a Perrow (1986) para consolidar su crítica, quien planteaba que la indiscriminada formalización contractual ignora que también pueden ser otras formas de interacción las que definan la conducta de los individuos en una organización. Así se preguntaba:

*“cuál podía ser la ventaja de reducir las cosas complejas y de difícil solución estudiadas en Sociología de las Organizaciones a abstracciones tan simples como contratos, sabiendo que existen tantas otras cosas como confianza, normas, tradiciones y ajustes... [Asevera que] el principal dispone de más recursos organizacionales que el agente y que las relaciones entre ambos son relaciones de autoridad, más que contractuales.”* (Parrow, 1986 citado en Caamaño, 2006. Pg.196.

En la misma línea, Wildmalm (2016) plantea que la teoría Principal-Agente “no solo es débil como teoría, sino que incluso puede tener efectos perjudiciales si se aplica en la práctica” (traducción digital). Su principal crítica se desarrolla en torno al desplazamiento teórico que los modelos inspirados en la Elección Racional han impuesto sobre las demás alternativas analíticas. Uno de estos modelos es la teoría de la *Elección Pública*, la cual defendía la aplicación de principios de mercado a la administración públicas, entre otras áreas, y tuvo la fuerza política suficiente, en términos ideológicos, que generó una aplicación unilateral sin precedentes. Su evolución en este ámbito es lo que actualmente se conoce como *Nueva Gestión Pública*. Según Wildmalm (2016):

*“los defensores de la elección pública sostenían esencialmente que los incentivos económicos guiaban la acción humana y, por lo tanto, que el interés propio interferiría inevitablemente con el interés público en las actividades administrativas del Estado (...) La solución no era combatir esta fuerza, sino aceptarla y, en consecuencia, dirigir y diseñar las administraciones públicas organizacionales según esta visión de la psicología humana.” (traducción digital).*

En esencia, la preocupación de Wildmalm (2016) es la hegemonía de un modo de pensar excesivamente economicista en el análisis de la gobernanza, reproduciendo perspectivas reduccionistas sobre el comportamiento humano y lo que guía la acción. “Esto ocurre especialmente cuando se trata de explicar qué hace que las personas actúen correctamente dentro de la administración pública” (traducción digital). En síntesis, los argumentos de Wildmalm (2016) para considerar que la teoría Principal-Agente es una teoría sobrevalorada en general, pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- La teoría Principal-Agente tiene una perspectiva reduccionista sobre los incentivos
- Los conceptos de principal y agente son demasiado abstractos.
- La teoría Principal-Agente funciona mejor como metáfora que como teoría.

No obstante, y sin dejar de considerar la importancia de esta discusión, es preciso reforzar que, en el marco de los objetivos planteados para esta investigación, la relevancia del modelo Principal-Agente radica en las categorías de análisis que permitirán estructurar la descripción del fenómeno estudiado, y no se pretende utilizar de modo explicativo, ni mucho menos, para definir soluciones.

### 3. Teorías de la Administración Pública.

#### 3.1. La Nueva Gestión Pública

Desde la perspectiva de Olías de Lima (2001), la gerencia pública se refiere a la “introducción en el sector público de las técnicas y métodos del sector privado con el fin de hacer más

eficientes y más eficaces las organizaciones públicas” (Pg.3). En este sentido, el término *gerencia pública* se refiere al

*“conjunto de actividades conducentes a obtener bienes o productos públicos que engloban tanto las desarrolladas por la dirección como por los distintos niveles administrativos”* (Olías de Lima, 2001. Pg.3)

En términos generales, el dilema central de la gestión pública es qué de público hay en esa gestión o cómo lo público puede ser gestionado en condiciones de eficiencia y eficacia, equiparando, al menos, las condiciones básicas del mercado. Este enfoque, proponer entender la *gestión* como

*“el conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas. El entorno jurídico-político en el que se desenvuelve (...) supone un conjunto de recursos propios y singulares para crear valor”* (Olías de Lima, 2001. Pg.3).

De esta forma, el modelo de gestión pública entiende la administración y la gestión como ámbitos distintos, ya sea por el grado de involucramiento de todos los miembros en los fines de la organización y en la búsqueda de recursos, así como en su concepción respecto al tratamiento de los *empleados públicos* y su visión de la necesidad de mayor flexibilidad para promover, incentivar o seleccionar al personal de la organización pública (Olías de Lima, 2001).

En este marco, surge la Nueva Gestión Pública (o NGP), la cual ha pretendido ser una alternativa tanto a la gestión tradicional como al gerencialismo clásico, intentando construir un cuerpo de conocimientos, orientaciones, métodos y técnicas para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados. Aunque intenta presentarse como un modelo políticamente neutro, no es posible pasar por alto su amplia inspiración en el pensamiento neoliberal (Olías de Lima, 2001).

Un resumen de las principales recomendaciones que surgen de los planteamientos de la NGP son:

- Reducción del tamaño del sector público. Es posible sostener que la reducción del sector público en términos de tamaño, recursos, ámbito e influencia es el principal

postulado de la NGP. De aquí surge la idea matriz de los procesos privatizadores, que es la convicción sobre la intrínseca ineficiencia del sector público y la superioridad natural del mercado para asignar recursos. Asimismo, esta orientación supone acudir al mercado para la ejecución de actividades secundarias o no directamente productivas, e incluso para proporcionar servicios que permanecen formalmente en manos del Estado (Olías de Lima, 2001. Pg.12).

- Descentralizar las organizaciones. Con el fin de soslayar la necesidad de lograr consensos con la burocracia, se aspira a terminar con el *monolitismo* y el *gigantismo* de las organizaciones públicas. Se trata de contrastar la concepción de la burocracia tradicional respecto al Estado como una entidad exterior y ajena a la sociedad, acercando la organización pública a los ciudadanos y aproximarla a sus necesidades y aspiraciones, trasladando los centros decisionales a los lugares donde los problemas se plantean (Olías de Lima, 2001. Pg.13).
- Jerarquías aplanadas. En complemento a la descentralización de las organizaciones, se propone eliminar la *sobreabundancia* de escalones jerárquicos y de jefaturas intermedias (Olías de Lima, 2001. Pg.13).
- Ruptura del monolitismo y especialización. Con el objetivo de poner fin a las grandes organizaciones administrativas, se propone la creación de organizaciones más pequeñas y mejor adaptadas al entorno, a través de la *agencia*, organizaciones autónomas que se vinculan a las estructuras centrales mediante el sistema de confianza y de responsabilidad política, pero sin vinculación jerárquica. Además de la autonomía, su característica esencial es el establecimiento de unos objetivos claros entre el “principal” y la agencia “a los que ésta se compromete por medio de vínculos contractuales o semicontractuales bajo criterios de racionalidad económica, esto es, el logro efectivo y eficiente de los objetivos”. Asimismo, la idea de agencia implica la distinción entre las unidades centrales de planificación y control y las unidades operativas. “Las primeras, que se convierten en el reducto de lo público, diseñan políticas, contratan objetivos con las agencias y fiscalizan y controlan los resultados. Las Administraciones centrales coordinan el conjunto de la red organizativa y dan coherencia al conjunto” (Olías de Lima, 2001. Pg.14-15)

### 3.2. El Nuevo Servicio Público

Este modelo emerge como contrapeso normativo y ético al NGP, planteando una visión más democrática y centrada en la ciudadanía. El Nuevo Servicio Público (o NSP), propuesto principalmente por Denhardt y Denhardt (2000), se basa en principios democráticos y en la idea de que el propósito de la gestión pública no es maximizar la eficiencia, sino promover el bien común. Como expresan los autores: *"En lugar de intentar dirigir a la sociedad en la 'dirección correcta', los servidores públicos deberían trabajar junto a los ciudadanos para definir y alcanzar objetivos comunes."* (traducción digital). De este modo, el ciudadano no es un cliente pasivo, sino un actor político que colabora en la construcción de lo público.

Una diferencia central entre ambos modelos radica en la relación entre Estado y sociedad. La NGP privilegia los mecanismos de mercado y los contratos de gestión como herramientas para garantizar la eficiencia. El NSP, en cambio, valora la participación ciudadana, el diálogo deliberativo y la coproducción de políticas.

Desde una perspectiva de gestión, la NGP se estructura sobre metas claras, indicadores de rendimiento y descentralización operativa. Sus promesas de eficiencia, sin embargo, han sido objeto de críticas por generar fragmentación, inequidad y pérdida de legitimidad democrática. El NSP responde proponiendo una ética del servicio, en la que la rendición de cuentas no se limita a resultados medibles, sino también a valores públicos como la equidad, la justicia y la inclusión (Denhardt y Denhardt, 2000)

En síntesis, la NGP y el NSP representan visiones opuestas sobre el papel del Estado y de los servidores públicos. El primero se basa en la lógica de mercado, mientras que el segundo reivindica la lógica democrática. Aunque ambos reconocen la necesidad de mejorar la gestión pública, difieren en los medios y en los fines.

### 3.3. Aplicación en Chile.

La NGP llegó a Chile de la mano de reformas neoliberales que impulsaron una lógica de eficiencia y control, heredada de la dictadura cívico-militar y reforzada durante los gobiernos

democráticos de la Concertación. Se instalaron mecanismos como la evaluación por desempeño, la gestión por resultados y la contratación externa de servicios públicos. Como señala Gaete (2015), “el enfoque gerencialista reduce la complejidad del servicio público a la lógica del mercado, transformando al ciudadano en cliente y al funcionario en gestor de productos” (Pg. 45).

Por su parte, el NSP ha comenzado a resonar en Chile, especialmente en contextos de desafección política y crisis de confianza en las instituciones públicas. Como afirma Gaete (2015), “el Nuevo Servicio Público se plantea como una alternativa ética y política al paradigma gerencialista que ha dominado la administración pública chilena desde la transición democrática” (Pg. 67). En este sentido, el NSP no solo promueve un cambio administrativo, sino también un cambio cultural en la relación entre Estado y sociedad.

En el caso chileno, este giro no es menor. Las demandas por mayor participación y transparencia expresadas en el estallido social de 2019, así como los procesos de descentralización y digitalización del Estado, abren oportunidades para adoptar una gestión pública más cercana a los principios del NSP. Ello implica repensar el rol de los funcionarios públicos, no como simples ejecutores de políticas, sino como facilitadores del diálogo entre el Estado y la ciudadanía.

En Chile, donde las tensiones entre eficiencia y legitimidad democrática están más presentes que nunca, el NSP ofrece una ruta posible para reconstruir la confianza en lo público. Como plantea Gaete (2015), “el desafío no es sólo técnico, sino también político y ético: reconfigurar la administración pública como un espacio de servicio, no de gestión de clientes” (Pg. 72).

De esta forma, es destacable para esta investigación, en primer lugar, los aportes teóricos desde las tres corrientes principales que han configurado la Teoría de la Organización: el énfasis en la estructura formal, jerarquía y eficiencia en la corriente *clásica*; la importancia de la afectividad, el clima laboral y los grupos informales en la corriente de *relaciones*

*humanas*; el sujeto como actor complejo, la autonomía y la dinámica dialéctica con la organización en la corriente de *sistemas abiertos*.

Asimismo, es relevante destacar el protagonismo que tendrá para esta investigación el concepto “cultura organizacional”. Acuñado por la teoría de la organización, su desarrollo conceptual permite identificar indicadores a través de los cuales será posible caracterizar aquellos ámbitos del funcionamiento de una organización (el Ministerio de Vivienda en este caso) que determinan el devenir de los procesos, especialmente aquellos que apuntan a su transformación.

En cuanto a la Teoría del Principal-Agente se resalta el análisis de la relación entre políticos (principales) y burócratas (agentes), así como los problemas de asimetría de información, el riesgo moral y la selección adversa como obstáculos en la implementación de políticas públicas.

Acotado a la Administración Pública, destaca el contraste entre las teorías en torno la Nueva Gestión Pública (NGP), que apunta a la eficiencia, la descentralización, las jerarquías planas y el enfoque contractual, frente a la más reciente teoría del Nuevo Servicio Público (NSP), cuyo enfoque se centra en la participación ciudadana, la ética del servicio y el diálogo deliberativo, que pueden enmarcar las diversas respuestas y estrategias que se elaboren con el fin de enfrentar el desafío de la transformación digital.

## Capítulo 3. Metodología

### 1. Tipo y enfoque de investigación.

De acuerdo con las indicaciones de (Creswell, 2009), la presente propuesta de investigación y sus objetivos se ajustan a la descripción de una metodología de carácter mixto:

“Investigación de Métodos Mixtos es un enfoque para investigar que combina o asocia ambas formas cualitativa y cuantitativa. Involucra suposiciones filosóficas, el uso de enfoques cualitativos y cuantitativos, y la mezcla de ambos enfoques en el estudio. Por consiguiente, es más que simplemente recolectar y analizar ambos tipos de información; involucra el uso de ambos enfoques conjuntamente de tal forma que la fuerza total de un estudio es más que sólo investigación cualitativa o cuantitativa” (Creswell y Plano Clark, 2007 citado en Creswell, 2009. Pág.11).

Esta elección se sustenta sobre la perspectiva filosófica de carácter Pragmática, la cual plantea que el foco debe estar puesto sobre el problema de investigación y la preocupación por entenderlo, para lo cual deben utilizarse todos los enfoques y técnicas disponibles (Creswell, 2009). En este sentido, la perspectiva pragmática se sitúa como la base filosófica de la metodología mixta, puesto que los autores que se enmarcan en ella

“transfieren la importancia de enfocar su atención en el problema de investigación en una investigación de ciencia social y entonces utilizan enfoques pluralistas para derivar conocimiento acerca del problema.” (Tashakkori y Teddlie (1998), Morgan (2007), y Patton (1990) citados en Creswell, 2009. Pág.18)

De esta forma, la elección de esta perspectiva, y la metodología que deriva de ella, se justifica por el hecho de que el propósito de este estudio está enfocado en el levantamiento de la mayor cantidad de información posible que permita caracterizar el funcionamiento de una organización en particular y, desde allí, identificar aquellos factores que aproximan una explicación al fenómeno descrito. Por otro lado, cabe hacer presente que la investigación propuesta debe ejecutarse en un tiempo y con recursos acotados. Para cumplir con este propósito, en las condiciones descritas, parece pertinente adoptar una perspectiva pragmática

y utilizar todos los enfoques, métodos y técnicas dispuestas tanto por las metodologías cuantitativas como cualitativas.

En el contexto de las metodologías mixtas, se ha considerado, a su vez, que lo más adecuado para el abordaje de los objetivos de la investigación, es considerar los procedimientos de carácter concurrente, los cuales son definidos como:

“aquellos en los cuales el investigador converge o funde datos cuantitativos y cualitativos con la finalidad de proveer análisis comprensivo del problema de investigación. En este diseño, el investigador colecta ambas formas de datos al mismo tiempo y después integran la información en la interpretación de los resultados generales.” (Creswell, 2009. Pág.23)

La elección de este tipo de procedimientos se basa, principalmente, en las condiciones temporales para el desarrollo de la investigación, las que no permitirían adoptar un procedimiento secuencial y en el énfasis que pretende establecer en torno a la triangulación de datos para la comprensión holística del problema de investigación.

## 2. Diseño metodológico

En este contexto, el método que se ha considerado más adecuado para el desarrollo de la investigación bajo el enfoque descrito en el punto anterior es el “estudio de caso”, el cual se ha definido en términos generales como

“una investigación en la cual, mediante los procesos cuantitativo, cualitativo y/o mixto se analiza profundamente y de manera integral una unidad para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar teoría (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2008 citado en Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014. Pág.1 Cap.4).

Es decir, el estudio de caso permite profundizar en forma holística un caso delimitado con el fin de describir o analizar, lo cual se ajusta a los objetivos planteados por la presente investigación. A mayor abundamiento, Harvard Business School ha considerado el estudio de caso como un método, utilizándolo desde 1908 especialmente para la evaluación de

unidades organizacionales (Hernández Sampieri et al., 2014), mismo sentido que se pretende aplicar a través de esta investigación.

Asimismo, entre las funciones o propósitos que permiten alcanzar los estudios de caso como método, según la descripción de (Hernández Sampieri et al., 2014) y que coinciden con los intereses de esta investigación, cabe mencionar:

- Generar descripciones vívidas de individuos o fenómenos.
- Identificar patrones de un fenómeno en su ambiente natural.
- Proveer datos para evaluar procesos, programas, individuos o ambientes.
- Resolver problemáticas sociales, industriales, **administrativas**, económicas, políticas y de otro tipo.

Por otro lado, es necesario precisar aquello que se ha propuesto definir como “caso” en el marco de este método:

*“Un caso es una unidad o entidad sistémica identificada en sus límites y características y ubicada en relación a su contexto (Elger, 2009 y Stake, 2006) y que es el principal objeto o sujeto de estudio (Bell,2010). En otras palabras: el caso es la unidad de análisis.”* (Hernández Sampieri et al., 2014. Pág.4)

En este marco, se refuerza que las definiciones y características de los estudios de casos son las más adecuadas para desarrollar una investigación que busca profundizar en una única entidad, bien definida y limitada, con el objetivo de realizar una descripción en torno a un ámbito específico e identificando patrones que permita proveer datos para evaluar procesos y ambientes en la búsqueda de resolver problemas de índole administrativo.

La selección del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y, específicamente, de dos entidades regionales que forman parte de su estructura subnacional, está fundamentada por el conocimiento previo de dicha entidad y las posibilidades de acceso a la información necesaria. Asimismo, se espera que, si bien el levantamiento de información se delimitará a una institución específica, los resultados de la investigación puedan servir de base para un análisis más profundo respecto a la implementación de la Política de Transformación Digital, y hacerlo extensivo a otras instituciones del Estado.

Por estas razones se ha optado por un tipo de estudio de caso descriptivo, que corresponde a una clasificación por el alcance de la investigación. Los estudios de caso descriptivo, así como los exploratorios, describen el fenómeno y cómo ocurre el fenómeno, pero no precisan la causalidad (Woiceshyn, 2009 citado en Hernández Sampieri et al., 2014). En este sentido, los estudios de caso descriptivos tienen como principal objetivo “identificar hipótesis que puedan someterse a prueba en investigaciones subsecuentes. Son un paso preliminar para formular preguntas de investigación más refinadas” (Hernández Sampieri et al., 2014. Pág.23). Sin perjuicio de aquello, se ha considerado pertinente incluir en esta propuesta de investigación una hipótesis con la finalidad de delimitar y guiar su desarrollo, y no con la pretensión de alcanzar explicaciones causales, puesto que para ello se requeriría desarrollar un estudio de caso múltiple que permitiera contrastar información de más de una institución.

### 3. Técnica/s de recolección de datos

En los estudios de caso se recomienda utilizar diversas técnicas para el levantamiento de información, incluyendo técnicas propias de las metodologías cuantitativas, cualitativas o mixtas (Hernández Sampieri et al., 2014), entre las cuales Aaltio y Heilmann (2009) “consideran que las principales herramientas de recolección de los datos son las siguientes: observaciones directas, entrevistas, registros de archivos, documentos y artefactos.” (citado en Hernández Sampieri et al., 2014. Pág.27).

En razón de los objetivos de la presente propuesta de investigación, se utilizaron las siguientes técnicas de recolección de datos:

- Se aplicó encuesta a funcionarios de la SEREMI V. y U. correspondientes a las regiones de Valparaíso y Biobío. En total se logró obtener respuesta por parte de 46 funcionarios, 20 de ellos pertenecientes a la región de Valparaíso y 26 a la región del Biobío, cumpliendo, de esta forma, con la muestra mínima esperada. Entre las 36 variables levantadas, se incluyen datos demográficos, experiencia laboral, nivel educacional, conocimiento de software, participación en capacitaciones, uso de plataformas digitales, percepción sobre la transformación digital, entre otros.

- Se aplicaron entrevistas a 6 funcionarios de las SEREMIs de las regiones de Valparaíso (2) y Biobío (2), las cuales se utilizaron para establecer categorías específicas respecto a la cultura organizacional de ambos equipos regionales, relacionadas, a su vez, con los resultados de las encuestas aplicadas.
- Se aplicó entrevista a Jefe de la División Informática del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la cual se utilizó para complementar la caracterización de la implementación de la Política de Transformación Digital.
- Se sistematizaron publicaciones y documentos relacionadas con el Plan de Modernización del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, disponibles en la intranet. A partir de la sistematización se identificaron categorías de análisis<sup>1</sup> que permitieron caracterizar el marco general en el cual se desarrolla el proceso de implementación de la Política de Transformación Digital en el Ministerio de Vivienda.
- Se procesaron 22 correos electrónicos emitidos entre Mayo y Septiembre del 2025, y 23 noticias publicadas entre el 02 de enero del 2024 y el 23 de septiembre del 2025, dirigidos al funcionariado a nivel nacional relacionadas con la implementación de la Política de Transformación Digital en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Esta fuente fue utilizada para la identificación de categorías<sup>2</sup> que permitieran caracterizar dicho proceso.

---

<sup>1</sup> La construcción de la matriz de análisis fue complementada con la aplicación Copilot, habilitado para procesar la información a la que tienen acceso los funcionarios públicos en el Estado de Chile.

<sup>2</sup> Idem.

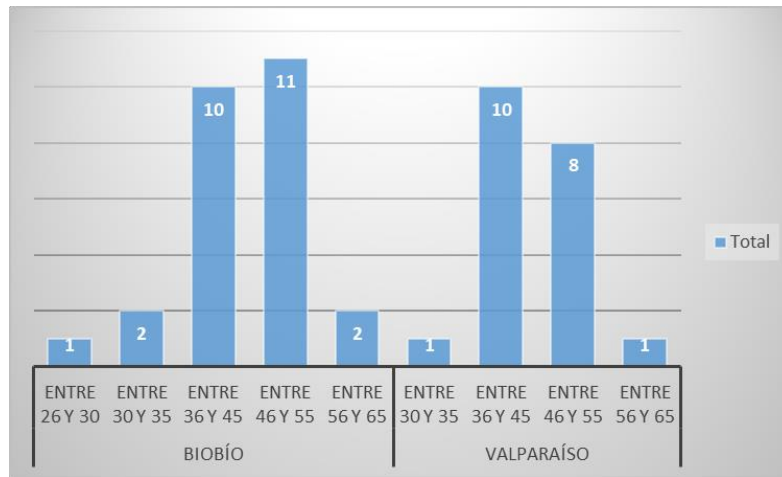
# Capítulo 3. Resultados y análisis.

## 1. Caracterización cultura organizacional

Los resultados de las encuestas y entrevistas aplicadas permitieron obtener información que ha permitido caracterizar el perfil de los funcionarios de la estructura subnacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, específicamente respecto a sus perfiles demográficos y laborales, sus percepciones sobre las características de la organización, las capacidades tecnológicas y su actitud respecto a la implementación de la Política de Transformación Digital.

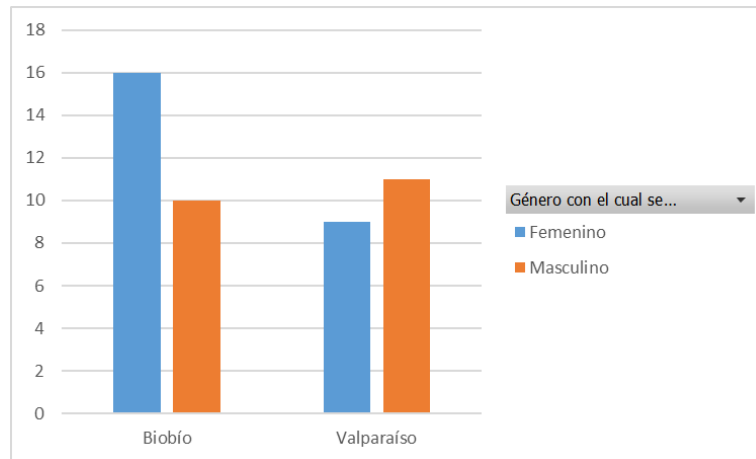
### 1.1. Perfil demográfico y laboral.

**Gráfico N°1: Distribución por Edad.**



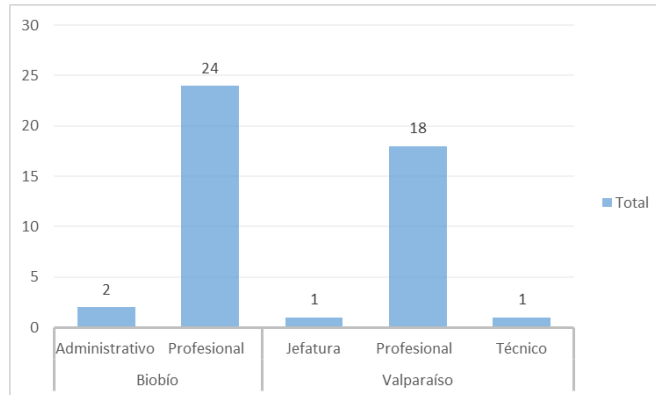
Fuente: Elaboración propia, 2025.

**Gráfico N°2: Distribución por Género**



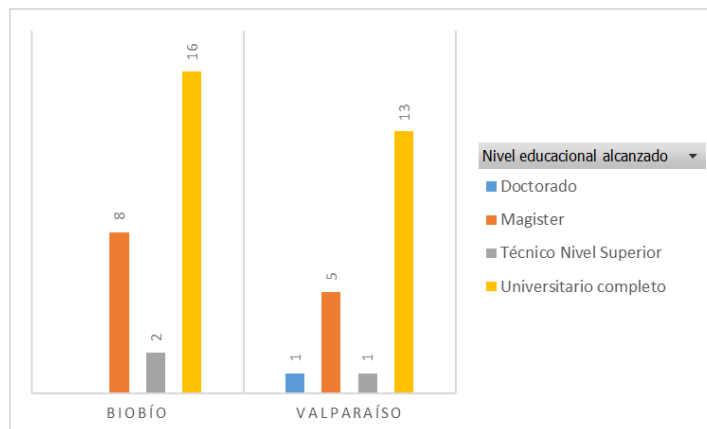
Fuente: Elaboración propia, 2025.

**Gráfico N°3: Distribución por Estamento**



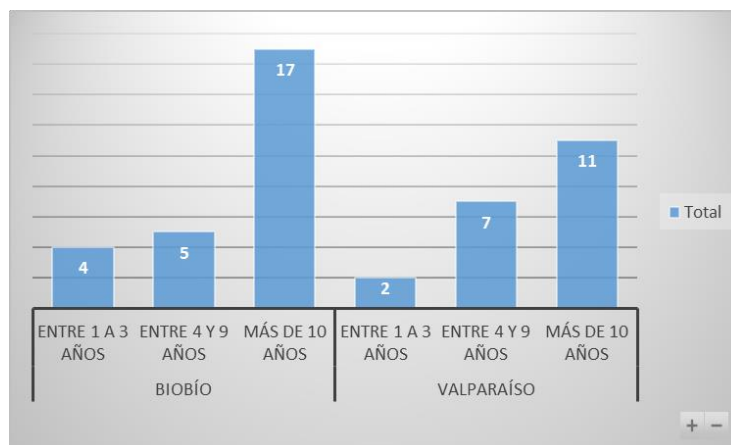
Fuente: Elaboración propia, 2025.

**Gráfico N°4: Distribución por Nivel educacional**



Fuente: Elaboración propia, 2025.

**Gráfico N°5: Distribución por Antigüedad laboral en la SEREMI V. y U.**



Fuente: Elaboración propia, 2025

En resumen, los gráficos muestran que la edad predominante es el rango entre 36 y 55 años en ambas regiones, la presencia del género femenino es algo mayor en Biobío, sin diferencias significativa en Valparaíso respecto al género, y en términos de nivel educacional, en ambas regiones la mayoría cuenta con estudios universitarios completos, seguido de las personas que declaran tener Magíster y solo 1 persona de la región de Valparaíso tiene Doctorado. En cuanto al aspecto laboral, se ha puesto el foco en el tiempo de servicio de los funcionarios en la SEREMI. Al respecto, en ambas regiones el mayor porcentaje de ellos cuenta con una antigüedad en el MINVU regional superior a los 10 años, siguiendo en cantidad los funcionarios con una antigüedad entre 4 y 9 años. Finalmente, una mayoría significativa de los funcionarios encuestados pertenece al estamento profesional en ambas regiones, identificando, además, 2 funcionarios del estamento administrativo en Biobío, 1 funcionario del estamento técnico y 1 del estamento jefatura en Valparaíso.

## 1.2. Percepción sobre la organización

El análisis respecto a las percepciones en torno a la organización subnacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo se basa principalmente en las entrevistas realizadas a funcionarios de ambas regiones. Para esto, se han identificado categorías de análisis a partir del marco teórico propuesto:

- Cultura organizacional (Inostroza, 2001)
- Comportamiento organizacional (Robbins, citado en Alvarado, 2009)
- Resistencia al cambio (Inostroza, 2001)
- Relación Principal-Agente (Fernández-Carro, 2009; Ricart, 1983)

### 1.2.1. Cultura Organizacional: Motivaciones y Valores

La cultura organizacional es “el conjunto subyacente de valores y creencias... compartidas por las personas de una organización” (Inostroza, 2001, Pg.47). En este sentido, Valparaíso muestra una mayor cohesión simbólica respecto a la organización: E.R. destaca: “*es tener la oportunidad de ser parte de un ministerio grande, de un ministerio que transforma*” y agrega que existe “*una mística... se habla del trabajo mancomunado que se hace entre todos*” (entrevista, 29.10.2025). M.C. complementa: “*nuestro fin primordial es alcanzar el bienestar común y el bien de toda la sociedad*” (entrevista, 15.10.2025).

Mientras tanto, Biobío evidencia una cultura más pragmática: V.A. señala: “*hay una motivación profesional por el impacto que tiene este Ministerio en la vida de las personas*” (entrevista, 29.10.2025). Sin embargo, L.F. indica: “*no he conocido a alguien como que de verdad esté profundamente enamorado del servicio*” (entrevista, 15.10.2025), lo que refleja menor identificación institucional.

A modo de síntesis, es posible concluir la cultura organizacional en la estructura subnacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se configura con elementos de cohesión simbólica, un alto grado de compromiso con el servicio público y, a su vez, con elementos de índole pragmático, con una identificación institucional atenuada.

### 1.2.2. Comportamiento Organizacional

El comportamiento organizacional estudia “el influjo que los individuos, grupos y estructura ejercen sobre la conducta dentro de las organizaciones” (Robbins, citado en Alvarado, 2009, Pg.57). Al respecto, las entrevistas de ambas regiones permiten identificar dos categorías relacionadas con este ámbito:

- **Trabajo colaborativo:** E.R. afirma: “*he aprendido que un objetivo no depende de una sola persona, sino que depende de todos*” (entrevista, 29.10.2025). Por su parte, M.C. menciona: “*el hecho de contribuir, de hacer equipo, de buscar soluciones que van más allá del Ministerio*” (entrevista, 15.10.2025).

- **Comunicación interna:** L.F. indica: *“solo llegan los correos... no hay instancias donde nos reúnan”* (entrevista, 15.10.2025), mientras E.R. reconoce: *“no hay una instancia formal, pero en cada ocasión que existe como de juntarse, siempre la autoridad cuenta en qué está el Ministerio”* (entrevista, 29.10.2025).

De esta forma, se observa, en este ámbito, la existencia de indicadores que muestran una convicción significativa respecto al trabajo colaborativo, pero una debilidad institucional en cuanto a la comunicación interna, desarrollándose un espacio de comunicación informal dependiente del perfil de los liderazgos regionales.

### 1.2.3. Resistencia al Cambio y Transformación Digital

La resistencia al cambio “es proporcional al grado de discontinuidad cultural existente en la organización” (Inostroza, 2001, Pg.98). Este concepto surge en las entrevistas tanto directamente como a través de los elementos que caracterizan la resistencia al cambio en la orgánica subnacional y, específicamente, con relación a la transformación digital del Estado. Estos elementos se advierten en enunciados como: *“hay resistencia al cambio, al temor de trabajar con herramientas digitales”* (L.F., entrevista, 15.10.2025); *“es que aquí siempre se ha hecho así... eso es algo que se ve mucho en región”* (E.R., entrevista, 29.10.2025). Y en relación con la Política de Transformación Digital: *“no conozco en profundidad de qué se trata... hay un poquito de desconocimiento”* (V.A., entrevista, 29.10.2025); *“todavía nos quedamos pegados en la operatoria del papel”* (M.C., entrevista, 15.10.2025).

### 1.2.4. Relación Principal-Agente

La teoría Principal-Agente se basa en “conflicto de intereses y asimetría de información” (Fernández-Carro, 2009, Pg.810). Este “conflicto” se evidencia en la estructura subnacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en expresiones como *“te vamos a dejar opinar, pero por cumplir”* (L.F., entrevista, 15.10.2025), la cual describe una participación simbólica; y otras del tipo: *“somos demasiado centralistas... se requieren demasiadas autorizaciones”* (M.C., entrevista, 15.10.2025), como una crítica al centralismo, y una evidencia de la estructura jerárquica y rígida de la institución.

Esta tensión entre lo que se conoce en el lenguaje de la institución como “Nivel Central” (Principal) y las regiones (agente), también se descuelga de los resultados de la encuesta aplicada que evidencian una cierta demanda por mayor participación vinculante y autonomía por parte de las regiones para liderar la implementación de aquellas acciones o políticas que les afectan directamente.

A modo de resumen, el siguiente cuadro permite realizar una comparación en términos de énfasis, según las dimensiones identificadas:

**Tabla N°3: Comparación de dimensiones de la cultura organizacional en las SEREMIs MINVU de las regiones de Valparaíso y Bío bio.**

<i>Dimensión</i>	<b>Biobío</b>	<b>Valparaíso</b>
<i>Identificación institucional</i>	Baja (“no he conocido a alguien...”)	Alta (“mística... ministerio que transforma”)
<i>Colaboración</i>	Parcial (“cada uno se enfoca en lo suyo”)	Fuerte (“trabajo mancomunado”)
<i>Resistencia al cambio</i>	Alta (“temor a trabajar con herramientas digitales”)	Media (“aquí siempre se ha hecho así”)
<i>Recursos tecnológicos</i>	Limitados	Limitados
<i>Participación en decisiones</i>	Percibida como simbólica	Demandada como real

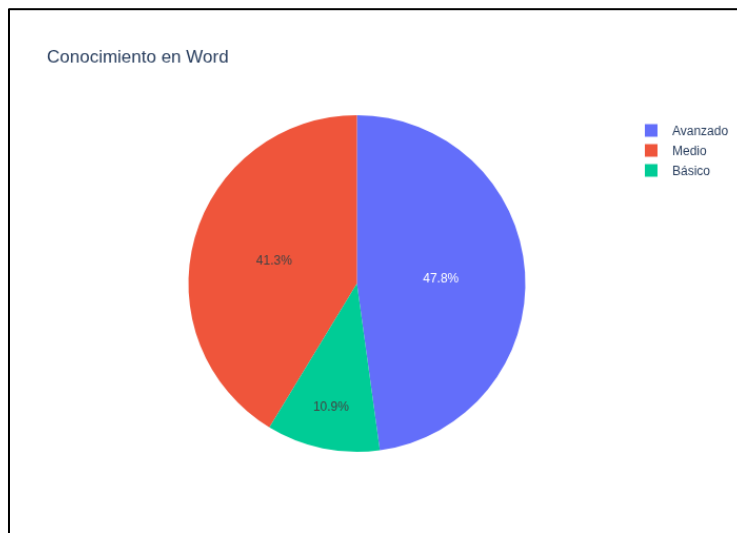
Fuente: Copilot, 2025.

### 1.3. Capacidades y actitudes frente a la Transformación Digital

#### 1.3.1. Conocimiento en Software y Plataformas Digitales

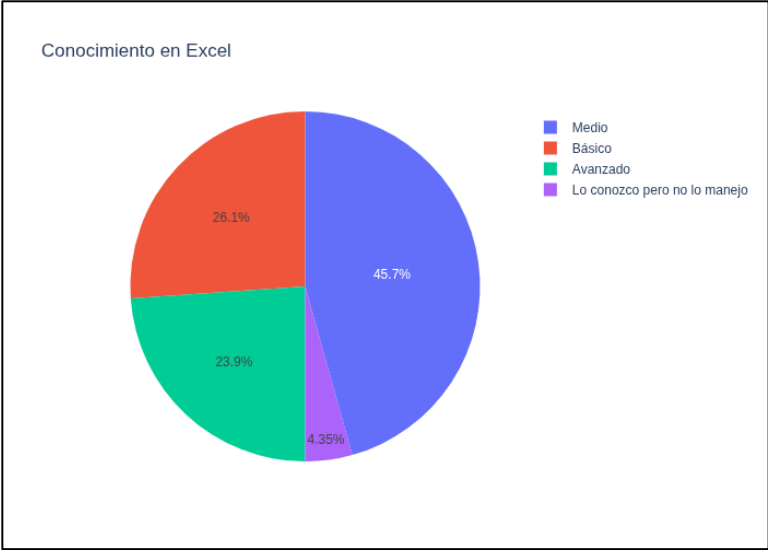
De acuerdo con la información declarada por los funcionarios, los Software con mayor dominio avanzado son Word (24 personas), Excel (11 avanzado, 21 medio), Power Point (11 avanzado, 24 medio), SIGEDOC – Sistema de Gestión Documental (13 avanzado, 15 medio), OFPA – Oficina de Partes (17 avanzado, 22 medio). Por el contrario, los Software con mayor desconocimiento son Power Automate (37 personas no lo conocen), CRM – Sistema para la Atención Ciudadana (31 no lo conocen), Power Bi (18 no lo conocen), Whiteboard (mayoría lo desconoce o apenas lo conoce), SharePoint y Canva (alto porcentaje en niveles básicos o desconocimiento. Más específico es el conocimiento respecto a Software técnico especializado: Autocad (19 lo conocen, pero no lo manejan, solo 5 tienen nivel avanzado), PowerBi (17 lo conocen, pero no lo manejan, solo 1 avanzado):

**Gráfico N°6: Conocimiento en Word en las regiones de Valparaíso y Biobío**



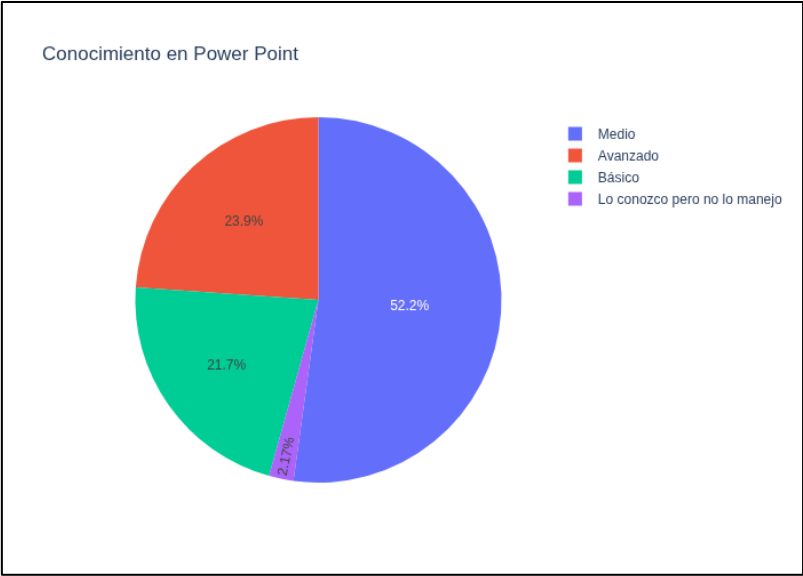
Fuente: Elaborado por Copilot en base a encuesta de elaboración propia, 2025.

**Gráfico N°7: Conocimiento en Excel en las regiones de Valparaíso y Biobío**



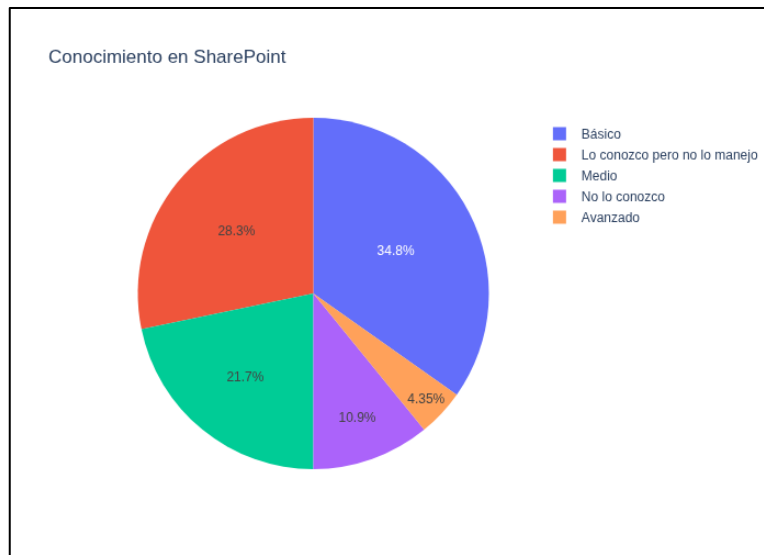
Fuente: Elaborado por Copilot en base a encuesta de elaboración propia, 2025.

**Gráfico N°8: Conocimiento en Power Point en las regiones de Valparaíso y Biobío**



Fuente: Elaborado por Copilot en base a encuesta de elaboración propia, 2025.

### Gráfico N°9: Conocimiento en Share Point en las regiones de Valparaíso y Biobío

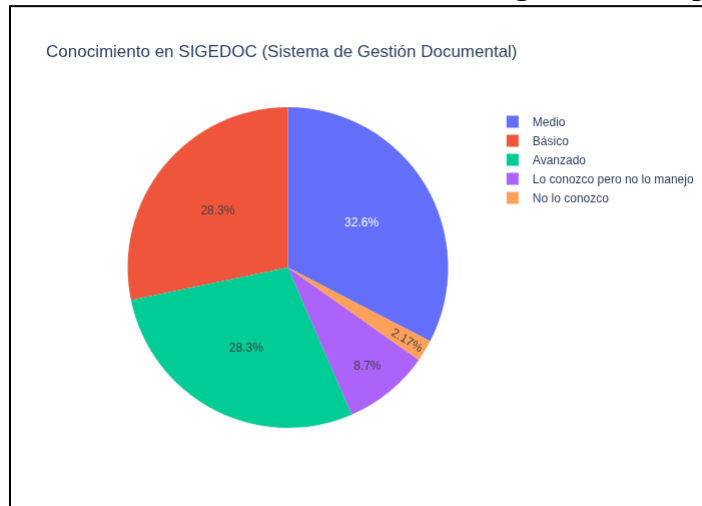


Fuente: Elaborado por Copilot en base a encuesta de elaboración propia, 2025

Es llamativo el hecho de que los resultados también muestren un desconocimiento, aunque minoritario, de aplicaciones básicas para el desarrollo laboral como, por ejemplo, Power Point (2,1% lo conoce, pero no lo maneja).

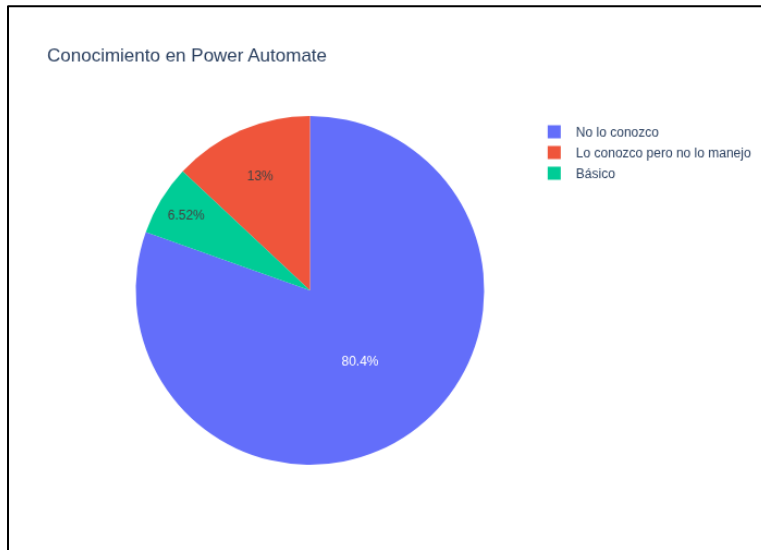
En cuanto a la relación estamento / conocimiento en Software y, dado que los estamentos Administrativo (2), Técnico (1) y Jefatura (1) tienen muy pocos casos, el análisis se centrará, principalmente, en el estamento Profesional (91% encuestados). En este sentido, la tendencia es un alto dominio en herramientas como Word, Excel, PowerPoint, con mayoría en niveles medio y avanzado. SIGEDOC y OFPA son ampliamente conocidos y utilizados, con muchos funcionarios en nivel medio o avanzado. Herramientas emergentes como Power Automate, CRM, Whiteboard presentan bajo conocimiento, incluso entre profesionales. Autocad y PowerBi tienen un uso más especializado, con pocos profesionales en nivel avanzado:

**Gráfico N°10: Conocimiento en SIGEDOC en las regiones de Valparaíso y Biobío**



Fuente: Elaborado por Copilot en base a encuesta de elaboración propia, 2025

**Gráfico N°11: Conocimiento en Power Automate en las regiones de Valparaíso y Biobío**



Fuente: Elaborado por Copilot en base a encuesta de elaboración propia, 2025

**Tabla N°4: Conocimiento según Software, en las regiones de Valparaíso y Bío bio.**

Software	Avanzad	Med	Básic	Lo conozco pero no lo manejo	No lo conozco
Word	22	19	5	0	0
Excel	11	21	12	2	0
Power Point	11	24	10	1	0
Autocad	5	7	9	19	5
SharePoint	2	10	16	13	5
Canva	4	2	15	12	12
Power Bi	1	3	7	17	18
WhiteBoard	0	0	4	9	33
Power Automate	0	0	3	6	37
CRM - Software Atención Ciudadana	4	2	4	5	31
OFPA (Oficina de Partes)	17	22	5	0	1
SIGEDOC (Sistema de Gestión Documental)	13	15	13	4	1

Elaboración propia, 2025.

Respecto al conocimiento de las plataformas digitales de mayor uso en la labor institucional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se identifican las siguientes plataformas como las más utilizadas, a partir de las respuestas abiertas:

**Tabla N°5: Plataformas más utilizadas por estamento, en las regiones de Valparaíso y Bío bio.**

Plataforma	Profesional	Administrativo	Técnico	Jefatura
<b>SIGEDOC</b>	Muy frecuente	Frecuente	Frecuente	Frecuente
<b>OFPA</b>	Muy frecuente	Frecuente	Frecuente	Frecuente
<b>Excel / Word</b>	Alta frecuencia	Alta frecuencia	Media	Media
<b>RUKAN / MUNIN / SELICO</b>	Media	Baja	Baja	Baja
<b>SARH / SIAC / SIBIS</b>	Baja	No reportado	No reportado	No reportado
<b>Campus MINVU / Minvubox</b>	Baja	No reportado	No reportado	No reportado

Elaborado por Copilot en base a encuesta de elaboración propia, 2025.

De esta forma, es posible observar que SIGEDOC y OFPA son las plataformas más transversales, mencionadas por funcionarios de ambas regiones y distintos estamentos. Herramientas como RUKAN, MUNIN, SELICO aparecen más en Biobío, lo que sugiere diferencias territoriales en uso. Algunas plataformas como Campus MINVU y Minvubox se asocian a funciones más específicas o capacitaciones. El uso de plataformas está correlacionado con el nivel de conocimiento en software: quienes mencionan más plataformas suelen tener niveles medio o avanzado en herramientas digitales.

Al relacionar el manejo de plataformas digitales con el estamento, se identifica que el estamento Profesional muestra una mayor diversidad de plataformas utilizadas, incluyendo herramientas de gestión documental, colaboración y análisis. Los estamentos Administrativo y Técnico se concentran en el uso de plataformas operativas como SIGEDOC, OFPA y herramientas de oficina, y la Jefatura también utiliza SIGEDOC y OFPA, pero no reporta uso de plataformas más técnicas o colaborativas.

### 1.3.2. Capacitación.

La encuesta incluye tres preguntas clave sobre capacitaciones:

- Capacitaciones promovidas por el servicio en los últimos 3 años
- Capacitaciones promovidas por el servicio en los últimos 6 años
- Capacitaciones gestionadas de forma particular en los últimos 3 años

En términos generales, se observa que los funcionarios que reportan niveles avanzados en software como Excel, SIGEDOC, OFPA y Word suelen haber participado en capacitaciones recientes, especialmente en cursos promovidos por el servicio. Por ejemplo, quienes mencionan “Excel avanzado” o “SIGEDOC” como parte de sus capacitaciones, también reportan niveles avanzados o medios en esos mismos softwares. En contraste, quienes no han participado en capacitaciones tienden a reportar niveles básicos o desconocimiento en herramientas como Power Automate, CRM, PowerBi y Whiteboard.

Asimismo, algunos funcionarios han gestionado capacitaciones por cuenta propia, como cursos de Adobe Illustrator, BIM, RPAS, Premiere, lo que se refleja en mayor conocimiento

en herramientas técnicas o de diseño. Esto sugiere que la autoformación complementa el desarrollo profesional, especialmente en áreas no cubiertas por el servicio.

En este sentido, es posible concluir que existe una correlación positiva entre la participación en capacitaciones (especialmente las promovidas por el servicio) y el nivel de conocimiento en software. Esto refuerza la importancia de mantener y diversificar la oferta de formación digital dentro del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

### 1.3.3. Percepción sobre la Transformación Digital en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Una parte significativa de los funcionarios no conoce planes o metas específicas asociadas a la política de transformación digital, lo que sugiere una falta de comunicación institucional o de difusión efectiva de los lineamientos estratégicos. De la misma forma, la mayoría declara no haber participado en talleres relacionados con el Plan de Modernización del Ministerio de Vivienda y Urbanismo ni con la implementación de la política digital. Quienes sí han participado, lo han hecho principalmente en actividades vinculadas a SIGEDOC, OFPA, Excel o plataformas de copropiedad.

En relación con las dificultades percibidas para avanzar en la implementación de la política de Transformación Digital, las respuestas abiertas revelan una serie de obstáculos recurrentes:

- Falta de recursos
- Sistemas informáticos obsoletos
- Licencias insuficientes
- Desconocimiento o incapacidad de directivos SEREMI
- Falta de lineamientos claros desde autoridades MINVU
- Falta de conocimientos en funcionarios
- Falta de conocimiento en usuarios ciudadanos
- Equipos obsoletos

Estos elementos se repiten en casi todas las respuestas, lo que indica una percepción compartida en términos de limitaciones estructurales y organizacionales.

En cuanto a las opiniones sobre el liderazgo ideal para la implementación, la mayoría considera que la División de Informática debería liderar la implementación. No obstante, algunos proponen que cada región diseñe su propio plan, lo que refleja una demanda por descentralización y contextualización de la política digital.

Con el fin de profundizar en este aspecto, se ha elaborado la siguiente matriz de análisis. Las respuestas se agrupan en cinco categorías temáticas que reflejan las principales barreras percibidas para avanzar en la implementación de la Política de Transformación Digital.

Tabla N°6: Matriz categorías de análisis percepción principales barreras para avanzar en la Transformación Digital en el MINVU

Categoría	Descripción	Ejemplos	Observaciones
Capacidades institucionales	Limitaciones en el conocimiento, habilidades y liderazgo dentro del MINVU	<p>“Falta de conocimientos en las y los funcionarios.”</p> <p>“Desconocimiento o incapacidad de los directivos SEREMI.”</p> <p>“Falta de lineamientos claros desde autoridades MINVU.”</p>	Las respuestas de esta categoría son las más reiterativas y reflejan una necesidad urgente de formación interna y liderazgo estratégico.
Infraestructura tecnológica	Problemas relacionados con el estado de los sistemas, equipos y licencias.	<p>“Sistemas informáticos obsoletos.”</p> <p>“Artefactos/instrumentos/equipos obsoletos.”</p> <p>“Licencias informáticas insuficientes.”</p>	Las respuestas indican que la infraestructura actual limita la adopción de nuevas plataformas y procesos digitales
Recursos	Falta de recursos financieros, humanos y materiales para implementar cambios tecnológicos	<p>“Falta de recursos.”</p> <p>“No hay presupuesto para capacitación ni renovación de equipos.”</p>	Las respuestas indican que la escasez de recursos aparece como una barrera transversal que afecta todas las demás categorías.
Usuarios externos	Dificultades derivadas del bajo conocimiento digital de la ciudadanía	<p>“Falta de conocimiento en los usuarios ciudadanos.”</p> <p>“Los usuarios no saben cómo interactuar con las plataformas.”</p>	Las respuestas destacan la necesidad de estrategias de alfabetización digital y diseño centrado en el usuario
Gestión y planificación	Falta de coordinación, planificación estratégica y enfoque territorial.	<p>“Falta de planificación estratégica.”</p> <p>“Cada región debiera diseñar su propio plan.”</p> <p>“Las plataformas no están integradas.”</p>	Las respuestas sugieren que una mayor descentralización y planificación contextualizada podrían mejorar la implementación.

Elaborado por Copilot en base a encuesta de elaboración propia, con análisis propio, 2025.

## 2. Implementación de la Política de Transformación Digital en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

La descripción de la implementación de la Política de Transformación Digital en el Ministerio de Vivienda, se ha desarrollado a partir de las publicaciones realizadas por el Nivel Central (Subsecretaría) a través de la intranet y comunicaciones internas dirigidas a las y los funcionarios a nivel nacional, complementada por la entrevista realizada al Jefe de la División Informática del Ministerio, quien ha sido designado como Coordinador de la Política de Transformación Digital<sup>3</sup> y, desde ese rol, contraparte del Ministerio de Vivienda para la Secretaría de Gobierno Digital, unidad dependiente del Ministerio de Hacienda y responsable de la implementación de la Transformación Digital del Estado.

La información sistematizada apunta, principalmente, al proceso general en que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha decidido incluir la Política de Transformación Digital, esto es, el Plan de Modernización y, en términos específicos, al plan e instrumentos a través de los cuales el gobierno actual (2022-2025) pretende responder a los objetivos establecidos por la normativa que regula la implementación de la Política de Transformación Digital en Chile.

### 2.1. Plan de Modernización

De acuerdo con la información publicada, el Plan de Modernización del MINVU surge como respuesta a los desafíos urbano-habitacionales que enfrenta Chile, con el propósito de fortalecer la gestión pública, mejorar la experiencia usuaria y avanzar hacia una institucionalidad más eficiente, transparente e innovadora. Este proceso se articula en torno a cuatro ejes estratégicos: Gestión Estratégica, Organización y Personas, Gestión de Procesos y Transformación Digital. Cada eje contempla iniciativas específicas que buscan transformar la estructura, procesos, cultura y herramientas del ministerio. Los ejes relevantes para la estructura subnacional del Ministerio de Vivienda y que tendrán un impacto directo en ella, son dos:

---

<sup>3</sup> Res.Ex. N°759, 03.06.2025, MINVU

## i. Organización y Personas

Este eje pone énfasis en el fortalecimiento del capital humano y la estructura organizacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, incluyendo las SEREMI. Las principales iniciativas que impactan directamente en las SEREMI son:

- Análisis de estructura organizacional y gobernanza: diagnóstico participativo para rediseñar la estructura orgánica del nivel central, SEREMI y SERVIU.
- Propuesta de nueva Ley de Planta: modernización de la dotación del ministerio para mejorar la calidad del servicio público.
- Programa de Formación de Liderazgos: diseño de un modelo de liderazgo institucional con formación progresiva en competencias.
- Mesas de Atención: piloto de canal de orientación en gestión de personas para mejorar la atención interna.

## ii. Transformación Digital

El eje de Transformación Digital busca modernizar los procesos administrativos y operativos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo mediante la incorporación de tecnologías digitales, con el fin de mejorar la eficiencia institucional, la trazabilidad de los procesos, la transparencia y la experiencia usuaria. Las principales acciones consideradas son:

- Digitalización de trámites y procedimientos administrativos.
- Implementación de la Plataforma Única de Postulación a Subsidios Habitacionales.
- Desarrollo de la Plataforma de Aplicación, Ejecución y Pago (PEAP).
- Implementación del Gestor Documental para alcanzar la Meta Cero Papel.
- Despliegue de los módulos SIGAS y Nuevo SARH para la gestión de personas, activos y abastecimiento.
- Modernización de la infraestructura tecnológica, incluyendo conectividad y renovación de equipos.
- Desarrollo de herramientas digitales como DOM en Línea, Biblioteca Normativa con IA y Portal IPT.
- Implementación de la metodología BIM en los procesos ministeriales.

- Reformulación de MINVU Conecta para mejorar la atención y acompañamiento a la ciudadanía.

## 2.2. Eje Transformación Digital

Los diversos hitos desarrollados en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en torno a la Transformación Digital expresan un cierto conocimiento por parte de los profesionales a cargo, respecto a que esta política implica una reconfiguración de la cultura organizacional de la institución, e intentan promover una mayor colaboración interinstitucional, una gestión basada en datos, y una orientación centrada en el usuario. Asimismo, parece reconocerse la necesidad del desarrollo de nuevas competencias digitales, liderazgo adaptativo y una estrategia de gestión del cambio que acompañe a las y los funcionarios en este proceso.

Hasta octubre de 2025, se informan avances en la implementación de las iniciativas del eje de Transformación Digital. La Plataforma Única de Postulación ha sido piloteada en las regiones de Los Lagos, Biobío y Coquimbo, mientras que la PEAP ha avanzado en su diseño con la participación de las SEREMI de Arica y Parinacota, O'Higgins, Biobío, Metropolitana y Magallanes. El Gestor Documental ha sido implementado en todas las oficinas del Ministerio de Vivienda, y los módulos SIGAS y SARH están en proceso de despliegue nacional. Además, se ha intervenido la infraestructura tecnológica con la instalación de fibra óptica y la renovación de equipos en las SEREMI.

Las siguientes categorías están construidas a partir de la identificación de patrones recurrentes<sup>4</sup> en los correos electrónicos y noticias dirigidas al funcionariado del Ministerio de Vivienda (incluidos los Servicios de Vivienda y Urbanización – SERVIU) a nivel nacional, y la entrevista al Jefe de la División Informática, las cuales han sido alineadas con el marco teórico desarrollado:

---

<sup>4</sup> La identificación de las categorías de análisis fue apoyada por la aplicación Copilot.

### 2.2.1. Gobernanza Institucional y Liderazgo

La gobernanza institucional es un factor clave en la implementación de políticas públicas. En el caso de la Política de Transformación Digital en el Ministerio de Vivienda, se observa una estructura de gobernanza compuesta por comités directivos, operativos y equipos de proyecto que articulan el trabajo entre nivel central y subnacional. E.G. explica que se adoptó un enfoque de arquitectura empresarial: "Lo primero que hicimos fue identificar todos los procesos... y antes de automatizar cualquiera de estos proyectos, lo primero que hacemos es pensar en conjunto con los SERVIU y SEREMI en el proceso rediseñado" (entrevista, 11.11.2025). Asimismo, describe la creación de comités estratégicos y operativos para asegurar la participación regional.

Los boletines evidencian que en regiones como Valparaíso y Biobío se han realizado talleres y presentaciones para socializar los proyectos de modernización, lo que indica una intención de descentralizar el liderazgo del cambio. No obstante, la participación de las jefaturas regionales en la toma de decisiones estratégicas aún parece limitada.

### 2.2.2. Capacidades Técnicas y Recursos Humanos

Se ha identificado una brecha significativa en competencias digitales, especialmente en las regiones. Esto se refleja en la necesidad de acompañamiento técnico, formación en nuevas plataformas (como SIGAS y Nuevo SARH), y en la creación de roles como los "Transformadores Digitales".

El diagnóstico de obsolescencia tecnológica también incluye aspectos humanos: muchos funcionarios trabajan con sistemas antiguos que no se integran entre sí, lo que limita la eficiencia y genera frustración. La falta de interoperabilidad y la escasa capacitación en herramientas modernas son barreras que dificultan la apropiación de los cambios.

### 2.2.3. Infraestructura Tecnológica y Sistemas de Información

La infraestructura tecnológica del Ministerio de Vivienda ha sido objeto de una profunda revisión en el marco de la Ley de Transformación Digital. El diagnóstico realizado en 2023 reveló que el 88% de los equipos computacionales estaban obsoletos, cifra que se ha reducido progresivamente gracias a la renovación de equipamiento y redes.

Sin embargo, en las regiones persisten desafíos importantes: conectividad limitada, baja capacidad de ancho de banda, y sistemas fragmentados como SARH, SELICO y OFPA, que dificultan la interoperabilidad. La implementación de plataformas en la nube (SaaS) como SIGAS y el Nuevo SARH busca superar estas limitaciones.

E.G. profundiza en este ámbito: “Si bien el Ministerio tiene una larga tradición digital, ya padece de una obsolescencia enorme. Por lo tanto, ponerse al día, por ejemplo, respecto a los desafíos que impone la ley y a las distintas fases que impone la ley, que el 2027, en rigor, el 2026, el Ministerio debería cumplir con todos los estándares que de ahí se derivan, va a ser muy difícil que lo logre porque el rezago es muy, muy, muy grande, gigante. Parámetros tan básicos como computadores obsoletos o sin ancho de banda y cosas que son el desde, están y hemos tenido que incurrir en fuertes inversiones para colocarnos en un lugar que nos permita implementarlo”. Asimismo, E.G. enlaza el desafío de la obsolescencia con los obstáculos en materia presupuestaria: “Cualquier proceso de transformación digital, por ejemplo, transitar hacia una institución cero papel, por ejemplo, solamente ese desafío, que es enorme, demanda presupuesto en plataformas, en equipamiento, en distintos ámbitos que no viene al caso detallar, pero los presupuestos son demandantes. La estructura presupuestaria de las plataformas digitales es, en el fondo, un servicio y eso impacta en el subtítulo 22. Y lo que ocurre en el subtítulo 22, por lo tanto, es que el proceso de transformación digital compite con los servicios básicos, por ejemplo...poner al día sobre, no sé, 4000 y tantas máquinas es un problema mayor, y abordar eso es puro presupuesto, no hay otra que presupuesto”.

#### 2.2.4. Descentralización y Capacidad de Implementación Regional

Uno de los principales desafíos identificados en la implementación de la política de transformación digital en el Minvu es la desigual capacidad de las regiones para ejecutar los cambios. Si bien existen esfuerzos por incluir a las SEREMI y SERVIU en los procesos de modernización, la autonomía operativa y los recursos disponibles varían significativamente entre territorios.

La centralización de decisiones, la dependencia de equipos técnicos del nivel central, y la falta de presupuesto específico para innovación digital en regiones, limitan la apropiación local de los proyectos. Esto genera una implementación asimétrica, donde algunas regiones avanzan más rápido que otras. Sin embargo, la estrategia de implementación de la transformación digital intenta incorporar la visión de los equipos regionales: “En cada uno de estos dos comités existe una representación importante de, a lo menos 4 o 5 regiones, tanto SERVIU como SEREMI. Y antes de automatizar cualquiera de estos proyectos, de estos procesos, lo primero que hacemos es pensar en conjunto con los SERVIU, con la SEREMI, con la Subsecretaria en el proceso de rediseño... de esa forma los proyectos no necesitan ser “vendidos” a las regiones, pues los proyectos han sido concebidos por las mismas regiones. Como te digo, eso nos ha dado bastante resultado y lo que me ha llamado mucho la atención es lo rápido que se ponen de acuerdo los equipos en el rediseño de los procesos. Después la tecnología o la automatización es como consecuencia, lo más importante es “pongámonos de acuerdo en el proceso”. (E.G., entrevista, 11.11.2025).

#### 2.2.5. Modelo de Atención y Experiencia Usaria

La transformación digital en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo no solo busca mejorar la gestión interna, sino también la experiencia de la ciudadanía. Proyectos como Minvu Conecta y la integración del SIAC apuntan a construir un modelo de atención multicanal, personalizado y proactivo, utilizando herramientas como CRM, inteligencia artificial y chatbots.

Sin embargo, en las regiones, la cobertura de atención digital aún es limitada. La falta de integración entre sistemas, la escasa documentación de interacciones en redes sociales, y la

baja capacidad de respuesta en canales como WhatsApp o videollamadas, evidencian una brecha entre el diseño del modelo y su implementación territorial.

Cristián Labbé, jefe de arquitectura de software del Ministerio, señala que “la ciudadanía espera una atención multicanal, donde distintas plataformas permitan comunicarse por el canal de su preferencia, mejorando su experiencia”.

#### 2.2.6. Resistencias al cambio

La implementación de la política de Transformación Digital en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha enfrentado diversas resistencias organizacionales, especialmente en su estructura subnacional. Estas resistencias no se manifiestan como una oposición explícita, sino como una serie de barreras culturales, técnicas y estructurales que dificultan la apropiación de nuevas tecnologías y procesos. Para E.G. la resistencia al cambio es natural: “Porque el cambio que viene es tan grande y cada uno de nosotros va familiarizándose, seguramente, con conceptos tales como la inteligencia artificial, y empezamos a usar la inteligencia artificial, y yo creo que, naturalmente, nosotros pensamos “¿hoy estaré capacitado de navegar en esta cuarta revolución industrial, que todo el mundo habla de las cosas que está cambiándolo todo, y seremos capaces nosotros de navegar en esta transición?”, y yo creo que ahí hay un tema.” (entrevista, 11.11.2025)

En el caso del Ministerio de Vivienda, los boletines institucionales evidencian que la resistencia ha sido abordada mediante estrategias de gestión del cambio. Por ejemplo, se ha implementado el *Programa de Acompañamiento Regional*, compuesto por talleres telemáticos entre julio y septiembre, cuyo objetivo fue “empoderar a los equipos regionales que tendrán la misión de liderar el cambio en sus unidades”. Esta iniciativa reconoce que la resistencia no solo es técnica, sino también cultural, y que requiere un enfoque participativo y territorial.

Asimismo, durante la *Jornada Nacional de Transformación Digital*, se realizó un “diagnóstico participativo de brechas y resistencias”, lo que indica una voluntad institucional de comprender las causas profundas de la resistencia y diseñar respuestas contextualizadas. En esta misma línea, se ha promovido el rol de los “Transformadores Digitales”, funcionarios

que actúan como agentes de cambio en sus regiones, facilitando la comunicación, sensibilización y apropiación de las nuevas plataformas.

No obstante, persisten desafíos importantes. La diversidad territorial, las diferencias en capacidades técnicas, y la falta de interoperabilidad entre sistemas antiguos y nuevos, generan incertidumbre y sobrecarga en los equipos regionales. La resistencia también se vincula con la percepción de que los cambios tecnológicos pueden afectar la estabilidad laboral o la autonomía operativa de las unidades subnacionales.

### 2.3. Implicancias para la Cultura Organizacional

E.G. enfatiza que "la transformación digital es por sobre todo transformación y después vendrá lo digital". Esta afirmación subraya que el proceso, según la visión del encargado de implementar la Política de Transformación Digital en el Ministerio de Vivienda, no se limita a la incorporación de tecnología, sino que implica un cambio cultural profundo.

Desde la perspectiva de la cultura organizacional en las SEREMI MINVU, la documentación y publicaciones analizadas intentan dar cuenta de los siguientes impactos:

- Cambio en la forma de trabajo: promoción de eficiencia, colaboración y orientación al usuario.
- Desarrollo de competencias adaptativas: formación continua en liderazgo y tecnologías digitales.
- Fortalecimiento de la transparencia y la probidad: trazabilidad de procesos y gobernanza de datos.
- Participación y apropiación del cambio: inclusión del funcionariado en procesos de diagnóstico y diseño.

En específico, ha sido posible identificar una participación activa de las regiones de Valparaíso y Biobío en el proceso de modernización:

- Valparaíso: participación en el Comité Operativo del proyecto ERP ministerial, levantamiento de procesos y diagnóstico organizacional.
- Biobío: contribución al modelamiento del macroproceso de postulación y levantamiento de procesos para la PEAP.

## Conclusiones

Considerando que la investigación desarrollada propuso como objetivo general “identificar los factores organizacionales de la estructura subnacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en las regiones de Valparaíso y Biobío, que obstaculizan la implementación de la Política de Transformación Digital del Estado”, los hallazgos revisados permiten confirmar la hipótesis planteada: el avance de la política de Transformación Digital en la estructura subnacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo está limitado por la interacción entre estructuras organizacionales rígidas, resistencias culturales internas y desajustes en la relación principal-agente. Tal como señala Meneses (2006), la organización no solo se define por sus normas prescritas, sino también por la organización vivida, donde se cuelean prácticas y discursos que ralentizan los procesos de cambio.

De esta forma, la cultura organizacional observada combina rasgos burocráticos, centralismo y jerarquía, con elementos de sistemas abiertos como colaboración y aprendizaje (Meneses, 2006). Sin embargo, esta combinación no ha sido suficiente para sostener un cambio profundo, pues persisten patrones de inercia interna, evidenciados en expresiones como: 'aquí siempre se ha hecho así' (E.R., entrevista, 2025) y 'hay resistencia al cambio, al temor de trabajar con herramientas digitales' (L.F., entrevista, 2025).

En dichos términos, el análisis de las categorías investigativas permite identificar que la implementación de la política de Transformación Digital en el Minvu enfrenta múltiples desafíos organizacionales en su estructura subnacional. Si bien existe una voluntad institucional clara de avanzar en la modernización, expresada en la creación de nuevas plataformas, programas de acompañamiento y espacios de gobernanza, persisten factores que limitan su despliegue efectivo en las regiones.

Entre los principales obstáculos se encuentran las resistencias al cambio, que se manifiestan en la incertidumbre frente a nuevas tecnologías, la falta de competencias digitales y la escasa apropiación de los procesos por parte del funcionariado regional. Estas resistencias no son meramente actitudinales, sino que responden a condiciones estructurales como la fragmentación de sistemas, la obsolescencia tecnológica y la centralización de decisiones.

Asimismo, se evidencia una asimetría en las capacidades técnicas y operativas entre el nivel central y las regiones. La infraestructura tecnológica, aunque en proceso de renovación, aún presenta brechas significativas en conectividad, interoperabilidad y disponibilidad de equipamiento. Esto afecta directamente la experiencia usuaria y la eficiencia de los procesos administrativos.

Por su parte, la gobernanza institucional, si bien ha incorporado mecanismos de coordinación y liderazgo, requiere fortalecer el rol de las jefaturas regionales como agentes activos del cambio. La descentralización de la implementación es clave para que la transformación digital no se perciba como una imposición externa, sino como una oportunidad de mejora contextualizada. Sin embargo, es en este ámbito donde se ha hecho más evidente un posible conflicto del tipo Principal-Agente, toda vez que desde nivel central se percibe como una característica relevante del proceso la incorporación de los equipos regionales en términos de información, diseño, toma de decisiones e implementación, lo que contrasta con la visión manifestada por las y los funcionarios encuestados y entrevistados que consideraban la participación regional con un carácter más bien simbólico: “te vamos a dejar opinar, pero por cumplir” (L.F., entrevista, 15.10.2025).

Finalmente, el modelo de atención ciudadana, que busca integrar canales digitales y personalizar la experiencia, enfrenta desafíos en su despliegue territorial. La falta de integración entre sistemas, la baja cobertura de atención digital y la limitada documentación de interacciones en regiones, evidencian una brecha entre el diseño del modelo y su aplicación concreta.

En síntesis, la percepción general sobre la transformación digital en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo es crítica pero constructiva. Las y los funcionarios reconocen la necesidad de avanzar, pero identifican múltiples barreras que deben ser abordadas desde lo técnico, lo organizacional y lo estratégico. El Plan de Modernización del MINVU representa una oportunidad estratégica para transformar la cultura organizacional en las SEREMI, alineándola con los principios de eficiencia, transparencia, innovación y orientación al usuario. La participación activa de las regiones fortalece la apropiación del cambio y permite adaptar las soluciones a las realidades territoriales. La transformación digital y el rediseño

organizacional están generando nuevas dinámicas de trabajo que requieren liderazgo, formación continua y una gestión del cambio efectiva.

Cabe hacer mención de un elemento que, si bien no ha sido considerado en el marco de referencia de esta investigación, no es posible desconocer el efecto que tuvo en la estructura institucional, el comportamiento de las personas (funcionarios y ciudadanos) y la cultura de trabajo en los servicios públicos, el COVID-19. En palabras del Jefe de la División Informática: “el principal transformador digital que hemos tenido en el último lustro, en los últimos 5 años, fue el COVID. El COVID instaló prácticas que eran impensadas... todo ese mundo digital que se crea derivado del principal agente de transformación digital que existió en los últimos 5 años es el COVID. También es un potencial porque es una muestra de que es posible.”

Para seguir avanzando hacia una cultura organizacional que facilite la Transformación Digital, esta investigación concluye que se requiere:

- Capacitación sistemática en competencias digitales.
- Descentralización efectiva en decisiones operativas.
- Instancias formales de participación para reducir resistencia y fortalecer compromiso.
- Priorizar la Política de Transformación Digital como un desafío continuo y evolutivo, incorporándola en los objetivos estratégicos de la institución.

Es de vital importancia continuar desarrollando investigaciones en torno a la transformación del Estado y su principal desafío: la cultura organizacional. Una cultura organizacional que se enfrenta (y en ocasiones, incluso compite) con organizaciones privadas cada vez más flexibles, horizontales y tecnológicas. Con una sociedad insatisfecha con la democracia que a cada paso le sabe más abstracta y lejana de la vida cotidiana de las personas, que no las acerca a ese bienestar en el cual el Estado reivindica su sentido. La contribución de la academia podrá ser la base para hacer posible la superación de las barreras organizacionales y el avance hacia una modernización efectiva, inclusiva y territorialmente equitativa.

## Bibliografía

- Alvarado Pechir, Om Christian (2009). Tesis: *La teoría de la organización en la administración pública*. Universidad Nacional Autónoma de México  
[https://repositorio.unam.mx/contenidos?c=pO73D1&mr=1&d=true&q=\\*.\\*\)&v=1&t=search\\_0&as=0&i=1](https://repositorio.unam.mx/contenidos?c=pO73D1&mr=1&d=true&q=*.*)&v=1&t=search_0&as=0&i=1)
- Caamaño Alegre, José (2006). *La aplicación de la teoría de la agencia a la gestión pública*. Revista a Escola Galega de Administración Pública Vol.1 n°2 - 2006 Pg.189-201. Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Santiago de Compostela  
[https://www.researchgate.net/publication/283056154\\_La\\_aplicacion\\_de\\_la\\_teor%C3%ADa\\_de\\_la\\_agencia\\_a\\_la\\_gestion\\_publica\\_recension\\_critica\\_de\\_JAN-ERIK\\_LANE\\_Public\\_Administration\\_And\\_Public\\_Management\\_The\\_Principal-Agent\\_Perspective\\_Routledge\\_Londres\\_y\\_Nueva\\_Y](https://www.researchgate.net/publication/283056154_La_aplicacion_de_la_teor%C3%ADa_de_la_agencia_a_la_gestion_publica_recension_critica_de_JAN-ERIK_LANE_Public_Administration_And_Public_Management_The_Principal-Agent_Perspective_Routledge_Londres_y_Nueva_Y)
- Carrillo Punina, Álvaro (2016). Medición de la cultura organizacional. Revista digital “Ciencias Administrativas” Año 4 – N° 8 Julio <http://revistas.unlp.edu.ar/CADM>
- Creswell, John W. (2009). *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. University of Nebraska-Lincoln.  
[https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog\\_609332/objava\\_105202/fajlovi/Creswell.pdf](https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_609332/objava_105202/fajlovi/Creswell.pdf)
- Denhardt, Janet V. y Denhardt, Robert B. (2000). *The New Public Service: Serving Rather Than Steering*  
<https://es.scribd.com/document/380177186/269113534-New-Public-Service-Denhardt-Denhardt-pdf>
- Gaete, Sandra (2015). *El nuevo servicio público como paradigma emergente para la administración pública chilena*. Revista de Gestión Pública, 4(2), 63-77.

- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. del P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). McGraw-Hill / Interamericana Editores. [https://highered.mheducation.com/sites/1456223968/student\\_view0/capitulos\\_1\\_a\\_13.html](https://highered.mheducation.com/sites/1456223968/student_view0/capitulos_1_a_13.html)
- Inostroza Sáez, Hugo Omar (2021). *La magia virtual de las organizaciones. Estructura y procesos*. Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana. Santiago de Chile.
- Meneses Carvajal, Aldo (2006). *Teoría de las organizaciones: la perspectiva de la sociología organizacional. Conceptos y método*. Documento de Trabajo N°7. Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.
- Olías de Lima Gete, Blanca (2001). *La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública* en Olías de Lima Gete, Blanca et. al. (2001) *La Nueva Gestión Pública*. Pearson Educación S.A. – Madrid.
- Quezada Farias, Leonel (2022). *Propuestas metodológicas para la implementación de la ley N°21.180 sobre transformación digital del Estado en organizaciones públicas*. Santiago de Chile. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile.
- Real Academia Española. (s.f.). *Organización*. En *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.). <https://dle.rae.es/organización>
- Remo Fernández-Carro (2009). *La teoría del Principal-Agente en los estudios de ciencia y tecnología*. ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura CLXXXV 738 julio-agosto. Universidad Carlos III de Madrid  
[https://www.researchgate.net/publication/26627207\\_La\\_teoria\\_de\\_principal-agente\\_en\\_los\\_estudios\\_sobre\\_ciencia\\_y\\_tecnologia](https://www.researchgate.net/publication/26627207_La_teoria_de_principal-agente_en_los_estudios_sobre_ciencia_y_tecnologia)

- Ricart, Joan E. (1983). *Una introducción a los modelos de la Agencia*. Documento de Investigación DI-113. IESE Business School. Universidad de Navarra. España <https://www.iese.edu/media/research/pdfs/DI-0113.pdf>
- Rodríguez Tapia, D. (2023). La agenda de transformación digital de Chile: aprendizaje y desafíos desde la experiencia del SERVIU del Biobío. *Gobierno Y Administración Pública*, 5(5), 97-119. <https://doi.org/10.29393/GP5-6ATDR10006>
- Salvador, Y., Llanes, M. y Suárez, M. A. (2020). Transformación digital en la administración pública: ejes y factores esenciales. *Avances*, 22(4), 590-602. Recuperado de <http://www.ciget.pinar.cu/ojs/index.php/publicaciones/article/view/573/1635/>
- Widmalm, Sten (2016). *After NPM, curb your enthusiasm for the PrincipalAgent theory*. *Statsvetenskaplig tidskrift* · Årgång 118 P.127-143. Department of Government at Uppsala University. <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/15958>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2024). *Plan de Modernización del MINVU*. Santiago, Chile: MINVU.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2025). *Informe de avance de la Política de Transformación Digital*. Santiago, Chile: MINVU.
- Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo. (2024). *Resolución Exenta N°1871: Crea el Plan de Modernización MINVU*. Santiago, Chile: MINVU.
- Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo. (2025). *Resolución Exenta N°759: Designación de Coordinador de Transformación Digital*. Santiago, Chile: MINVU.
- Secretaría de Gobierno Digital. (2025). *Lineamientos para la implementación de la Ley N°21.180 sobre Transformación Digital del Estado*. Santiago, Chile: Ministerio de Hacienda.

- González, E. (2025). *Entrevista*. Documento interno, Santiago, Chile.
- Cena, M. (2025). *Entrevista*. Documento interno, Santiago, Chile.
- Fuentealba, L. (2025). *Entrevista*. Documento interno, Santiago, Chile.
- Rojas, E. (2025). *Entrevista*. Documento interno, Santiago, Chile.
- Araya, V. (2025). *Entrevista*. Documento interno, Santiago, Chile.
- Muñoz Ureta, P. (2025). *Encuesta sobre cultura organizacional y transformación digital en las SEREMI MINVU de Valparaíso y Biobío*. Documento interno, Santiago, Chile.
- Boletines Minvu Al Día. [www.minvualdia.minvu.cl](http://www.minvualdia.minvu.cl) (Intranet)
- Plataforma Ley de Copropiedad [www.condominios.minvu.cl](http://www.condominios.minvu.cl)